

redakcja naukowa
Paweł Śwital

AKTUALNE PROBLEMY PRAWA



redakcja naukowa
Paweł Śwital

AKTUALNE PROBLEMY PRAWA



Recenzenci

**Dr Anna Chochowska, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. Prof. Stanisława
Tarnowskiego w Tarnobrzegu**

Dr Bartosz Kuś, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Opracowanie wydawnicze

Monika Fetras

Projekt strony tytułowej

Mariusz Dański

Copyright © by Agata Dębicka, Klaudia Dworakowska, Martyna Dziedzic, Mateusz Dziedzic, Paulina Dziedzic, Justyna Fabiszewska, Kinga Frączek, Szymon Gola, Natalia Grzybowska, Karolina Jakubiak, Krzysztof Jędra, Agata Kalbarczyk, Karolina Kiejnich, Izabela Kobiera, Aleksandra Kopeć, Marcin Kosiec, Aleksandra Kucharska, Weronika Magnowska, Zuzanna Maj, Katarzyna Matoga, Emilia Pluta, Dominik Podworski, Maciej Rudzki, Jakub Skawiński, Natasza Stępień, Angelika Święcicka, Angelika Wydra

Copyright © by Uniwersytet Radomski

im. Kazimierza Pułaskiego (Wydawnictwo 2023)

26-600 Radom, ul. Malczewskiego 29

www.uniwersytetradom.pl, e-mail:wydawnictwo@uthrad.pl

ISSN 1642-5278

ISBN 978-83-7351-995-4

Wszelkie prawa zastrzeżone. Nieautoryzowane rozpowszechnianie całości bądź fragmentów niniejszej publikacji w jakiegokolwiek postaci jest zabronione. Wykonywanie kopii metodami: kserograficzną, fotograficzną, a także kopiowanie na nośnikach: filmowym, magnetycznym lub innym powoduje naruszenie praw autorskich do niniejszej publikacji.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej książce informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich lub patentowych. Autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Wyd. 1

Spis treści

Wstęp.....	7
Klaudia Dworakowska, Zuzanna Maj <i>Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie dla bezpieczeństwa człowieka.....</i>	9
Martyna Dziedzic, Angelika Święcicka <i>Instytucja ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym</i>	21
Paulina Dziedzic, Mateusz Dziedzic <i>Prawne aspekty patologii społecznych w Polsce – wybrane zagadnienia</i>	34
Kinga Frączek, Agata Dębicka <i>Wolności i prawa człowieka i obywatela wobec zjawiska mobbingu w miejscu pracy.....</i>	46
Szymon Gola <i>Przymus adwokacko-radcowski – ratio legis instytucji w procesie karnym.....</i>	54
Natalia Grzybowska <i>Novel food – status prawny produktów i sposób wprowadzenia na rynek spożywczy</i>	63
Krzysztof Jędra, Karolina Jakubiak <i>Tymczasowe aresztowanie w Polsce jako nadużywany środek zapobiegawczy.....</i>	74
Agata Kalbarczyk <i>Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie – wybrane zagadnienia</i>	93
Karolina Kiejnich, Justyna Fabiszewska <i>Prawo a rozwój nowych technologii.....</i>	108
Izabela Kobiera <i>Przestępczość nieletnich na podstawie danych statystycznych Komendy Miejskiej Policji w Radomiu w latach 2020/2021.....</i>	120

Aleksandra Kopec	
<i>Wdrażanie rozwiązań mających wpływ na poprawę porządku bezpieczeństwa ruchu drogowego.....</i>	130
Aleksandra Kucharska	
<i>Elektronizacja Prawa zamówień publicznych.....</i>	138
Weronika Magnowska	
<i>Pozycja prawna wojewody od czasów średniowiecza do 1989 roku w ujęciu historycznoprawnym</i>	148
Katarzyna Matoga, Marcin Kosiec	
<i>Współczesne znaczenie prawa w bezpieczeństwie państwa</i>	164
Emilia Pluta	
<i>Prawo dostępu do informacji publicznej w praktyce samorządu terytorialnego</i>	170
Dominik Podworski	
<i>Łamanie praw człowieka – na przykładzie mistrzostw świata w Katarze</i>	182
Maciej Rudzki	
<i>Status prawny Żandarmerii Wojskowej.....</i>	195
Jakub Skawiński	
<i>Administracja w dobie reform Józefa II w Cesarstwie Austriackim</i>	205
Natasza Stępień	
<i>Nieumyślne spowodowanie śmierci w polskim systemie prawnym.....</i>	219
Angelika Wydra	
<i>Baza Projektów Budowlanych jako ułatwianie dostępu do projektów budowlanych i ich poszczególnych elementów organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego</i>	226

Table of contents

Introduction	7
Klaudia Dworakowska, Zuzanna Maj <i>Cybercrime as a modern threat for human security.....</i>	9
Martyna Dziedzic, Angelika Święcicka <i>The institution of incapacitation in the Polish legal system</i>	21
Paulina Dziedzic, Mateusz Dziedzic <i>Legal aspects of social pathologies in Poland - selected issues.....</i>	34
Kinga Frączek, Agata Dębicka <i>Human and civil liberties and rights against the phenomenon of mobbing in the workplace</i>	46
Szymon Gola <i>Lawyer-advocate coercion – ratio legis of the institution in the criminal proces</i>	54
Natalia Grzybowska <i>Novel food – legal status of products and the way of introduction on the food market</i>	63
Krzysztof Jędra, Karolina Jakubiak <i>Temporary arrest in Poland as an abused preventive measure.....</i>	74
Agata Kalbarczyk <i>Cybercrime as a contemporary threat - selected issues</i>	93
Karolina Kiejnich, Justyna Fabiszewska <i>Law and the development of new technologies.....</i>	108
Izabela Kobiera <i>Juvenile crime on the basis of statistical data of the Municipal Police Station in Radom in 2020/2021.....</i>	120

Aleksandra Kopec	
<i>Implementation of solutions to improve order road traffic safety</i>	130
Aleksandra Kucharska	
<i>Electronization of the Public Procurement Law</i>	138
Weronika Magnowska	
<i>The legal position of the governor from medieval times to 1989 in a historical and legal perspective</i>	148
Katarzyna Matoga, Marcin Kosiec	
<i>Contemporary importance of law in state security</i>	164
Emilia Pluta	
<i>The right of access to public information in the practice of local self-government</i>	170
Dominik Podworski	
<i>Violation of human rights – on the example of the World Cup in Qatar</i>	182
Maciej Rudzki	
<i>Legal status of the Military Police</i>	195
Jakub Skawiński	
<i>Administration in the era of Joseph II's reforms in the Austrian Empire</i>	205
Natasha Stępień	
<i>Unintentional causing of death in the Polish legal system</i>	219
Angelika Wydra	
<i>Database of Construction Projects as facilitating access to construction projects construction projects and their individual elements to the authorities of the architectural-construction and construction supervision authorities</i>	226

Wstęp

Prezentowana monografia naukowa jest zbiorem opracowań naukowych przygotowanych przez studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Opracowania te zostały przygotowane jako pokłosie konferencji naukowej pt.: Pierwsze kroki w nauce. Organizatorami konferencji byli pracownicy naukowci Uniwersytetu pod przewodnictwem Pani Prorektor ds. dydaktycznych i studenckich dr hab. inż. Elżbiety Sałaty, prof. URad.

Celem pracy jest umożliwienie studentom rozwoju naukowego poprzez przygotowanie opracowań naukowych prezentujących zainteresowania studentów. Na Wydziale Prawa i Administracji kształcenie odbywa się w ramach trzech kierunków studiów: Administracji (studia I i II stopnia), Bezpieczeństwa wewnętrznego (studia I stopnia), Prawa (studia jednolite magisterskie). W pracy znajdują się opracowania odnoszące się do każdej z dziedzin prawa, nauk o bezpieczeństwie oraz nauk o polityce i administracji. Co czyni przedstawienie zagadnień w sposób multidyscyplinarny.

Pierwsza część zagadnień dotyczy zagadnień historycznych oraz ustrojowych. Można do nich zaliczyć opracowania: Administracja w dobie reform Józefa II w Cesarstwie Austriackim (Jakub Skawiński); Pozycja prawna wojewody od czasów średniowiecza do 1989 roku w ujęciu historycznoprawnym (Weronika Magnowska); Prawo dostępu do informacji publicznej w praktyce samorządu terytorialnego (Emilia Pluta). Współczesne znaczenie prawa w bezpieczeństwie państwa (Katarzyna Matoga, Marcin Kosiec).

Druga część zagadnień odwołuje się do szeroko pojętego bezpieczeństwa. W tej części znajdują się opracowania nt.: Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie dla bezpieczeństwa człowieka (Klaudia Dworakowska, Zuzanna Maj); Prawne aspekty patologii społecznych w Polsce – wybrane zagadnienia (Paulina Dziedzic, Mateusz Dziedzic); Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie – wybrane zagadnienia (Agata Kalbarczyk); Wdrażanie rozwiązań mających wpływ na poprawę porządku bezpieczeństwa ruchu drogowego (Aleksandra Kopeć).

Trzecia grupa zagadnień odnosi się do prawa i postępowania karnego. Rozdziały dotyczą następujących zagadnień: Tymczasowe aresztowanie w Polsce jako nadużywany środek zapobiegawczy (Krzysztof Jędra, Karolina Jakubiak); Przestępczość nieletnich na podstawie danych statystycznych Komendy Miejskiej Policji w Radomiu w latach 2020/2021 (Izabela Kobiera); Łamanie praw człowieka – na przykładzie mistrzostw świata w Katarze (Dominik Podworski); Nieumyślne spowodowanie

śmierci w polskim systemie prawnym (Natasza Stępień); Przymus adwokacko-radcowski – ratio legis instytucji w procesie karnym (Szymon Gola).

Czwarta grupa zagadnień odnosi się do grupy zagadnień z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego oraz gospodarczego. W tej części znajdują się zagadnienia takie jak: Instytucja ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym (Martyna Dziedzic, Angelika Święcicka); Wolności i prawa człowieka i obywatela wobec zjawiska mobbingu w miejscu pracy (Kinga Frączek, Agata Dąbicka); Novel food – status prawny produktów i sposób wprowadzenia na rynek spożywczy (Natalia Grzybowska); Prawo a rozwój nowych technologii (Karolina Kiejnich, Justyna Fabiszewska); Elektroniczna Prawa zamówień publicznych w obliczu wyzwań (Aleksandra Kucharska); Status prawny Żandarmerii Wojskowej (Maciej Rudzki); Baza Projektów Budowlanych jako ułatwianie dostępu do projektów budowlanych i ich poszczególnych elementów organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (Angelika Wydra).

Wykorzystane w pracy metody badawcze właściwe są dla nauk społecznych. Autorzy prezentują odwołania do stanowiska doktrynalnego, dokonują analizy orzecznictwa sądowego, a także praktycznego działania administracji publicznej.

Paweł Śwital

Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie dla bezpieczeństwa człowieka

Klaudia Dworakowska¹, Zuzanna Maj²

Wstęp

W dzisiejszych czasach zjawisko cyberprzestępczości towarzyszy użytkownikom Internetu na prawie każdym kroku. Handel przedmiotami uzyskanymi w wyniku przestępstwa, oszustwa internetowe, nielegalne oprogramowanie, naruszenia praw autorskich czy coraz częściej spotykana przestępczość z wykorzystaniem elektronicznych instrumentów płatniczych, to tylko niewielka część czynów, jakie można popełnić, w ogóle nie wychodząc z domu. Nieograniczony dostęp do treści opublikowanych w sieci powoduje coraz to bardziej dynamiczny rozwój nowych form cyberprzestępczości i nasilenia już istniejących. Nigdy nie wiemy, kto znajduje się po drugiej stronie ekranu komputera i jakie ma wobec nas zamiary, dlatego ważne jest zachowanie czujności wedle zasady ograniczonego zaufania. Trudno jest jednak czasami przewidzieć ewentualne skutki ataku, gdyż nie raz okazuje się, że sprawca działa szybciej i wtedy jest już za późno. Wówczas nie wystarcza nawet bardzo dobry program antywirusowy czy szyfrujący, jeśli ktoś niepożądany uzyskał dostęp w sposób nielegalny do naszego konta na platformie społecznościowej, środków na rachunku bankowym czy prywatnych plików na dysku twardym. Jedynym rozwiązaniem w takiej sytuacji pozostaje zwrócenie się o pomoc do specjalisty, doświadczonego informatyka, który będzie wiedział, jak temu zaradzić. Z drugiej strony, wedle przepisu art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, nasz kraj zapewnia wszystkim obywatelom bezpieczeństwo, nie tylko w rozumieniu terytorialnym, fizycznym („świecie realnym”), ale również w Internecie, a dokładnie w cyberprzestrzeni. Cyberprzestrzeń jest iluzją świata rzeczywistego, stworzoną za pomocą metod teleinformatycznych. Ułatwia wymianę, gromadzenie i udostępnianie informacji za pośrednictwem komputerów oraz komunikację między człowiekiem

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997, Nr 78, poz. 483.

i komputerem⁴. Podobną definicję przyjmuje *Słownik języka polskiego*, opisując cyberprzestrzeń jako: „przestrzeń wirtualną, w której odbywa się komunikacja między komputerami połączonymi siecią internetową”⁵, przy czym sprecyzować należy, że komunikacja ta zachodzi pomiędzy użytkownikami (internautami), którzy posługują się w tym celu różnymi urządzeniami elektronicznymi. Są to nie tylko przede wszystkim komputery (stacjonarne i laptopy), ale chociażby również przenośne sprzęty, takie jak: smartfony, tablety czy smartwatche, tzn. inteligentne zegarki. Jak więc widać, w obecnych czasach można porozumiewać się tak naprawdę za pomocą każdej rzeczy, jeśli tylko będzie ona posiadała funkcję wykonywania i odbierania połączeń, zarówno głosowych, jak i tekstowych (SMS) czy w jej systemie operacyjnym zostanie fabrycznie zainstalowany komunikator internetowy, wraz z koniecznym dostępem do sieci. Wydawałoby się, że wzrastająca ilość urządzeń i ich użytkowników powoduje, że Internet staje się miejscem coraz bardziej licznych, „wirtualnych spotkań”, bowiem ułatwia on życie i umożliwia kontakt ze wszystkimi na całym świecie, ale z drugiej strony generuje on poważne ryzyko ataków hackerskich.

1. Paradygmaty cyberprzestępczości

Zmiana paradygmatu oznacza: „gruntowne, o wielorakich konsekwencjach światopoglądowych, przewartościowanie lub odrzucenie dotychczasowych założeń podstawowych, a następnie sformułowanie nowych, na których ma się odtąd opierać poznanie”⁶. Niewątpliwie, dynamicznie następujący postęp technologiczny oraz gwałtowny wzrost szybkości wymiany informacji, przyczynia się do przewartościowania obowiązujących i znanych nam dobrze standardów, a w konsekwencji zmusza do wytworzenia nowych wzorców zachowania, kreowania nowego podejścia i nowych definicji w kontekście napotkanych trudności. Coraz większy zasięg Internetu, jak i rozwój nowych technologii, są nie tylko pozytywnie nacechowanymi działaniami, ale przyczyniają się także do implikowania nowych, poważnych zagrożeń i problemów, zarówno dla ustawodawców, jak i instytucji egzekwujących prawo, ale przede wszystkim dla jednostki narażonej na bezpośrednie, negatywne oddziaływanie wykorzystywania zdobyczy technologicznych przez przestępców. Aby poprawnie przygotować się do zwalczania tych zjawisk, należy zadbać o dobór trafnych i właściwych narzędzi, poprzedzony wcześniejszym uzyskaniem bieżącej wiedzy o napotkanym problemie. Dynamika rozwoju cyberprzestrzeni sprawia, że funkcjonujące dotychczasowo granice przestępstwa czy zagrożenia zanikają, a wykrycie sprawców przestępstwa staje się znacznie ograniczone.

⁴ W. Gogolek, W. Cetera, *Leksykon tematyczny. Zarządzanie, IT*, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014, s. 207.

⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cyberprzestrze%C5%84;2553915>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

⁶ A. Wyka, *Przedmowa*, [w:] F. Capra (red.), *Punkt zwrotny. Nauka, społeczeństwo, nowa kultura*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987, s. 7.

Cyberprzestrzeń często tworzą: odpowiednio dobrane komponenty, takie jak nowoczesna infrastruktura, które pozwalają na jej sprawne funkcjonowanie oraz tworzenie procesów związanych z wymianą danych czy informacji. Są to więc elementy, z których składają się same sieci komputerowe i telekomunikacyjne. To także zróżnicowana lista prawnych reguł, jak również zasady o charakterze technicznym lub moralnym. Jest to również odpowiednie działanie dla użytkownika. To właśnie ten ostatni element w postaci zachowania użytkowników jest determinantą dla przyjęcia nowych założeń w sferze poznania zjawiska cyberprzestępczości, wszak to właśnie ci uczestnicy decydują o sposobie wykorzystania zasobów cyberprzestrzeni.

Definicja, która została ujęta w opracowanej 25 czerwca 2013 roku „Polityce Ochrony Cyberprzestrzeni RP” zakłada, że jest to czyn zabroniony, który jest popełniany w obszarze cyberprzestrzeni (wymiana i przetwarzanie informacji w ramach systemu teleinformatycznego), wraz z powiązaniami, jakie zachodzą między użytkownikami⁷. Natomiast Interpol postrzega cyberprzestępczość z perspektywy:⁸ wertykalnej – przestępstwa charakterystyczne wyłącznie dla tej przestrzeni, czyli takie, których nie można dokonać w innym miejscu, np. *hacking* czy sabotaż komputerowy, horyzontalnej – popełnienie przestępstwa przy użyciu komputera i dostępnych technologii (oszustwa, pranie brudnych pieniędzy, wyłudzenia)⁹.

Niewątpliwie zwalczanie opisanego wyżej zjawiska wymaga nie tylko wręcz niebagatelnej, a nawet doskonałego zrozumienia nie tylko motywów przestępców, ale także pochylenie się nad zgłębieniem *modus operandi* samego przestępstwa, jak i użytej do jego popełnienia technologii. Aby przyjąć określony schemat działania, w tej nowej sytuacji konieczne jest skonkretyzowane działanie składające się z szeregu równoległych, a także następujących po sobie ogniw rozpoznania i reakcji – śledczy muszą zatem koniecznie zrozumieć, w jaki sposób doszło do popełnienia przestępstwa i jak zweryfikować obecność przypisanych znamion czynu zabronionego.

Ze względu na liczbę i specyfikę śladów cyfrowych, ich podatność na możliwość manipulacji – świadomej lub nieświadomej – oraz ich zmienność w czasie, muszą być one odpowiednio chronione. W wielu przypadkach jest to tylko część równania,

⁷ S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni Jednostki – Organizacji – Państwa*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2016, s. 163, cyt. za: K. Bakalarczyk-Burakowska, Z. Ciekanowski, *Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, nr 1.

⁸ M. Stefanowicz, *Cyberprzestępczość – próba diagnozy zjawiska*, „Kwartalnik Policyjny” 2017, nr 4, s. 19-23, cyt. za: K. Bakalarczyk-Burakowska, Z. Ciekanowski, *Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, nr 1.

⁹ Zauważyć należy, że był to pierwszy dokument regulujący kwestię ochrony cyberprzestrzeni. Od roku 2019 Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024, która została uchwalona 22 października 2019 roku a weszła w życie 31.10.2019 roku i zastąpiła Krajowe Ramy Polityki Cyberbezpieczeństwa. UCHWAŁA NR 125 RADY MINISTRÓW z dnia 22 października 2019 r.

ponieważ konieczne jest powiązanie urządzenia użytego w przestępstwie z konkretną osobą w celu wykrycia sprawcy.

Dotychczasowe rozważania w doktrynie na temat cyberprzestępczości pozwalają na wyodrębnienie modelu systemu zwalczania tego zjawiska w odrębnych fazach¹⁰. W pierwszym etapie pokonywania cyberprzestępczości realizowane jest śledztwo sieciowe polegające na zatwierdzeniu popełnienia czynu zabronionego w cyberprzestrzeni, a następnie monitorowanie go, które ma doprowadzić do zrozumienia przyjętego *modus operandi*. W dalszym ciągu na tym etapie konieczne będzie zidentyfikowanie oraz zabezpieczenie internetowych dowodów, a dopiero w ostateczności śledczy podejmą się wyzwania zidentyfikowania miejsca przestępstwa, jak i osoby sprawcy. Kolejna faza realizowanych działań należeć będzie *stricte* do identyfikacji miejsca zdarzenia, co jak pokazała praktyka, przysparza wiele trudności ze względu na wielość miejsc wykazywanych jako miejsce przestępstwa. W tym etapie konieczne jest zabezpieczenie cyfrowych śladów popełnionego czynu zabronionego, zgodnie z przyjętą metodyką i procedurą działań śledczych, a w następnej kolejności doprowadzenie do zatrzymania podejrzanego. Końcowa faza proponowanego modelu systemu zwalczania cyberprzestępczości niejako determinuje efektywność przeprowadzonych czynności służb bezpieczeństwa. Prowadzący postępowanie musi nie tylko przekształcić znalezione i zabezpieczone wcześniej ślady w dowody, ale co najważniejsze, jego zadaniem jest odtworzenie przebiegu przestępstwa, wykonując przy tym analizy funkcjonalne, temporalne i relacyjne, aby w konsekwencji wskazać użyte do popełnienia narzędzia, jak i określić krąg ewentualnych współsprawców przestępstwa. Warto jednak podkreślić, że praktyczna realizacja przywołanego modelu zwalczania cyberprzestępczości jest możliwa tylko w najprostszych zdarzeniach – niemożliwe jest więc jego użycie w sprawach o większym ciężarze, bardziej skomplikowanych, które niestety dominują obecnie w cyberprzestrzeni.

2. Polskie regulacje prawne powołujące do życia podmioty, których celem jest zwalczanie cyberprzestępczości

Z dniem 1 czerwca 2015 r. w Polsce obowiązywać zaczęły przepisy Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzonej w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. oraz dołączony do niej Protokół dodatkowy, dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych¹¹. Akt ten został przyjęty do polskiego porządku prawnego celem wprowadzenia jednolitych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej rozwiązań w zapobieganiu i zwalczaniu szeroko pojętej cyberprzestępczości. Głównym zamiarem było także osiągnięcie międzynarodowej współpracy,

¹⁰ J. Kosiński, *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 69

¹¹ Konwencja o cyberprzestępczości sporządzona w Budapeszcie w dniu 23 listopada 2001 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1514.

zwłaszcza w zakresie podjęcia wspólnej walki z tego typu przestępstwami, które mają miejsce w Internecie. Konwencja o cyberprzestępczości opisuje zarówno znamiona przestępstw popełnionych za pomocą komputera, jak i procedury, które muszą zostać podjęte w związanych z nimi sprawach. Natomiast w Protokole dodatkowym zostały sprecyzowane wspomniane wcześniej zachowania o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnione przy użyciu systemów komputerowych, oraz jak powinny być one penalizowane przez państwa-sygnatariuszy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 Konwencji, państwa-strony podejmą środki prawne lub inne, którą mogą być potrzebne dla ustanowienia swojej jurysdykcji, gdy przestępstwo popełnione jest:

- a) na terytorium państwa-strony,
- b) na pokładzie statku pływającego pod banderą tej strony,
- c) na pokładzie samolotu zarejestrowanego na podstawie prawa państwa-strony, lub
- d) przez jednego z jej obywateli, jeżeli przestępstwo jest karalne według prawa miejsca jego popełnienia lub jeśli przestępstwo zostało popełnione poza jurysdykcją terytorialną jakiegokolwiek państwa.

Jak więc widać, Konwencja nie wyłącza jurysdykcji wykonywanej przez państwo zgodnie z jego prawem krajowym. Dalej, w art. 22 ust. 4, napisane jest, że w przypadku konfliktu jurysdykcyjnego kilku państw, strony podejmą konsultacje, w celu określenia, czyja jurysdykcja jest najwłaściwsza dla ścigania tego przestępstwa. Zatem, zasadą przyjętą w Konwencji o cyberprzestępczości, jest zasada terytorialności, która określona została w art. 5 polskiego Kodeksu karnego¹², stanowiącym o tym, że polską ustawę karną stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Polski, ale również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną stanowi inaczej.

W dniu 27 lipca 2021 r., Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński przedstawili projekt ustawy o powołaniu Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości¹³. Rada Ministrów przyjęła ów projekt dnia 9 listopada 2021 r., a pod koniec grudnia tego samego roku został on podpisany przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę¹⁴. Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (dalej: CBZC) jest jedną z jednostek organizacyjnych Policji. Odpowiedzialne jest ono za realizację na obszarze całego kraju

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny., t.j.: Dz.U.2022, poz. 1138.

¹³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, Dz.U. 2021 poz. 2447.

¹⁴ Historia powstania Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości dostępna jest na jego oficjalnej stronie internetowej: <https://cbzc.policja.gov.pl/bzc/o-cbzc/historia-powstania/12,Historia-powstania-Centralnego-Biura-Zwalczania-Cyberprzestepczosci.html>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

zadań w zakresie: „rozpoznawania i zwalczania przestępstw popełnionych przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej oraz zapobiegania tym przestępstwom, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw; wspierania w niezbędnym zakresie jednostek organizacyjnych Policji w rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu tych przestępstw”¹⁵. CBZC kieruje Komendant, podlegający bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji. W CBZC służbę pełnią osoby z wiedzą i umiejętnościami z zakresu informatyki i nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Czynności, takie jak działania operacyjno-rozpoznawcze oraz dochodzeniowo-śledcze, podejmowane są zgodnie z przepisami ustawy o Policji¹⁶. Najbardziej aktualna operacja, która niedawno została przeprowadzona przez funkcjonariuszy CBZC, nosi nazwę „Barbossa”. W jej wyniku zatrzymano 49 osób, z których 21 zostało tymczasowo aresztowanych. Dokonano aż 87 przeszukań na terenie całego kraju. Zabezpieczono 92 komputery i ponad 100 dysków twardych zawierających filmy i zdjęcia o podłożu seksualnym, przedstawiające małoletnich. Śledczy ustalili, że powszechne udostępnianie nielegalnych plików dokonywane było na różne sposoby, chociażby na czatach, przy wykorzystaniu szyfrowanych komunikatorów internetowych. W operacji tej brały również udział Departament ds. Cyberprzestępczości i Informatyzacji Prokuratury Krajowej oraz prokuratury terenowe¹⁷.

Wcześniej jednak, tzn. przed powołaniem CBZC, przyjęta została ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹⁸. Akt ten zaimplementował do naszego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, tzw. Dyrektywę NIS¹⁹. Wraz z wejściem w życie owej ustawy, na Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy (dalej: NASK-PIB) został nałożony obowiązek reagowania na tzw. „incydenty komputerowe”. Specjalnie powołany Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego przyjmuje, analizuje, podejmuje działania i koordynuje reakcje na zdarzenia związane z nielegalnymi treściami publikowanymi w Internecie i zagrażającymi bezpieczeństwu dzieci, zgłaszane przez operatorów

¹⁵ Opis zadań CBZC pochodzi z jego oficjalnej strony internetowej: <https://cbzc.policja.gov.pl/bzc/o-cbzc/podstawowe-zadania/5,Zadania-Centralnego-Biura-Zwalczania-Cyberprzestepczosci.html>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 171.

¹⁷ Więcej o operacji na stronie internetowej CBZC: <https://cbzc.policja.gov.pl/bzc/aktualnosci/140,Operacja-BARBOSSA-kolejne-uderzenie-w-przestepczosc-internetowa-o-podlozu-seksua.html>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

¹⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1863.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, Dz.U.UE.L.2016.194.1.

usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych, samorząd terytorialny i osoby prywatne oraz odpowiada za monitorowanie zagrożeń internetowych i stanu cyberbezpieczeństwa, zarówno na poziomie sektorowym, jak i krajowym. Wszelkie nielegalne treści można zgłosić przez Internet, wypełniając odpowiedni formularz²⁰. Obsługa każdego incydentu składa się z siedmiu kroków, obejmujących: wykrywanie, rejestrowanie, analizowanie, klasyfikowanie, priorytetyzowanie, podejmowanie działań naprawczych i ograniczenie skutków incydentu. Jednostki samorządu terytorialnego w szczególności zobowiązane są do zgłaszania jakiegokolwiek naruszenia bezpieczeństwa teleinformatycznego do właściwego Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego CSIRT (MON, ABW lub NASK) w ciągu 24 godzin od momentu wykrycia zagrożenia lub jego powstania. Jako „incydent” rozumie się wszelkiego rodzaju działania, które mogą zakłócić bezpieczne dostarczanie usług dla obywateli z wykorzystaniem systemów informatycznych. Według jednego z poradników opublikowanych przez PBSG (firmę konsultingową, zajmującą się właśnie m.in. cyberbezpieczeństwem): „Im więcej informacji zostanie zawartych w wymaganym formularzu, tym większa będzie skuteczność w ostrzeganiu podmiotów administracji samorządowej (...) Urzędy będą posiadały dużo większą wiedzę na temat poziomu cyberbezpieczeństwa, a tym samym możliwa będzie znacznie skuteczniejsza walka z występującymi w stanie rzeczywistym zagrożeniami”²¹.

Warto również podkreślić, że od dnia 31 października 2019 r. obowiązuje Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024. Jej głównym celem jest podniesienie poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz ochrony informacji w sektorach publicznym, militarnym i prywatnym, a także promowanie wiedzy i dobrych praktyk wśród obywateli. Celami szczegółowymi są m.in.: rozwój krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, zwiększenie potencjału narodowego w zakresie technologii cyberbezpieczeństwa, budowanie świadomości i kompetencji społecznych w zakresie cyberbezpieczeństwa, wreszcie – zbudowanie silnej pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze cyberbezpieczeństwa²².

3. Wyzwanie dla zachowania bezpieczeństwa społeczeństwa

Przejdźcie do analizy rozważań w temacie wyzwań, jakie przynosi cyberprzestępczość dla bezpieczeństwa całego społeczeństwa, należy rozpocząć od ustalenia definicji zjawiska zagrożenia. Analiza literatury związanej z szeroko pojętym bezpieczeństwem pozwala stwierdzić, że sformułowanie pojęcia owego zagrożenia

²⁰ Formularz zgłoszenia nielegalnych treści w Internecie dostępny jest pod adresem: <https://dyzurnet.pl/zglos-nielegalne-tresci> oraz <https://incydent.cert.pl/#!/lang=pl>. [dostęp: 19.03.2023 r.].

²¹ Poradnik PBSG *Obowiązek zgłaszania incydentów bezpieczeństwa (Czy zgłaszanie incydentów bezpieczeństwa jest obowiązkowe?)*, <https://www.pbsg.pl/obowiazek-zglaszania-incydentow/>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

²² Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/krajowy-system-cyberbezpieczenstwa>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

jest zależne od tematyki, z jaką mierzy się autor badający takie zjawisko, niemniej kolokwialnie można dojść do wniosku, iż zagrożenie zawsze będzie traktowane jako zjawisko negatywne, mające doprowadzić do uszczuplenia w określonych dobrach, a przede wszystkim charakteryzujące się brakiem poczucia bezpieczeństwa. W ramach podjętych rozważań, przyjmijmy definicję przywołaną przez autorów *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, którzy to przedstawiają zagrożenie jako: „sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstawania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”²³. Możemy z niej wywnioskować, że owe zagrożenie łączy się wprost nierozdzielnie z pojawieniem się stanu niebezpiecznego dla otoczenia. W ramach przyjętej przez nas tematyki, owa definicja słusznie koncentruje swoje nasilenie wokół bezpieczeństwa społeczeństwa.

Zdefiniowanie środowiska cybernetycznego ma kluczowe znaczenie w procesie identyfikacji zagrożeń. Ta koncepcja nazywa się zespołem wszystkich elementów i czynników ściśle od siebie zależnych i wpływających na procesy informacyjne danego systemu poprzez wzmacnianie stanów pożądanych i przeciwdziałanie tym stanom niepożądanym. Elementami tego środowiska są wszelkie stacje robocze, terminale, koncentratory, serwery oraz wszelkie radiostacje lub linie radiowe związane z Siłami Zbrojnymi RP.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa podmiotów w cyberprzestrzeni mogą ujawniać się w jej wewnętrznych kuluarach lub poprzez działanie ze sfery zewnętrznej. Pierwsza kategoria wyszczególnionych zagrożeń może przejawiać się pośrednio, jak i bezpośrednio w stosunku do oddziaływania na działania podjęte przez podmiot wewnętrzny. Z kolei zewnętrzne zagrożenie będziemy łączyć przede wszystkim ze zjawiskami, które powstają wskutek działalności zewnętrznych podmiotów na dane środowisko. Skupiając swoje zainteresowanie na zagrożeniu wewnętrznym, konieczna będzie klasyfikacja występujących zagrożeń dla danego środowiska: nieuprawniony dostęp do zasobów oferowanych przez sieć, działania nacechowane znamionami kradzieży informacji i danych przez użytkowników wewnętrznych, niewłaściwe, niepożądane wykorzystywanie aplikacji w systemie, świadome wykorzystywanie niedoskonałości systemów i oprogramowań, awarie narzędzi cyberprzestrzeni czy też inne nieokreślone bliżej działania spowodowane przez człowieka. Nieautoryzowany dostęp do zasobów sieci oznacza, że nieautoryzowany użytkownik może uzyskać informacje, do których nie powinien mieć dostępu. Nieautoryzowany dostęp do informacji można uzyskać na trzy sposoby. Pierwszym z nich jest obszar centrali, do którego nieautoryzowani użytkownicy mogą uzyskać dostęp w głównych punktach dostępu, takich jak centrala – przykładowo może być to siedziba główna banku czy departament IT. Drugim obszarem zagrożenia wewnętrznego jest sytuacja, w której nieuprawniony użytkownik uzyska dostęp do poufnych informacji, z kolei ostatni obszar różni się od tego zdarzenia tym, że napastnik uzyska takie informacje poprzez włamanie się w procesie ich transmisji, np. zjawisko

²³ B. Zdrodowski., (red.) *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 172.

hackingu komputerowego. Wśród osób pozyskujących informacje i poufne dane wyróżnia się grupę Black Hat, czyli podmioty działające na pograniczu prawa, których celem przy włamaniu się do systemów czy też sieci komputerowych jest podniesienie własnej wartości i pokazanie swoich możliwości, oraz grupę White Hat, czyli osoby, które z góry unikają wyrządzenia poważnych szkód przy omijaniu zabezpieczeń w ochronie cyberprzestrzeni. Świadome wykorzystywanie luk w cyberprzestrzeni jest problematyką w głównej mierze dotyczącą m.in. źle zaprojektowanych kodów aplikacji czy błędów popełnianych przez poszczególnych użytkowników systemu.

Rozprzestrzeniająca się cyberprzestępczość stanowi pokłosie przeniesienia działań militarnych w sferę elektroniki. W ten sposób powstało nowe środowisko, które pozwala rozwijać się patologiom związanym z działaniami nie tylko przestępców, ale także terrorystów. Działania przestępcze w cyberprzestrzeni stanowią wyzwanie dla organów stanowiących prawo, ponieważ wyzwaniem jest obarczenie winą określonego podmiotu za popełniony czyn. Na społeczności międzynarodowej spoczywa więc ogromna odpowiedzialność utworzenia odpowiednich standardów i mechanizmów, które będą w stanie poprawić poziom bezpieczeństwa społeczeństwa na poziomie globalnym.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Nieadekwatne kary, niski poziom egzekwowania prawa, a w konsekwencji prawie nieistniejące konsekwencje prawne za przestępstwa w cyberprzestrzeni aniżeli w realnym świecie – tak obecnie wygląda rzeczywisty system radzenia sobie z cyberprzestępczością. Niewątpliwie cyberprzestrzeń otwiera przed społeczeństwem nową przestrzeń komunikacji tworzoną przez sieć powiązań internetowych, co pozwala użytkownikom nie tylko na łatwiejszą komunikację *online*, ale również na nawiązywanie relacji w czasie rzeczywistym. Ten nowy wymiar aktywności człowieka zdecydowanie odbiega charakterem od środowiska fizycznego, dlatego być może ten fakt stanowi przyczynę narastającego problemu legislacyjnego w unormowaniu przestępstw z zakresu cyberprzestrzeni. Zdecydowanie problematykę utworzenia dobrego, odpowiedniego prawa zakłóca szybkość zmian i przyspieszony postęp technologiczny. Te zjawiska nie powinny jednak blokować ustawodawcy w podjęciu starannego działania w celu unormowania przedstawionej problematyki – nie tylko ze względu na rekompensatę szkody dla pokrzywdzonych, ale także zapobiegnięcie kolejnym. Nieskończona liczba zagrożeń, jakie występują przy zbyt małej ilości rozwiązań wpływających na jej bezpieczeństwo, nie napawa optymizmem. Wzrastająca przestępczość w cyberprzestrzeni przy jednoczesnym odnotowanym znacznym spadku jej wykrywalności wymaga podjęcia skutecznych działań ukierunkowanych na odwrócenie tego trendu. Z pewnością powstanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości jest zmianą pozytywną, zasługującą na uznanie społeczeństwa. Konieczne jest jednak, by oprócz istnienia specjalnego organu, te podstawowe jednostki zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia, jakimi dysponuje informatyka śledcza do właściwego interpretowania śladów cyfrowych, co przyniesie efektywne skutki w zabezpieczeniu i wykryciu większej ilości dokonanych przestępstw. Żeby jednak ofiarowanie określonych utensylii implikowało

spodziewane pozytywne zmiany, konieczne jest początkowo odbycie specjalistycznych szkoleń w strukturze organów ścigania ukierunkowanych na poszczególne ogniwa, m.in. przestępstw hackerskich obejmujących udoskonaloną metodykę przeprowadzania postępowania przygotowawczego w sprawach cyberprzestępstw, jak też ścisła współpraca z ekspertami z tego zakresu. Jako kolejny wniosek *de lege ferenda*, należy zgłosić potrzebę zacieśnienia współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany informacji dotyczących zagadnień związanych z cyberprzestępczością, co jest tym bardziej uzasadnione w kontekście dbania o bezpieczeństwo społeczeństwa. Tylko kompleksowe zmiany wprowadzone na czas w polityce walki z cyberprzestępczością doprowadzą do pożądaných zmian w tej sferze.

Wnioski

Niezwykle szybko postępująca digitalizacja życia codziennego, której tempo znacznie wzrosło podczas pandemii COVID-19, spowodowała, że konieczne stało się wzmocnienie ochrony przed cyberatakami. Według oszacowania dokonanego przez Komisję Europejską, roczny koszt cyberprzestępczości dla światowej gospodarki w 2020 r. wyniósł aż 5,5 biliona euro²⁴. W listopadzie 2022 r. nastąpiła nowelizacja przepisów, celem zwiększenia inwestycji dotyczących cyberbezpieczeństwa. Wówczas wprowadzono Dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (tzw. „Dyrektywę NIS2”)²⁵, zapewniającą prawną ochronę dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Aktualizacja poprzedniej dyrektywy, o której była mowa wcześniej, obejmuje więcej sektorów i działań, a przede wszystkim usprawnia obowiązki składania sprawozdań, skupiając się również na bezpieczeństwie łańcucha dostaw. Adresatami nowej regulacji będą podmioty kwalifikowane jako średnie lub duże przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE²⁶, tzn. przedsiębiorstwa zatrudniające 50 lub więcej pracowników, o rocznych przychodach w wysokości 10 milionów euro albo rocznej sumie bilansowej do 43 milionów euro, przedsiębiorstwa zatrudniające 250 lub więcej pracowników, o rocznych przychodach w wysokości co najmniej 50 mln euro i/lub sumie bilansowej 43 mln euro lub wyższej. W przypadku takich podmiotów, jak: dostawcy usług łączności elektronicznej, monopole krajowe o szczególnym znaczeniu lub prowadzące

²⁴ Serwis Parlamentu Europejskiego, *Walka z cyberprzestępczością: nowe unijne przepisy o cyberbezpieczeństwie*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20221103STO48002/walka-z-cyberprzestepczoscia-nowe-unijne-przepisy-o-cyberbezpieczenstwie>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148).

²⁶ Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C (2003) 1422) (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36-41).

działalność transgraniczną oraz administracja publiczna, będą one obowiązane przestrzegać przepisów niezależnie od skali swej działalności.

Od daty wejścia w życie niniejszej Dyrektywy w dniu 16 stycznia 2023 r., państwa członkowskie mają 21 miesięcy na wprowadzenie jej postanowień do prawa krajowego. W Polsce oznacza to więc konieczność nowelizacji ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, co powinno nastąpić najpóźniej do 17 października 2024 r., a stosowanie najbardziej aktualnych przepisów – począwszy od 18 października 2024 r.

Bibliografia

- Bakalarczyk-Burakowska K., Ciekanowski Z., *Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, nr 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, Dz.U.UE.L.2016.194.1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148).
- Gogołek W., Cetera W., *Leksykon tematyczny. Zarządzanie, IT*, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Konwencja o cyberprzestępczości sporządzona w Budapeszcie w dniu 23 listopada 2001 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1514.
- Kosiński J., *Paradygmaty cyberprzestępczości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Stefanowicz M., *Cyberprzestępczość – próba diagnozy zjawiska*, „Kwartalnik Polityczny” 2017, nr 4.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, Dz.U. z 2021 r. poz. 2447.
- Ustawa z dnia 17 maja 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne Dz.U. z 2017 r. poz. 570.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, Dz.U. z 2022 r. poz. 1863.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2023 r. poz. 171.
- Wojciechowska-Filipek S., Ciekanowski Z., *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni Jednostki – Organizacji – Państwa*, DTP: CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2016.
- Wyka A., *Przedmowa*, [w:] F. Capra, *Punkt zwrotny. Nauka, społeczeństwo, nowa kultura*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987.

Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C (2003) 1422) (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36-41).

Zbrojewska M., Morozov V., Biedron S., Panskyi T., *Jak definiujemy cyberprzestępcstwo?*, „Informatyka, Automatyka, Pomiary w Gospodarce i Ochronie Środowiska” 2016, nr 2.

Zdrodowski B., (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

Formularze zgłoszenia nielegalnych treści w Internecie: <https://dyzurnet.pl/zglos-nielegalne-tresci> oraz: <https://incydent.cert.pl/#!/lang=pl> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Oficjalna strona internetowa Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości: <https://cbzc.policja.gov.pl/> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Poradnik PBSG, *Obowiązek zgłaszania incydentów bezpieczeństwa (Czy zgłaszanie incydentów bezpieczeństwa jest obowiązkowe?)*, <https://www.pbsg.pl/obowiazek-zgłaszania-incydentow/> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Przegląd Prasy PAP, *Hakerzy mają się w Polsce dobrze. Problem Policji*, <https://businessinsider.co.pl/technologie/cyberprzestepstwa-wPolsce-statystyki/zml1/7> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Serwis Parlamentu Europejskiego, *Walka z cyberprzestępczością: nowe unijne przepisy o cyberbezpieczeństwie*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20221103STO48002/walka-z-cyberprzestepczoscia-nowe-unijne-przepisy-o-cyberbezpieczenstwie> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/krajowy-system-cyberbezpieczenstwa> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cyberprzestrze%C5%84;2553915>, [dostęp: 19.03.2023 r.].

Intelligence January 2020 Cryptocurrency Anti-Money Laundering Report, 2019 Q4 Cipher Trace. Cryptocurrency Intelligence January 2020, <https://ciphertrace.com/wp-content/uploads/2020/02/cipherTrace-CAML-2019-Q4.pdf> [dostęp: 19.03.2023 r.].

Instytucja ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym

Martyna Dziedzic¹, Angelika Świącicka²

Wstęp

Instytucja ubezwłasnowolnienia ma niebagatelne znaczenie dla konstytucyjnego statusu jednostki, stanowi silną ingerencję w sferę praw osobistych człowieka, a także oddziałuje na podstawowe prawa obywatela w zakresie swobodnego kierowania swoim postępowaniem. Jej głównym celem jest ochrona interesów osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie. Dla odpowiedniego funkcjonowania tej instytucji konieczna jest spójność regulacji w zakresie różnych gałęzi prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego materialnego i proceduralnego oraz prawa opiekuńczego. Ponadto wymaga ona sięgnięcia do zagadnień z zakresu takich dziedzin nauki, jak psychologia i medycyna.

Ubezwłasnowolnienie jest możliwe, gdy choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe lub występowanie innego rodzaju zaburzeń powodują, że dana osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem - wówczas orzeka się ubezwłasnowolnienie całkowite, bądź też gdy jest w tym zakresie ograniczona i potrzebuje pomocy do prowadzenia swoich spraw – wówczas orzeka się ubezwłasnowolnienie częściowe.

1. Istota, rodzaje oraz przesłanki ubezwłasnowolnienia

Prawo materialne, czyli ustawa z dnia 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny³, normuje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia – częściowe i całkowite. Przesłanki ubezwłasnowolnienia częściowego będą analogiczne jak ubezwłasnowolnienia całkowitego. Różnica polega jedynie na tym, że stan osoby, która ma być ubezwłasnowolniona częściowo, nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, jednak potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw⁴.

Orzeczenie ubezwłasnowolnienia całkowitego możliwe jest w stosunku do osoby, która ukończyła lat 13, jeżeli na skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego bądź innego rodzaju zaburzeń psychicznych, głównie pijaństwa

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

³ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360), dalej: KC.

⁴ M. Gutowski, *Kodeks cywilny*. Tom I, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 150.

lub narkomanii, nie może kierować swym postępowaniem. Osoba pełnoletnia może zostać ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego bądź na skutek innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa bądź narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie będzie uzasadniać ubezwłasnowolnienia całkowitego, aczkolwiek potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw na podstawie art. 16 § 1 KC.

Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie jest pozbawiona zdolności do czynności prawnych i podlega opiece, chyba że w związku z art. 12 i art. 13 § 2 KC pozostaje jeszcze pod władzą rodzicielską. Tymczasem dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, która ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych, ustanawia się kuratelę zgodnie z art. 15 i art. 16 § 2 KC⁵.

Postępowanie o ubezwłasnowolnienie regulują przepisy art. 544 do 560¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego⁶ – dalej „k.p.c.”.

2. Postępowanie w przedmiocie ubezwłasnowolnienia

Postępowanie o ubezwłasnowolnienie, jak i uchyleniu ubezwłasnowolnienia lub jego zmianie na częściowe decyduje sąd w postępowaniu przed sądem okręgowym, który rozpoznaje sprawę w składzie 3 sędziów zawodowych (art. 544 k.p.c.). W sprawach tych właściwy jest sąd miejsca zamieszkania osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca jej pobytu. Wniosek o ubezwłasnowolnienie może zgłosić: małżonek osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo, a także jej przedstawiciel ustawowy.

Uczestnikami postępowania o ubezwłasnowolnienie są z mocy samego prawa, prócz wnioskodawcy: osoba, której dotyczy wniosek, jej przedstawiciel ustawowy i małżonek osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie (art. 546 § 1 k.p.c.). Postępowanie toczy się z udziałem prokuratora. Organizacje pozarządowe, do których zadań statutowych należy ochrona praw osób niepełnosprawnych, udzielanie pomocy takim osobom lub ochrona praw człowieka, mogą wstąpić do postępowania w każdym jego stadium. Uczestnikiem tego postępowania może być ponadto każdy zainteresowany w sprawie w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., tj. każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania i to zarówno o charakterze niemajątkowym, jak i majątkowym.

Niezwłocznie po wszczęciu postępowania sąd ma obowiązek wysłuchać osobę, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, w obecności dwóch biegłych: psychologa (który może ocenić sprawność intelektualną osoby wysłuchiwanej) oraz – w zależności od stanu zdrowia wysłuchiwanego i wskazanych we wniosku

⁵ A. Marciniak, *Kodeks postępowania cywilnego*. Tom II, K. Piasecki (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 608.

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1805 ze zm.).

przyczyn ubezwłasnowolnienia – psychiatry lub neurologa. Obecność biegłego psychologa oraz biegłego lekarza psychiatry lub neurologa przy pierwszym wysłuchaniu jest obligatoryjna. Nakaz niezwłocznego wysłuchania tej osoby ma zapewnić należytą ochronę jej interesów i umożliwić szybkie podjęcie decyzji w kwestii ustanowienia dla niej – stosownie do okoliczności – doradcy tymczasowego (art. 548 i n. k.p.c.) lub kuratora procesowego (art. 556 § 2 k.p.c.). Jeżeli wniosek o ubezwłasnowolnienie dotyczy osoby pełnoletniej, sąd może na wniosek uczestnika postępowania lub z urzędu, przy wszczęciu lub w toku postępowania, ustanowić dla niej doradcę tymczasowego. Doradca tymczasowy jest osobą, która w okresie przejściowym ma chronić interesy osoby pełnoletniej, która ma być ubezwłasnowolniona. Może być powołany do jej reprezentowania i do zarządu jej majątkiem.

Niezależnie od wysłuchania, osoba, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, musi być zbadana przez biegłego lekarza psychiatrę lub neurologa, a także psychologa. Opinia biegłych oprócz oceny stanu zdrowia psychicznego lub zaburzeń psychicznych albo rozwoju umysłowego osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, powinna zawierać umotywowaną ocenę zakresu jej zdolności do samodzielnego kierowania swoim postępowaniem i prowadzenia swoich spraw, uwzględniająca postępowanie i zachowanie się tej osoby. Sąd może, jeżeli na podstawie opinii dwóch biegłych lekarzy uzna to za niezbędne, zarządzić oddanie osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, pod obserwację w zakładzie leczniczym na czas nie dłuższy niż sześć tygodni. W wyjątkowych wypadkach sąd może termin ten przedłużyć do trzech miesięcy.

Postępowanie dowodowe powinno ustalić przede wszystkim stan zdrowia, sytuację osobistą, zawodową i majątkową osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, rodzaj spraw wymagających prowadzenia przez tę osobę oraz sposób zaspokajania jej potrzeb życiowych.

Orzeczenie w przedmiocie ubezwłasnowolnienia może zapaść tylko po przeprowadzeniu rozprawy. W postanowieniu o ubezwłasnowolnieniu sąd orzeka, czy ubezwłasnowolnienie jest całkowite, czy też częściowe i z jakiego powodu zostaje orzeczone. Sąd, który orzekł ubezwłasnowolnienie, zarządza z urzędu przesłanie sądowi opiekuńczemu odpisu prawomocnego postanowienia, którym orzekł ubezwłasnowolnienie. W razie oddalenia wniosku o ubezwłasnowolnienie sąd zawiadamia sąd opiekuńczy o ewentualnej potrzebie ustanowienia kuratora dla osoby niepełnosprawnej.

Orzeczenie sądu w przedmiocie ubezwłasnowolnienia może zostać zaskarżone apelacją. Sąd uchyli ubezwłasnowolnienie, gdy ustaną przyczyny, dla których je orzeczono. Ponadto sąd może w razie poprawy stanu psychicznego ubezwłasnowolnionego zmienić ubezwłasnowolnienie całkowite na częściowe. O ubezwłasnowolnieniu decyduje przede wszystkim aktualny stan zdrowia chorego oraz aktualnie występujący interes chorego w jego ubezwłasnowolnieniu lub potrzeba udzielenia mu pomocy do prowadzenia jego spraw. Uchylenie lub zmiana rodzaju ubezwłasnowolnienia możliwe są w sytuacji, gdy istnieje prawomocne postanowienie orzekające ubezwłasnowolnienie i gdy ustaną przyczyny, dla których je orzeczono.

Wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu może złożyć między innymi ubezwłasnowolniony, prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich.

3. Skutki ubezwłasnowolnienia

Skutki orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu całkowitym są daleko idące. Osoba ubezwłasnowolniona nie ma zdolności do czynności prawnych, a co za tym idzie, nie może skutecznie uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym. W świetle art. 14 k.c. czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest nieważna. Jedynie wyjątkowo, gdy osoba niezdolna do czynności prawnych zawarła umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, umowa taka staje się ważna z chwilą jej wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych. Skutki ubezwłasnowolnienia całkowitego są uregulowane także w innych niż kodeks cywilny ustawach. W szczególności daleko idącą konsekwencją jest brak możliwości zawarcia małżeństwa przez osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie (art. 11 § 1 k.r.o.)⁷, czy też powstanie ex lege pomiędzy tą osobą a małżonkiem rozdzielności majątkowej (art. 53 § 1 k.r.o.), w przypadku gdy osoba ubezwłasnowolniona pozostaje w związku małżeńskim. Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską (art. 13 § 2 k.c.).

Zakres najważniejszych czynności zabronionych osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie

Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może:

- Zawrzeć umowy;
- Sporządzić testamentu, ani go odwołać (opiekun nie może tego zrobić w jego imieniu), być wykonawcą testamentu;
- Zawrzeć małżeństwa (przeszkoda bezwzględna małżeństwa), konsekwencje także w sferze ustroju majątkowego (powstanie rozdzielności majątkowej);
- Sprawować władzy rodzicielskiej, traci władzę rodzicielską nad swoimi dziećmi – przysposobić, uznać dziecka (mężczyzna);
- Być opiekunem prawnym, kuratorem;
- Nie posiada czynnego i biernego prawa wyborczego (niemożność brania udziału w wyborach zarówno jako wyborca, jak i wybierany, niemożność wypowiedzania się w referendum);
- Wykonywać niektórych zawodów (np. sędziego, prokuratora, adwokata, urzędnika państwowego, notariusza);
- Sama podjąć decyzji o leczeniu, także leczeniu psychiatrycznym, wyrazić zgody na niektóre badania, operację (zgodę wyraża przedstawiciel ustawowy);
- Nawiązać stosunku pracy;
- Wziąć kredytu, pożyczki z banku;

⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, (t.j. tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.), dalej: k.r.o..

- Składać wniosków o pomoc socjalną;
- Odbierać renty socjalnej lub innych świadczeń, np. Alimentów.

Skutki ubezwłasnowolnienia częściowego nie są tak daleko idące jak ubezwłasnowolnienia całkowitego. W świetle art. 15 k.c. osoba ubezwłasnowolniona częściowo ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Zgodnie z ogólną zasadą z art. 17 k.c. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego. Wyjątki wynikają nie tylko z przepisów kodeksowych (art. 20, 21 i 22 k.c.), lecz również z ustaw szczególnych. Przykładowo, w świetle art. 22 § 3 kodeksu pracy⁸ osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku. Jeżeli jednak osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych dokonała sama jednostronnej czynności prawnej, do której ustawa wymaga zgody przedstawiciela ustawowego, czynność jest nieważna (art. 19 k.c.). Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę (art. 15 § 2 k.c.).

Wykaz czynności będących w kompetencji osoby ubezwłasnowolnionej częściowo lub do niej nienależących: osoba ubezwłasnowolniona częściowo może m.in. być spadkobiercą (ale sama nie może sporządzić testamentu), przyjąć darowiznę oraz nawiązać stosunek pracy i dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku (jeżeli jednak działania są sprzeczne dobru tej osoby, kurator może za zgodą sądu taki stosunek pracy rozwiązać). Natomiast osoba ubezwłasnowolniona częściowo nie może m.in. sprawować władzy rodzicielskiej, przysposobić dziecka, być opiekunem, kuratorem, posiadać czynnego i biernego prawa wyborczego (niemożność brania udziału w wyborach zarówno jako wyborca, jak i wybierany, niemożność wypowiedzania się w referendum) oraz wykonywać niektórych zawodów (np. sędziego, prokuratora, adwokata, urzędnika państwowego, notariusza).

4. Naruszenie praw osób ubezwłasnowolnionych

Istnieje niewiele badań, w których przeprowadzono analizę rzeczywistą, realizację celów ubezwłasnowolnienia, i wpływ jego osądzenia na losy osób ubezwłasnowolnionych. Po pierwsze Dragon i Marcol⁹, wprowadzając zaobserwowali, że rodziny chorych występujących z wnioskami o ubezwłasnowolnienie czynią to zwłaszcza w celu uzyskania prawa do pobierania renty chorego, a następnie przestają się nimi interesować, to jednak badacze nie przytoczyli bliższych danych

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

⁹ P. Dragon, R. Marcol, *Instytucja ubezwłasnowolnienia, jej istota i rodzaj w świetle obowiązujących przepisów prawa*, „Psychiatria Polska” 1970, nr IV, s. 197-201.

liczbowych. Dopiero wyniki badań Góraj¹⁰ pozwoliły bardziej szczegółowo prześledzić losy osób ubezwłasnowolnionych i stwierdzić, czy cele postawione we wnioskach o ubezwłasnowolnienie po kilku latach od jego orzeczenia względem osób chorych zostały zrealizowane. Badania te przeprowadzono 4-5 lat od orzeczenia ubezwłasnowolnienia (całkowitego bądź częściowego) względem 96 osób z ówczesnego województwa łódzkiego. Oceniano stopień realizacji celów ubezwłasnowolnienia i zmiany sytuacji socjalno-bytowej osób ubezwłasnowolnionych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że aż w 48,9% przypadków ubezwłasnowolnienie było niecelowe. W niczym nie zmieniło ono losów i sytuacji bytowej osób chorych i nie można uznać, by było w ich interesie. W świetle wyników powyższych badań, było wręcz odwrotnie, a mianowicie ubezwłasnowolnienie umożliwiło kuratorom i opiekunom niczym nieskrępowane korzystanie z rent chorych. Tym samym instytucja powołana do zapewnienia właściwej opieki lub pomocy zupełnie nie spełniła swego zadania, w szczególności wobec osób chorych psychicznie. W 21,9% badacze uznali, że ubezwłasnowolnienie sprawdziło się tylko częściowo, tj. zrealizowany został konkretny cel podany we wniosku, osoba ubezwłasnowolniona odniosła z tego pewną korzyść, ale nie wpłynęło to w istotny sposób na polepszenie jej warunków życia. Opiekunowie w tych przypadkach załatwili konkretne sprawy, lecz na tym zakończyła się ich opieka. Uregulowanie spraw majątkowych w tych przypadkach leżało jednak bardziej w interesie wnioskodawców niż ubezwłasnowolnionych. We wnioskach z badań podkreślono także niewspółmierność ograniczeń wynikających z instytucji ubezwłasnowolnienia z celami, którym służyła, jak na przykład umożliwienie formalnego odbioru renty czy uzyskanie dowodu osobistego.

Rzecznika Praw Obywatelskich podejmował wielokrotnie interwencje w zakresie ochrony praw osób ubezwłasnowolnionych wskazując, iż aktualnie stosowany model zastępczego podejmowania decyzji nie daje gwarancji faktycznej realizacji interesu osób pozostających pod opieką bądź kuratelą.

Dzięki działaniom Rzecznika, wszczętym we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym oraz Kliniką Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło w latach 2003 i 2004 lustrację akt sądowych spraw o ubezwłasnowolnienie prowadzonych w latach 2001-2002, w wyniku której stwierdzono, że nieprawidłowości w sprawach o ubezwłasnowolnienie w dalszym ciągu są raczej regułą a nie wyjątkiem (pisma o sygn. DSP II 5000/200/02 i DSP II 5000/49/07).

Następnie skutek wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny uznał wyrokiem z 7 marca 2007 r. art. 559 w związku z art. 545 § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego za niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co doprowadziło do zmiany KPC w zakresie postępowania w sprawach o ubezwłasnowolnienie (ustawa z 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

¹⁰ A. Góraj, *Wpływ ubezwłasnowolnienia na losy osób ubezwłasnowolnionych*, „Psychiatria Polska” 1982, nr XVI, s. 39-40.

cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2007 r., Nr 121, poz. 831) i upodmiotowienia osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie¹¹.

W dniu 3 listopada 2015 roku Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie zasad umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej¹². Na podstawie art. 38 Ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego osoby niezdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych na skutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego mogą być umieszczane w domach pomocy społecznej, pod warunkiem wyrażenia zgody osobiście lub przez ich przedstawiciela ustawowego¹³. Zdaniem Rzecznika pobyt w domach pomocy społecznej często skutkuje pogorszeniem stanu psychicznego osób w nich przebywających, szczególnie w zakresie ich zdolności do komunikacji i integracji ze społeczeństwem. Niestety w przypadku umieszczenia w nich osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego wydanego na skutek działania jej opiekuna osoba ta nie ma możliwości kwestionowania decyzji sądu. Zgodnie z art. 573 § 1 k.p.c. w zw. z art. 66 k.p.c. w zw. z art. 65 k.p.c. osoba fizyczna niemająca zdolności procesowej, a pozostająca pod opieką, może dokonywać czynności procesowych jedynie za pomocą swego przedstawiciela. Nawet w sytuacji zmiany okoliczności będących podstawą orzeczenia, takich jak poprawa stanu zdrowia lub perspektywa korzystania z opieki osób trzecich, osoba ubezwłasnowolniona nie ma możliwości samodzielnego złożenia wniosku do sądu opiekuńczego w przedmiocie zmiany wydanego orzeczenia.

Zdaniem prof. Teresy Gardockiej, na podstawie badań prowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, można stwierdzić, że „złożenie wniosku o skierowanie osoby bez jej zgody do domu pomocy społecznej nie zawsze ma na względzie dobro tej osoby”¹⁴. Tymczasem na podstawie regulacji zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, jeżeli osoba ubezwłasnowolniona całkowicie przebywa w domu pomocy społecznej na wniosek opiekuna, pobyt ten ustawa traktuje jako "dobrowolny" niezależnie od woli tej osoby. Obowiązująca regulacja była już przyczyną wydania dwóch wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

¹¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12161132920.pdf>, [dostęp: 15.03.2023 r.].

¹² Rzecznik Praw Obywatelskich, Wniosek do TK w sprawie umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_TK_ws_zasad_umieszczania_osob_ubezwlasnowolnionych_w_domach_pomocy_spolecznej_0.pdf, [dostęp: 15.03.2023 r.].

¹³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, (Dz.U. Z 2011 r. Nr 231, poz. 1375).

¹⁴ T. Gardocka, *Problematyka umieszczania osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo w domach pomocy społecznej w kontekście gwarancji procesowych*, „Prawo w działaniu” 2011, nr 9, s. 11.

przeciwko Polsce, a orzeczenia te nie zostały przez Polskę jak dotąd wykonane¹⁵. Na naruszenie praw osób ubezwłasnowolnionych całkowicie Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę również w piśmie z dnia 21 marca 2013 r. do ministra sprawiedliwości¹⁶.

Zgodnie z art. 113 § 1 k.r.o. prawo do kontaktów rodziców z dziećmi jest niezależne od zakresu ich władzy rodzicielskiej. Szczególnie dla osób niepełnosprawnych umysłowo podtrzymywanie więzi rodzinnych jest niezbędne dla ich rozwoju i stabilizacji emocjonalnej. Tymczasem w obecnym systemie prawa nie istnieje możliwość sądowego ustalenia kontaktów między rodzicem lub innym członkiem rodziny a pełnoletnią osobą, która jest ubezwłasnowolniona całkowicie. Praktyczny wymiar zagadnienia powstaje m.in. w sytuacji, gdy rodzice ubezwłasnowolnionego rozstali się, a jeden z nich, będąc opiekunem prawnym, nie wyraża zgody na wizyty byłego małżonka. W orzecznictwie przyjmuje się, że po osiągnięciu przez dziecko pełnoletniości nie jest możliwe sądowe ustalenie kontaktów, nawet w sytuacji, gdy pełnoletnia osoba nie ma zdolności do czynności prawnych¹⁷. Ustawodawca w art. 168 k.r.o. przewidział możliwość wydania przez sąd opiekuńczy zarządzenia w sytuacji, gdy opiekun prawny nie sprawuje należycie opieki. Instytucja ta nie jest jednak odpowiednia, ponieważ przedmiotem zarządzenia nie może być nakazanie określonego zachowania opiekunowi, jeśli takiego obowiązku nie nakłada przepis ustawy¹⁸. Pomimo interwencji Rzecznika, sytuacja prawna tych osób jak dotąd nie uległa zmianie.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 1 czerwca 2010 r. zwrócił się do ministra sprawiedliwości z wnioskiem o przedstawienie wyjaśnień w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych częściowo¹⁹. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu pozbawione są prawa udziału w referendum i prawa wybierania²⁰. Konstytucja nie uzależnia posiadania tego prawa od rodzaju ubezwłasnowolnienia, tym samym

¹⁵ Por. wyrok ETPCz z 16 października 2012 r., Kędzior v. Polska, skarga nr 45026/07 https://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Kedzior_przeciwko_Polsce_skarga_nr_45026_07_wyrok_z_dnia_16_pazdziernika_2012_r..pdf, [dostęp: 12.05.2023 r.], oraz wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 2014, K.C. v. Polska, skarga nr 31199/12, https://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_K_C_przeciwko_Polsce_skarga_nr_31199_12_wyrok_z_dnia_25_listopada_2014_r..pdf, [dostęp: 12.05.2023 r.].

¹⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej z rodziną bądź innymi osobami bliskimi, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/07/678199/1710136.pdf>, [dostęp: 15.03.2023 r.].

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych częściowo, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2010/05/647849/1488928.pdf>, [dostęp: 15.03.2023 r.].

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

pozbawia osoby ubezwłasnowolnione częściowo czynnego i biernego prawa wyborczego. Prawdopodobnie ta regulacja może być wątpliwa z perspektywy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom orzekł, że przepis prawa krajowego pozbawiający osobę częściowo ubezwłasnowolnioną czynnego prawa wyborczego jest sprzeczny z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²¹. W ocenie Trybunału regulacja nieuchronnie pozbawiająca osoby ubezwłasnowolnione prawa do głosowania, bez wcześniejszego zbadania ich możliwości intelektualnych i świadomości politycznej, stanowi przejaw niesłusznej dyskryminacji. Polska jako sygnatariusz niniejszej Konwencji jest zobowiązana do podjęcia prac legislacyjnych w celu uregulowania tej kwestii, mając na uwadze również perspektywę składania przez polskich obywateli potencjalnych skarg do Trybunału. Ze względu na nieudany charakter wskazanej interwencji, w dniu 7 października 2015r. Rzecznik skierował wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zainicjowanie prac legislacyjnych w niniejszej sprawie²².

5. Zmiany w kwestii ubezwłasnowolnienia

Na początek, warto zwrócić uwagę na dwie sytuacje. Po pierwsze, przepisy konstruujące przesłanki materialnoprawne ubezwłasnowolnienia częściowego i całkowitego, nie zostały zmodyfikowane od 53 lat, czyli od 1964 r., kiedy zostały wprowadzone do systemu prawnego w Polsce.

Po drugie nowelizacja przepisów Kodeksu postępowania cywilnego z zakresu instytucji ubezwłasnowolnienia, została wykonana tylko dwukrotnie, ustawami, które uchwalono w 2007 r.²³, a później w 2009 r.²⁴.

Przedmiotowe przepisy obejmują art. 544-560 w Kodeksie postępowania cywilnego. Zostały one znowelizowane ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy. Inspiracją dla przygotowania nowelizacji była krytyczna ocena postępowań w przedmiocie ubezwłasnowolnienia, która została przeprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a potwierdzona wynikami badań podjętych w Departamencie Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Wskutek tych działań został sformułowany wniosek o nowelizację, zgodnie, z którym unormowania Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego w przedmiotowym zakresie wydają się być wystarczające, natomiast praktyka ich stosowania jest dalece niezadowolająca. Przygotowano, zatem projekt nowelizacji ustawy z uzasadnieniem, że zasadniczym

²¹ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 304.

²² Rzecznik Praw Obywatelskich, Wniosek do Prezydenta RP w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezydenta_RP_ws_praw_wyborczych_osob_ubezwlasnowolnionych.pdf, [dostęp: 16.03.2023 r.].

²³ Ustawa z 9.05.2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121 poz. 831).

²⁴ Ustawa z 17.12.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 7 poz. 45).

celem przedmiotowej nowelizacji ma być „zwiększenie ochrony interesów osób, których dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie”. Nowelizacja uwzględniła zmianę art. 559 k.p.c., która niewątpliwie inspirowana była wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym, że ten właśnie przepis, nieprzynajmniej samej osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do złożenia wniosku o uchylenie albo zmianę zakresu ubezwłasnowolnienia, jest ewidentnie niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji RP.

Polskie propozycje zmian w kwestii ubezwłasnowolnienia. Od kilku lat w Polsce debatuje się nad zmianami w przepisach dotyczących ubezwłasnowolnienia.

Charakterystyka wszystkich proponowanych zmian wymaga osobnego opracowania, jednak, na potrzeby tej pracy przytoczone zostaną te najważniejsze. W projekcie nowelizacji kodeksu cywilnego proponuje się m.in. pozostawienie instytucji prawnej, odpowiadającej w skutkach obecnemu ubezwłasnowolnieniu całkowitemu, wraz z jego konsekwencjami, tj. pozbawieniem zdolności do czynności prawnych, przy nieznacznej zmianie przesłanek jego zastosowania, natomiast pomija się zupełnie instytucję obecnie nazywaną „ubezwłasnowolnieniem częściowym”.

Zmiany obrazują przekonanie projektodawców, że istnieją przypadki osób, dla których potrzeba ustanowienia całkowitego ubezwłasnowolnienia jest ewidentna, natomiast w sytuacjach, w których osoba jest w stanie kierować swoimi sprawami, ubezwłasnowolnienie częściowe jest zbędne, przy czym ewentualne powołanie kuratora może nastąpić na mocy art. 183 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a reżim ochronny wynikający z przepisów o wadach oświadczenia woli jest rozwiązaniem wystarczającym²⁵.

Eksperci, analizujący potencjalne efekty nowelizacji, stoją na stanowisku, że wprowadzenie powyższych zmian oddaliłoby system polski od nowszych rozwiązań europejskich. Wedle systemów państw zagranicznych dla „najcięższych przypadków” przewiduje się status ograniczonej zdolności do czynności prawnych, a w Polsce chce się z niej zrezygnować, na rzecz utrzymania kształtu „ubezwłasnowolnienia całkowitego”. Nie uwzględnia się przy tym jego zdecydowanej krytyki zarówno w sferze dogmatyczno-prawnej, jak i praktycznej, a także wniosków Trybunału Konstytucyjnego oraz rozwoju myśli i praktyki międzynarodowej.

Krytyka instytucji ubezwłasnowolnienia pomimo tak szerokich uzasadnień ustawodawcy w kwestii ustanowienia tej instytucji, odzywa się wiele głosów krytycznych. W opinii przeciwników tej instytucji, jak również w odczuciu społecznym, ma ona charakter dyskryminujący. W celu poparcia powyższej tezy przywołuje się często art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej,

²⁵ U. Ernst, *Ubezwłasnowolnienie*, „Transformacje prawa prywatnego” 2010, nr 4, s. 31.

albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw²⁶.

Warto zwrócić uwagę na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia, który uważa, że jest ona całkowicie niekonstytucyjna i powinna zostać zniesiona oraz zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji. Domaga się także tego samo środowisko osób z niepełnosprawnościami²⁷.

W ocenie Rzecznika ubezwłasnowolnienie w pierwszej kolejności narusza fundamentalną zasadę ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji). Stanowisko takie RPO prezentował wcześniej w toku procedury legislacyjnej, mającej na celu zmianę Kc w tym zakresie, toczącej się w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości. W wyniku jej prac powstawał projekt znoszący ubezwłasnowolnienie, który zarzucono wraz z likwidacją Komisji w grudniu 2015 r. W 2018 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało rację RPO, że zmiany są konieczne, ale muszą poczekać, „z uwagi na inne priorytetowe projekty i zadania”²⁸.

We wrześniu 2018 r. inne stanowisko zaprezentował przedstawiciel rządu podczas dialogu z Komitetem ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w Genewie, w ramach badania przez Komitet polskiego raportu z wykonywania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (przyznaje im ona zdolność do czynności prawnych). Przedstawiciel rządu zapowiedział, że w MS zostaną podjęte prace koncepcyjne nad zmianą w zakresie ubezwłasnowolnienia. Kierunku zmian nie określono.

W rekomendacjach dla Polski z października 2018 r. Komitet ONZ zalecił m.in. likwidację instytucji ubezwłasnowolnienia²⁹.

Podsumowanie

Instytucja ubezwłasnowolnienia jest najbardziej radykalną formą opieki prawnej państwa nad obywatelem. Ubezwłasnowolnienie powinno być rozstrzygane jedynie w uzasadnionych przypadkach, gdyż stanowi silną ingerencję w zakresie swobodnego kierowania swoimi działaniami. Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie powinno toczyć się z poszanowaniem godności oraz jedynie w celu ochrony interesów osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie.

Ingerencja w prawa i wolności człowieka budzi kontrowersje, w szczególności w przedmiocie jej słuszności oraz celowości. Wokół niej toczą się coraz bardziej

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997, Nr 78 poz. 483.).

²⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-popiera-petycje-w-sprawie-zniesienia-instytucji-ubezwlasnowolnienia> [dostęp: 20.12.2023 r.].

²⁸ Ibidem.

²⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/RPO-do-trybunalu-ubezwlasnowolnienie-calkowicie-niekonstytucyjne>, [dostęp: 20.12.2023 r.].

ożywiona dyskusja, w której toku podnoszone są wątpliwości, co do dopuszczalności stosowania tej instytucji w nowoczesnym systemie prawnym. W konsekwencji są zgłaszane postulaty likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej modelem wspomaganego podejmowania decyzji.

Bibliografia

- Dragon P., Marcol R., *Instytucja ubezwłasnowolnienia, jej istota i rodzaj w świetle obowiązujących przepisów prawa*, „Psychiatria Polska” 1970, nr IV.
- Ernst U., *Ubezwłasnowolnienie*, „Transformacje prawa prywatnego” 2010, nr 4.
- Gardocka T., *Problematyka umieszczania osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo w domach pomocy społecznej w kontekście gwarancji procesowych*, „Prawo w działaniu” 2011, nr 9.
- Góraj A., *Wpływ ubezwłasnowolnienia na losy osób ubezwłasnowolnionych*, „Psychiatria Polska” 1982, nr XVI.
- Gutowski M., *Kodeks cywilny. Tom I*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997, Nr 78 poz. 483.).
- Marciniak A., *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II*, K. Piasecki (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Nowicki A. M., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, (Dz.U. Z 2011 r. Nr 231, poz. 1375).
- Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych częściowo,
- Ustawa z 17.12.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 7 poz. 45).
- Ustawa z 9.05.2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121 poz. 831).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, (t.j. tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

Źródła internetowe

<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2010/05/647849/1488928.pdf>,
[dostęp: 15.03.2023 r.].

<https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12161132920.pdf>, [dostęp: 15.03.2023 r.].

Por. wyrok ETPCz z 16 października 2012 r., Kędzior v. Polska, skarga nr 45026/07
https://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Kedzior_przeciwko_Polsce_skarga_nr_45026_07_wyrok_z_dnia_16_pazdziernika_2012_r..pdf,
[dostęp: 12.05.2023 r.] oraz wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 2014, K.C. v. Polska, skarga nr 31199/12, https://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_K.C._przeciwko_Polsce_skarga_nr_31199_12_wyrok_z_dnia_25_listopada_2014_r..pdf, [dostęp: 12.05.2023 r.].

Rzecznik Praw Obywatelskich, Wniosek do Prezydenta RP w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezydenta_RP_ws_praw_wyborczych_osob_ubezwlasnowolnionych.pdf, [dostęp: 16.03.2023 r.].

Rzecznik Praw Obywatelskich, Wniosek do TK w sprawie umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_TK_ws_zasad_umieszczania_osob_ubezwlasnowolnionych_w_domach_pomocy_spolecznej_0.pdf, [dostęp: 15.03.2023 r.].

Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej z rodziną bądź innymi osobami bliskimi, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2011/07/678199/1710136.pdf>, [dostęp: 15.03.2023 r.].

Prawne aspekty patologii społecznych w Polsce – wybrane zagadnienia

Paulina Dziedzic¹, Mateusz Dziedzic²

Wstęp

Zjawiska patologii społecznych towarzyszą człowiekowi od tysięcy lat. Istnieje więc potrzeba poznawania zjawisk patologii społecznych, aby skutecznie podejmować działania interwencyjne, które są przedmiotem profilaktyki i resocjalizacji. Zazwyczaj ludzie, kiedy używają terminu „patologie społeczne” identyfikują je ze środowiskami dysfunkcyjnymi oraz towarzyszącymi im zachowaniami. W wyniku tego zdarza się, że patologia bywa mylona z niedostatkiem, ubóstwem czy też biedą. Chociaż patologie mogą rzeczywiście prowadzić do zubożenia, czyli z ekonomicznego punktu widzenia do braku wystarczających środków na funkcjonowanie gospodarstwa patologii społecznej, ale nie zawsze jest jej wynikiem³.

1. Definiowanie patologii społecznych

Pojęcie „patologia” pochodzi od greckiego słowa „páthos”, które oznacza cierpienie, ale także chorobę. „Logos” oznacza z kolei to „nauka”. Zatem „patologia” może być określana jako nauka o cierpieniu⁴. Pojęcie to istnieje od wieków w medycynie i używane jest do opisu czynników wywołujących chorobę. Pojęcie to występuje w naukach humanistycznych do określenia zachowań ludzkich, które skierowane są przeciwko powszechnie akceptowanym wartościom i normom społecznym⁵.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

³ I. Urych (red.), *Spoleczne uwarunkowania bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia psychologii i socjologii*, Część 3, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2021, s. 112.

⁴ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 11.

⁵ A. Dobieszewski, *Przyczyny i przejawy patologii społecznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2004, nr 1, s. 153.

Patologia jest określana także jako:

- Zjawiska społeczne, w których ludzie i określone grupy społeczne działają w sposób niezgodny z normami moralnymi, a w niektórych przypadkach prawnymi, obowiązującymi w danej społeczności⁶;
- Nienormalne warunki społeczne w instytucjach, środowiskach lub systemach, które wytwarzają, ułatwiają lub podtrzymują reakcje patologiczne u osób żyjących w takich warunkach⁷.

Próby zdefiniowania patologii społecznej oraz określenia czym ona dokładnie jest podjęło wielu naukowców.

Adam Podgórecki, socjolog prawa, twórca polskiej szkoły patologii społecznej, podał definicję „patologii społecznej”, twierdząc że jest to „ten rodzaj zachowania, ten typ instytucji, ten typ funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej niedającej się pogodzić sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami, które w danym społeczeństwie są akceptowane”⁸. Definicja ta, uznawana jest za klasyczną definicję w naszym kraju i jest często cytowana przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Zauważyć jednak można, iż nie jest ona precyzyjna⁹. Zatem należy przyrzeć się innym próbom zdefiniowania tego terminu.

Inny socjolog, Jerzy Kwaśniewski, twierdzi natomiast, że termin „patologia” odnosi się do wielu rodzajów zła społecznego. Definiuje „zło” jako: „cechy życia zbiorowego, które w żaden sposób nie dadzą się pogodzić z uznawanymi i akceptowanymi powszechnie wartościami społecznymi. Negatywne skutki mogą przynosić różne postawy i działania jednostek, grup i zbiorowości, stosunki między ludźmi i grupami społecznymi, sposoby zarządzania, sposoby rozwiązywania napięć i konfliktów, działania sformalizowanych instytucji, urzędów, organizacji czy systemów politycznych, społecznych itp.”¹⁰.

Andrzej Gaberle, polski prawnik i kryminolog uważał zaś, iż to pojęcie, powinno być używane dla: oznaczenia jednolitej klasy zjawisk, jak i dla wskazania kryteriów pozwalających na odróżnienie zjawisk patologicznych od niepatologicznych oraz dla objęcia kręgu zjawisk, który nie pokrywa się z kręgiem zjawisk objętych podobnymi terminami. Definiuje ją jako: „zachowanie działające destrukcyjnie

⁶ K. Dymek-Balcerek, *Patologie zachowań społecznych*, wyd. 3, Wydawnictwo Politechnika Radomska, Radom 2000, s. 55.

⁷ Ibidem.

⁸ A. Podgórecki, *Patologia życia społecznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969, s. 24-25.

⁹ https://www.profesor.pl/mat/na7/na7_b_macioszek_030721_1.php?id_m=5428, [dostęp: 20.04.2023 r.].

¹⁰ J. Kwaśniewski, *Patologia społeczna. Wybrane problemy*, Wydawnictwo WSPS, Warszawa 1991, s. 23.

na społeczeństwo (lub jego elementy), a przy tym niezgodne z wartościami powszechnie uznanymi w danym kręgu kulturowym”¹¹.

Irena Pospiszyl, polska pedagog resocjalizacyjna i patolog społeczny stwierdziła, że poprawną definicją „patologii społecznej” jest definicja sformułowana przez J. Malca, która określa ją, jako: „ogół przypadków śmierci, obniżenia poziomu moralnego, pogorszenia samopoczucia i strat materialnych spowodowanych naruszeniem reguł prakseologicznych, moralnych i prawnych oraz postępowaniem autodestruktywnym”¹².

Do oceny zjawisk dewiacyjnych autor definicji stosuje trzy podstawowe kryteria jakimi są:

1. Śmierć ludzi, osłabienie ich odporności fizycznej i psychicznej, wzrost zachorowalności i chorobowości, uszkodzenia ciała, nasilenie stresów;
2. Internalizację wadliwych norm i wzorców;
3. Straty mienia¹³.

Pogląd jaki został wyznaczony przez Malca w tej kwestii to to, iż za patologiczne należałoby uznać te zachowania, które wyrządzają krzywdę ofierze lub sprawcy, jednocześnie dopuszczając zachowania, które są osobistym wyborem osoby dorosłej i współuczestników związku, nawet jeśli naruszają one moralność lub standardy ról społecznych¹⁴.

Patologia społeczna, jest również określona terminami bliskoznacznymi jak: dezorganizacja, anomia, zachowanie dysfunkcyjne i dewiacja społeczna.

Można zauważyć, że w pracach socjologicznych istnieją dwa sposoby wyróżniania zachowań dewiacyjnych.

Pierwszy z tych sposobów polega na wyliczeniu typów zachowań, które uznaje się za dewiacyjne (lub patologiczne). Takie wyliczenie może prowadzić do powstania katalogu zachowań dewiacyjnych (patologicznych), jednak nie twierdzi się na ogół, że katalog tego rodzaju jest wyczerpujący¹⁵.

Drugi z kolei sposób polega na uzależnieniu zaliczenia danego zachowania do kategorii dewiacji od stwierdzenia niezgodności tego zachowania ze wzorem zachowania, wartością, normą, porządkiem społecznym, standardem, celem społecznym, regułą, oczekiwaniem, by wymienić tylko najczęściej spotykane określenia¹⁶.

W potocznym rozumieniu zachowanie dewiacyjne oznacza zachowanie społecznie nieakceptowane, odbiegające od norm, oceniane negatywnie, uznawane za niewłaściwe.

¹¹ A. Gaberle, *Patologia społeczna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993, s. 17-18.

¹² I. Pospiszyl, op. cit. s. 17.

¹³ Ibidem, s. 18.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ T. Gizbert-Studnicki, J. Macharski, *O pojęciu dewiacji w socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 37, s. 231-245.

¹⁶ Ibidem.

Dewiacja wiąże się z koncepcją kontroli społecznej: dewiacja jest postrzegana jako zagrożenie dla społeczności, a więc w celu jej przeciwdziałania wdrażane są procedury prewencyjne, represyjne i karne.

W każdej ze społeczności istnieją jakieś zbiory norm, zasady i wzorów postępowania. Mogą one być albo narzucane przez systemy prawne, religijne czy moralne bądź też akceptowane i uznawane przez społeczeństwo za sprawiedliwe i "normalne". Osoby, które łamią te zasady, odrzucają te wzorce postępowania lub ich nie przyjmują, otrzymują etykietę dewiantów i często są izolowani od reszty społeczeństwa.

Dewiacja zawsze jest postrzegana jako zagrożenie i niebezpieczeństwo dla społeczeństwa, co uruchamia różnorodne mechanizmy kontroli społecznej, które mają na celu neutralizację tego zagrożenia.

Istnieją różne formy dewiacji w zależności od rodzaju reguł, które są łamane: prawne, religijne, moralne, społeczne.

Formy zachowania, które były lub są nadal uważane za dewiacyjne to: przestępczość, przestępczość nieletnich, przemoc, samobójstwo, nadużywanie narkotyków, alkoholizm, homoseksualizm i choroby psychiczne.

Jak wiadomo, systemy prawa i moralności oraz wzorce zachowań uznawanych za społecznie sprawiedliwe i akceptowalne zmieniały się na przestrzeni wieków i różniły w zależności od cywilizacji, również rodzaje zachowań uznawanych za dewiacyjne zmieniają się w czasie i przestrzeni. Można więc powiedzieć, że ten sam czyn, dokonany w dokładnie taki sam sposób i z takimi samymi konsekwencjami materialnymi, jest uznawany za dewiacyjny lub nie, w zależności od tego, w jakim miejscu i czasie ma miejsce oraz czy istnieje zakazujący go przepis, czy też nie.

2. Przyczyny patologii społecznych

Co jest przyczyną patologii społecznych? Jakie są źródła tego zjawiska? Na te pytania próbowali i dalej próbują odpowiedzieć naukowcy z dziedziny socjologii. W ten sposób na gruncie tej nauki funkcjonują różne teorie wyjaśniające źródła patologii społecznej. Wśród tych źródeł największą popularność zyskały sobie:

- Teoria napięć strukturalnych;
- Teoria konfliktu;
- Teoria naznaczenia (etykietowania);
- Teoria kontroli (decydującego wpływu);
- Teoria zróżnicowanych powiązań¹⁷.

1. **Teoria napięć strukturalnych.** Teoria ta wywodzi się z teorii anomii opisanej przez Durkheima. Durkheim uważał, że pewne formy dewiacji wynikają po części z anomii, czyli braku norm społecznych, które regulują i ograniczają indywidualne zachowania¹⁸. Teoria napięć strukturalnych opisuje sytuację,

¹⁷ J. H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1998, s. 182-186.

¹⁸ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 113.

w której typowe normy kierujące zachowaniem nie są już dłużej odpowiednie ani skuteczne¹⁹. W każdym ze społeczeństw istnieją kulturowo zdefiniowane pojęcia sukcesu oraz prawomocne środki służące do jego osiągnięcia. Wysoki poziom patologii powstaje, kiedy legalne możliwości osiągnięcia sukcesu są ograniczone. Prowadzi to do napięcia strukturalnego, które występuje między celami, a środkami, u tych którzy nie mają możliwości, aby uzyskać dostęp do prawomocnych środków²⁰. Według tej teorii źródłem patologii są struktury społeczne i kultura, a nie sama jednostka. Teoria ta jest bardzo przydatna do analizy źródeł patologii w społeczeństwach o ogromnych nierównościach społecznych, zwłaszcza w klasie niższej²¹. Richard Merton wymienia cztery możliwe reakcje na napięcia między celami kulturalnymi a środkami instytucjonalnymi:

1. Innowacyjna – akceptuje cele kulturowe, ale nie zgadza się ze środkami instytucjonalnymi;
 2. Rytualistyczna – akceptuje środki instytucjonalne, unikając celów kulturowych;
 3. Wycofanie się – porzuca zarówno środki instytucjonalne jak i cele kulturowe;
 4. Bunt – porzuca zarówno środki instytucjonalne jak i cele kulturowe, zastępując je innymi środkami i celami²².
2. **Teoria konfliktu.** Teoria konfliktu akcentuje, iż „osoby należące do klas niższych, kobiety i wiele mniejszości etnicznych nie mają takiego samego dostępu do środków zapewniających osiąganie sukcesu jak na przykład bogaci biali mężczyźni. Dostęp do legalnych środków jest zatem warstwowym dobrem, które staje się przyczyną konfliktów. Teoria konfliktu podkreśla również, że ci, którzy sprawują władzę, określają także – w najkorzystniejszy dla siebie sposób – co jest sukcesem, a zatem cele, do których należy dążyć, oraz jakie środki są legalne, a jakie nielegalne”²³. Teoria ta wskazuje, w jaki sposób struktura ekonomiczna społeczeństwa wpływa na sferę polityczną, szczególnie w określaniu pewnych działań jako kryminalnych czy patologicznych pod innym względem. Podobnie jak wspomniana wcześniej teoria napięć strukturalnych ujęcie to wskazuje na źródło zachowań patologicznych w obrębie struktury społecznej, a w nie jednostce²⁴.
3. **Teoria naznaczania (etykietowania)** głosi, że zachowanie jednostek kształtowane jest przez reakcje, opinie i osądy innych ludzi. Ludzie często doczepiają innym etykietkę, „łatkę” np. alkoholika czy narkomana. Osoba, której dotyczy taka ocena w wielu przypadkach zaczyna się zachowywać w taki sposób,

¹⁹ A. Dobieszewski, *Przyczyny i przejawy*. op. cit. s. 154.

²⁰ Ibidem, s. 154-155.

²¹ Ibidem, s. 155.

²² N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, op. cit., s. 113.

²³ J. H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*. op. cit., s. 183.

²⁴ A. Dobieszewski, *Przyczyny i przejawy*. op. cit., s. 155.

aby określenie do niej pasowało. Nie stara się pokazać, że ludzie się mylą, a jedynie utwierdza ich w przekonaniu, że ich osąd był słuszny. Takie etykiety wypychają ludzi w rolę dewiantów. Presja ta łączy się z niemożnością nawiązania do niedewiacyjnych więzi interpersonalnych²⁵.

4. **Teoria kontroli (decydującego wpływu)** zakłada, że ci, którzy zachowują się w sposób patologiczny, mają „słabe więzi z innymi ludźmi, niewiele zainwestowanych w sfery niedewiacyjne, mniej czasu i energii poświęcali na dostosowanie się do obowiązujących norm, nie mają też wyrobionych przekonań co do słuszności takiego postępowania”²⁶. Teoria ta opiera się na najbardziej pesymistycznym pojmowaniu natury ludzkiej, uważanym za moralnie słabą. Człowiek jest z natury bardziej skłonny do łamania praw niż do ich przestrzegania.
5. **Teoria zróżnicowanych powiązań.** Teoria ta głosi, że jednostki uczą się przestępczości w trakcie socjalizacji²⁷. To właśnie poprzez interakcje z osobnikami patologicznymi „jednostki rozwijają taki rodzaj przekonań, postaw i wartości, jaki sprawia, że są one mniej lub bardziej chętne do stosowania się do norm przestępczych. Popęlanie przestępstwa w znacznej mierze zależy od natury wpływu i ilości czasu, jaki ludzie spędzają z innymi, którzy popierają i kształtują zachowania dewiacyjne”²⁸.

Warunkami koniecznymi do zaistnienia patologii społecznych są:

- naruszenie norm i wartości społecznych,
- destruktywność zachowania, mierzona skalą potępienia społecznego,
- występowanie w większej zbiorowości lub nawet w skali masowej,
- potrzeba wykorzystania zbiorowej siły w celu przeciwstawienia się i walki z tego typu problemami²⁹.

Źródeł tego negatywnego zjawiska jakimi są patologie społecznych należy doszukiwać się również w:

- osłabieniu więzi społecznych, zakłóceniu w stosunkach międzyludzkich i zachwianiu społecznej kontroli zachowań ludzi i ich poczucia dobra i zła,
- wzroście napięcia między potrzebami i aspiracjami a możliwościami ich urzeczywistnienia na określonym poziomie i w określonym czasie, przy jednocześnie niesprawiedliwym podziale już wytworzonych dóbr,
- zagrożeniu bezpieczeństwa jednostki, a zwłaszcza potęgowaniu się jego zagrożenia,

²⁵ Ibidem, s. 155-156.

²⁶ Ibidem, s. 156.

²⁷ Ibidem, s. 156.

²⁸ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, op. cit., s. 111.

²⁹ I. Pospiszyl, op. cit., s. 12.

- nasilaniu się różnorodnych i sprzecznych interesów grup ludzi o charakterze etnicznym, językowym, kulturowym, religijnym,
- skutkach procesów przemian społeczno-ekonomicznych, kulturowych i politycznych³⁰.

3. Analiza wybranych patologii społecznych i ich konsekwencje

Alkoholizm i narkomania to współcześnie najbardziej dotkliwe formy patologii społecznej, mające bezpośredni wpływ na szereg istotnych sfer życia publicznego³¹. Równie dotkliwą formą patologii jest samobójstwo. Nadużywanie substancji psychoaktywnych postrzegane jest jako problem społeczny ale i problem prawny. Spożycie alkoholu i innych substancji psychoaktywnych jest uregulowane przepisami prawnymi. Wskazuje to na skalę i wagę tegoż problemu. Omawiając tą tematykę należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie jest to problem nowy, a istnieje od tysięcy lat³².

3.1. Alkoholizm

Alkohol jest substancją psychoaktywną o bardzo wielu cechach charakterystycznych dla substancji, które są uznawane za takie, od których łatwo się uzależnić. Takimi cechami są:

- Oddziaływanie na mózg i zachowanie
- Posiadanie znacznego potencjału uzależnienia
- Wywoływanie nieprzyjemnych skutków jego zażywania³³.

Alkohol nie jest traktowany na równi z narkotykami chociaż jest równie niebezpieczny. Społeczeństwo często przymyka oko na kontrolowane spożycie alkoholu. Alkohol w Polsce posiada pewną powszechność, rodzaj swoistej wieloletniej „tradycji” występowania.

Alkoholizm oficjalnie jest to zespół uzależnień od alkoholu. Pod tą nazwą klasyfikuje go Światowa Organizacja Zdrowia WHO. W praktyce stanowi on zespół objawów somatycznych, behawioralnych, a także poznawczych, przy czym sięganie po używkę jest tutaj dla danej osoby priorytetem, znacznie ważniejszą czynnością, niż wszelkie inne aktywności. Inne określenia na alkoholizm to: uzależnienie od alkoholu, choroba alkoholowa lub toksykomania alkoholowa.

Choroba alkoholowa jest poważnym zaburzeniem prowadzącym do wyniszczenia nie tylko organizmu i zdrowia, ale prowadzi do szeregu zaburzeń, w tym destrukcji życia rodzinnego i zawodowego. Zdecydowanie wywołuje negatywny wpływ

³⁰ A. Dobieszewski, *Przyczyny i przejawy*. op. cit., s. 157.

³¹ M. Kotowska, *Zażywanie substancji psychoaktywnych przez nieletnich sprawców czynów karalnych. Aspekty kryminologiczne i prawne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15, s. 107.

³² M. E. P. Seligman, E. F. Walker, D. L. Rosenhan, *Psychopatologia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, s. 617.

³³ Ibidem s. 633.

nie tylko na samą osobę chorą, ale na jego najbliższych, przez co narażeni są na współuzależnienie³⁴.

Dla Światowej Organizacji Zdrowia zespół uzależnienia od alkoholu, jest: stanem psychicznym, a zazwyczaj również fizycznym, spowodowanym piciem alkoholu i charakteryzujący się określonymi zachowaniami bądź innymi reakcjami, w których okresowo lub zawsze pojawiają się przymus picia alkoholu po to, aby doświadczyć jego działanie na psychikę, a niekiedy również, by uniknąć dyskomfortu związanego z odstawieniem alkoholu: tolerancja alkoholu nie jest konieczną cechą zespołu uzależnienia³⁵.

Oto niektóre z negatywnych konsekwencji alkoholizmu:³⁶

1. Alkoholik pogarsza swoje zdrowie i naraża swoje ciało na niebezpieczeństwo, zwiększając przy tym prawdopodobieństwo wypadków, konfliktów i innych form przemocy. Rodzina alkoholika może stać się rodziną dewiacyjną, pozostawiając alkoholika samego z powodu śmierci lub odkrycia, że jest niezdolny do pracy wcześniej niż ktoś, kto jest abstynentem lub przynajmniej umiarkowanie pije;
2. Alkohol uszczupla budżet rodzinny, a osoba w efekcie nadużywania alkoholu traci szanse na zatrudnienie z powodu swojego stanu fizycznego;
3. Typowy alkoholik zajmuje się wyłącznie stałym dostępem do alkoholu; wszystkie inne ambicje i ideały zanikają i nie można oczekiwać od niego przekazywania dobrych wartości społecznych swoim dzieciom poprzez proces edukacyjny. Nie jest zainteresowany procesem wychowawczym, w wyniku czego dzieci z takich gospodarstw są pozbawiane wpływu wychowawczego, nawet jeśli nie dochodzi do kłótni, czy przestępstw.

3.2. *Narkomania*

Słowo „narkomania” pochodzi z greckiego: „narke” co oznacza - odurzenie, a „mania” – szaleństwo. Według art. 4 pkt. 11 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, narkomania to: „stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, w wyniku czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich”³⁷, a zgodnie z pkt. 29 tego samego artykułu definicją „uzależnienia” jest – „zespół zjawisk psychicznych lub somatycznych

³⁴ <https://gabinetchirurgiczny.com/blog/definicja-alkoholizmu-czy-to-jeszcze-przyjemnosc-czy-juz-uzaleznienie/>, [dostęp: 20.04.2023 r.].

³⁵ <https://wsparciepsychologiczne.psrp.org.pl/2021/11/ze-mna-sie-nie-napijesz-o-uzaleznieniu-od-alkoholu-oraz-jego-wplywie-na-nasze-zdrowie/>, [dostęp: 20.04.2023 r.].

³⁶ B. Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna tom 1*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007, s. 120-121.

³⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 172 ze zm.).

wynikających z działania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych na organizm ludzki, charakteryzujący się zmianą zachowania lub innymi reakcjami psychofizycznymi i koniecznością używania stale lub okresowo tych środków lub substancji w celu doznania ich wpływu na psychikę lub dla uniknięcia następstw wywołanych ich brakiem”³⁸ – a więc, narkomania to uzależnienie od leków psychotropowych, zarówno odurzających, jak i pobudzających, a także halucynogennych, zmieniających psychikę, szkodliwych dla jednostki i społeczeństwa.

Skutkami zażywania narkotyków przez długi okres czasu np. kilka, kilkanaście lat, mogą być trwałe zmiany w funkcjonowaniu: psychicznym, emocjonalnym i społecznym. Mogą także pojawić się choroby psychiczne – zaburzenia osobowości, wahania nastroju, depresja, nerwice lękowe, psychozy, manie prześladowcze. Ponadto narkotyki mogą zaburzać funkcjonowanie organów wewnętrznych takich jak: mózgu, serca, nerek, wątroby³⁹.

3.3. *Samobójstwo*

Najbardziej klasyczną definicję skonstruował Emile Durkheim, określając „samobójstwo jako przypadek śmierci będący bezpośrednim lub pośrednim wynikiem działania jednostki wobec siebie”⁴⁰. Inną definicję samobójstwa przedstawia E. Stengel. Według niego: „Zamachem samobójczym jest taki rozmyślny akt samouszkodzenia, który przed popełnieniem wyklucza w świadomości sprawcy pewność przeżycia”⁴¹.

Suicydogenne układy sytuacyjne (SUS) nie są jednak pojedynczymi zdarzeniami, ale tworzą one całą sekwencję sytuacji, okoliczności, które powodują, że osoba nie widzi możliwości poradzenia sobie z nimi, gdyż spostrzega je jako przekraczające jej możliwości psychiczne. Najczęściej klasyfikowane motywy odbierania sobie życia, to⁴²:

- Alkoholizm, będący często nie tyle motywatorem, ile okolicznością towarzyszącą zamachom samobójczym, stanowiąc wyzwalacz takiego zachowania;
- Choroba psychiczna (np. depresja, schizofrenia);
- Konflikty rodzinne;
- Przewlekłe choroby;

³⁸ Ibidem.

³⁹ <https://www.medonet.pl/zdrowie,uzaleznienie-od-narkotykow---objawy--przyczyny--leczenie,artykul,1730932.html>, [dostęp: 20.04.2023 r.].

⁴⁰ A. Doliński, G. Gajewska, E. Rewińska, *Teoretyczno-metodyczne aspekty korelacji zachowań*, Wydawnictwo Pracownia-Edukacyjna-Konsultacyjna-Wydawnicza „GAJA”, Zielona Góra 2004, s. 150.

⁴¹ B. Hołyst, *Suicydologia*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis – Nexis, Warszawa 2002, s. 36.

⁴² M. Tubisz, *Samobójstwo jako skrajny przejaw autonomii jednostki*, <https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/KPP-Monografie/4/209-219.pdf>, s. 212, [dostęp: 20.04.2023 r.].

- Warunki ekonomiczne (np. niskie zarobki, utrata pracy);
- Zawód miłośny;
- Dopuszczenie się przestępstwa, a co za tym idzie – lęk przed karą⁴³.

Samobójstwo jest jednym z najpoważniejszych rodzajów patologii społecznych. W dzisiejszych czasach jest problemem społecznym, którego nie należy lekceważyć, gdyż analiza tego zjawiska wskazuje, że problem ten zwiększa się z roku na rok.

4. Regulacje prawne dotyczące patologii społecznych

Istnieje szereg regulacji prawnych dotyczących patologii społecznych. W kwestii patologii społecznych istotne są m.in. następujące akty prawne. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi; ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie; ustawa z dnia 15 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

Walkę z przedstawionymi patologiami prowadzi rząd oraz jednostki samorządu terytorialnego. Warto tu przyrzeć się przykładowi alkoholizmu. Ministerstwo Zdrowia w tym zakresie realizuje założenia zawarte w *Ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*. Ministerstwo opracowuje również ogólne programy wojewódzkie w ramach Wojewódzkich Programów Profilaktyki. Specjalistyczną agencją rządową, która zajmuje się zagadnieniami związanymi z alkoholizmem jest Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). W tym zakresie działa także Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego (IPZ).

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, w każdej gminie powinna być powoływana Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, której podstawowym zadaniem jest opracowanie Gminnego Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a także inicjowanie, monitorowanie i ocena działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁴⁴.

W Polsce zgodnie z *ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii* posiadanie narkotyków, handel i produkcja są zabronione. Zatem karane są następujące działania:

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ L. Albański, *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Wydawnictwo Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2010, s. 55.

- Posiadanie narkotyków;
- Produkcja środków odurzających;
- Handel narkotykami;
- Udzielanie środka odurzającego.

W Polsce sam fakt podjęcia zamachu samobójczego nie jest karany. Jednak surowej karze poddane są osoby nakłaniające do popełnienia samobójstwa, i te które nie udzielą pomocy – art. 151 Kodeksu Karnego „Kto namową lub przez udzielenie pomocy doprowadza człowieka do targnięcia się na własne życie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.”

Wnioski

W naszym społeczeństwie patologie społeczne istnieją od zarania dziejów. Patologia społeczna czy inaczej, dewiacja lub dewiacja społeczna jest niewątpliwie wielowymiarowym problemem, którego rozwiązanie wymaga świadomości społecznej. Ze względu na skalę tego zjawiska konieczne jest podjęcie skutecznych i ukierunkowanych działań w celu rozszerzenia form wsparcia dla grup narażonych na dewiację. Nie jest to łatwe zadanie dla rządu lub osób bezpośrednio z tym zaangażowanym, a także dla działających na terenie całego kraju fundacji, stowarzyszeń czy organizacji pozarządowych. Pomimo, że w naszym kraju istnieje szereg aktów prawnych dotyczących patologii społecznych czy instytucji się nimi zajmujących, jednak nad tym problemem trzeba pracować dalej. W tej kwestii istotna jest profilaktyka. Standardy ustalone dla działań profilaktycznych zakładają uwzględnianie systemu wartości. Jednak najpierw trzeba człowieka w taki system wyposażać. Człowiek, który dysponuje takim mechanizmem samokontroli, zachowuje postawę zgodną z zasadami moralnymi w każdych okolicznościach oraz nie ulega wpływom i naciskom bodźców zewnętrznych czy powszechnie panującym trendom⁴⁵.

Bibliografia

- Albański L., *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Wydawnictwo Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2010.
- Dobieszewski A., *Przyczyny i przejawy patologii społecznej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2004, nr 1.
- Doliński A., Gajewska G., Rewińska E., *Teoretyczno-metodyczne aspekty korelacji zachowań*, Wydawnictwo Pracownia-Edukacyjna-Konsultacyjna-Wydawnicza „GAJA”, Zielona Góra 2004.
- Dymek-Balcerek K., *Patologie zachowań społecznych*, wyd. 3, Wydawnictwo Politechnika Radomska, Radom 2000.
- Gaberle A., *Patologia społeczna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993.

⁴⁵ A. Purgacz, *Wychowanie do wartości – profilaktyką w zakresie patologii społecznej*, <https://wspia.eu/media/rhkj5wmr/57-purgacz.pdf>, s. 594, [dostęp: 20.04.2023 r.].

- Gizbert-Studnicki T., Macharski J., *O pojęciu dewiacji w socjologii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 37.
- Goodman N., *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo: Zysk i S-ka, Poznań 1997.
- Hołyst B., *Socjologia kryminalistyczna tom I*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa, 2007.
- Hołyst B., *Suicydologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2002.
- Kotowska M., *Zażywanie substancji psychoaktywnych przez nieletnich sprawców czynów karalnych. Aspekty kryminologiczne i prawne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15.
- Kwaśniewski J., *Patologia społeczna. Wybrane problemy*, Wydawnictwo WSPS, Warszawa 1991.
- Podgórecki A., *Patologia życia społecznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1969.
- Pospiszył I., *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Purgacz A., *Wychowanie do wartości – profilaktyką w zakresie patologii społecznej* <https://wspia.eu/media/rhkj5wmr/57-purgacz.pdf>, [dostęp: 20.04.2023 r.].
- Seligman M.E.P, Walker E.F, Rosenhan D.L., *Psychopatologia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017.
- Tubisz M., *Samobójstwo jako skrajny przejaw autonomii jednostki*, <https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/KPP-Monografie/4/209-219.pdf>, s. 212, [dostęp: 20.04.2023 r.].
- Turner J. H., *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1998.
- Urych I. *Spoleczne uwarunkowania bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia psychologii i socjologii*, Część 3. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2021.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 172 ze zm.

Źródła internetowe

- <https://gabinetchirurgiczny.com/blog/definicja-alkoholizmu-czy-to-jeszcze-przyjemnosc-czy-juz-uzaleznienie/>, [dostęp: 20.04.2023 r.].
- <https://wsparciepsychologiczne.psrp.org.pl/2021/11/ze-mna-sie-nie-napijesz-o-uzaleznieniu-od-alkoholu-oraz-jego-wplywie-na-nasze-zdrowie/>, [dostęp: 20.04.2023 r.].
- <https://www.medonet.pl/zdrowie,uzaleznienie-od-narkotykow---objawy--przyczyny--leczenie,artykul,1730932.html>, [dostęp: 20.04.2023 r.].
- https://www.profesor.pl/mat/na7/na7_b_macioszek_030721_1.php?id_m=5428, [dostęp: 20.04.2023 r.].

Wolności i prawa człowieka i obywatela wobec zjawiska mobbingu w miejscu pracy

Kinga Frączek¹, Agata Dębicka²

Wstęp

Mobbing w miejscu pracy jest zjawiskiem powszechnym i rozpoznawalnym. Przez to pojęcie można rozumieć nękanie pracownika zarówno przez pracodawcę, ale również przez współpracowników. Sprawcy takich czynów naruszają wiele szeroko rozumianych praw i wolności ofiary tego zjawiska. W dobie bardzo dobrze działającego przekazu informacji publicznej, mamy styczność z rozpowszechnianiem informacji o prawach człowieka i ich łamaniu, o licznych nadużyciach w miejscu pracy, opiniach byłych pracowników firm czy wyroków sądów. Pomimo tego faktu oraz różnorodnych aktów prawnych chroniących pracowników, nadal jesteśmy świadkami mobbingu w miejscu pracy. Zatem to zjawisko okazuje się być dalej aktualnym i szeroko pojętym wyzwaniem współczesności. Wynika to z faktu, że mobbing jest obecnie często spotykanym i ujawnianym działaniem. Przełożenie na jego powszechność mają również warunki ekonomiczne na świecie, które sprzyjają tej nagannej działalności. Kult pracy i poczucie konieczności sprostanania wymaganiom współczesnego świata często sprawia, że osoby, które doświadczają mobbingu nie sprzeciwiają się, ponieważ żyją w obawie utraty pracy lub ich samoocena względem swoich umiejętności obniżyła się i uważają, że obecnie zajmowane stanowisko jest jedynym, na którym mogą kontynuować swoją karierę zawodową. Sprawcy mobbingu wywołują u swoich ofiar uczucie odrzucenia oraz niepewności. W związku z tym, ofiara nie walczy o swoje prawa, a jedynie przystaje na to, co oferuje jej pracodawca w lęku przed obniżeniem obecnego standardu życia. W odniesieniu do przepisów prawa jest to problem, stawiający wiele trudności na drodze do jego rozwiązania. Wyzwaniem dla sprecyzowanych przepisów prawa chroniących wolności i prawa człowieka, jest działanie sprawcy, które ciężko jednoznacznie zdefiniować. Pomimo tego, ustawodawcy podjęli szereg działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa ofiar zjawiska mobbingu w miejscu pracy.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

1. Pojęcie mobbingu – jego rodzaje i cechy

Z uwagi na fakt, że działania mobberów są tak różnorodne, nie można podać jednej definicji mobbingu, ale można wyszczególnić te, które najlepiej charakteryzują to zjawisko. Słownik języka polskiego określa mobbing jako stosowanie różnych form przemocy psychicznej w miejscu pracy³. Mając to na uwadze, mobbing oznacza **działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko niemu**, które polegają na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu. Mobbing **występuje, gdy te** działania lub zachowania wywołują u pracownika zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodują lub mają na celu spowodowanie jego poniżenia lub ośmieszenia, a także izolowanie pracownika lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników⁴. Koniecznym przymiotem jest również jego rozłożenie w czasie – mobbing to zjawisko ciągłe, systematyczne i długotrwałe. Przepisy prawne dotyczące mobbingu zostały umiejscowione w kodeksie pracy w 2004 roku. Artykuł 94³ precyzuje, co według polskiego prawa rozumiemy poprzez pojęcie mobbingu, kto jest zobligowany do przeciwdziałania występowania tego zjawiska i jakie roszczenie przysługuje pracownikowi w sytuacji, gdy znajdzie się w roli ofiary.

Aby wyróżnić rodzaje mobbingu należy określić kto jest prześladowany. W sytuacji, w której mobberem tj. prześladowcą, jest pracodawca a ofiarą pracownik, mamy styczność z mobbingiem pionowym (inaczej nazywanym jako mobbing wstępujący). Mobbingiem pionowym czasem nazywana jest sytuacja, w której to pracownik prześladowuje swojego pracodawcę lub przełożonego. Sytuacje te zdarzają się na tyle rzadko, że w wielu publikacjach możemy nie spotkać się z tą interpretacją. Najbardziej powszechny rodzaj mobbingu to obok pionowego, mobbing skośny, w którym to przełożony jest prześladowcą pracownika. Ich popularność spowodowana jest głównie faktem posiadania swoistego władztwa prześladowcy nad ofiarą, z powodu obawy przed utratą pracy lub dużą konkurencją na rynku pracy przez pracownika. Należy natomiast zwrócić uwagę, że ofiarą staje się przełożony zazwyczaj wtedy, gdy pracownik awansuje na takie samo, z uwagi na hierarchiczność, stanowisko i dąży do skompromitowania swojego byłego przełożonego. Niekiedy zdarzają się także sytuacje, w których pracownik mobbinguje swojego pracodawcę z powodów osobistych lub z chęci uzyskania kontroli nad pracodawcą. Ostatnim rodzajem omawianych prześladowań jest mobbing poziomy (inaczej nazywany horyzontalnym). Występuje on pomiędzy pracownikami, grupą lub zespołem

³ Słownik języka polskiego PWN, *mobbing*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/mobbing;2568170.html>, [dostęp: 07.04.2023 r.].

⁴ Biznes.gov.pl, *Mobbing w miejscu pracy*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/00181>, [dostęp: 07.04.2023 r.].

pracowników, będących na tej samej płaszczyźnie hierarchicznej. Według przeprowadzonych badań, podłożem do działań mobbingowych może być odmienność jednej osoby lub różnorodność grupy⁵.

Najistotniejszą cechą znęcania się psychicznego w środowisku pracy jest bezzasadność. Większość osób mobbingujących, swoje zachowania tłumaczy bez podawania racjonalnych przyczyn. Jest to kwestia niedobrania charakterów osób współpracujących ze sobą lub chęć uzyskania poczucia wyższości i kontroli nad ofiarą. Subiektywność jest trudną cechą, ale nie mniej istotną, ponieważ działania mobbera wywołujące u ofiary uczucie poniżenia, kwalifikuje je do mobbingu. Jest to cecha o tyle problematyczna, iż odczucia świadków mobbingu uzależnione są od wyznaczanych przez nich wartości. Często zachowania mobbingujące są lekceważone lub traktowane jako normalne nieporozumienia czy „naturalną” zależność pracodawcy nad pracownikiem. Ponadto, zostało wskazane, iż umiejętność manipulowania zalicza się do cech mobbingu. Wynika to z faktu, że sprawca często stosuje manipulacje w celu uzyskania sympatii i zaufania ofiary. Dzięki zbliżeniu się do niej, odkryte zostają słabości i lęki osoby mobbingowanej, co ułatwia wykorzystanie tych informacji przeciwko niej⁶.

2. Wolności i prawa człowieka i obywatela jako zagrożone prawa w obliczu zjawiska mobbingu

2.1. Pojęcie wolności i praw człowieka i obywatela

Prawa i wolności jednostki są to uprawnienia przysługujące obywatelom danego państwa na podstawie obowiązujących norm prawnych. Zamieszczone są w konstytucjach i dotyczą najistotniejszych interesów obywateli i państwa⁷. Zgodnie z powyższym, rozdział II Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dokładnie określa prawa i wolności człowieka i obywatela. Mając na uwadze te pojęcia, należy zwrócić szczególną uwagę na ich cechy wspólne. Zarówno wolność jak i prawo dają adresatowi uprawnienia do określonego zachowania się. Natomiast nie jest to narzucone i osoba ta może swobodnie wybierać w określonych sytuacjach czy skorzysta z tego uprawnienia czy też nie. W związku z tym, że wybór ten nie powoduje żadnych negatywnych konsekwencji jest to swoista możliwość wyboru określonego postępowania. Nie mniej istotnym jest fakt, iż organy publiczne, a w szczególności państwowe,

⁵ A. Pecyna, A. Buczał, A. Blicharz-Kania, P. Maksym, Z. Kobus, Z. Krzysiak, *Postrzeganie zjawiska mobbingu przez pracownika*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tranów 2018, s. 38.

⁶ Ibidem, s. 39.

⁷ L. Garlicki, *Encyklopedia PWN, prawa, wolności i obowiązki jednostki*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/prawa-wolnosci-i-obowiazki-jednostki;3961803.html>, [dostęp: 07.04.2023 r.].

są zobowiązane do podejmowania wszelkich czynności i działań w celu zagwarantowania realizacji wolności i praw⁸.

Jeżeli natomiast chodzi o różnice między wolnością i prawem, najważniejszą wydaje się być adresat obowiązku wskazania podstawy prawnej w przypadku zaistnienia konieczności ograniczenia wolności i prawa jednostki⁹. Organ publiczny, który chce ograniczyć lub zlikwidować wolności jednostki, zobowiązany jest do wskazania podstawy prawnej, która reguluje to działanie. Natomiast w sytuacji ograniczenia likwidacji prawa jednostki, to właśnie ta jednostka jest zobowiązana do wskazania prawa które reguluje wyżej wymienione prawa człowieka i obywatela.

Wolności i prawa to przepisy które regulują zarówno prawa człowieka, ale również człowieka będącego obywatelem. Prawa obywatela to zespół uprawnień przysługujących jedynie obywatelowi danego państwa, czyli osobie fizycznej związanej z państwem specyficznym i trwałym węzłem prawnym. Obywatelstwo jest to rodzaj stosunku prawnego, w którym uczestniczy z jednej strony człowiek, a z drugiej państwo, którego treścią jest wyposażenie obywatela w pełnię praw i wolności oraz obowiązków gwarantowanych przez system prawny¹⁰.

2.2. Mobbing jako zagrożenie dla praw i wolności człowieka i obywatela

Jak stanowi art. 94³ §2 KP, *Mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników*¹¹. Obserwujemy, to powszechnie spotykane zjawisko i stwierdzamy, że jest ono zagrożeniem dla zagwarantowanych praw i wolności. W związku z tym jak powstaje mobbing tj. elementy które muszą zostać spełnione by do niego doszło, jest to bardzo skomplikowane zagrożenie. Wynika to z tego, że sprawca nie tylko narusza prawa pracownika jako człowieka i obywatela, ale również wywołuje psychiczny strach, który uniemożliwia natychmiastową reakcję ofiary.

Zobligowanym bezpośrednio do przeciwdziałania mobbingowi i ewentualnemu eliminowaniu go jest pracodawca. W przypadku zgłoszenia mobbingu przez pracownika, pracodawca powinien powołać specjalną komisję antymobbingową, która jest bezstronna – zwykle składa się z przedstawicieli pracodawcy i pracowników lub specjalnie powołanych do tego celu osób, które posiadają kompetencje i umiejętności we wskazanym zakresie. Komisja antymobbingowa bada zasadność skierowanej skargi i rozstrzyga konflikt. W przypadku nierozwiązania sprawy przez

⁸ J. Matwiejuk, *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] S. Bożyk (red.) *Prawo Konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, s. 91.

⁹ Ibidem, s. 91.

¹⁰ Ibidem, s. 92.

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, (t.j. Dz.U. Z 2022 r. poz. 1510 ze zm.), art. 94³ § 2.

pracodawcę lub gdy to pracodawca jest prześladowcą, ofiara ma możliwość zgłoszenia nadużyć do Państwowej Inspekcji Pracy lub/i Sądu Pracy. Mając to na uwadze, należy wskazać, że organy państwowe mają obowiązek podejmować działania, pozwalające na korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Niestety, dopóki organy te nie zostaną poinformowane o tym zjawisku, nie mają możliwości pomóc ofierze, ponieważ nie mają wiedzy o łamaniu przepisów prawa. Mobbing w miejscu pracy jest tym bardziej skomplikowany, gdyż często niesie za sobą rozstrój zdrowia pracownika i poprzez stosowanie manipulacji bądź lekceważenie go, uniemożliwia pracownikowi przekazanie informacji o mobbingowym działaniu sprawcy, pracodawcy lub odpowiedniemu organowi publicznemu.

3. Dochodzenie roszczeń z tytułu mobbingu w pracy

Dochodzenie roszczeń z tytułu mobbingu w pracy jest bardzo problematyczne, dlatego też większość ofiar takich działań nie podejmują nawet próby walczenia o swoje prawa. Po pierwsze, to na barkach ofiary spoczywa udowodnienie mobbingu. Sytuacja jest o tyle problematyczna, iż występując przed sądem ofiara musi wykazać, że zachowanie prześladowcy spełniło łącznie wszystkie ustawowe przesłanki, które definiują mobbing. Dodatkowo, ujęte w ustawie cechy mobbingu są nieostre, np. mobbing to działanie długotrwałe. Pozostawia to dużą dozę subiektywizmu w ocenie sądu. Nie mniejszym problemem jest zgromadzenie materiału dowodowego, który sąd dopuści. Sprawca mobbingu, którego działania są świadome i przemyślane, rzadko pozostawia ślad po swoim działaniu, który można wykorzystać w sądzie. Większość zachowań mobbingujących mają postać werbalną – są wypowiadane wśród współpracowników lub bez jakichkolwiek świadków. To, że ktoś słyszał lub widział coś niepokojącego też nie jest gwarantem, że potwierdzi to zeznaniami w sądzie. Świadkowie bardzo często boją się utraty pracy lub szykowna ze strony mobbera i wycofują się ze sprawy. Nieznacznie większą gwarancję powodzenia ma przedstawienie nagrań, które potwierdzają mobbing. Niestety, większość nagrań przedstawianych w sądzie jest podważanych, ze względu na sytuację, w której zostały wykonane – bez uprzedzenia o nagrywaniu. Sąd nie musi brać pod uwagę takiego nagrania, gdyż powstało z naruszeniem przepisów prawa. Najczęściej sąd dopuszcza nagrania jako dowód w sprawie, gdy prezentują cały kontekst sytuacji, a inne przedstawione przed sądem dowody również wskazują, że istnieje duże prawdopodobieństwo zaistnienia zjawiska mobbingu w sprawie. Z powyższych rozważań jasno wynika, że sprawa udowodnienia mobbingu w miejscu pracy i dochodzenia roszczeń z tego tytułu jest skomplikowana. Potwierdza to także fakt, że w samym 2021r. na wokandach Sądów Rejonowych zakończyło się 215 spraw o zadośćuczynienie lub odszkodowanie z tytułu mobbingu. Zaledwie 18 z nich rozstrzygnięto całkowicie na korzyść pracownika, poprzez zaspokojenie wnoszonych roszczeń

w całości lub części. Aż 71 z tych spraw oddalono a większość została umorzona¹². Dla ofiar jest to sygnał o braku skuteczności przepisów prawa w rzeczywistej ochronie ich interesów.

4. Metodologia badań

Badania zostały przeprowadzone w grupie 46 osób, pracujących w różnych branżach zawodowych. Badania mają charakter anonimowy. Kwestionariusz autorskiej ankiety, za pomocą której zostało przeprowadzone badanie, składał się z 5 pytań. Dotyczyły one mobbingu oraz wolności i praw człowieka. Pytania zawarte w ankiecie były jednokrotnego wyboru, a ponadto znalazły się w niej pytania dotyczące płci, wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania ankietowanych osób.

5. Wyniki badań

W ankiecie wzięło udział 46 osób, w tym 23 kobiety i 23 mężczyzn. Wyniki badań przedstawiono w formie graficznej i opisowej. Wyniki przeprowadzonych badań wykazują, że wiek ankietowanych osób, jest bardzo zróżnicowany. Najliczniejszą przebadana grupą były osoby w wieku 27-40 lat i stanowiły 41,3%, niewiele mniej, ponieważ 39,1% to osoby w wieku 18-26 lat. Kolejną grupą były osoby w wieku 41-60 lat i stanowiły 15,2%, natomiast najmniejszą grupą były osoby powyżej 60 roku życia i stanowiły tylko 4,3% ankietowanych.

Z pośród badanych kobiet, 52,2% ma wykształcenie średnie, następnie 34,8% ma wykształcenie wyższe, 8,7% to kobiety z wykształceniem zawodowym, a tylko 4,3% ma wykształcenie podstawowe. Z kolei wśród mężczyzn wyniki znacząco różnią się od tych wśród kobiet. Największa grupa przebadanych mężczyzn ma wykształcenie zawodowe i stanowi 34,8%, następnie 30,4% ma wykształcenie średnie, 21,7% to mężczyźni z wykształceniem wyższym, a tylko 13,1% ma wykształcenie podstawowe (tabela 1).

Tabela 1. Wykształcenie wśród przebadanych osób

	Kobiety	Mężczyźni
Wyższe	34,8%	21,7%
Średnie	52,2%	30,4%
Zawodowe	8,7%	34,8%
Podstawowe	4,3%	13,1%

Źródło: Opracowanie własne

Z pośród ankietowanych ponad połowa, bo aż 73,91% (55,88% kobiety, 44,11% mężczyźni) mieszkają w mieście, natomiast pozostali na wsi. Wszyscy ankietowani jednogłośnie odpowiedzieli, że wiedzą czym jest mobbing.

¹² Ł. Guza, *Czujesz się ofiarą mobbingu? Jak to udowodnić*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/mobbing-jest-patologia-w-pracy-ale-i-w-przepisach-jak-mozesz-go-udowodnic/9mdnk9w>, [dostęp: 13.04.2023 r.].

Na pytanie „Czy byłeś ofiarą mobbingu ?” (tabela 2), 73,9% kobiet odpowiedziało twierdząco, natomiast 26,1% nie doświadczyło mobbingu. Zupełnie inaczej przedstawiają się wyniki wśród mężczyzn, ponieważ 34,8% spośród tej grupy osób doświadczyło mobbingu, a 65,2% nie było ofiarami.

Tabela 2. Czy byłeś ofiarą mobbingu?

	Kobiety	Mężczyźni
Tak	73,9%	34,8%
Nie	26,1%	65,2%

Źródło: Opracowanie własne

Na kolejne pytanie dotyczące sprawcy mobbingu (tabela 3), 58,8% kobiet odpowiedziało, żeby był to ich pracodawca, natomiast 41,2% kobiet przyznało, że doświadczyły mobbingu ze strony współpracowników. Połowa przebadanych mężczyzn odpowiedziało, że byli ofiarami mobbingu swoich pracodawców, a druga połowa współpracowników.

Tabela 3. Sprawca mobbingu wśród ankietowanych, którzy doświadczyli tego zjawiska

	Kobiety	Mężczyźni
Pracodawca	58,8%	50%
Współpracownik	41,2%	50%

Źródło: Opracowanie własne

Ostatnie pytanie dotyczyło tego czy ankietowani, którzy byli ofiarami mobbingu wiedzieli, że to działanie narusza ich prawa i wolności. Wszyscy ankietowani, którzy doświadczyli zjawiska mobbingu w miejscu pracy odpowiedzieli twierdząco, że byli świadomi naruszania przez sprawcę ich praw i wolności.

Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można było sformułować następujące wnioski:

Wszyscy ankietowani znają pojęcie mobbingu:

1. Ponad 95% ankietowanych kobiet i 86% mężczyzn ma wykształcenie wyższe niż podstawowe.
2. Ponad połowa ankietowanych, bo aż 73,9% mieszka w mieście.
3. Mobbingu doświadczyło 73,9% ankietowanych kobiet oraz 34,8% mężczyzn
4. Ponad 58% kobiet przyznało, że ich mobberem był pracodawca, a w reszcie przypadków współpracownik.
5. Wśród przebadanych mężczyzn, mobberem był w takim samym wskaźniku procentowym pracodawca i współpracownik.
6. Wszyscy ankietowani zgodnie odpowiedzieli, że byli świadomi naruszania przez sprawcę ich praw i wolności.

Mobbing najczęściej przejawia się poprzez nękanie, gnębienie, szykanowanie oraz krytykę i jest to przemoc psychiczna. Te zachowania niosą za sobą wiele negatywnych skutków, które mogą powodować u ofiary tego zjawiska, nie tylko strach i zaniżoną samoocenę, ale również choroby takie jak: depresja czy nerwica. Skutki zależne są zarówno od działań mobbera, ale również od odporności ofiary. W zależności od wieku osób dotkniętych mobbingiem może być zróżnicowany odbiór nękania. Może to być spowodowane szeroko rozumianym doświadczeniem życiowym. Nie mniej istotną kwestią jest wykształcenie oraz miejsce zamieszkania ofiary. Osoby nie posiadające atrakcyjnego wykształcenia na rynku pracy obawiają się stracić pracę przez wzgląd na swoje umiejętności. Miejsce zamieszkania powoduje natomiast strach przed dużą konkurencją na rynku pracy, lub brak ofert pracy w małych miejscowościach. Należy zaznaczyć, że pomimo dużej liczby osób młodych, wykształconych, których wiedza dotycząca mobbingu powinna być rozległa, nie zmienia tego, że nadal to zjawisko występuje i dotyka nawet tych osób. Świadomość społeczeństwa odnośnie praw i wolności człowiek i obywatela jest duża, a mimo to nadal te osoby są ofiarami tego zjawiska w miejscu pracy. Ważne jest więc, aby nadal poszerzać wiedzę ludzi o ich prawach i wolnościach oraz o tym czym jest i jak działa mobbing. Należy wskazywać, gdzie ofiara mobbingu może znaleźć pomoc oraz do kogo po nią się zwrócić. Bardzo istotną kwestią jest również działalność organów państwowych w obliczu tego zjawiska, ponieważ są one zobowiązane do zapewnienia praw i wolności ludziom i obywatelom, zatem do pomocy ofiarom mobbingu w miejscu pracy.

Bibliografia

- Matwiejuk J., *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Bożyk S. (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.
- Pecyna A., Buczaj A., Blicharz-Kania A., Maksym P., Kobus Z., Krzysiak Z., *Postrzeganie zjawiska mobbingu przez pracownika*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tranów 2018.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, (t.j. Dz.U. Z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

Źródła internetowe

- Biznes.gov.pl, *Mobbing w miejscu pracy*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00181>, [dostęp: 07.04.2023 r.].
- Garlicki L., *Encyklopedia PWN, prawa, wolności i obowiązki jednostki*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/prawa-wolnosci-i-obowiazki-jednostki;3961803.html>, [dostęp: 07.04.2023 r.].
- Guza Ł., *Czujesz się ofiarą mobbingu? Jak to udowodnić*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/mobbing-jest-patologia-w-pracy-ale-i-w-przepisach-jak-mozesz-go-udowodnic/9mdnk9w>, [dostęp: 13.04.2023 r.].
- Słownik języka polskiego PWN, *mobbing*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/mobbing;2568170.html>, [dostęp: 07.04.2023 r.].

Przymus adwokacko-radcowski – *ratio legis* instytucji w procesie karnym

Szymon Gola¹

Wstęp

Przymus adwokacko-radcowski nie jest często przedmiotem szerszych rozważań w prawie karnym procesowym. Jednakże na przestrzeni ostatnich kilku lat wielu autorów artykułów naukowych czy innych publikacji naukowych pochyliła się coraz odważniej nad tym zagadnieniem. Instytucja ta stała się gwarancją ochrony interesów nie tylko reprezentowanej strony, ale także całego wymiaru sprawiedliwości². Aby dobrze rozszerzyć zakres niniejszego artykułu należy przybliżyć temat od teoretycznego, jak i pragmatycznego punktu widzenia. Na początku warto skupić się na definicji przymusu adwokacko-radcowskiego – jak ukształtował się na przestrzeni ostatnich lat, jak doktryna opisują tę instytucję oraz jak przymus wygląda w innych postępowaniach sądowych. Jeżeli dobrze wczytamy się w pierwsze strony artykułu, to zrozumiemy sens i istotę podjętej przeze mnie tematyki i da nam to obraz na późniejsze rozważania i analizę. W celu oddania *ratio legis* wyodrębnimy funkcję, jakie pełni on w polskim procesie karnym: gwarancyjną, determinującą, kodowania, eliminacji. Skupimy się także na podmiotach, które uprawnione są do wykonywania czynności objętych przymusem adwokacko-radcowskim.

1. Ukształtowanie się przymusu adwokacko-radcowskiego

Zdefiniowanie omawianej instytucji nie jest rzeczą prostą. Jest to złożony temat, który wymaga wielu publikacji, aby ukazać jego specyfikę i złożony charakter. Na początku skupmy się na słowie „*przymus*”. Według słownika języka polskiego jest to presja wywierana na kogoś lub okoliczności zmuszające kogoś do czegoś lub środki prawne zmuszające do zastosowania się do przepisu prawa lub wyroku sądowego³. Definicja nie znajduje się w żadnym przepisie prawnym. Brak jest legalnej definicji, dlatego też pojęcie to wykształciło się na przestrzeni wszelkiego orzecznictwa sądowego jak i doktryny i już na trwałe wpisało się do kanonu procesu karnego.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 103; R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 362.

³ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przymus.html>, [dostęp: 8.03.2023 r.].

We wspomnianej doktrynie możemy przeczytać o podmiotowym i przedmiotowym podziale przymusu. Według podmiotów, którzy są uprawnieni do sporządzania i podpisywania pism procesowych można wyróżnić dwie kategorie: przymus, który wynika z posiadanego przez osobę, która sporządziła pismo tytułu zawodowego (przymus „adwokacki” albo „radcowski”) oraz z uwagi jaką funkcję pełni (przedstawiciel strony w procesie karnym, przymus „obrończy” albo „pełnomocniczy”). Od 15.04.2016 r. do 5.10.2019 r. ustawodawca używał terminów: „obrońca”, „pełnomocnik”, „pełnomocnik będący adwokatem lub radcą prawnym”⁴. Zakres podmiotowy został poszerzony od 1.01.2017 r. na mocy ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁵ o radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej.

Według obecnie obowiązującej ustawy stosuje się określenia: „adwokat”, „radca prawny”, „radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej”. Zrezygnowano z utożsamiania przymusu z funkcją, jaką profesjonalista pełni w procesie, na rzecz tytułu zawodowego, którym się legitymuje⁶. Jeśli spojrzymy na zakres przedmiotowy, to przymus możemy rozumieć jako szczególny rodzaj wymogu formalnego pisma procesowego, od którego zależy skuteczność czynności procesowej oraz formę obowiązkowego zastępstwa procesowego na etapie uzewnętrzniania wskazanego pisma procesowego.

W przypadku pierwszego znaczenia rozumie się go jako obowiązek zastąpienia uczestnika postępowania przez fachowy podmiot, czyli przez adwokata lub radcę prawnego do dokonania określonej czynności albo w określonej fazie postępowania⁷. Obydwie profesje mogą fachowo świadczyć pomoc prawną każdemu podmiotowi, który takiej pomocy oczekuje. Praktyka, jak i merytoryczne przygotowanie osób trudniących się w tych zawodach niewątpliwie przyczyniają się do sporządzania pism procesowych wysokiego poziomu zgodnie z duchem i porządkiem prawnym. W drugim znaczeniu przymus dotyczy obligatoryjnej reprezentacji strony na określonym etapie postępowania lub przy dokonywaniu czynności o charakterze incydentalnym.

A. Gaberle w pracy zatytułowanej „Leksykon polskiej procedury karnej” wyróżnia dodatkowo przymus względny i bezwzględny.⁸ Przymus bezwzględny to obowiązek zastąpienia strony przy dokonywaniu określonych czynności procesowych, przymus względny polega na tym, iż określone czynności procesowe mogą być przedsięwzięte zarówno osobiście przez stronę, jak i przez pełnomocnika

⁴ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym*, Warszawa 2020, LEX.

⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, (t.j. Dz.U z 2020 r., poz. 762 ze zm.).

⁶ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski...*, op. cit., s. 25-26.

⁷ R.A. Stefański, *Przymus adwokacko-radcowski w procesie karnym*, „Ius Novum” 2007, nr 1, s. 82.

⁸ A. Gaberle, *Leksykon polskiej procedury karnej*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2004, s. 246.

lub obrońcę⁹. Strona może decydować czy podejmować czynności procesowe samodzielnie, czy korzystać z pomocy podmiotu, który jest profesjonalistą w tej dziedzinie.

Należy pamiętać, że przymus a obrona obligatoryjna to całkowicie odmienne i niezależne od siebie konstrukcje prawne. Jednakże jednym z najistotniejszych punktów wspólnym jest zastępstwo strony przez profesjonalistę. Normy prawne w sposób szczegółowy pokazują granice przymusu względnego i bezwzględnego oraz obrony obligatoryjnej. Instytucje te nie tylko służą stroną postępowania, ale także całemu systemowi sprawiedliwości. Nie tylko interes zastępowanego jest ważny, lecz cały wymiar sprawiedliwości. Któż inny mógłby lepiej stać na straży należytego wykonywania tych instytucji jak nie adwokaci i radcy prawni, przygotowujący się do tego już na etapie studiowania oraz praktyki zawodowej.

Przymus na gruncie ustawy karnoprosesowej to obowiązkowe zastępstwo przez adwokata, radcę prawnego, radcę Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na etapie sporządzania i podpisania subsydiarnego aktu oskarżenia, apelacji od wyroku sądu okręgowego, kasacji, wniosku o wznowienie postępowania, skargi od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania¹⁰. Przymusem nie jest objęta skarga nadzwyczajna, o której mowa w art. 89 i n. ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym¹¹.

2. Dlaczego pojawiła się instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego?

Przyczyną istnienia tego obowiązku jest przede wszystkim waga czynności procesowych, dla których przymus jest wymagany. W doktrynie wskazuje się, że zwiększa on profesjonalizm w podejmowaniu czynności procesowych przez stronę oraz wpływa na ekonomię procesową (aspekt pozytywny). Ma zapewnić przygotowanie pisma procesowego poprawnego pod względem formalnym i merytorycznym. Chodzi przecież o pisma procesowe, których sporządzenie wymaga nie tylko gruntownej wiedzy prawniczej, ale i doświadczenia zawodowego¹². Zasadnie wskazuje się w orzecznictwie, iż ratio legis przymusu adwokacko-radcowskiego sprowadza się do zapewnienia odpowiedniego poziomu nie tylko merytorycznego, ale i formalnego pism procesowych objętych przymusem oraz jest wynikiem uznania przez ustawodawcę potrzeby zapewnienia, odpowiedniego pod względem merytorycznym i formalnym, opracowania środków prawnych w sprawach z reguły skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym, które są zagrożone najwyższymi ustawowymi sankcjami karnymi¹³. Na potrzeby ukazania jak bardzo w społeczeństwie jest potrzebna instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego wykonałem badania bezpośrednie jak i internetowe, poprzez ankietę przeprowadzoną na osobach, którzy mieli z nią do czynienia w życiu prywatnym lub zawodowym. Metodą

⁹ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski*, op. cit., s. 25.

¹⁰ Ibidem, s. 30.

¹¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.).

¹² R.A. Stefański, *Przymus adwokacko-radcowski...*, op. cit., s. 84.

¹³ Wyrok SA w Katowicach z 21.12.2017 r., II AKa 497/17, LEX nr 2511535.

analizy danych było przedstawienie w skali od 0 do 10 stopnia zadowolenia z m.in. zrozumienia problemu czy indywidualnego podejścia do klienta z podziałem na przedział wiekowy ankietowanych oraz zadowolenia z omawianej instytucji.

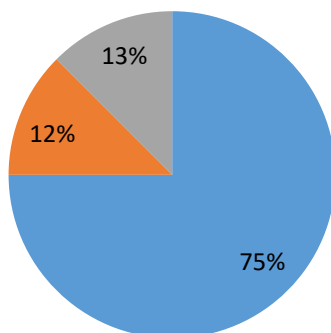
Tab.1. Przedział wiekowy ankietowanych

Przedział wiekowy	Liczba osób / wszyscy ankietowani
18-25	12 osób/40
26-60	19 osób/40
> 60	9 osób/40
Nie korzystał z usług prawnika	0 osób/40

Źródło: Opracowanie własne

**Czy treści przekazywane przez profesjonalistę
w dziedzinie prawa (adwokat/radca prawny)
były wystarczająco zrozumiałe ?**

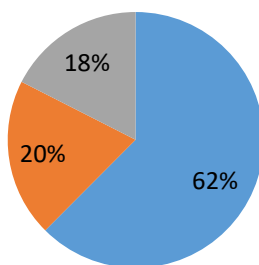
■ TAK ■ NIE ■ NIE WIEM



Rys. 1. Rozumienie przekazywanych treści przez profesjonalistów
Źródło: Opracowanie własne

**Czy uważasz, że instytucja przymusu
adwokacko-radcowskiego sprawnie
funkcjonuje w Polsce**

■ TAK ■ NIE ■ NIE MAM ZDANIA



Rys. 2. Sprawność funkcjonowania przymusu w Polsce według ankietowanych
Źródło: Opracowanie własne

Z powyższych badań przeprowadzonych na osobach w różnym przedziale wiekowym wynika, że 75% ankietowanych korzystających z usług prawników jest zadowolonych ze sposobu przekazywanych im treści. Wynika to głównie z zaufania ludzi do osób, którzy trudnią się prawniczą profesją na co dzień. Powierzają im swoje sprawy osobiste jak i majątkowe. Z rozmowy z ankietowanymi można wywnioskować, że wolą ukształtować swoją sytuację według litery prawa niż działać na własną rękę, nie znając przepisów tak dobrze jak specjaliści w tej dziedzinie. Skuteczne rozmowy z klientem, negocjacje, umiejętność dostosowania się do wiedzy i wykształcenia rozmówcy jest czymś najważniejszym.

Każdy prawnik powinien zwracać uwagę na rzetelną naukę psychologii społecznej oraz dokształcanie się w swoim zawodzie. Problem ten przedstawił m.in. profesor Marcin Matczak podczas spotkania z Porozumieniem Młodzieży Demokratycznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. Według niego ludzie zaczynają bać się prawników, przestają im ufać. Pokazanie, że jest się takim samym człowiekiem, mającym trochę większą wiedzę w danej dziedzinie może pomóc w zmniejszeniu tej obawy. Wywyższanie się, pokazywanie jakim to nie jesteśmy *sui generis* nie pozwoli na przełamanie tej bariery komunikacyjnej między klientem a prawnikiem. Obraz prawnika cały czas się zmienia. Niestety budzi on strach, co skutkuje brakiem chęci do podjęcia swobodnej rozmowy, która jest bardzo ważna przy ustaleniu m.in. stanu faktycznego sprawy. Dla wielu prawników w praktyce umiejętności interpersonalne opierają się na intuicji niż na rzetelnej wiedzy dostarczonej przez naukę psychologii.

Jednakże widzimy na podstawie przeprowadzonych przeze mnie badań, że obraz prawnika cały czas się zmienia. Według 62% ankietowanych instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego sprawnie funkcjonuje w Polsce. Zastępstwo strony przez profesjonalistę dobrze działa w Polsce. Dzięki temu zapewniona jest efektywna ochrona gwarancji procesowych stron postępowania oraz całego wymiaru sprawiedliwości.

3. Przymus w innych postępowaniach sądowych

Przymus adwokacko-radcowski nie występuje jedynie w procesie karnym. Odnajdziemy go także w postępowaniach wykroczeniowych, karnoskarbowych, cywilnym, sądowo-administracyjnym oraz przed Trybunałem Konstytucyjnym. Kształt oraz forma odbiegają od regulacji, które zostały przyjęte w procesie karnym¹⁴. Przyjrzyjmy się postępowaniu cywilnemu, a dokładniej kodeksowi postępowania cywilnego, gdzie czytamy w art. 87¹ § 1 – *W postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji.* Warto wspomnieć także, że przepisu

§ 1 nie stosuje się w postępowaniu o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata, radcy prawnego lub rzecznika patentowego oraz gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a w sprawach własności intelektualnej rzecznik patentowy. Wspomnianego przepisu nie stosuje się także wtedy, gdy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa albo państwowej osoby prawnej jest wykonywane przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Wyjątkiem od możliwości samodzielnego przedsięwzięcia czynności procesowych w postępowaniu cywilnym przez stronę przed sądem powszechnym jest tzw. postępowanie grupowe. Uregulowane zostało w ustawie z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym¹⁶. W art.4 tej ustawy dowiadujemy się, że obowiązuje zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że powód sam jest adwokatem lub radcą prawnym. W postępowaniu grupowym osobami wyłącznie legitymowanymi są jedynie adwokaci oraz radcy prawni. Przymus odnosi się do każdej fazy postępowania grupowego oraz do wszelkich czynności w nim podejmowanych.

W postępowaniu sądowo-administracyjnym przymus dotyczy jedynie zastępstwa przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Obejmuje on cztery przypadki:

¹⁴ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski*, op. cit., s. 46.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz.U.2021, poz. 1805 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, (t.j. Dz.U. 2020, poz. 446 ze zm.).

1. Wnoszenie skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷).
2. Wnoszeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 4).
3. Wnoszeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi o wznowienie postępowania (art. 276).
4. Wnoszeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285f § 3).

Przymus w postępowaniu sądowo-administracyjnym dotyczy jedynie sporządzenia pisma procesowego, nie jego wniesienia. Ma on charakter nieusuwalny. Strona nie może być zwolniona z tego wymogu, nawet pomimo sporządzenia przez profesjonalistę opinii o braku podstaw do przyrządzenia skargi¹⁸.

Wspomnieć należy również o tym, że adwokaci oraz radcowie prawni działający we własnej sprawie mają prawo do samodzielnego przedsięwzięcia czynności objętych przymusem.

Przymus w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje na podstawie ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁹. Według art. 44 tej ustawy w zakresie porządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego. Przymus nie ogranicza się jedynie do uzewnętrznienia pisma procesowego, ale także obejmuje wniesienie pisma oraz konieczność reprezentacji przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wymóg ten nie dotyczy, gdy skarżący jest sędzią, prokuratorem, adwokatem, radcą prawnym lub notariuszem albo profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych (art. 44 ust. 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

4. Zasada pisemności w przymusie adwokacko-radcowskim

Instytucja przymusu opiera się na zasadzie pisemności. Dokonanie tej czynności nie może odbyć się ustnie do protokołu organu prowadzącego czynności. Utrwalenie każdej czynności w formie pisemnej umożliwia dokładne sformułowanie żądań,

¹⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 2325 ze zm.).

¹⁸ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski...*, op. cit., s. 59.

¹⁹ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 2393 ze zm.).

oświadczeń woli. Należy pamiętać, że pismo takie wymaga od podmiotów profesjonalnych dopełnienia szeregu warunków formalnych.

Warunki formalne zawarte w tekstach ustawy:

- Subsydiarny akt oskarżenia powinien spełniać wymogi wskazane w art. 332 oraz art. 331 § 1 k.p.k.
- Apelacja od wyroku sądu okręgowego ma spełniać warunki formalne przewidziane w art. 427 § 1 i 2, art. 428 § 1 k.p.k.
- Kasacja musi obejmować wskazania objęte w art. 518 w zw. z art. 427 § 1 i 2 k.p.k, art. 526 § 1 k.p.k, art. 530 § 1 in principio k.p.k) oraz art. 527 § 1 k.p.k.
- Przy sporządzeniu wniosku o wznowienie postępowania należy pamiętać o wskazaniu podstaw wznowienia (art. 540, 540a, 540b k.p.k) oraz wniosku o wszczęcie postępowania (art. 542 k.p.k).
- Skarga od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpatrzenia (art. 539a § 2 k.p.k, art. 539a § 3 w zw. art. 526 § 1 k.p.k, art. 539c § 1 k.p.k).

Obrońca lub pełnomocnik przed sporządzeniem pisma powinien dokonać analizy sprawy, w szczególności zapoznać się z aktami sprawy, a w razie potrzeby również przeprowadzić rozmowę z mocodawcą. Pozwoli to na pozyskanie niezbędnych informacji oraz ustalenie właściwej taktyki procesowej²⁰. W orzecznictwie znajdziemy wiele akcentów, które skupiają się na języku pisma procesowego. Pismo to ma nie tylko być poprawne merytorycznie, ale także uczynić zadość zasadom języka polskiego. Językiem urzędowym przed sądami jest język polski – zgodnie z art. 5 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²¹.

Drugim, ale jakże ważnym elementem przymusu, jest podpisanie sporządzonego pisma. Nie wskazano w ustawach jaką zewnętrzną formę powinien mieć podpis. Powinien on być czytelny oraz złożony w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do tożsamości osoby, która ten podpis złożyła. Istnienie domniemanie faktyczne, że podpis pochodzi od profesjonalisty. Brak sporządzenia i podpisania pisma stanowi istotną przeszkodę do rozpoznania sprawy. Uniemożliwia to nadanie jej biegu. Jeżeli profesjonalista nie sporządzi pisma procesowego i nie podpisze, pismo takie nie spełnia wymagań jakie ustawa z nim wiąże, choćby czyniło zadość pozostałym warunkom ogólnym i szczególnym²².

Wskazany brak formalny nie może być uzupełniony przez samoistne działanie strony, która nie posiada tytułu zawodowego uprawnionego do tego profesjonalisty. Może ona powołać obrońcę lub pełnomocnika z wyboru lub wnioskować o przedstawiciela procesowego z urzędu.

Nieuzupełnienie braku formalnego będzie powodować bezskuteczność danej czynności procesowej. Cel uczestnika postępowania nie zostanie osiągnięty.

²⁰ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski...*, op. cit., s. 81.

²¹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, (tj. Dz.U. z 2020, poz. 365 ze zm.).

²² Postanowienie SN z 22.01.2014 r. III KZ 81/13, LEX nr. 1415124.

Należy pamiętać, że samo sporządzenie i podpisanie pisma procesowego nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Dopiero z chwilą skierowania go do właściwego organu procesowego mamy do czynienia z czynnością procesową dokonaną przez uczestnika postępowania²³.

5. Odpowiedzialność odszkodowawcza

Strona działa w pełnym zaufaniu do kwalifikacji zawodowych profesjonalisty. Jednakże należy pamiętać, że to ona ponosi skutki prawne zaniedbań adwokata lub radcy. Ryzyko nieprawidłowego sporządzenia pisma objętego przymusem obciąża stronę, a nie obrońcę lub pełnomocnika. W celu zadośćuczynienia roszczeniom cywilnoprawnym adwokaci i radcowie prawni podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności polegających na świadczeniu pomocy prawnej.

Bibliografia

- Gaberle A., *Leksykon polskiej procedury karnej*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2004.
- Misztal P., *Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Postanowienie SN z 22.01.2014 r. III KZ 81/13, LEX nr. 1415124.
- Stefański R.A., *Przymus adwokacko-radcowski w procesie karnym*, „Ius Novum” 2007.
- Ustawa z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, (t.j. Dz.U. 2020, poz. 446 ze zm.).
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 365 ze zm.).
- Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 2393 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2020 r., poz. 762 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 2325 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o Sądzie Najwyższym, (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.).
- Wyrok SA w Katowicach z 21.12.2017 r., II AKa 497/17, LEX nr 2511535.

Źródła internetowe

Słownik języka polskiego PWN – <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przymus.html>, [dostęp: 8.03. 2023 r.].

²³ P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski...*, op. cit., s. 93.

Novel food – status prawny produktów i sposób wprowadzenia na rynek

spożywczy

Natalia Grzybowska¹

Wstęp

Podstawowym napędem rozwoju cywilizacji od wieków jest dążenie człowieka do zaspokojenia jednej z głównych potrzeb fizjologicznych, którą jest odżywianie. Konieczność codziennego zdobywania i wytwarzania pożywienia skłaniała ludzi do poszukiwania coraz nowszych alternatyw sporządzanych posiłków i ulepszania technik produkcji. Postęp techniczny i rozwijająca się świadomość społeczeństwa prowadziły do dynamicznych zmian w zakresie spożywanej żywności. Do produkcji wciąż wprowadzane są nowe składniki, które mają poprawić walory smakowe i jakość pożywienia, a w przyszłości także stać się alternatywą dla tradycyjnie spożywanych pokarmów. Prawo żywnościowe jako stosunkowo nowa gałąź prawna wychodzi naprzeciw rozwijającemu się rynkowi spożywczemu, aby usprawnić proces produkcji oraz wprowadzania innowacyjnej żywności, jaką jest na przykład omawiana w niniejszym opracowaniu *novel food*, a także zapewnić odpowiednią ochronę zdrowia i życia konsumenta. Celem pracy jest przybliżenie tematyki produktów zaliczanych do *novel food*, procedury wprowadzenia ich do sprzedaży oraz kontroli w zakresie bezpieczeństwa oferowanych produktów.

1. Pojęcie nowej żywności

1.1. Nowe rozporządzenie regulujące kwestie *novel food*

Dnia 11 grudnia 2015 r. zostało opublikowane nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283² z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie 1169/11 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz.U.UE.L.2015.327.1.

(WE) 1852/2001. Przepisy w zakresie nowej żywności zawarte w powyższym rozporządzeniu są stosowane od 1 stycznia 2018 r. Zmiany przepisów zostały dokonane, aby uprościć dotychczasowe procedury wydawania zezwoleń, a także uwzględnić najnowsze zmiany wprowadzone w prawie Unii Europejskiej. Wynikają z następującego postępu technologicznego i wprowadzania nowatorskich rozwiązań w zakresie technik produkcji i metod wytwarzania żywności. Nowe rozporządzenie zwiększa efektywność procedury przyznawania zezwoleń, umożliwia szybsze wprowadzanie na rynek innowacyjnej żywności i znosi zbędne bariery w handlu, zapewniając jednocześnie wysoki poziom bezpieczeństwa żywności.

1.2. Definicja nowej żywności

Na definicję nowej żywności składają się dwa kryteria, które muszą być spełnione łącznie: czas wprowadzenia na rynek spożywczy oraz zastosowanie określonych procesów wytwórczych. Nowa żywność, tzw. *novel food*, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 2015/2283³ definiowana jest jako taka, która nie była w znacznym stopniu spożywana przez ludzi w UE przed 15 maja 1997 r., kiedy to weszło w życie pierwsze rozporządzenie w sprawie nowej żywności. Nowa żywność może być nowo opracowaną, innowacyjną żywnością, żywnością produkowaną przy użyciu nowych technologii i procesów produkcyjnych, jak również żywnością, która jest lub była tradycyjnie spożywana poza Unią Europejską. Do nowej żywności należą takie produkty spożywcze, jak rośliny uprawne i ich przetwory z krajów trzecich (nasiona chia, sok z owoców *noni*), ekstrakty funkcjonalne (olej z kryła antarktycznego bogaty w fosfolipidy z *Euphausia superba*), czy żywność wytworzona w trakcie nowatorskich procesów produkcyjnych (np. poddana działaniu promieniowania UV), żywność zawierająca nowe składniki, takie jak kannabidiol (CBD), czy zupełnie nowe produkty spożywcze, np. z dodatkami dietetycznymi obniżającymi poziom cholesterolu⁴. W ostatnim czasie katalog produktów został rozszerzony o trzy rodzaje owadów: mącznik młynarek, szarańczę wędrowną i świerszcza domowego⁵, które zostały zawarte w unijnym wykazie składników dopuszczonych do stosowania przy produkcji żywności i wózków, których pojawiły się liczne kontrowersje i obawy w opinii publicznej.

1.3. Cel wprowadzenia nowej żywności

Najważniejszym czynnikiem, który stał się podstawą do poszukiwania alternatywnych rozwiązań i wprowadzania *novel food* jest walka z głodem. Mimo znaczącego postępu technologicznego w wielu krajach miliony ludzi wciąż cierpi głód.

³ Dz.U.UE.L.2015.327.1.

⁴ J. Harasym, *Katalog nowej żywności – informacyjna baza danych w procesie wprowadzania nowej żywności na rynki europejskie*, Nauki Inżynierskie i Technologie. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2021, s. 76.

⁵ <https://www.gov.pl/web/ijhars/owady--nowa-zywnosc>, [dostęp: 23.02.2022 r.].

Jest to spowodowane ubóstwem, niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, które utrudniają i niszczą uprawy, a także brakiem dostępu do wody, która jest niezbędna w wielu procesach wytwórczych. Innowacyjna żywność może zakładać produkcję przy ograniczonym zużyciu wody, jak również zapewnić znacznie wyższą kaloryczność produktów, które pozwolą w mniejszych ilościach zaspokoić głód, dostarczając odpowiedniej wartości odżywczej. Celem wprowadzania *novel food* jest także ograniczenie hodowli zwierząt i negatywnego wpływu na środowisko. Nowoczesne metody wytwórcze mają być mniej szkodliwe dla środowiska.

2. Wprowadzenie do sprzedaży produktów żywnościowych

2.1. Rejestracja produktów, kategoryzowanych jako żywność tradycyjna z państw trzecich

Rozporządzenie 2015/228⁶ przewiduje dwa tryby wydawania zezwoleń. Zasadnicza procedura autoryzacji dotyczy wydawania zezwoleń na nową żywność, która nie jest tradycyjną żywnością z państw trzecich. Do tej kategorii bowiem zastosowanie ma drugi, łatwiejszy tryb postępowania nazywany potocznie notyfikacją. W przypadku chęci wprowadzenia produktów, które stanowią żywność tradycyjną z państwa trzeciego, wnioskodawca, który zamierza wprowadzić na rynek w Unii takową żywność z państwa trzeciego, może zdecydować, że poinformuje Komisję o tym zamiarze w drodze zgłoszenia. Zgłoszenie zawiera:

- a) Nazwę i adres wnioskodawcy;
- b) Nazwę i opis tradycyjnej żywności;
- c) Szczegółowy skład tradycyjnej żywności;
- d) Państwo lub państwa pochodzenia tradycyjnej żywności;
- e) Udokumentowane dane świadczące o historii bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim;
- f) Propozycję warunków stosowania zgodnie z przeznaczeniem i szczególnych wymagań dotyczących etykietowania, które nie wprowadzają konsumenta w błąd, lub możliwe do zweryfikowania uzasadnienie, dlaczego elementy te są zbędne.

W terminie nieprzekraczającym miesiąc, Komisja przekazuje państwom członkowskim zgłoszenie dotyczące chęci wprowadzenia produktu. W ciągu czterech miesięcy każde państwo może zgłosić uzasadnione zastrzeżenie, dotyczące bezpieczeństwa zgłoszonej żywności. Jeżeli takie zgłoszenie wpłynie, Komisja Europejska nie wydaje zezwolenia na wprowadzenie produktu do sprzedaży, a zgłaszający ma prawo złożenia wyjaśnień i uzasadnienia zastrzeżeń. Jeżeli żadne państwo nie zgłosi zastrzeżeń Komisja wydaje zgodę na wprowadzenie do obrotu żywności i aktualizuje unijny wykaz⁷.

⁶ Dz.U.UE.L.2015.327.1.

⁷ Ibidem.

2.2. Rejestracja nowych produktów na podstawie zezwolenia

Procedura autoryzacji nowej żywności może być wszczynana zarówno z inicjatywy KE jak również na wniosek podmiotu branży spożywczej (wnioskodawcy), wymogi administracyjne i naukowe dotyczące tego rodzaju wniosków określają przepisy odrębnego rozporządzenia 2017/2469⁸ Komisji UE. Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na wprowadzenie nowej żywności na rynek w Unii wszczyna się z inicjatywy Komisji Europejskiej lub na podstawie wniosku złożonego do Komisji przez wnioskodawcę. Wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać następujące elementy:

1. Nazwę i adres wnioskodawcy;
2. Nazwę i opis nowej żywności;
3. Opis procesu lub procesów produkcji;
4. Szczegółowy skład nowej żywności;
5. Dowody naukowe, które wskazują, że nowa żywność nie stanowi zagrożenia dla zdrowia człowieka;
6. W stosownych przypadkach – opis metody lub metod analizy;
7. Propozycję warunków stosowania zgodnie z przeznaczeniem i szczególnych wymagań dotyczących etykietowania, które nie wprowadzają konsumenta w błąd lub możliwe do zweryfikowania uzasadnienie, dlaczego elementy te są zbędne.

Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne Komisja zwraca się do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) z prośbą o wydanie opinii na temat bezpieczeństwa nowej żywności. EFSA przyjmuje opinię w terminie dziewięciu miesięcy od dnia otrzymania ważnego wniosku. W końcowym etapie Komisja przyjmuje akt wykonawczy, w którym potwierdza wydanie zezwolenia na nową żywność oraz określa warunki jej stosowania⁹. Produkt może otrzymać status *novel food*, wyłącznie, jeżeli Komisja Europejska wyda zezwolenie na wprowadzenie nowej żywności na rynek w Unii i aktualizacji unijnego wykazu.

Przedsiębiorcy wnioskujący o udzielenie zezwolenia na wprowadzenie nowej żywności do obrotu w UE mogą występować z wnioskami o zachowanie poufności, względem tych informacji, których upublicznienie mogłoby zaszkodzić ich konkurencyjności. Komisja indywidualnie ocenia możliwość przyznania statusu poufności. W uzasadnionych przypadkach pewne informacje mogą zostać objęte ochroną, wówczas bez zgody pierwotnego wnioskodawcy nie można ich wykorzystywać na rzecz kolejnego podmiotu w okresie pięciu lat od daty wydania zezwolenia¹⁰.

⁸ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2017/2469 z dnia 20 grudnia 2017 r. określające wymogi administracyjne i naukowe dotyczące wniosków, o których mowa w art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 w sprawie nowej żywności, Dz. Urz. UE L 351/64.

⁹ <https://foodmedlaw.pl/specjalizacje/novel-food/>, [dostęp: 18.02.2022 r.].

¹⁰ J. Harasym, *Katalog nowej żywności...*, op. cit., s. 8.

2.3. Wprowadzenie żywności do sprzedaży

Komisja może wydać zezwolenie na wprowadzenie nowej żywności, jeżeli spełnia następujące warunki:

- a) Żywność nie stwarza, w oparciu o dostępne dowody naukowe, ryzyka dla zdrowia ludzkiego;
- b) Przeznaczenie żywności nie wprowadza konsumenta w błąd, szczególnie jeżeli dana żywność przeznaczona jest do zastąpienia innej żywności, a nastąpiła znacząca zmiana wartości odżywczej;
- c) W przypadku, gdy żywność przeznaczona jest do zastąpienia innej żywności, nie różni się od tej żywności w taki sposób, by jej zwykłe spożycie było niekorzystne pod względem żywieniowym dla konsumenta¹¹.

Rozporządzenie nr 2015/2283 precyzuje ogólne obowiązki podmiotów działających na rynku spożywczym, nie tylko wnioskodawcy. Wprowadzanie na rynek nowej żywności implikuje konieczność niezwłocznego przekazywania do Komisji informacji posiadanych przez podmiot działający na rynku spożywczym, a dotyczących nowych danych naukowych lub technicznych, które mogą mieć wpływ na ocenę bezpieczeństwa stosowania nowej żywności, a także zakazów lub ograniczeń nałożonych przez państwo trzecie, w którym nowa żywność została wprowadzona na rynek. Należy wskazać, że obowiązek monitorowania rozciąga się na obrót nową żywnością w państwach trzecich, co ma szczególne znaczenie dla tradycyjnie spożywanych tam produktów.

2.4. Katalog nowej żywności

Katalog nowej żywności zawiera wykaz produktów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego oraz innych substancji podlegających rozporządzeniu w sprawie nowej żywności, sporządzony na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to wykaz niewyczerpujący i służy jako wskazówka, czy dany produkt będzie wymagał zezwolenia zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nowej żywności. Kraje UE mogą ograniczyć wprowadzanie produktu do obrotu na mocy szczegółowych przepisów. W celu uzyskania informacji przedsiębiorstwa powinny zwrócić się do władz krajowych. W niektórych przypadkach wykaz ten zawiera informacje na temat historii stosowania suplementów żywnościowych i składników stosowanych wyłącznie w suplementach żywnościowych w krajach UE. Jeżeli żywność lub składniki żywności były stosowane wyłącznie w suplementach żywnościowych, nowe zastosowania w innej żywności wymagają zezwolenia na podstawie rozporządzenia w sprawie nowej żywności¹².

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001. Dz. UE L 327/1.

¹² J. Harasym, *Katalog nowej żywności...*, op. cit., s. 5.

Komisja wprowadza zmiany do katalogu w miarę napływu nowych informacji z państw członkowskich. Przedsiębiorstwa przekazują informacje organom krajowym danego państwa UE w celu ich weryfikacji, np. historię znacznego spożycia danej żywności lub jej składnika przed 15 maja 1997 r. Katalog nowej żywności jest obszerną bazą aktualizowaną na bieżąco w miarę wpływających od państw członkowskich informacji. Produkty pogrupowane są według pierwszej litery łacińskiej nazwy gatunkowej lub rodzajowej lub według pierwszej litery anglojęzycznej nazwy chemicznej. W bazie znajdują się również alternatywne łacińskie nazwy gatunkowe wraz z odnośnikami do odpowiedników. Informacyjny opis każdego produktu ma przyporządkowany znacznik standardowy, który wskazuje, jaki status prawny ma w danym momencie opisywany produkt (zob. Tab. 1).

Tab. 1. Oznaczenie statusów składników i produktów, widniejących w katalogu nowej żywności

	Produkt był obecny na rynku przed dniem 15 maja 1997r. w Unii Europejskiej i nie wymaga zgłoszenia. Może jednak podlegać szczegółowym wymogom, o których informacji może udzielić organ państwa członkowskiego właściwy do przyjmowania wniosków i zgłoszeń dotyczących nowych produktów żywnościowych.
	Zgodnie z informacjami dostępnymi dla właściwych organów państw członkowskich produkt był stosowany jedynie jako suplement żywnościowy lub ich składnik przed 15 maja 1997 r. Wszelkie inne zastosowania tego produktu w żywności muszą być dozwolone zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nowej żywności.
	Wystąpiono z wnioskiem o weryfikację produktu, przed wprowadzeniem go do obrotu w kraju członkowskim Unii Europejskiej jako żywności lub składnika żywności konieczne jest przeprowadzenie oceny bezpieczeństwa zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nowej żywności.
	Zwrócono się z pytaniem, czy produkt ten wymaga zezwolenia zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nowej żywności. Sprawa jest rozpatrywana.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie https://webgate.ec.europa.eu/fip/novel_food_catalogue

3. Oznaczenie żywności

3.1. Wymogi dotyczące oznaczenia produktów

Etykieta produktu spożywczego stanowi jeden z kluczowych elementów, na podstawie którego konsument dokonuje wyboru w trakcie zakupu. Jest nośnikiem niezbędnych informacji, pozwala na szczegółowe zapoznanie się z oferowanym produktem. Konsument, stając przed wyborem spośród wielu artykułów tego samego

przeznaczenia klasyfikują je na podstawie informacji przekazanych przez producenta. Każdy dokonujący zakupu oczekuje, że żywność wprowadzona do sprzedaży jest najwyższej jakości i nie zawiera żadnych szkodliwych substancji. Taką pewność zyskuje dzięki informacjom zawartym na opakowaniu.

Nowa żywność podlega ogólnym wymaganiom dotyczącym etykietowania określonym w rozporządzeniu (WE) nr 1169/2011¹³. Do etykietowania nowej żywności mogą mieć zastosowanie także pewne dodatkowe wymagania w celu zapewnienia konsumentom odpowiednich informacji, tj. ostrzeżeń, iż dany rodzaj nowej żywności nie jest zalecany dla pewnych grup o szczególnych wymogach żywieniowych. Na etykiecie należy podać nazwę żywności oraz, o ile to konieczne, wyszczególnić warunki jej stosowania.

3.2. Obowiązek etykietowania żywności

Zgodnie z art. 2 ust. 2 Rozporządzenia 1169/2011¹⁴ informacje na temat żywności oznaczają „informacje dotyczące danego środka spożywczego udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego”. Informacje, których podanie jest obligatoryjne powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu, aby były czytelne, przejrzyste, dobrze widoczne, a także nieusuwalne.

Podstawowym elementem, który musi znaleźć się na opakowaniu jest nazwa. Powinna odzwierciedlać cechy produktu, jego charakter i właściwości oraz szczegółowe dane, wskazujące na warunki fizyczne bądź szczególnego przetwarzania, któremu go poddano, np. ponowne zamrożenie, wędzenie. Ponadto na etykiecie lub opakowaniu produktu muszą zostać zamieszczone:

- Wykaz składników z uwzględnieniem procentowej zawartości składników oraz ze szczególnym wskazaniem, poprzez pogrubienie lub powiększenie czcionki składników mogących powodować alergie lub nietolerancję pokarmową – wykaz substancji alergennych wskazano w załączniku numer II rozporządzenia 1169/2011;
- Ilość netto;
- Datę minimalnej trwałości lub przydatności;
- Warunki przechowywania lub warunki użycia;
- Dane producenta;

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.U.UE.L.2011.304.18.

¹⁴ Ibidem.

- Kraj pochodzenia;
- Wartość odżywcza – obejmuje wartość energetyczną, ilość tłuszczu, kwasów tłuszczowych nasyconych, węglowodanów, cukrów, białka oraz soli,
- Numer partii produkcyjnej¹⁵.

4. Bezpieczeństwo żywności

Nowy produkt żywnościowy, który ma zostać wprowadzony na rynek powinien podlegać ścisłej kontroli pod kątem bezpieczeństwa i jakości. Konsument jako „odbiorca” żywności ponosi konsekwencje związane z jego spożyciem, dlatego musi być bezpieczny dla jego zdrowia. Odpowiedzialność w tej kwestii ponosi przede wszystkim producent, którego zadaniem jest dbałość o zapewnienie właściwych, higienicznych warunków produkcji, czystości pomieszczeń, maszyn oraz przestrzeganie zasad higieny przez pracowników. Konieczne jest także monitorowanie potencjalnych zagrożeń biologicznych, chemicznych oraz zanieczyszczeń fizycznych podczas produkcji i transportu. System kontroli występuje w modelu wewnętrznym, za który jest odpowiedzialny producent, jak i zewnętrznym, który należy do właściwych organów państwa¹⁶.

4.1. Prawo konsumenta do bezpiecznej żywności

Celem prawa żywnościowego jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa, mającego na celu ochronę życia i zdrowia konsumenta¹⁷. Nadrzędnym aktem prawnym, regulującym kwestie bezpieczeństwa żywności jest rozporządzenie nr 178/2002¹⁸. Jego treść zawiera podstawowe definicje w zakresie prawa żywnościowego, ustanawia ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, mechanizmy podejmowania decyzji, a także procedury w sprawach bezpieczeństwa żywności i pasz. Wskazuje, że w każdym państwie powinien być zapewniony odpowiedni poziom ochrony życia i zdrowia człowieka, a wymagania dotyczące bezpieczeństwa powinny być ujednolicone w celu prowadzenia swobodnego przepływu żywności pomiędzy państwami. Dokonuje podziału zakresu odpowiedzialności oraz obowiązków w zakresie działania na rzecz bezpieczeństwa oraz nakłada na państwa członkowskie obowiązek monitorowania i sprawdzania działalności przedsiębiorców

¹⁵ „Podstawowe informacje dotyczące znakowania” – przewodnik Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla drobnych wytwórców, Warszawa, 2018, s. 117.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>, [dostęp: 14.10.2021 r.].

¹⁷ P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. 12, s. 52.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. L 31 z 1.2.2002.

na rynku spożywczym. Konieczne jest zapewnienie odpowiednich systemów bezpieczeństwa konsumenta, aby produkty stanowiące zagrożenie nie były dopuszczane do sprzedaży.

W Polsce podstawowym aktem prawnym dotyczącym bezpieczeństwa żywności z uwzględnieniem nowej żywności jest ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁹. Właściwym organem do przeprowadzenia postępowania dotyczącego wstępnej oceny naukowej nowej żywności w Polsce jest Główny Inspektor Sanitarny. Dokonuje wstępnego sprawozdania odnośnie nowej żywności wprowadzanej do obrotu oraz zapoznaje się ze wstępnymi sprawozdaniami przygotowanymi w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także odpowiada za zgłaszanie uwag i uzasadnionych sprzeciwów do takich sprawozdań²⁰.

4.2. Ocena bezpieczeństwa nowej żywności

System oceny bezpieczeństwa nowej żywności znajduje oparcie w tzw. procedurze aplikacyjnej, w ramach której podmiot zamierzający wprowadzić nową żywność na rynek unijny zobowiązany jest uzyskać zezwolenie. Należy zaznaczyć, że to właśnie podmiot działający na rynku spożywczym dokonuje pierwszej oceny ryzyka i jest zobowiązany zapewnić gwarancję jego bezpiecznego spożycia. Komisja Europejska, jeżeli uzna to za konieczne, może zwrócić się do EFS²¹ o wydanie opinii na temat wpływu środka spożywczego na zdrowie ludzi²². Realizacja tego uprawnienia pozwala na powtórna ocenę ryzyka, przeprowadzaną tym razem przez EFSA, czyli podmiot stanowiący zaplecze naukowe dla instytucji zarządzających ryzykiem²³. W oparciu o ocenę ryzyka, przeprowadzoną przez wnioskodawcę lub w stosownych przypadkach przez EFSA, Komisja wydaje decyzję zezwalającą na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny.

Wprowadzanie na rynek nowej żywności implikuje konieczność niezwłocznego przekazywania do Komisji informacji posiadanych przez podmiot działający na rynku spożywczym, a dotyczących nowych danych naukowych lub technicznych, które mogą mieć wpływ na ocenę bezpieczeństwa stosowania nowej żywności, a także zakazów lub ograniczeń nałożonych przez państwo trzecie, w którym nowa żywność została wprowadzona na rynek. Obowiązek monitorowania rozciąga

¹⁹ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2132 ze zm.

²⁰ D. Stankiewicz, „Nowa żywność”, Biuro Analiz Sejmowych 2014, nr 13, s. 2.

²¹ *European Food Safety Authority* – Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności.

²² Zob. art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 2015/2283.

²³ A. Szymecka, *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych* [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacyjnej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009, s. 170.

się na obrót nową żywnością w państwach trzecich, co ma szczególne znaczenie dla tradycyjnie spożywanych tam produktów²⁴.

Wnioski

Światowe zapotrzebowanie na żywność stale rośnie i wiele badań wykazało, że alternatywne źródła produktów spożywczych mogą być jednym z rozwiązań narastającego problemu. Prognozy na rok 2050 przewidują stały wzrost populacji do 9 miliardów ludzi²⁵, co wymusi zwiększenie produkcji żywności z dostępnych agrosystemów i spowoduje jeszcze większą presję na środowisko naturalne. Wprowadzenie do codziennego życia nowych źródeł żywności, dodatkowo pozytywnych metodami zrównoważonymi, wsparłoby rozwój społeczno-gospodarczy oraz zahamowało postępującą degradację środowiska naturalnego²⁶. Prawodawstwo ma za zadanie dostosowania obowiązujących przepisów do zmieniającego się rynku, aby usprawnić proces wprowadzania nowych produktów i uregulować kwestie dotyczące stosowania nowoczesnych metod produkcji. Wykorzystanie nowej technologii nie może być szkodliwe w procesie produkcji, ustawodawcy powinni zadbać o bezpieczeństwo wprowadzanych produktów, aby nie stanowiły zagrożenia dla życia i zdrowia konsumentów.

Bibliografia

- „Podstawowe informacje dotyczące znakowania” – przewodnik Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla drobnych wytwórców, Warszawa 2018.
- Delewski M., Grube M., Karsten J., *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Wydawnictwo Behr's Verlag DE, Hamburg 2016.
- Harasym J., *Katalog nowej żywności – informacyjna baza danych w procesie wprowadzania nowej żywności na rynki europejskie*, Nauki Inżynierskie i Technologiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021.
- Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. L 31 z 1.2.2002.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 Dz.U.UE.L.2015.327.1.

²⁴ M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Wydawnictwo Behr's Verlag DE, Hamburg 2016, s. 84.

²⁵ A. Piński, „Ziemia Będzie się wyludniać”, <https://www.obserwatorfinansowy.pl>, [dostęp: 17.04.2022 r.].

²⁶ J. Harasym, *Katalog nowej żywności...*, op. cit., s. 78.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.U.UE.L.2011.304.18.
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2017/2469 z dnia 20 grudnia 2017 r. określające wymogi administracyjne i naukowe dotyczące wniosków, o których mowa w art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 w sprawie nowej żywności, Dz. Urz. UE L 351/64.
- Stankiewicz D., „Nowa żywność”, Biuro Analiz Sejmowych 2014, nr 13.
- Szymecka A., *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych* [w:] Kowalczyk S. (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacyjnej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2132 ze zm.
- Wojciechowski P., *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. 12.

Źródła internetowe

- <https://foodmedlaw.pl/specjalizacje/novel-food/>, [dostęp: 18.02.2022r.].
- <https://www.gov.pl/web/ijhars/owady--nowa-zywnosc>, [dostęp: 23.02.2022 r.].
- Najwyższa Izba Kontroli *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf>, [dostęp: 14.10.2021 r.].
- Piński A., „Ziemia Będzie się wyludniać”, <https://www.obserwatorfinansowy.pl>, [dostęp: 17.04.2022 r.].

Tymczasowe aresztowanie w Polsce jako nadużywany środek zapobiegawczy

Krzysztof Jędra¹, Karolina Jakubiak²

Wstęp

Tymczasowe aresztowanie to jeden z najbardziej represyjnych środków zapobiegawczych stosowanych przez prokuraturę za zgodą sądu wobec osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa. Ze względu na jego dotkliwe skutki środek ten powinien być stosowany tylko w tych przypadkach, w których jest to naprawdę absolutnie konieczne. Publikowane statystyki, badania, opracowania i analizy wskazują jednak, że tymczasowe aresztowanie bywa orzekane częściej niż jest to niezbędne, a wręcz jest ono nadużywane. Niniejsza praca porusza ten także ważny społecznie problem, bowiem oskarżonym o przestępstwo może zostać potencjalnie każdy obywatel, i stara się dostarczyć odpowiedzi na pytania jakie są przyczyny oraz skala owego problemu. Wolność człowieka i nietykalność osobista to wartości gwarantowane zarówno przez prawo międzynarodowe jak i polskie prawo krajowe z Konstytucją na czele. Dlatego ochrona tych wartości jest koniecznością, a także obowiązkiem.

1. Podstawy prawne środków zapobiegawczych i skutki tymczasowego aresztowania

1.1. Środki zapobiegawcze – podstawy prawne i orzecznictwo

Zgodnie z art. 249 § 1 Kodeksu Postępowania Karnego³, w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania i/lub zapobieżenia popełnieniu przez oskarżonego innych przestępstw, mogą zostać zastosowane środki zapobiegawcze. Stosuje się je głównie na etapie postępowania przygotowawczego, które to zgodnie z art. 297 § 1 pkt 1-4 k.p.k. ma na celu:

- 1) Ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo;
- 2) Wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy;
- 3) Zebranie danych stosownie do art. 213 i 214;
- 4) Wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody;

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz.U.2022.1375 ze zm.), dalej: k.p.k.

- 5) Zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu.

Środki zapobiegawcze możemy podzielić na izolacyjne (tak jak tymczasowe aresztowanie) oraz środki nie izolacyjne, do których zgodnie z Kodeksem należą:

- **Poręczenie majątkowe** w postaci pieniędzy, papierów wartościowych, zastawu lub hipoteki (art. 266 § 1).
- **Poręczenie społeczne**, że oskarżony stawia się na każde wezwanie i nie będzie w sposób bezprawny utrudniał postępowania, uzyskiwane od pracodawcy, u którego oskarżony jest zatrudniony, od kierownictwa szkoły lub uczelni, których oskarżony jest uczniem lub studentem, od zespołu, w którym oskarżony pracuje lub uczy się, albo od organizacji społecznej, której oskarżony jest członkiem (art. 271 § 1).
- **Poręczenie indywidualne**, podobnie jak w przypadku poręczenia społecznego, że oskarżony stawia się na każde wezwanie i nie będzie w sposób bezprawny utrudniał postępowania, jednakże w tym przypadku uzyskiwane jest ono od godnej zaufania osoby prywatnej (art. 272).
- **Dozór Policji** (a w przypadku żołnierza, przełożonego wojskowego) polega na zobowiązaniu osoby dozorowanej do stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoru w określonych odstępach czasu, zawiadamianiu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, zakazie kontaktowania się z porrzywdzonym lub z innymi osobami, zakazie zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość, zakazie przebywania w określonych miejscach, a także na innych ograniczeniach swobody oskarżonego, niezbędnych do wykonywania dozoru (art. 275 § 1-2).
- **Zakaz opuszczania kraju**, który może być połączony z zatrzymaniem paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy albo z zakazem wydania takiego dokumentu, stosowany w przypadku uzasadnionej obawy ucieczki osoby oskarżonej (art. 277 § 1).
- **Zawieszenia i zakazy** – polegające na zawieszeniu w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazaniu powstrzymania się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów, lub zakazaniu ubiegania się o zamówienia publiczne na czas trwania postępowania (art. 276).

Zgodnie z art. 258 § 1-4 k.p.k przesłankami szczególnymi do zastosowania tymczasowego aresztowania są:

- Uzasadniona obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu;

- Uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne.

Ponadto, jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą (§ 2). Środek zapobiegawczy można wyjątkowo zastosować także wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucano popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził (§ 3).

Polskie prawo zawiera również rozwiązania, które mają na celu ograniczenie stosowania tymczasowego aresztowania. Rozwiązania te mają swoje umocowanie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴. Kodeks postępowania karnego w art. 257 § 1-4 warunkuje, że tymczasowego aresztowania nie stosuje się, jeżeli wystarczający jest inny środek zapobiegawczy. Ponadto dopuszcza możliwość zamiany aresztu na poręczenie majątkowe, którego uiszczenie gwarantuje natychmiastowe zwolnienie oskarżonego. Tego rodzaju środek zapobiegawczy nie może być stosowany w przypadkach, gdy oskarżonemu grozi wyrok nie dłuższy niż rok pozbawienia wolności lub gdy kara bezwzględnego pozbawienia wolności nie jest spodziewana. W § 4 Kodeksu zostaje uwzględniona zasada proporcjonalności stosowania środka zapobiegawczego do jego faktycznej podstawy.

Europejska Konwencja Praw Człowieka⁵ dopuszcza stosowanie tymczasowego aresztowania, jeżeli ma ono na celu zabezpieczenie odpowiedniego toku postępowania lub pełni funkcję prewencyjną przed ponownym popełnieniem czynu zabronionego. Jednakże, jak wynika z orzeczeń ETPC nie może być ono stosowane bezwzględnie⁶: *Uzasadnienie każdego okresu stosowania tymczasowego aresztowania, bez względu na to, jaki jest on krótki, musi zostać przekonująco wykazane przez władze.* (§ 53, 54). Co do przesłanki ryzyka ucieczki, według Trybunału nie może ona opierać się tylko i wyłącznie na podstawie grożącego oskarżonemu surowego wyroku (§ 58), natomiast ryzyko zakłócania przez oskarżonego prawidłowego toku postępowania powinno być uzasadnione na podstawie faktycznych dowodów (§ 59). Ponadto, Trybunał zauważył, że przesłanką ryzyka, że skarżący będzie zakłócał bieg postępowania oraz fałszował dowody w sprawie było to, że nie przyznawał

⁴ Dalej: ETPC.

⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, nr 6, poz. 284.

⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 października 2005 r., w sprawie Becciev przeciwko Mołdawii (skarga nr 9190/03), LEX nr 1252846.

się on do winy. Zdaniem ETPC krajowe organy sądowe muszą zbadać wszystkie fakty przemawiające za istnieniem lub brakiem wymogu interesu publicznego uzasadniającego stosowanie i przedłużanie TA⁷. Władze powinny również uwzględnić możliwość zastosowania środków zapobiegawczych mniej dotkliwych niż pozbawienie wolności, jeżeli istnieją takie opcje prawne⁸.

Tymczasowe aresztowanie i jego dolegliwość

Jakkolwiek stosowanie tymczasowego aresztowania bywa uzasadnione, a niekiedy wręcz konieczne, to jednak wiążą się z nim różnego rodzaju negatywne dolegliwości. Musimy pamiętać, że tego rodzaju środek zapobiegawczy ma formę pozbawienia wolności, choć nie stanowi on jeszcze kary pozbawienia wolności. Nietykliwość osobista i wolność osobista są wartościami chronionymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁹, o czym stanowi jej art. 41, co oznacza, że wolności te mogą zostać ograniczone tylko mocą ustawy i tylko w wyjątkowych. Wymagających takiej konieczności przypadkach. Tymczasowe aresztowanie oznacza, że osoba traci możliwość prowadzenia dotychczasowego życia, nie może wykonywać pracy zarobkowej i/lub uczęszczać na zajęcia szkolne lub uczelniane, kursy itp., a kontakt z rodziną zostaje drastycznie ograniczony.

Do tego osoba osadzona w areszcie musi znosić trudy przebywania w jednostce penitencjarnej. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania z 2021 r.¹⁰ wskazuje na problemy systemowe w funkcjonowaniu takich jednostek:

- Brak procedur w przypadku zgłoszenia tortur oraz wadliwe dokumentowanie obrażeń;
- Mała przestrzeń życiowa w celach mieszkalnych;
- Brak możliwości zaskarżenia decyzji o kontroli osobistej;
- Zbyt duże obciążenie psychologów penitencjarnych;

Aby uświadomić sobie jak poważne skutki niesie ze sobą pobyt w areszcie warto w tym miejscu powołać się na orzeczenie o sygn. Akt. IV Ko 14/18, wydane przez Sąd

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 października 2005 r., Sprawa Krawczak przeciwko Polsce, (Skarga nr 17732/03), §49, LEX nr 1252846.

⁸ M. A. Nowicki, *Ambruszkiewicz przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 4 maja 2006 r.*, skarga nr 38797/03, [w:] M.A. Nowicki (red.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, LEX.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm).

¹⁰ Raport roczny Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za rok 2021, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Raport%20roczny%20KMPT-dostepny%20pdf.pdf>, [dostęp: 9.01.2023 r.].

Okręgowy w Łodzi Wydział IV Karny, o zadośćuczynienie z tytułu niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania w sprawie 2 Ds. 965/08, prowadzonej przez Prokuraturę Rejonową w Pabianicach¹¹. Skarżącym był funkcjonariusz, policjant-antyterrorysta, który pracował w zawodzie przez 17 lat. Zgodnie z ustalonym przez sąd stanem faktycznym, cieszył się on zaufaniem i bardzo dobrą opinią swoich przełożonych. Prowadził szkolenia dla młodych funkcjonariuszy, przełożeni powierzyli mu te zadania jako osobie odpowiedzialnej i doświadczonej, pokazującej dobre wzorce. Mężczyzna został oskarżony o popełnienie przestępstwa i decyzją sądu trafił do aresztu, gdzie przebywał przez 49 dni. Ostatecznie został prawomocnie uniewinniony.

Samemu pobytowi w Areszcie Śledczym towarzyszył mężczyźnie stres i obawa o życie i zdrowie. Warunki w celi mieszkalnej były bardzo złe – jako niepalący przebywał z osobą palącą. Według jego relacji, nie można było domknąć zepsutego okna, łóżko było uszkodzone, a przestrzeń mieszkalna niezwykle ograniczona, co powodowało trudności z przemieszczaniem się w celi. Ponadto wewnątrz panowała skrajnie niska temperatura, tak iż trzeba było spać w butach.

Na sytuację oskarżonego znaczny wpływ wywarła nieustanna stygmatyzacja związana z toczącym się postępowaniem i pozbawieniem wolności. Zatrzymanie zniszczyło jego wizerunek i ocenę przełożonych. Stracił autorytet i zaufanie współpracowników. W drugim dniu pobytu współosadzeni dowiedzieli się, że jest policjantem - antyterrorystą. Od tego momentu zagrożone było jego bezpieczeństwo. Inni współosadzeni uderzali w drzwi jego celi oraz kierowali wobec niego oraz jego rodziny groźby karalne. Pojawiła się atmosfera niepewności i ciągłego zagrożenia. Sytuacja ta nasiliła się do tego stopnia, że decyzją służby więziennej były funkcjonariusz został przeniesiony na inny oddział. Po zmianie tymczasowego aresztowania na nieizolacyjny środek zapobiegawczy mężczyzna podjął pracę w serwisie. Z chwilą powzięcia przez współpracowników informacji o toczącym się wobec niego śledztwie i tymczasowym aresztowaniu pracownicy przestali się do niego odzywać i przebywać w jego towarzystwie. Stygmatyzację powodowały również doniesienia medialne i płynące z nich przekaz opisujący fakt aresztowania funkcjonariusza, jako osoby skorumpowanej, agresywnej, wykazującej się szczególną brutalnością.

Co do kwestii stygmatyzacji to istnieją przepisy, które w zamyśle mają chronić osoby podejrzane przed negatywnym wpływem opinii publicznej, aczkolwiek w praktyce bywają one nieskuteczne. Dobrym przykładem jest Ustawa prawo prasowe¹², która w art. 13., ust. 2. zabrania publikowania w mediach wizerunku i innych danych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Ustawa ta obowiązuje wraz ze zmianami od 1984 roku. To oznacza, że pisana była ona w czasach sprzed ery wysokiej technologii, internetu i mediów społecznościowych, a przede wszystkim w okresie, gdy przepływ informacji nie był tak szybki i intensywny. To oznacza, że przepisy te utraciły swoje praktyczne znaczenie

¹¹ Orzeczenie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 5 lipca 2018, IV Ko 14/18, www.orzeczenia.lodz.so.gov.pl.

¹² Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914 ze zm.).

i nie spełniają one swojego celu tak jak kiedyś. Szczególne tyczy się to osób publicznych, które są łatwo rozpoznawalne i mogą zostać błyskawicznie zidentyfikowane nawet bez publikacji ich danych osobowych. Posłużmy się przykładem artykułu ze strony Polskiej Agencji Prasowej, którego tytuł brzmi: *Beata K. wypila litr wina, zanim wsiadła za kierownicę*¹³. Widzimy, że co prawda nazwisko kobiety oskarżonej o prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu zostało ocenzone, ale w treści artykułu zostaje ona określona jako *wokalistka Bajmu*. Bajm to popularny zespół muzyczny, dlatego identyfikacja piosenkarki nie stanowi dla opinii publicznej problemu. Nazwisko osoby oskarżonej można też poznać na podstawie danych współmałżonka lub członka rodziny, którego dane osobowe nie muszą podlegać anonimizacji.

Wracając do sprawy aresztowanego policjanta, w efekcie tymczasowego aresztowania pogorszył się również stan zdrowia mężczyzny. Przed wszczęciem postępowania i aresztowaniem spełniał wszystkie normy zdrowotne związane z wykonywaniem zawodu. Po jego uchyleniu leczył się na szereg schorzeń, a z uwagi na stwierdzone schorzenia, orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSWiA został uznany za niezdolnego do służby w Policji i przyznano mu III grupę inwalidzką. Ponadto spotęgowany stres skutkował brakiem snu, a jego stosunki z matką, żoną i córką, uległy pogorszeniu. Wskazywał on również, że na jego stan psychiczny i doznana krzywdęłożyły się poczucia zagrożenia o siebie i bliskich, stan osamotnienia, poczucia zagrożenia ze strony współosadzonych i brak kontaktu bezpośredniego z bliskimi. Nie jest to niczym zaskakującym, Amerykański psycholog Abraham Maslow, autor teorii hierarchii potrzeb, mówił o dążeniu człowieka do realizacji potrzeb zarówno niższego jak i wyższego rzędu, jako warunku samorealizacji, harmonii i spełnienia¹⁴. Do najczęściej zgłaszanych przez osadzonych dolegliwości należy właśnie notoryczny stan deprivacji potrzeb, jako tzw. stan niezaspokojenia dowolnej potrzeby w poczuciu własnej wartości i sensie przeżywanej egzystencji¹⁵.

Osadzeni pozbawieni możliwości realizowania potrzeb, do których przywykli żyjąc na wolności, niejednokrotnie przeżywają wewnętrzne rozterki i frustracje, które dezorganizują ich codzienne funkcjonowanie, i które w sposób mniej lub bardziej świadomy rozładowują poprzez agresję skutkującą niekiedy przemocą w formie werbalnej jak i fizycznej, ukierunkowana zostaje wtedy zarówno do współosadzonych, poprzez bójki, pobicia, jak i do administracji jednostki penitencjarnej. Osoba tymczasowo aresztowana wraz z momentem przekroczenia drzwi aresztu śledczego traci pewne przywileje i prawa. Zyskuje natomiast wiele nowych obowiązków, z których część dotyczy najintymniejszych sfer człowieka, jego ciała oraz strefy

¹³ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C982934%2Cbeata-k-wypila-litr-wina-zanim-wsiadla-za-kierownice-szczegoly-aktu>, [dostęp: 12.01.2023 r.].

¹⁴ P. Oleś, *Wprowadzenie do psychologii osobowości*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003, s. 293-301.

¹⁵ K. Ostrowska, *Psychologia resocjalizacyjna: w kierunku nowej specjalności psychologii*, Wydawnictwo Fraszka Edukacyjna, Warszawa 2008, s. 256.

prywatności. Zgodnie z § 2 k.p.k. oskarżony jest obowiązany poddać się:

- 1) *Oględzinom zewnętrznym ciała oraz innym badaniom niepołączonym z naruszeniem integralności ciała; wolno także w szczególności od oskarżonego pobrać odciski, fotografować go oraz okazać w celach rozpoznawczych innym osobom;*
- 2) *Badaniom psychologicznym i psychiatrycznym oraz badaniom połączonym z dokonaniem zabiegów na jego ciele, z wyjątkiem chirurgicznych, pod warunkiem że dokonywane są przez uprawnionego do tego pracownika służby zdrowia z zachowaniem wskazań wiedzy lekarskiej i nie zagrażają zdrowiu oskarżonego, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest nieodzowne; w szczególności oskarżony jest obowiązany przy zachowaniu tych warunków poddać się pobraniu krwi, włosów lub wydzielin organizmu, z zastrzeżeniem pkt 3;*

Powyższe działania stanowią ingerencję w sferę intymną osoby tymczasowo aresztowanej i mogą potencjalnie naruszać godność jednostki gwarantowaną w art. 31 Konstytucji RP. Osoba traci prawo do rozporządzania swoim ciałem i zostaje zmuszona do poddania się potencjalnie nieprzyjemnym badaniom kontrolnym wbrew swojej woli.

Kolejną kontrowersyjną kwestią jest procedura kontroli osobistej, której osoba tymczasowo aresztowana może być poddana w myśl § 11a art. 232 Kodeksu Karnego Wykonawczego¹⁶. Celem tej czynności jest odebranie niebezpiecznych i/lub nielegalnych przedmiotów znajdujących się w odzieży, na ciele oraz w ciele osoby kontrolowanej. Jest to jedna z ważniejszych czynności dla zapewnienia bezpieczeństwa w jednostce penitencjarnej. Zgodnie z przepisami Kodeksu, a konkretnie art. 223 h § 1 czynność ta polega na sprawdzeniu:

- 1) *Osoby kontrolowanej, jej odzieży, obuwia oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłaniania przykrytej odzieżą powierzchni ciała oraz;*
- 2) *Osoby kontrolowanej, jej odzieży, obuwia oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, z odsłonięciem przykrytych odzieżą powierzchni ciała w zakresie niezbędnym do odebrania przedmiotu niedozwolonego lub substancji psychoaktywnej, oraz;*
- 3) *Jamy ustnej, nosa, uszu, włosów oraz miejsc trudno dostępnych osoby kontrolowanej, oraz;*
- 4) *Miejsc intymnych osoby kontrolowanej.*

Sposób przeprowadzania kontroli został uszczegółowiony mocą rozporządzenia ministra sprawiedliwości¹⁷. Mimo wszystko sama kontrola została uregulowana w sposób bardzo pobieżny:

¹⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, (Dz.U. 2023, poz. 127 ze zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów oraz określenia wzorów protokołów tych kontroli (Dz.U. 2022 poz. 2701).

§ 13. *Po zdjęciu odzieży lub obuwia, o których mowa w § 11, funkcjonariusz sprawdza wzrokowo lub manualnie osobę kontrolowaną oraz dokonuje oględzin miejsc intymnych bez ich dotykania.*

§ 14. *Podczas kontroli osobistej funkcjonariusz może wydawać polecenia, które mają na celu szczegółowe sprawdzenie części ciała, w tym umożliwienie oględzin miejsc intymnych osoby kontrolowanej bez ich dotykania.*

Sama czynność kontroli osobistej jest procedurą potencjalnie dotkliwą i poniżającą, gdyż ingeruje w intymność osoby kontrolowanej. Obecne przepisy, a w szczególności przytoczone wyżej rozporządzenie, budzą zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁸. Zdaniem RPO wątpliwy jest brak odpowiedniego uregulowania kwestii kontroli miejsc intymnych. Ponadto wskazuje, że funkcjonariusz może wydawać osobie kontrolowanej polecenia, które mają na celu szczegółowe sprawdzenie części ciała, ale polecenia te nie zostały sprecyzowane. Rzecznik postulował, aby tę kwestię uregulować w ustawie, co jednak nie zostało spełnione. Ombudsman wyraża obawę, że *brak określoności uprawnień funkcjonariuszy SW w przeprowadzaniu oględzin miejsc intymnych osoby kontrolowanej może prowadzić do nadużyć, a w skrajnych przypadkach nawet do poniżającego traktowania osób osadzonych*¹⁹.

Oczywiście musimy pamiętać, że fakt przeprowadzania kontroli osobistych nie jest całkowicie bezpodstawny, a wręcz w niektórych przypadkach procedura ta jest konieczna. Jak wskazują dane policji, przy osobach zatrzymanych ujawniane są przedmioty mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia zarówno tych osób, funkcjonariuszy jak i osób postronnych. Znajdowane były m.in. noże, skalpele, scyzoryki, żyletki, zapalniczki, strzykawki, środki odurzające itp., w różnych częściach odzieży jak i ciała, w tym w miejscach intymnych²⁰.

2. Analiza danych

2.1. Ogólne statystyki przestępczości

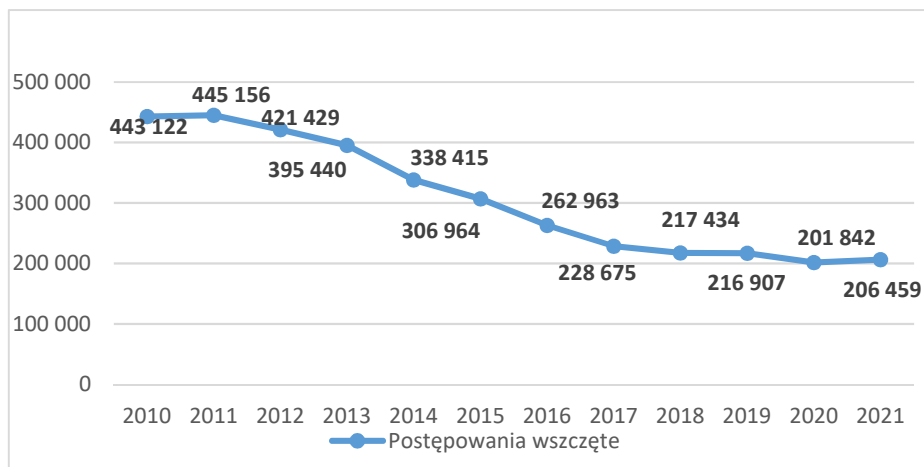
Chcąc dokładnie przeanalizować kwestię stosowania środków zapobiegawczych w Polsce należy przyjąć logiczną prawidłowość, że środek ten następuje w konsekwencji popełnienia przestępstwa. To oznacza, że powinna istnieć korelacja między liczbą popełnionych przestępstw, a liczbą zastosowanych środków zapobiegawczych. Jedną z istotniejszych statystyk jest liczba postępowań wszczętych przez policję

¹⁸ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektu rozporządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzba-wiezienna-zasady-kontroli-skazanych-ms>, [dostęp: 13.01.2023 r.].

¹⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzba-wiezienna-zasady-kontroli-skazanych-ms>, [dostęp 20.12.2023 r.].

²⁰ A. Twardo, *Sprawdzanie osób oraz kontrola pomieszczeń w PDOZ*, Legionowo 2020: <https://csp.edu.pl/download/6/32170/194ATwardoSprawdzanieosoborazkontrolawPDOZ.pdf>, [dostęp: 13.01.2023 r.].

(Wykres 1.)²¹ w związku z 7 najpowszechniejszymi kategoriami przestępstw (te kategorie to: bójka i pobicie, uszczerbek na zdrowiu, kradzież cudzej rzeczy, kradzież samochodu, kradzież z włamaniem; rozboje, wymuszenia i kradzieże rozbójnicze; uszkodzenie mienia).



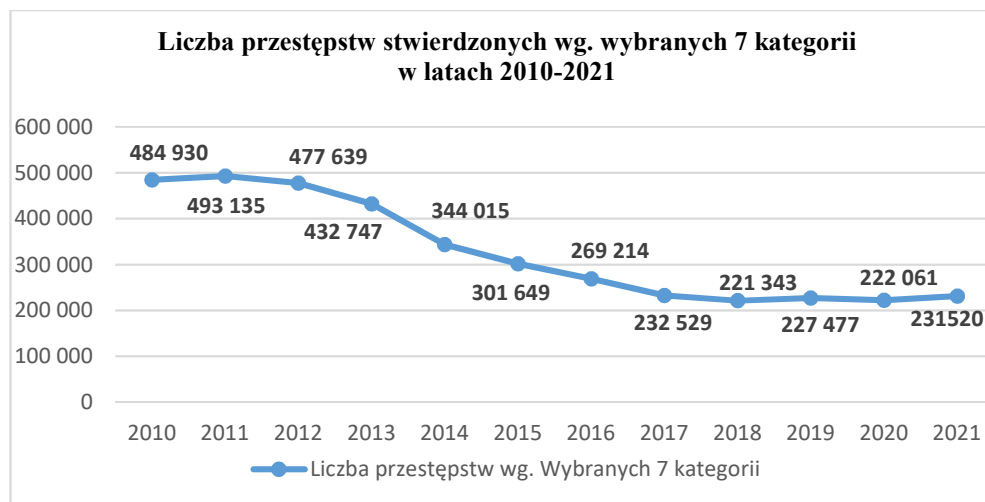
Wykres 1. Postępowania wszczęte przez policję w latach 2010-2021 w związku z 7 kategoriami przestępstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Statystyki policji – Postępowania wszczęte wg. 7 kategorii przestępstw, <https://statystyka.policja.pl/download/20/232174/postepowania-wszczete-przestepstwa-17x7-do-2021.xlsx>, [dostęp: 16.01.2023 r.]

Liczba postępowań w badanym okresie najwyższa była w 2011 roku i wyniosła 445 156, a następnie zaczęła przyjmować wyraźny trend spadkowy, by w 2020 roku osiągnąć swój najniższy poziom 201 842, co oznacza spadek o 243 314, czyli prawie 55%. Podobnie przedstawia się obraz statystyk dotyczących liczby przestępstw stwierdzonych (wykres 2.)²². W 2011 roku stwierdzono 493 135 przestępstw i notowano systematyczny roczny spadek tej wartości, która w 2018 roku osiągnęła poziom 221 343, co daje różnicę 271 792, czyli ponad 55%.

²¹ Statystyki policji – Postępowania wszczęte wg. 7 kategorii przestępstw, <https://statystyka.policja.pl/download/20/232174/postepowania-wszczete-przestepstwa-17x7-do-2021.xlsx>, [dostęp: 16.01.2023 r.].

²² Przestępstwa stwierdzone wg. 7 kategorii przestępstw – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 16.01.2023 r.].



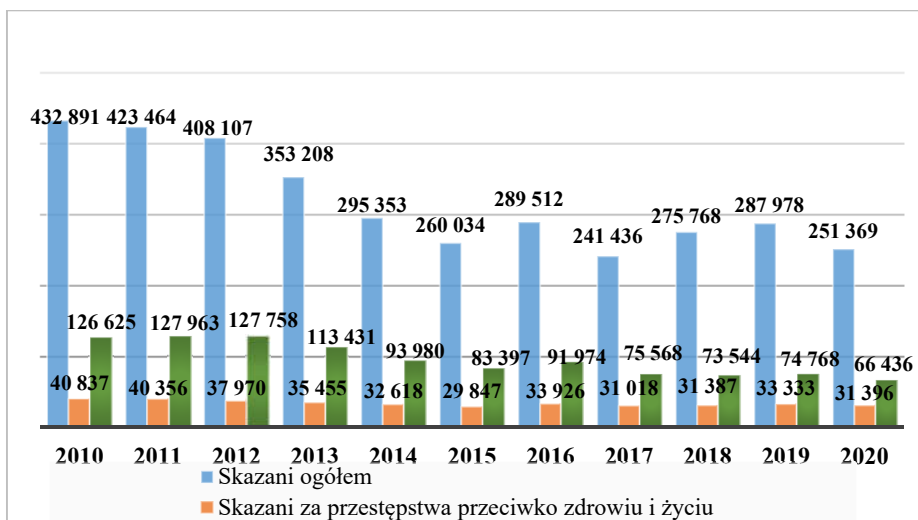
**Wykres 2. Liczba przestępstw stwierdzonych wg. wybranych 7 kategorii
w latach 2010-2021**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Przestępstwa stwierdzone wg. 7 kategorii przestępstw – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 16.01.2023 r.]

Kolejną kluczową statystykę stanowi liczba zapadających wyroków w sprawach karnych. Jeżeli spojrzymy na statystykę dwóch najważniejszych kategorii przestępstw (wykres 3.)²³, tj. przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu, a także przeciwko mieniu to również zaobserwujemy tendencję spadkową. W 2011r. skazano za przestępstwa przeciwko mieniu 127 963 osoby, natomiast w roku 2020 było to tylko 66 436 osób, co daje nam różnicę 61 527, czyli 48%.

Podobna, choć mniej wyraźna prawidłowość dostrzegalna jest w przypadku skazań osób za przestępstwa przeciwko mieniu (wykres 3.)

²³ Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – w latach 2002-2020 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 17.01.2023 r.].



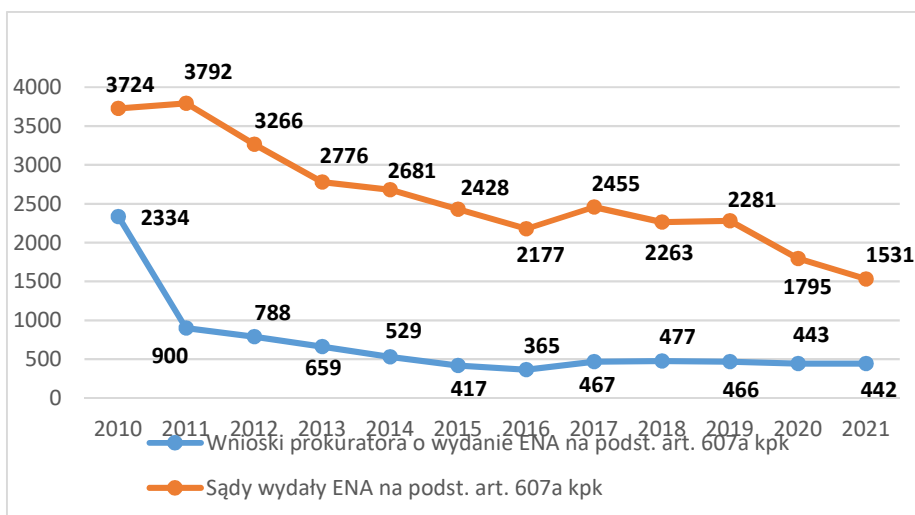
Wykres 3. Skazani ogółem i według 2 najpowszechniejszych kategorii przestępstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – w latach 2002-2020 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 17.01.2023 r.]

W 2010 roku zanotowano liczbę 40 837 wyroków z tej kategorii przestępstw, następnie do 2015r. obserwujemy systematyczny spadek, a od 2016r. włącznie ponowny nieznaczny wzrost i stabilizację na poziomie 31-33 tysięcy wyroków. Porównując rok 2010 i 2018 zanotujemy różnicę rzędu 9 450, czyli ponad 23%.

W przypadku liczby wniosków prokuratorskich o wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania (wykres 4.)²⁴ obserwujemy stały wieloletni trend spadkowy do roku 2016 włącznie, a następnie stabilizację na poziomie ok. 450 wniosków rocznie. W 2010r. tych wniosków złożono 2334, natomiast w roku 2021 było ich już tylko 442, co daje spadek o 1862, czyli ponad 81%. Co prawda najniższą liczbę wniosków zanotowano w roku 2016, kiedy było ich zaledwie 365, jednakże należy postrzegać to raczej w kategoriach krótkotrwałej anomalii. Jeżeli chodzi o ENA wystawione przez sądy to obserwujemy tendencję wieloletnią jednoznacznie spadkową, choć tutaj znowu wyróżnia się rok 2016, gdy liczba ta sięgnęła 2177, by znowu delikatnie wzrosnąć do 2455 w roku następnym. Następnie obserwujemy ponownie trend jednoznacznie spadkowy - w roku 2021 sądy wystawiły zaledwie 1531 ENA, co oznacza liczbę o 2193 (blisko 59%) niższą niż w roku 2010.

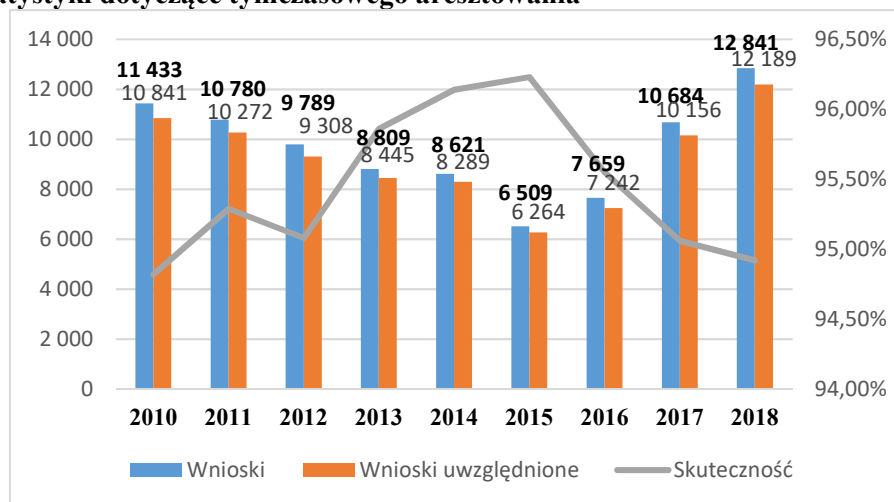
²⁴ ENA – Europejski Nakaz Aresztowania w latach 2004-2021 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 17.01.2023 r.].



Wykres 4. Europejski Nakaz Aresztowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ENA – Europejski Nakaz Aresztowania w latach 2004-2021 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 17.01.2023 r.]

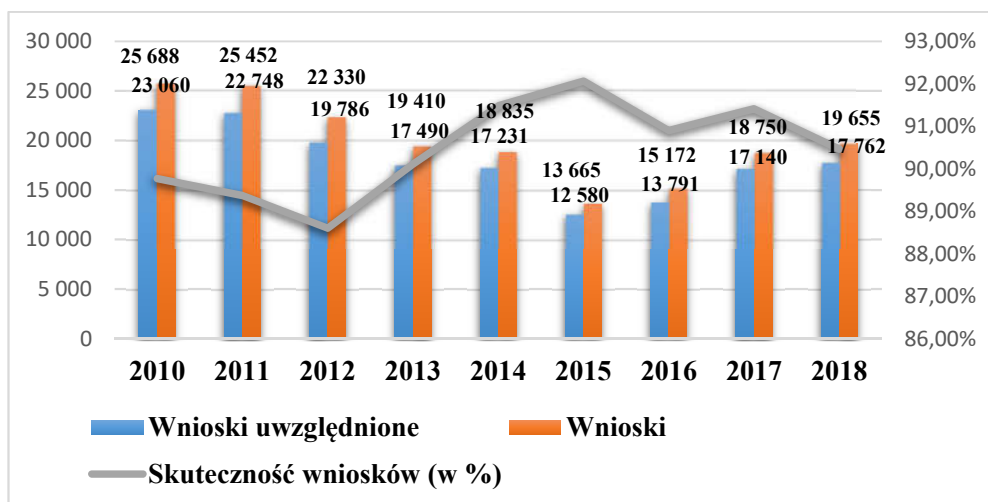
Statystyki dotyczące tymczasowego aresztowania



Wykres 5. Wnioski o przedłużenie TA

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania, Warszawa 2019, https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/HFPC-Tymczasowe-aresztowanie-nietymczasowy-problem-web_01.pdf, [dostęp: 12.01.2023 r.]

Ze statystyk (wykres 5.)²⁵ wynika, iż od 2010 do 2015 roku włącznie notowano systematyczny spadek liczby wniosków prokuratora o zastosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym. W pierwszym roku badanego okresu wystosowano 25 688 wniosków. Najmniejszą liczbę wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania prokuratorzy skierowali w latach 2015 i 2016, kiedy liczba ta wyniosła kolejno 13 665 oraz 12 580. To oznacza, że w roku 2015 skierowano o 12 003 wnioski mniej niż w roku 2010, co daje spadek o 46,7%. Jednakże od 2016 roku notujemy systematyczny wzrost liczby wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania na etapie postępowania przygotowawczego. W roku 2021 było tych wniosków 22 190, co stanowi liczbę o 8525, czyli procentowo o 62,4% wyższą niż w roku 2015. Zwraca również uwagę bardzo wysoka skuteczność wniosków o przedłużenie TA utrzymująca się na poziomie ok. 95% (wykres 6.)²⁶.



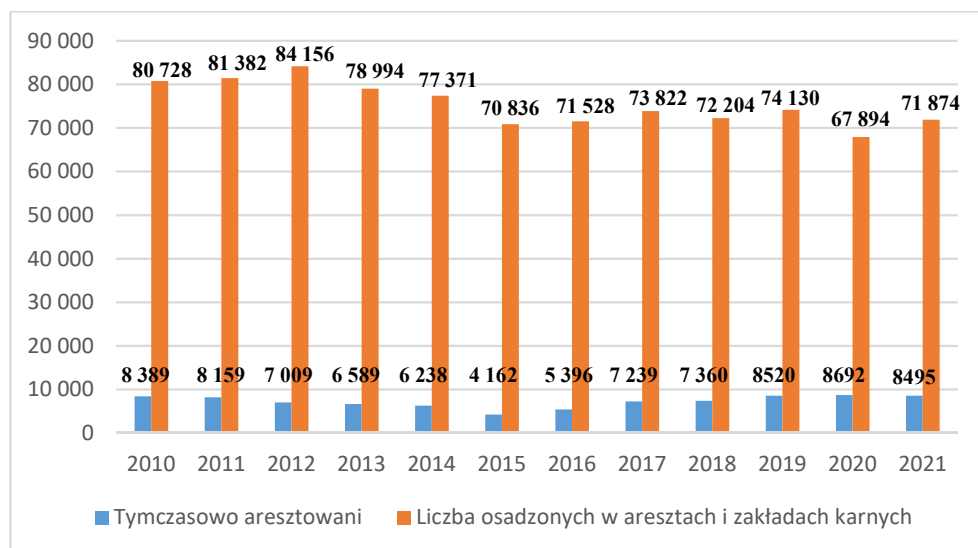
Wykres 6. Wnioski o zastosowanie TA i ich skuteczność

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*, Warszawa 2019, https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/HFPC-Tymczasowe-aresztowanie-nietymczasowy-problem-web_01.pdf, [dostęp: 12.01.2023 r.]

²⁵ Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*, Warszawa 2019, https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/HFPC-Tymczasowe-aresztowanie-nietymczasowy-problem-web_01.pdf, [dostęp: 12.01.2023 r.]

²⁶ Statystyka roczna Służby Więziennej: <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>, [dostęp: 18.01.2023 r.]

Zmiana polityki prokuratury widoczna jest również w liczbie osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (wykres 7.).



Wykres 7. Osadzeni w zakładach karnych i aresztach śledczych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: bazy statystycznej Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 16.01.2023 r.]

Od 2010 roku, kiedy na dzień 31.12 w aresztach przebywało 8389 tymczasowo aresztowanych i liczba ta z roku na rok wyraźnie spadała, by osiągnąć najniższy poziom w roku 2015, kiedy to liczba ta wyniosła 4162. Oznacza to spadek o 4227, czyli ponad 50%. Od 2016 roku liczba ta ponownie zaczyna wzrastać i już w 2019 roku przekroczyła poziom z 2010r., osiągając 8520. W 2020 roku liczba ta jeszcze wzrosła do 8692 - to oznacza wzrost o 4530, czyli o prawie 92% w stosunku do roku 2015 oraz o 303, czyli o ponad 3,6% w relacji do roku 2010. Jednakże trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt przytoczonych danych, a mianowicie stosunek osób tymczasowo aresztowanych do wszystkich osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. W 2010r. tymczasowo aresztowani stanowili 10,38% wszystkich osadzonych (8389/80 728), w roku 2019 było to 11,5% (8520/74 130), a w roku 2020 ten odsetek wyniósł aż 12,8% (8692/67 894). Z drugiej jednak strony jak wskazują dane (wykres 8)²⁷, tymczasowe aresztowanie wcale nie jest stosowane tak często jak mogłoby się wydawać.

Gdybyśmy sprawdzili jaki procent wszystkich zastosowanych środków zapobiegawczych stanowi tymczasowe aresztowanie, okazałoby się, że wartość ta utrzymuje

²⁷ Sprawozdania statystyczne Prokuratury Krajowej, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki>, [dostęp: 12.01.2023 r.].

się na poziomie około lub poniżej 30%. Co zwraca uwagę to fakt, iż pomimo spadku przestępczości rośnie liczba stosowanych środków zapobiegawczych, przede wszystkim tych nieizolacyjnych. Od 2010 roku do 2015 łącznie zanotowano znaczący spadek z 56 343 do 40 773 orzeczonych środków nie izolacyjnych, co daje spadek o 15 570, czyli o prawie 28%. Od 2016 roku notujemy trend wzrostowy, a w roku 2021 liczba zastosowanych środków nie izolacyjnych wzrosła powyżej poziomu z 2010 roku, osiągając 59262, to znaczy o 2919 więcej niż w 2010 roku, co daje procentowo wartość ok. 5% większą, oraz o 18 489 więcej niż w roku 2015, co przekłada się na wzrost o ponad 45%.

Przyczyny nadużywania tymczasowego aresztowania

Jednym z ważnych czynników mających wpływ na stosowanie tymczasowego aresztowania jest kontekst polityczny. Naciski odgórne na prokuratorów mogą doprowadzić nawet do łamania praw człowieka. Tak jest od 2016r. odkąd stanowisko prokuratora generalnego sprawuje Zbigniew Ziobro, tak było również w przypadku tzw. wojny z kibolami, gdy prezesem rady ministrów był Donald Tusk. Istniały wówczas przypadki przedłużania tymczasowego aresztowania takie jak sprawa Macieja Dobrowolskiego, kibica Legii Warszawa, który trafił do aresztu na ponad 4 lata, pomimo iż postawione zarzuty nie wskazywały na konieczność stosowania takiego środka zapobiegawczego w takiej formie oraz skali (oskarżano go o handel marihuaną)²⁸.

Według analizy spraw karnych z lat 2016-2018 dokonanej przez fundację Court Watch Polska i opublikowanej w raporcie z roku 2018²⁹, uzasadnienie sądu w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania niemal nigdy nie osiąga 10 linii tekstu, a zdarza się, że w przypadku niektórych przesłanek co do zastosowania środków zapobiegawczych uzasadnienie miało jedynie 4 linijki tekstu.

Te dane pozwalają wysnuć wniosek, iż sądy nie dokonują wyczerpującej analizy przedmiotowej przesłanek wskazanych przez prokuraturę. Z raportu fundacji wynika również, iż sądy jedynie wymieniają dowody winy oskarżonego zgromadzone przez prokuraturę, lecz w ogóle ich nie analizują. Innym ważnym aspektem dla takiego a nie innego zachowania może być strach przed popełnieniem błędu i jego konsekwencjami, który jest większy od strachu przed uwięzieniem niewinnego człowieka. Niestety sprawia on, iż zamiast zasady domniemania niewinności stosuje się domniemanie winy, tzn. człowieka pozbawia się wolności domniemując winę oskarżonego w obawie przed pomyłką sądową, a dopiero potem umożliwia się mu oczyszczenie z zarzutów i walkę o uniewinnienie.

²⁸ RPO i sprawa kibica Macieja Dobrowolskiego. Rzecznik podsumowuje swoje działania w tej sprawie: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-i-sprawa-kibica-macieja-dobrowolskiego-rzecznik-podsumowuje-swoje-dzialania-w-tej-sprawie>, [dostęp: 19.01.2023 r.].

²⁹ Raport Fundacji Court Watch Polska, *Aktualna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce*, Toruń 2019: https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2019/12/tymczasowe_aresztowania_FCBP.pdf, [dostęp: 19.01.2023 r.].

W przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania kluczową rolę odgrywają sędziowie, którzy orzekają o jego zastosowaniu. Dostępne dane wskazują, iż nie zawsze są oni całkowicie świadomi tego jak dotkliwym środkiem zapobiegawczym jest TA. Sugeruje to wysoki procent wniosków prokuratorskich uwzględnionych przez sądy – w przypadku wniosków na etapie postępowania przygotowawczego ich skuteczność stale oscyluje w granicach 90%, bez względu na ogólną liczbę skierowanych wniosków, która z roku na rok się zmienia. W przypadku wniosków o przedłużenie tymczasowego aresztowania ta skuteczność jest nawet znacząco wyższa i stale oscyluje w okolicach 95% (wykres 10.)³⁰.

Niebagatelny wpływ na takie postępowanie sędziów ma z pewnością niska liczba prawomocnych uniewinnień – sędziowie wychodzą z założenia, że skoro osoba oskarżona przez prokuraturę w 98% przypadków i tak zostanie skazana to należy uwzględnić wniosek o tymczasowe aresztowanie (wykres 10), a okres ten zostanie następnie zaliczony osobie aresztowanej na poczet zasądzonej prawomocnie kary. Z kolei krótkie i niemerytoryczne uzasadnienia postanowień o zastosowaniu środka zapobiegawczego wskazuje na lekceważące podejście wobec oskarżonych oraz niską świadomość co do tego z czym wiąże się pobyt w areszcie śledczym.

Tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym może zostać zastosowane na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednakże potem może ulegać przedłużeniu. Przedłużanie to może następować wielokrotnie, jako iż nie istnieje granica długości trwania tymczasowego aresztowania na dalszym etapie postępowania, choć o wprowadzenie takiego ograniczenia nalegał Rzecznik Praw Obywatelskich. Trzeba również zwrócić uwagę na same przesłanki szczegółowe wprowadzone w Kodeksie postępowania karnego. Użyte w nim pojęcia niedookreślone, takie jak „uzasadnione podejrzenie” umożliwiają dużą dowolność interpretacji. Trudno jest chociażby przewidzieć przed faktem, czy oskarżony zamierza uciekać przed wymiarem sprawiedliwości czy też zastosuje się on do nieizolacyjnych środków zapobiegawczych jak zakaz opuszczania kraju. Kolejną kontrowersyjną przesłanką jest zagrożenie wysoką karą pozbawienia wolności. Rodzaj popełnionego czynu nie może być traktowany jako substytut kary. Osoba nie powinna więc być aresztowana tylko z tego powodu, że może potencjalnie trafić na wiele lat do więzienia. Po pierwsze dlatego, że taka osoba pomimo stawianych jej zarzutów wciąż jest niewinna, po drugie jeżeli osoba ta faktycznie jest winna to i tak ostatecznie poniesie odpowiedzialność karną i trafi do zakładu karnego.

³⁰ *Uniewinnienia w I instancji SR i SO w latach 2004-2021* – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 20.01.2023 r.].

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań Tymczasowe aresztowanie, stanowi niezwykle dolegliwy środek zapobiegawczy, podczas trwania którego prawa jednostki zostają drastycznie ograniczone. Taki sposób traktowania może budzić sprzeciw, jako iż Konstytucja RP w Art. 42, ust. 3 stanowi gwarancję zasady domniemania niewinności: *Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.*

To oznacza, że tymczasowe aresztowanie nie może stanowić substytutu kary i powinno być stosowane tylko w określonych przypadkach. Z kolei art. 41, ust. 4 głosi, że *każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny*, co nie zawsze znajduje to odzwierciedlenie w praktyce. Musimy jednak pamiętać, że wszelkie potencjalne negatywne skutki tymczasowego aresztowania powinny być brane pod uwagę podczas jego orzekania. Taka postawa wymaga od prokuratorów i sędziów rzetelności oraz empatii. Rodzaj środka zapobiegawczego powinien być zawsze dostosowywany do konkretnej sprawy, a sam fakt jego orzekania powinien być poparty odpowiednimi przesłankami oraz wyczerpującym uzasadnieniem.

Tymczasowe aresztowanie to jeden z najbardziej inwazyjnych środków zapobiegawczych, wiążący się z wieloma negatywnymi konsekwencjami. Analiza statystyk pokazuje, iż liczba orzekanych przez sądy aresztowań wzrasta pomimo tego, że przestępczość w Polsce jest dużo niższa niż jeszcze na początku poprzedniej dekady. To oznacza, że środek ten jest wykorzystywany nadmiernie i nieadekwatnie do celu w jakim został on powołany. Analiza danych dostarczyła informacji dotyczących postawy prokuratury oraz sądów i wyłania się z niej obraz obojętności i podatności na rutynę. Można również założyć, że w wielu przypadkach osoby nakładające tymczasowy areszt tak naprawdę nie zdają sobie sprawy z tego z czym wiąże się pobyt w jednostce penitencjarnej. Pozostało jeszcze wiele pracy do wykonania, aby zapewnić pełną ochronę praw jednostki w tym aspekcie. W przeciwnym razie Polsce grożą kolejne przegrane przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w związku z naruszeniem Konwencji.

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, nr 6, poz. 284.
- Nowicki A. M., *Ambruszkiewicz przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 4 maja 2006 r.*, skarga nr 38797/03, [w:] M.A. Nowicki (red.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, LEX.
- Oleś P., *Wprowadzenie do psychologii osobowości*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003, s. 293-301.

- Orzeczenie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 5 lipca 2018, IV Ko 14/18, www.orzeczenia.lodz.so.gov.pl.
- Ostrowska K., *Psychologia resocjalizacyjna: w kierunku nowej specjalności psychologii*, Wydawnictwo Fraszka Edukacyjna, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów oraz określenia wzorów protokołów tych kontroli (Dz.U. 2022 poz. 2701).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, (Dz.U. 2023, poz. 127 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U.2022.1375 ze zm.), dalej: k.p.k.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 października 2005 r., w sprawie Becciev przeciwko Mołdawii (skarga nr 9190/03), LEX nr 1252846.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 października 2005 r., Sprawa Krawczak przeciwko Polsce, (Skarga nr 17732/03), §49, LEX nr 1252846.

Źródła internetowe

- ENA – Europejski Nakaz Aresztowania w latach 2004-2021 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 17.01.2023 r.].
- <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C982934%2Cbeata-k-wypila-litr-wina-zanim-wsiadla-za-kierownice-szczegoly-aktu>, [dostęp: 12.01.2023 r.].
- Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca projektu rozporządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzba-wiezienna-zasady-kontroli-skazanych-ms>, [dostęp: 13.01.2023 r.].
- Przestępstwa stwierdzone wg. 7 kategorii przestępstw - baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 16.01.2023 r.].
- Raport Fundacji Court Watch Polska, *Aktualna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce*, Toruń 2019: https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2019/12/tymczasowe_aresztowania_FCWP.pdf, [dostęp: 19.01.2023 r.].
- Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*, Warszawa 2019, https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/HFPC-Tymczasowe-aresztowanie-nietymczasowy-problem-web_01.pdf, [dostęp: 12.01.2023 r.].
- Raport roczny Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za rok 2021, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Raport%20roczny%20KMPT-dostepny%20pdf.pdf>, [dostęp: 9.01.2023 r.].

RPO i sprawa kibica Macieja Dobrowolskiego. Rzecznik podsumowuje swoje działania w tej sprawie: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-i-sprawa-kibica-macieja-dobrowolskiego-rzecznik-podsumowuje-swoje-dzialania-w-tej-sprawie>, [dostęp: 19.01.2023 r.].

Skazania prawomocne z oskarżenia publicznego – dorośli – w latach 2002-2020 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, [dostęp: 17.01.2023 r.].

Sprawozdania statystyczne Prokuratury Krajowej, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-i-statystyki>, [dostęp: 12.01.2023 r.].

Statystyka roczna Służby Więziennej: <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>, [dostęp: 18.01.2023 r.].

Statystyki policji – Postępowania wszczęte wg. 7 kategorii przestępstw, <https://statystyka.policja.pl/download/20/232174/postepowania-wszczete-przestepstwa-17x7-do-2021.xlsx>, [dostęp: 16.01.2023 r.].

Twardo A., *Sprawdzanie osób oraz kontrola pomieszczeń w PDOZ*, Legionowo 2020: <https://csp.edu.pl/download/6/32170/194ATwardoSprawdzaniecosoborazkontrolawPDOZ.pdf>, [dostęp: 13.01.2023 r.].

Uniewinnienia w I instancji SR i SO w latach 2004-2021 – baza statystyczna Ministerstwa Sprawiedliwości, opracowania wieloletnie: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, [dostęp: 20.01.2023 r.].

Cyberprzestępczość jako współczesne zagrożenie – wybrane zagadnienia

Agata Kalbarczyk¹

Wstęp

Postęp nowych technologii cybernetycznych oraz mediów znacząco wpływa na sposób funkcjonowania społeczeństwa. Korzystanie z zasobów internetowych przynosi szereg pożądanych korzyści, wśród których warto wymienić chociażby: łatwą komunikację między ludźmi, bez względu na różnice odległościowe oraz powszechny dostęp do wiedzy i informacji, ale nie można zapomnieć o zagrożeniach cybernetycznych do których zaliczamy: wszelkiego rodzaju oszustwa finansowe aż po kradzieże tożsamości, przemoc, pedofilię oraz najnowsze przestępstwa tj.: hacking, sniffing, phishing, cyberbullying itp.

Ważnym aspektem jest posiadanie odpowiednich umiejętności oraz wiedzy jak bezpiecznie korzystać z zasobów internetowych oraz w jakich sposób chronić tożsamość użytkownika. Pojawienie się przestępczości internetowej notuje się na drugą połowę lat sześćdziesiątych XX wieku, okres rozwoju III generacji komputerów. Już teraz w wielu demokratycznych krajach na świecie walka z tymi zjawiskami staje się wyjątkowo trudna z powodu coraz to nowszych metod wykorzystywanych w cyberprzestępczości, które mogą doprowadzić do poważnych awarii lub paraliżu tak ważnych struktur, jak telekomunikacja, transport czy sektory energetyczne. Przez przestępczość komputerową rozumie się wszelkie działania wymierzone w systemy informatyczne za pośrednictwem cyberprzestrzeni².

Wynikiem tego rodzaju działalności przestępczej jest wywołanie peyoratywnych doznań ofiary, które często przybierają postać począwszy od szkód finansowych i materialnych a także związanych z wymuszaniem działań w zakresie polityki zagranicznej państw oraz spowodowaniem u pokrzywdzonego ubytku w odczuciu emocjonalnym, co może przyczynić się do myśli suicydalnych poszkodowanego. Świadomość społeczeństwa zakresie bezpiecznego korzystania z zasobów cyberprzestrzeni jest nadal niewystarczająco wysoka, co skłania do wdrażania programów profilaktycznych oraz poszerzania wiedzy użytkowników wymiaru internetowego skierowanej na rozpoznawanie uzależnień od środków masowego

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² E. Gołębiowska, M. Oziębło, *Zarządzanie – nowe perspektywy z udziałem e-technologii*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź – Warszawa 2017, s. 44.

przekazu, manipulacji w sieci, podszywania się pod kogoś w Internecie, przejmowanie prywatnych treści i zawartości komputera czy kradzież i niechciane wydatki.

1. Zarys terminologii związanej z wskazanym tematem

Zdefiniowanie podstawowych pojęć związanych z cyberprzestępczością jest potrzebne, aby dokładnie zrozumieć omawiany temat poruszający owy problem. Wskazane powyżej zagadnienia są wśród zainteresowań nauk społecznych. Terminu „cyberprzestrzeń” po raz pierwszy użył W. Gibson w 1984 r. w powieści pt. *Neuromancer*, określając ten rodzaj przestrzeni jako „zbiorową halucynację” przeżywaną przez użytkowników wirtualnej, trójwymiarowej przestrzeni elektronicznego medium komunikacyjnego. Autor pisał, że cyberprzestrzeń jest „królestwem przestrzennych paradoksów”, gdzie „tam nie ma tam”. Wówczas, kiedy stworzył ten neologizm, nie miał ani komputera, ani tym bardziej dostępu do Internetu. Z biegiem czasu termin „cyberprzestrzeń” zaczęto odnosić do rzeczywistych sieci komputerowych³. Współcześnie ten oto termin znajduje zastosowanie w pedagogice, psychologii, socjologii, w polityce społecznej oraz naukach prawnych z podkreśleniem. Terminologia cyberprzestrzeni posiada podstawę prawną, o której mowa w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw Art. 3 pkt. 4 cyberprzestrzeń - rozumie się przez to przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, określone w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami⁴. Cytowana ustawa wprowadza do dwóch ustaw, tj. W ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej oraz ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Właśnie do tych ustaw na skutek nowelizacji wprowadzono pojęcie cyberprzestrzeni.

Następnym znaczącym pojęciem jest cyberprzestępstwo, które rozumie się jako przestępstwo popełnione z wykorzystaniem (użyciem) sieci telekomunikacyjnych

³ M. Berdel-Brudzińska, *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, m.ksiegarnia.lexisnexis.pl/.../pojecie_cyberprzestrzeni_we_wspolczesny, [dostęp: 15.04.2023 r.].

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. 2011 nr 222 poz. 1323.

(np. publicznej komutowanej sieci telefonicznej -PSTN, sieci komputerowej, Internetu, sieci teleksowej, cyfrowej sieci z integracją usług – ISDN)⁵. Działalność cyberprzestępców jest związana z internetowymi oszustwami, których doświadczają w codziennym dostępie użytkownicy.

Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu Janiny Czapskiej to stan, w którym ogółowi ludzi nieoznaczonych indywidualnie, jak również innym podmiotom – w tym instytucjom państwa – nie zagraża niebezpieczeństwo, a zatem mają zapewnioną ochronę od zagrożeń pochodzących z jakichkolwiek źródeł z wewnątrz państwa⁶. Jeszcze do niedawna bezpieczeństwo utożsamiane było wyłącznie z państwem, działalnością sił zbrojnych, policji czy służb specjalnych. Spojrzenie takie było zdecydowanie wąskotorowe, uproszczone i wymagało oglądu bardziej holistycznego. Obecne postrzeganie bezpieczeństwa obejmuje trzy wymiary: teoretyczno-normatywny, podmiotowy i przedmiotowy. Bezpieczeństwo publiczne to postać braku zagrożeń w życiu jednostki i zbiorowości. Bezpieczeństwo odnosi się do ochrony ogółu społeczeństwa przed negatywnymi działaniami zaburzającymi prawidłowe funkcjonowanie⁷.

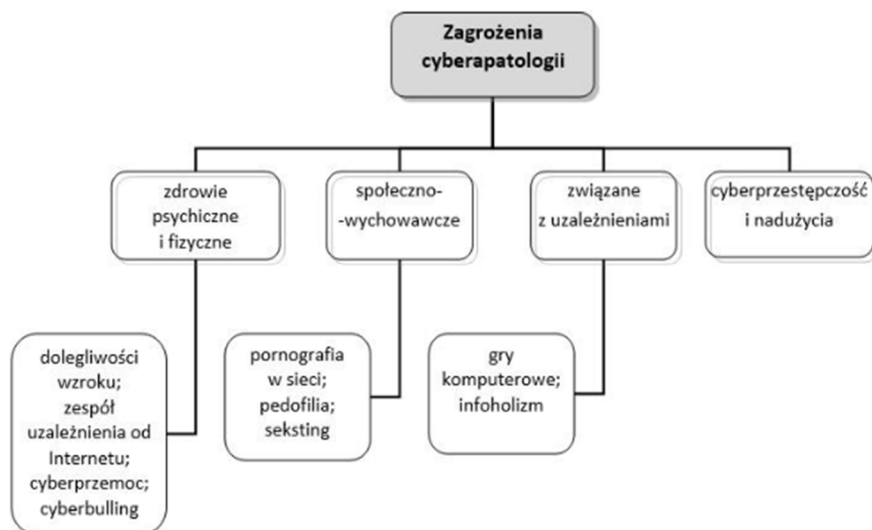
Cyberpatologie mają wielowymiarowy charakter i należy je rozpatrywać w czterech zakresach: jako zagrożenia dla zdrowia psychicznego i fizycznego, społeczno-wychowawczego, związane z uzależnieniami oraz nadużycia i cyberprzestępczość⁸.

⁵ R. Balkowski, *Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych zmiany, trendy i zasady*, Wydawnictwo Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018, s. 7.

⁶ J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Polpress, Kraków 2004, s. 56.

⁷ J. Grubicka, D. Zbrozarczyk, *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, „Doctrina. Studia społeczno-Polityczne” 2020, nr 16, s. 56.

⁸ J. Grubicka, D. Zbrozarczyk, *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, „Doctrina. Studia społeczno-Polityczne” 2020, nr 16, s. 56.



Źródło: Grubička J., Zbroszczyk D., *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, „Doctrina. Studia społeczno-Polityczne” 2020, nr 16, s. 52.

Cyberbezpieczeństwo na podstawie Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, definiowane jest jako odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy⁹. Termin ten odnosi się do bezpiecznego i swobodnego poruszania się w źródłach sieciowych, co zapewnia poczucie bezpieczeństwa i pewności użytkownika podczas wykorzystywania tych zasobów oraz wprowadza konsumenta w stan spokoju, że nie spotka napotka krzywdy i cierpienia.

2. Zagrożenia zdrowotne związane z użytkowaniem komputera i internetu

Użytkowanie źródeł cyfrowych, które służą do korzystania z zasobów sieci internetowej niesie za sobą niekorzystny wpływ na zdrowie potencjalnego eksploratora. Zagrożenia fizyczne oraz psychiczne związane z tego korzystaniem z Internetu zostały uznane za jednostki chorobowe lub są na etapie obserwacji związanej z zaliczeniem ich do zaburzeń chorobowych. Kwestia zagrożeń zdrowia fizyczne oraz psychicznego nadal wymaga działań edukacyjnych, których celem jest redukcja negatywnych skutków wpływających na zdrowie użytkownika komputera. Wśród objawów tego zjawiska problematycznego wyróżniamy: przemęczenie wzroku, co skutkuje postępującymi wadami oczu, zmęczenie, bóle głowy, senność, podwójne widzenie, problemy ortopedyczne związane z postawą sylwetki, uzależnienie od Internetu

⁹ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, tj. Dz.U. z 2023 r. poz.1560 ze zm.

oraz negatywne zjawiska przemocy i agresji. W ramach prewencji związanej z CVS – (ang. Computer Vision Syndrome) dolegliwości wzroku, należy zapewnić osobie użytkującej komputer jak najkorzystniejsze warunki do korzystania z niego, począwszy od pomieszczenia, które jest odpowiednio świetlone i ma odpowiednią temperaturę -sugerowana to 20-24 stopnie Centcjusza¹⁰. Należy zadbać o wybór odpowiedniego oświetlenia. Dobrą praktyką, szczególnie w wypadku długotrwałej pracy przy komputerze, jest zapewnienie dogodnej i sprzyjającej pozycji, zapobiegającej usztywnieniom. Ważnym aspektem są regularne przerwy w pracy przy komputerze, które pozwolą odpocząć i zregenerować organizm. Warto stosować wyżej wymienione czynniki, aby zapobiegać negatywnym i niepożądanym zagrożeniom zdrowia osoby użytkującej komputer.

3. Cyberprzemoc – zagrożenia

Zjawisko cyberprzemocy (ang.cyberbullying) definiuje się jako przemoc z użyciem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Technologie te to głównie Internet oraz telefony komórkowe. Część definicji ogranicza stosowanie terminu cyberbullying czy cyberprzemoc wyłącznie do przemocy rówieśniczej, inne nie stawia ograniczeń wiekowych, niewątpliwie jednak najczęściej terminów tych używa się właśnie w kontekście przemocy wśród najmłodszych. Podstawowe formy zjawiska to nękania, straszenie, szantażowanie z użyciem sieci, publikowanie lub rozsyłanie ośmieszających, kompromitujących informacji, zdjęć, filmów z użyciem sieci oraz podszywanie się w sieci pod kogoś wbrew jego woli. Do działań określanych mianem cyberprzemocy wykorzystywane są głównie: poczta elektroniczna, czaty, komunikatory, strony internetowe, blogi, serwisy społecznościowe, grupy dyskusyjne, serwisy SMS i MMS¹¹.

Skuteczną technikę wykorzystywaną w edukacji na temat zagrożeń w cyberprzestrzeni stanowi symulacja. Polega ona na przyjmowaniu roli osoby poddawanej przemocy płynącej z sieci. Działanie takie powoduje refleksję nad negatywnymi uczuciami, jakich doświadcza ofiara, uczy zachowań empatycznych i jest silnym orężem w przeciwdziałaniu wszelkim dyskryminacjom. Ważny element edukacyjny stanowią spotkania z osobami, które zmierzyły się z atakami na siebie. Uświadamia to odbiorcom, że po drugiej stronie monitora jest człowiek posiadający uczucia, określoną wrażliwość i jednocześnie ograniczoną odporność, której przekroczenie w skrajnych sytuacjach może prowadzić do śmierci. Wspomniane spotkania umożliwiają walkę ze szkodliwymi wzorcami zachowań polegającymi na oddziaływaniu

¹⁰ J. Lizut, *Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2014, s. 66.

¹¹ Ł. Wojtasik, *Jak reagować na cyberprzemoc. Poradnik dla szkół*, Wydawnictwo Fundacja Dzieci Niczyje, wydanie II, Warszawa 2008, s. 6.

na innych użytkowników Internetu, które propagują samookaleczanie się lub nawet popełnianie samobójstw¹².

Charakterystyczna dla problemu szybkością rozpowszechniania materiałów kierowanych przeciwko ofierze oraz ich powszechna dostępność w sieci sprawiają, że jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne. Kompromitujące zdjęcia, filmy czy informacje potrafią zrobić w Internecie bardzo szybko „karierę”, a ich usunięcie jest często praktycznie niemożliwe. Dodatkową uciążliwością dla ofiar cyberprzemocy jest stałe narażenie na atak, niezależnie od miejsca czy pory dnia lub nocy¹³.

W Polsce funkcjonują instytucje wspomagające rodziców, nauczycieli i najmłodszych w sprawach związanych z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. Wymienić należy tu Polskie Centrum Programu Safer Internet zajmujące się szeregiem inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży wykorzystujących Internet i nowe technologie. Organizacją realizującą kompleksowe działania na rzecz bezpieczeństwa dzieci w Internecie jest pozarządowa fundacja o charakterze non-profit „Dajemy Dzieciom Siłę”. Rolę edukacyjną spełnia również Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa będąca instytutem badawczym podległym Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pomimo podejmowanych wielu działań przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, wdrożenia Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej istotna jest również wiedza każdego obywatela, tak rodzica jak i dziecka, o zagrożeniach płynących z sieci. Ważne jest, aby wiedzieć, że działanie sprawcy, nawet przy szybkim zareagowaniu i pomocy, może zostawić bardzo poważne skutki u ofiary przemocy, mające istotny wpływ na jakość jej życia oraz przede wszystkim na poczucie własnej wartości i samoocenę. Zaburzenia w tych aspektach są niezwykle ważne dla zdrowia psychicznego człowieka oraz mogą stać się gruntem indywidualnych trudności w rozwoju i samorealizacji¹⁴.

Regulacje prawne odnoszą się do kwestii cyberbullingu kwalifikując ten aspekt do czynów kryminalnych. Nie klasyfikuję się aktów cyberprzestępczych dokonanych przez osoby dorosłe czy nieletnie oraz stawia się problem na wyszukaniu granicy pomiędzy nieprzyjemną wypowiedzią a groźbą. Wymiar sprawiedliwości określał cyberprzestępstwa mianem wykroczeń młodocianych i wymagał od placówek szkolnych, żeby wdrażały politykę zapobiegającą takim oto występkom. Wynika z tego, że szkoły są obciążone dodatkowymi obowiązkami oraz zostanie na nich

¹² B. Kaczmarczyk, P. Szczepański, M. Dąbrowska, *Wybrane zagadnienia cyberbezpieczeństwa*, wyd. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 32, s. 54.

¹³ Ł. Wojtasik, *Jak reagować na cyberprzemoc. Poradnik dla szkół*, Wydawnictwo Fundacja Dzieci Niczyje, wydanie II, Warszawa 2008, s. 6.

¹⁴ B. Kaczmarczyk, P. Szczepański, M. Dąbrowska, *Wybrane zagadnienia cyberbezpieczeństwa*, Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, nr 32, s. 54.

przełożona odpowiedzialność. Należy w tym celu zwiększać edukację na temat bezpiecznego korzystania z Internetu.

4. Zagrożenia społeczno-wychowawcze

4.1. Problem pedofilii

Sieć jest miejscem, które pozytywnie sprzyja działaniom przestępców oraz dewiantów. Dzieci w świetle poruszania się w sieci nie przestrzegają zasad bezpiecznego korzystania z tego źródła informacji. Często udostępniają obcym wrażliwe dane personalne i poprzez poznanie takiej osoby w sieci spotykają się z nieznanymi w świetle dnia rzeczywistego. Osoby ukrywają się za elektronicznym urządzeniem zafałszowuje swoje dane personalne oraz wizerunek twarzy, podając się za zupełnie inną niż jest tak naprawdę. Młodzi ludzie doświadczają niechcianych rozmów na temat seksu oraz niechcianych ekspozycji zdjęć pornograficznych z udziałem własnego wizerunku. Przedstawiany powyżej problem pedofilii i wykorzystania Internetu przez pedofili jest coraz bardziej dostrzegany przez społeczeństwo.

Termin pedofilia według Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD- 10, to preferencja seksualna osoby dorosłej wobec dziecka, zazwyczaj w wieku przedpokwitaniowym albo we wczesnym okresie pokwitania. Zgodnie z definicją Klasyfikacji Zaburzeń Psychiczych DSM IV (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders), pedofilię utożsamia się z występowaniem przez nie mniej niż 6 miesięcy fantazji albo zachowań seksualnych, które związane są z aktywnością seksualną z dziećmi przed ich okresem dojrzewania. Dla kryteriów diagnostycznych ważnym jest również, aby sprawca miał co najmniej 16 lat i o co najmniej 5 lat był starszy od dziecka stanowiącego obiekt seksualnego zachowania. Istotne jest także, aby preferencja seksualna w stosunku do dzieci była stałą i dominującą tendencją¹⁵. Zachowanie pedofilów może być uwarunkowane przez czynniki usposabiające skłonności zaburzenia obniżające siłę psychicznych hamulców, do których niewątpliwie zalicza się m.in. uzależnienie od alkoholu, niedorozwój umysłowy, osobowość nieprawidłową lub psychozy¹⁶. Pedofil boi się rówieśników, dlatego łatwiej przychodzi jej zbudować poczucie własnej wartości w stosunkach seksualnych z dzieckiem, dzięki czemu zaspokaja potrzebę bliskości oraz własnej dominacji¹⁷.

Pedofilię klasyfikujemy do często spotykanych dewiacji seksualnych. Przez dewiację seksualną rozumiemy zaburzenia potrzeby seksualnej, tj. popędu płciowego, która charakteryzuje się dziwacznością potrzeby seksualnej, wynikającą ze stałego

¹⁵ J. Dworasz-Kulik, *Prawnokarne aspekty pedofilii*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 1, s. 15.

¹⁶ Ibidem, s. 15.

¹⁷ B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 244-248.

lub okresowego i długotrwałego seksualnego uzależnienia od czynników nieakceptowanych lub niezwykłych¹⁸. Zakres tych kontaktów seksualnych opiera się na: dotykaniu narządów płciowych, obnażanie ich, nakłanianie dziecka do pobudzenia seksualnego sprawcy lub pobudzenia samego siebie.

Ofiarami tych oto przestępstw stają się dzieci zagubione, osamotnione, mające problemy w domu oraz łatwowierne.

Takie młode osoby borykające się z trudnościami w życiu są w stanie szybko zaufać nieznanemu, którzy wykorzystują moment załamania emocjonalnego i oferują pomoc, która w efekcie okazuje się sprawieniem tylko krzywdy i cierpienia. Wiele rodziców nie zdaje sobie sprawy o istnieniu tego typu działań przez co nie są w stanie dotrzeć niebezpieczeństwa w takim znajdują się ich dzieci. Przy czym pozwalają na przestępcze działanie wobec ich dzieci. Przejawem pedofilii jest działalność pedofilii w tworzeniu stron internetowych w celu upowszechniania nieprawdziwych informacji o ich działalności. Witryny internetowe nie zawierają treści pornograficznych, dlatego nie ma podstaw prawnych do ich usunięcia. Sieć umożliwia tym przestępcom szybsze, bezpieczniejsze i bardziej przestępcze, niż w realnym świecie, nawiązywanie kontaktów z innymi pedofilami oraz wymianę posiadanych doświadczeń. Internet stał się narzędziem ułatwiającym sprawcom poszukiwanie nowych ofiar, zbieranie o nich informacji, a także wymienianie się uzyskanymi danymi. Pedofile do kontaktów z dziećmi wykorzystują między innymi: serwisy BBS, grupy dyskusyjne – Usenet, e-maile, rozmowy online na IRC, programy typu IM – komunikatory czy sieć P2P, internetowe programy do wymiany plików¹⁹.

Prawne ujęcie pedofilii dotyczy każdego, kto dopuszcza się czynu scharakteryzowanego w art. 200 k.k. Brak zaburzeń psychicznych lub dewiacji na tle seksualnym nie wyklucza popełnienia zarzucanego czynu o charakterze pedofilskim. Sprawcą przestępstwa z art. 200 k.k. może być każdy człowiek, który jest zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej, to jest każda osoba po ukończeniu 17 roku życia o stosownym poziomie rozwoju oraz stanu psychicznego umożliwiającego rozróżnienie i kontrolę własnych zachowań.

4.2. *Pornografia-zagrożenie dla dzieci i młodzieży*

Pojęcie pornografia wywodzi się z języka greckiego: *pórne* – nierządnicą; *gráphein* – skrobać, rytować, rysować pisać; *pornográphos* – piszący o nierządnicach²⁰. Ujęcie pornografii M. Filar dzieli na dwie grupy próby zdefiniowania pojęcia pornografii: 1) definicje subiektywno-moralistyczne, opierające się na elemencie zamiaru sprawcy, by określoną prezentacją wywołać podniecenie seksualne u odbiorcy, 2) definicje obiektywno-pragmatyczne, opierające się nie na elemencie

¹⁸ J. Dworas- Kulik, *Prawnokarne aspekty pedofilii*, op. cit., s. 2.

¹⁹ J. Lizut, *Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2014, s. 143.

²⁰ Encyklopedia PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pornografia;2572137>, [dostęp: 18.04.2023 r.].

zamiaru sprawcy, lecz obiektywnej treści i skutków (domniemanych lub rzeczywistych) określonej prezentacji²¹.

Zasadniczym celem pornografii w sieci jest pobudzenie seksualne użytkownika. Narusza ona godność człowieka, stanowiącą tym samym formę przemocy.

Wpływ pornografii na człowieka zależy bardzo często od wieku użytkownika, częstotliwości kontaktów, rodzaju użytkowanych materiałów oraz samokontroli emocji. Im użytkownik jest młodszy, tym bardziej destrukcyjnie działają na niego treści jawnie seksualne. Zdolność adaptacyjna treści pornograficznych negatywnie wpływa na rozumowanie wstrzemięźliwości seksualnej jako niesłużącej zdrowiu, co zapoczątkować może wcześniejsze kontakty seksualne dzieci²². J. Bednarek podzielił strony pornograficzne znajdujące się w sieci, na następujące rodzaje²³:

- Strony zawierające galerie zdjęć pornograficznych, podzielone tematycznie;
- Zbiory małych filmików, które można zapisać na dysku osobistego komputera;
- Telekonferencje internetowe z intymnymi dialogami i przekazami wideo, tzw. live sex; sklepy internetowe tzw. sex shopy, w których można zamówić filmy video oraz gadżety erotyczne.

Pornografia prezentuje często różne formy zachowań dewiacyjnych, dostarczając instruktażu i sprzyjając ich rozpowszechnianiu. Jest wykorzystywana jako źródło pomysłów i doping przed podjęciem czynów przestępczych. Jest to szczególnie niebezpieczne w wypadku młodzieży, która nie ma jeszcze ukształtowanych form zaspokajania potrzeb seksualnych, a dewiacyjne obrazy narzucają patologiczne wzorce o dużej sile oddziaływania. Pochodną pornografii internetowej jest nowe zjawisko zwane sextingiem, które polega na wysyłaniu, w szczególności przez młodzież, wiadomości multimedialnych o zabarwieniu erotycznym, na przykład nagich zdjęć. Po dostaniu się materiału do sieci lub nieprzyjaciół, takie nieprzemyślane zachowanie może mieć tragiczne skutki, takie jak kac moralny, ośmieszenie i kpiny ze strony rówieśników, obraźliwe komentarze czy też nachalne propozycje seksualne²⁴. Zakres odpowiedzialności karnej za przestępstwo pornografii reguluje Kodeks Karny w art. 202 zgodnie z którym:

§ 1. Kto publicznie prezentuje treści pornograficzne w taki sposób, że może to narzucić ich odbiór osobie, która tego sobie nie życzy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

²¹ A. Szczechowicz, *Prezentowanie treści pornograficznych – wybrane aspekty*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, „Zeszyt Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2014, nr 4, s. 211.

²² J. Lizut, *Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2014, s. 150.

²³ Ibidem, s. 21.

²⁴ Ibidem, s. 152.

§ 2. Kto małoletniemu poniżej lat 15 prezentuje treści pornograficzne lub udostępnia mu przedmioty mające taki charakter albo rozpowszechnia treści pornograficzne w sposób umożliwiający takiemu małoletniemu zapoznanie się z nimi, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

4.3. *Stalking – zagrożeniem w cyberprzestrzeni*

Jest zagrożeniem społeczno-wychowawczym oraz ma negatywny wpływ na zdrowie psychiczne. Stalking (z ang. to stalk) w oznacza: *nękanie, osaczenie, prześladowanie*.

Najszerszą definicję podaje Lambèr Royakkers: „stalking jest formą psychicznej napaści, w której sprawca w sposób powtarzalny i niepożądany przez ofiarę, burząc jej spokój, wdiera się do sfery prywatności tejże osoby, z którą nic go nie łączy (albo już nie łączy) z pobudek wskazujących na uczuciowe podłoże działań”. Stalking wyraża się najczęściej w następujących zachowaniach²⁵:

- uporczywe wydzwanianie, „głuche” telefony, wydzwanianie po nocach,
- kręcenie się w okolicy domu ofiary,
- nawiązywanie kontaktu za pomocą osoby trzeciej,
- wypytywanie o ofiarę w jej otoczeniu,
- wystawianie pod drzwiami/domem/pracą,
- wysyłanie listów, maili, SMS-ów, prezentów,
- składanie w imieniu ofiary zamówień (np. pocztowych),
- śledzenie/ kontrolowanie ofiary,
- oszczerstwa (rozsyłanie fałszywych informacji, plotek),
- włamania do domu/samochodu ofiary,
- kradzież rzeczy należących do ofiary,
- nękanie rodziny i przyjaciół ofiary,
- napaści i pobicia rodziny i przyjaciół ofiary.

Stalkerem może być każda osoba: nieznajoma, a nawet ta, która wcześniej była prześladowanemu znana, lubiana czy kochana. Oprócz wymienionych korelacji i związków między ofiarą a sprawcą przemocy, stalking może także występować wśród osób, które się nie znają, a mianowicie między osobą anonimową a osobą publiczną np. sportowcem, aktorem, piosenkarzem²⁶. Motywem działania sprawcy, który kieruje swoje działania na nękanie i zastraszaniu innego człowieka może być niespełniona miłość. Człowiek, który podejmuje taki kierunek zachowania często jest osobą o niskim poczuciu wartości, nie może się pogodzić z nieodwzajemnionym

²⁵ A.Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, D. Woźniakowska-Fajst, *Stalking w Polsce. Rozmiary-formy-skutki. Raport z badania nt. uporczywego nękania*, „Archiwum Kryminologii” 2010, Tom XXXII, s. 46.

²⁶ J. Lizut, *Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy...*, op. cit, s. 172.

uczuciem miłości i próbuje zatrzymać przy sobie na siłę tą osobę, która jest mu bliska. Odnosi się to również o zabieganie czyjeś uznanie, lecz bez uzyskania rezultatu. Stalking jest narzędziem, które jest w stanie wywołać poczucie winy ofiary co wprowadza taką osobę w lęk i stan zagrożenia. Prześladowanie ofiary może obejmować różne przedziały czasowe. Wszystko jest uzależnione od celu, jaki postawił sobie sprawca. Chcąc przestraszyć osobę, która jest słaba psychicznie, stalkerowi wystarczy zaledwie wysłanie kilku wiadomości z groźbami lub wyzwiskami. Natomiast, gdy stalkerowi zależy na czymś więcej niż tylko wzbudzenie poczucia strachu w ofierze, zastraszanie może rozciągnąć się w czasie. Dodatkowo może się przyczynić do tego niezlomność i silna osobowość ofiary. Odpowiedzialność sankcji przewinione go przestępstwa, którym jest stalking reguluje Kodeks Karny w zakresie przestępstwa nękania oraz groźby karalnej. W Art. 207 § 1.m wskazano, że: Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Natomiast w art. 190, że § 1. Kto grozi innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

5. Przestępstwa z wykorzystaniem sieci Internet

Przedmiotem tego typu przestępstw jest atak na sam komputer oraz szeroko pojęte przetwarzanie i udostępnianie danych informatycznych. Do tej można zaliczyć poniżej wymienione czyny:

- podsłuch komputerowy,
- sabotaż komputerowy,
- łamanie praw autorskich,
- wirusy komputerowe,
- przechowywanie i zajęcie przechowywanych danych komputerowych,
- wirtualne przestępstwa finansowe.

Zgodnie z konwencją z 23 listopada 2001 r. o cyberprzestępczości przestępstwem komputerowym są działania takie, jak fałszerstwo komputerowe, oszustwo komputerowe, przestępstwo związane z charakterem informacji, które zawarto w systemie informatycznym, a także przestępstwa związane z naruszaniem praw autorskich i praw pokrewnych²⁷. Według organizacji międzynarodowej ONZ przestępstwa komputerowe to wszystkie nielegalne działania, dotyczące systemów lub sieci komputerowych. W sensie wąskim natomiast przestępczość komputerową stanowią działania dokonane za pośrednictwem operacji elektronicznych. Czyny tych działań są wymierzone przeciwko bezpieczeństwu systemów komputerowych oraz danych.

²⁷ Konwencja Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 o cyberprzestępczości, Dz.U. 2015 poz. 728.

5.1. Phishing

W współczesnych czasach stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń klientów bankowości internetowej usług sektora finansowego. Phishing to kategoria przestępstw, które dotyczy metod oszustwa, dystrybuowana przy użyciu poczty elektronicznej, w której klient jest najczęściej wprowadzany w błąd za pomocą fałszywej informacji, sugerującej, że jest prawdziwą wiadomością od instytucji bankowej w celu tego oszustwa są odpowiednio odwzorowane strony internetowe, które fałszują stronę usługodawcy finansowego. Klient logując się na fałszywej stronie, przekazuje dane swojego logowania przestępcom, którzy później mogą za ich pomocą dokonywać kradzieży. Obecnie coraz powszechniejszym zjawiskiem jest rozsyłanie przez przestępców wiadomości e-mail, które ładząco przypominają wiadomość pochodzącą z banku. Tego rodzaju wiadomości mają wskazane dane banku oraz link do strony internetowej, która przypomina stronę wiarygodną banku, lecz tak naprawdę to strona, na której przestępca pozyskuje wrażliwe dane klientów²⁸. Rozwój technologii programów informatycznych sprawił, że sprawcy dokonywanych przestępstw ulepszają i modyfikują mechanizmy ukrywania ataków, chociaż by przez użycie „zielonej kłódki”, której obecność sprawia, że odbiorca jest przekonany, że użytkuje bankowość internetową w bezpieczny sposób z zachowaniem wszelkiej ostrożności. Następnym mającym na celu sprawienie wiarygodności strony internetowej jest podmiana wpisów DNS adresu aplikacji przetwarzającej dane.

Polskie prawo karne nie zna bowiem przestępstwa phishingu. Wskazać należy jednak, że działania polegające na podszywaniu się pod zaufaną osobę lub instytucję w celu wyłudzenia określonych danych osobowych wypełniają znamiona przestępstwa określonego w art. 190a § 2 KK 114. Przepis ten stanowi, że karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega ten, kto podszywając się pod inną osobę, wykorzystuje jej wizerunek lub inne jej dane osobowe w celu wyrządzenia jej szkody majątkowej lub osobistej. Przez podszywanie się należy rozumieć przede wszystkim wprowadzenie w błąd innych osób co do własnej tożsamości. Z kolei za dane osobowe uznaje się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej w celu ustalenia jej tożsamości²⁹.

5.2. Wirusy komputerowe

Termin wirus to synonim szkodliwego i niepożądanego oprogramowania wraz z rozwojem zasobów internetowych stał się jednym w wielu typów zagrożeń istniejących w środowiskach teleinformatycznych. Brunon Hołyst profesor nauk prawnych, specjalizujący się w zagadnieniach kryminalistyki i kryminologii wśród popularnych metod atakowania systemów komputerowych wytypował: niszczenie

²⁸ R. Balkowski, *Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych...*, op. cit., s. 34.

²⁹ D. Lubowiecki, *Prawno-kryminalistyczna problematyka phishingu, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska bankowości internetowej*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2017, nr 1, s. 35.

danych, konia trojańskiego, bombę logiczną, wirusa, robaka komputerowego³⁰. Destrukcja danych jest jedną z najprostszych i najpowszechniejszych metod stosowanych przez sprawców. Działania te polegają na dokonaniu modyfikacji danych wprowadzanych do komputera w celu osiągnięcia określonych korzyści. Zmian można dokonać poprzez dostęp do procesów odpowiedzialnych za zapis, przekazywanie, sprawdzanie, kodowanie czy przetwarzanie danych.

Konie trojańskie (ang. trojan horse) to kategoria programów, które ukrywają się w zasobach komputera i wykonują w tle operacje na żądanie atakującego po przez uaktywnienie innej złośliwej aplikacji. Wśród struktury koni trojańskich wyróżnia się: rootkity, backdoory, spyware, wabbity, fork i bomby logiczne.

Bomba logiczna (ang. logical bomb) to działa z opóźnieniem i w określonym momencie (np. przy starcie systemu czy o określonej porze danego dnia), dokonując w tle operacji na podobnej zasadzie jak koń trojański.

Robak komputerowy (ang. worm) jest jednym spośród elementarnych narzędzi służących do łamania zabezpieczeń serwerów. Paraliżuje on system serwera w celu przechwyceniu uprawnień administratora węzła sieciowego. Działa podobnie do wirusa, jednakże nie potrzebuje programu „nosiciela”. Poza oddziaływaniem na serwery, robaki komputerowe wdrażane są również do pamięci komputerów, powodując ich znaczne spowolnienie, a nawet zatrzymanie.

5.3. *Sniffing*

W języku polskim oznacza posłuch sieciowy, który stanowi zagrożenie związane z nieuprawnionym przechwyceniem danych. Może ono dotyczyć informacji zgromadzonych w komputerze bądź informacji przesłanej poprzez sieć komputerową. Działanie atakującego polega na przechwytywaniu danych transmitowanych pomiędzy komputerem a serwerem. Taka analiza ruchu sieciowego umożliwia wychwycenie istotnych informacji np. loginów, haseł czy danych osobowych. Podśluch jest najczęściej początkową fazą ataku i służy do zebrania niezbędnych informacji w celu dokonania późniejszego włamania do kolejnych komputerów lub serwerów w sieci³¹. Odpowiedzialność karną dokonania powyżej przedstawionego czynu reguluje Art. 267 § 1 Kodeksu Karnego³². Przepis ten stanowi, że karze pozbawienia wolności do lat 2, polega ten kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do informacji dla niego nieprzeznaczonej, otwierając zamknięte pismo, podłączając się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamując albo omijając elektroniczne, magnetyczne, informatyczne lub inne szczególne jej zabezpieczenie.

³⁰ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 224-248.

³¹ D. Chaładyniak, *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa danych w sieciach komputerowych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2015, Tom 13, s. 39.

³² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. 2022 r., poz. 1138 ze zm.

Wnioski

Rozwój nowoczesnych technologii w obszarze zasobów sieci Internet, wpływa na sferę związaną z występowaniem zagrożeń, którymi są przestępstwa cyberprzestrzeni. Wynika to, że społeczeństwo nie dostrzega tego problemu przez brak świadomości jak można radzić, sobie z współczesnymi zagrożeniami w sieci Internet oraz nie posiada odpowiednich umiejętności do stosowania odpowiednich zabezpieczeń. Cyberprzestępstwa w efekcie swoich działań nie powodują tylko negatywnych szkód materialnych, finansowych, ale także doprowadzają do niekorzystnych zmian w życiu fizycznym i psychicznym poszkodowanego. Należy skoncentrować uwagę na procesy edukacyjne oraz kontrolę w działalności internetowej, które to pozwolą zwiększyć bezpieczne poruszanie się w wirtualnym świecie i ograniczyć działalność przestępców.

Bibliografia

- Balkowski R., *Bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych zmiany, trendy i zasady*, wyd. Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018.
- Chaładyniak D., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa danych w sieciach komputerowych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2015, Tom 13.
- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Polpress, Kraków 2004.
- Dworas-Kulik J., *Prawnokarne aspekty pedofilii*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 1.
- Gołębiowska E., Oziębło M., *Zarządzanie - nowe perspektywy z udziałem e-technologii*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź - Warszawa 2017.
- Grubicka J., Zbroszczyk D., *Cyberpatologie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego*, Doctrina. Studia społeczno-Polityczne 2020, nr 16.
- Hołyst B., *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Hołyst B., *Psychologia kryminalistyczna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Kaczmarczyk B., Szczepański P., Dąbrowska M., *Wybrane zagadnienia cyberbezpieczeństwa*, Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2019, nr 32.
- Konwencja Rady Europy z dnia 23 listopada 2001 o cyberprzestępczości, Dz.U. 2015 poz. 728.
- Lizut J., *Zagrożenia cyberprzestrzeni kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2014
- Lubowiecki D., *Prawno-kryminalistyczna problematyka phishingu, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska bankowości internetowej*, „Kwartalnika Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2017, nr 1.

- Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., Ostaszewski P., Woźniakowska-Fajst D., *Stalking w Polsce. Rozmiary-formy-skutki. Raport z badania nt. uporczywego nękania*, „Archiwum Kryminologii” 2010, Tom XXXII.
- Szczechowicz A., *Prezentowanie treści pornograficznych – wybrane aspekty*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, „Zeszyt Studenckich Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2014.
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, tj. Dz.U. z 2023 r.poz.1560.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. 2011 nr 222 poz.1323.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, tj. Dz.U. 2022 r., poz. 1138 ze zm.
- Wojtasik Ł., *Jak reagować na cyberprzemoc. Poradnik dla szkół*, Wydawnictwo Fundacja Dzieci Niczyje, wydanie II, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

- Berdel-Brudzińska M., *Pojęcie cyberprzestrzeni we współczesnym polskim porządku prawnym*, m.ksiegarnia.lexisnexis.pl/.../pojecie_cyberprzestrzeni_we_wspolczesny, [dostęp: 15.04.2023 r.].
- Encyklopedia PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pornografia;2572137>, [dostęp: 18.04.2023 r.].

Prawo a rozwój nowych technologii

Karolina Kiejnich¹, Justyna Fabiszewska²

Wstęp

Rozwój cywilizacyjny związany z wprowadzaniem nowych technologii przyczynia się nie tylko do poprawy jakości życia człowieka, ale także do powstania coraz to nowszych niebezpieczeństw oraz dylematów prawnych. Obecnie głównym sposobem kontaktu z drugim człowiekiem stały się szeroko rozumiane urządzenia elektroniczne, zarówno urządzenia telekomunikacyjne, jak i sprzęt informatyczny. Nasz wiek dał nam możliwości komunikacji w życiu osobistym jak i zawodowym z innymi niemalże od razu, gdy tylko podejmiemy taką decyzję. Jednak ten dogodny dla nas sposób komunikacji kryje za sobą również pewne zagrożenia, które dotyczą użytkowników sieci Internet. Bardzo szybko zmieniająca się rzeczywistość społeczna wymusza stałe podążanie za nią systemu prawa. Jest impulsem do tworzenia nowych rozwiązań prawnych. Sztuczna inteligencja, robotyzacja czy automatyzacja w przyszłości mogą stać się ważnym elementem polskiej gospodarki. Często ich ekspansję blokują bariery prawne. Brak jest nowych przepisów oraz występują problemy z nadmiarem rozproszonego prawa, prawem niewspółmiernym do etapu rozwoju danej technologii czy branży lub nieadekwatną praktyką stosowania prawa przez organy administracji. Szybki rozwój technologii to wyzwanie zarówno dla legislatorów jak i dla osób, które muszą na co dzień stosować to prawo.

1. Problemy prawne związane z wdrażaniem nowych technologii

1.1. *Bezzałogowe statki powietrzne*

Lotnictwo oraz odnoszące się do niego akty normatywne to zagadnienia stosunkowo nowe. W lotnictwie, jak również w wielu innych dziedzinach, mamy do czynienia z mnogością nowych technologii, do których można zaliczyć: bezzałogowe statki powietrzne – najczęściej nazywane dronami. Cieszą się one dużą popularnością wśród użytkowników. Praktyka pokazuje jednak, że pomysły wykorzystania dronów wyprzedzają proces tworzenia właściwych regulacji określających zasady ich eksploatacji w konkretnych dziedzinach i celach.

Możliwość rejestracji obrazu i dźwięku, szczególnie w przestrzeni publicznej gdzie najczęściej wykorzystywane są takie urządzenia, może prowadzić do naruszeń. Wykorzystując drony do filmowania lub fotografowania, należy uwzględnić zasadę

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

ochrony prywatności i wizerunku. Za ich naruszenie ponosimy sankcje zgodnie z art. 24 § 1. Kodeksu cywilnego „Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”³. Zgodnie z prawem autorskim⁴, rozpowszechnienie i wykorzystanie wizerunku wymaga zgody osoby na nim przedstawionej. W braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli przedstawiona na wizerunku osoba otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie. Zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku:

- 1) Osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych;
- 2) Osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajozraz, publiczna impreza.

Mimo tego liczne są przykłady nagrywania osób bez ich zgody za pomocą dronów w celach komercyjnych. Z kolei rejestrowanie dźwięku może nawet wiązać się z przetwarzaniem informacji wynikających z prowadzonych rozmów, w tym dotyczących także osób postronnych. Przez długi czas możliwość użytkowania tej technologii była dość swobodna, co prowadziło do nadużyć. Dopiero później weszły przepisy określające takie kwestie jak: wysokość lotu, typy modeli, rejestracje pilotów dronów, licencje. Od 1 stycznia 2021 r. na terenie Unii Europejskiej, a tym samym i w Polsce wprowadzone zostały pewne zmiany w prawie regulującym użytkowanie dronów⁵. Regulacje mają być ujednolicone na terenach krajów wspólnotowych. Weszły również 1 stycznia 2023 r. nowe przepisy zawarte w U-space, pozwalające na przeniesienie czynności związanych z przygotowaniem lotu do środowiska cyfrowego, co pozwoli zarządzać ruchem dronów na niebie w sposób automatyczny⁶. U-space to zestaw usług i procedur tworzących ekosystem, który dzięki

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2509.

⁵ <https://znamswojeprawo.pl/drony-zmiany-w-prawie-obowiazuja-od-1-stycznia-2021-r/>, [dostęp: 6.04.2023 r.].

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0665&rid=2>, [dostęp: 06.04.2022 r.].

wykorzystaniu zcyfryzowanego środowiska pozwala na zautomatyzowane i zintegrowanie ze środowiskiem ATM (AirTraffic Management), by kontrolować i zarządzać bezpiecznym ruchem dronów⁷.

Z jednej strony to dobrze, jednak przepisy ujednolicające nas z innymi krajami wpływają na procedury krajowe. Większość operatorów dronów nie wie, jak ich używać, jak rezerwować strefy, nie znają przepisów mówiących, gdzie mogą sami latać. Potrzebujemy szkoleń i jasnego prawa, ponieważ pomysły na wykorzystanie dronów postępują również w celach przestępczych. Wiadomo, że hakerzy są w stanie wykraść prywatne dane użytkowników za pośrednictwem sieci Wi-Fi. Jeśli w smartfonie włączony jest odbiornik Wi-Fi, urządzenie cały czas poszukuje dostępnych sieci, co wykorzystują hakerzy. Wystarczy tylko podlecieć dronem z odpowiednio spreparowanym routerem blisko smartfona ofiary, by ten nawiązał połączenie. Najnowsze drony również mogą być wyposażone w oprogramowanie, które będzie śledzić wskazanego człowieka. Urządzenie zawiśnie z włączoną kamerą nad celem i będzie filmował. Takie funkcje, gdy nie zostaną pod kontrolą i znajdują się w niepowołanych rękach, mogą przysłużyć się nie do końca dobrym celom. Prowadzenie działań militarnych za pomocą bezzałogowych bojowych aparatów latający jest też ciekawym zjawiskiem. Stany Zjednoczone używając dronów bojowych przeprowadziły w Pakistanie bezprawne egzekucje tak stwierdziło Amnesty International (Międzynarodowa Organizacja Pozarządowa Ochrony Praw Człowieka) w opublikowanym raporcie⁸. Niektóre z nich mogą zostać zaliczone do zbrodni wojennych. Organizacja obrony praw człowieka zaapelowała do władz USA o zbadanie tych doniesień. W Zjednoczonych Emiratach Arabskich natomiast drony mają szeroki wpływ na sektor usług. Wiele firm wykorzystuje je do dostarczania towarów i usług. Żywność, książki lub dokumenty to tylko przykładowe przedmioty, które można przyczepić do odpowiedniego drona i wysłać pod wskazany adres. W Wielkiej Brytanii testuje się już możliwość zastosowania dronów do transportu osób. W Polsce również powstał projekt Lublinensis Dron Transport, którego pomysłodawcą jest Kamil Chrzan. Firma chce umożliwić przewożenie dronami przesyłki nie przekraczającej 10 kilo⁹. Natomiast obowiązujące lub tworzone regulacje prawne są często za ogólne i nie odnoszą się do zastosowania bezzałogowych statków powietrznych w konkretnych dziedzinach gospodarki, mimo nowych pomysłów w tym względzie. Nie są znane również stanowiska dotyczące rozwiązywania konkretnych problemów.

⁷ <https://www.swiatdronow.pl/rozporzadzenie-u-space-wchodzi-w-zycie-26-stycznia>, [dostęp: 8.04.2023 r.].

⁸ <https://tvn24.pl/swiat/ataki-amerykanskich-dronow-jak-zbrodnie-wojenne-raport-amnesty-international-ra365112-3448234>, [dostęp: 11.04.2023 r.].

⁹ <https://radio.lublin.pl/2021/04/dron-dostarczy-nam-jedzenie-w-lublinie-pracuja-nad-transportowa-rewolucja/>, [dostęp: 11.04.2023r.].

1.2. Sztuczna inteligencja

Rozwój techniki oraz informatyki bardzo szybko zbliża nas do rozwiązań, które wykorzystują tzw. sztuczną inteligencję, czyli do rozwiązań, które pozwalają na realizację zadań związanych z podejmowaniem decyzji przez urządzenia powiązane z obszarami uczenia maszynowego, logiki rozmytej, widzenia komputerowego, obliczeń ewolucyjnych, sieci neuronowych, robotyki i sztucznego życia. Z sztucznej inteligencji korzystają na przykład pojazdy zdalnie połączone i zautomatyzowane. Natomiast w Polsce nie mamy przepisów, które dotyczyłyby pojazdów autonomicznych, ale samochody częściowo autonomiczne poruszają się po drogach. Obecnie polskie prawo nie przewiduje możliwości używania autonomicznych pojazdów, co wynika przede wszystkim z definicji kierującego pojazdem. Prawo o ruchu drogowym art. 2 pkt 20 brzmi: „kierujący - osoba, która kieruje pojazdem lub zespołem pojazdów, a także osoba, która prowadzi kolumnę pieszych, jedzie wierzchem albo pędzi zwierzęta pojedynczo lub w stadzie”¹⁰. Natomiast w przypadku dopuszczenia pojazdów całkowicie automatycznych z pewnością będzie wymagało zastanowienia, czy obecne zasady odpowiedzialności za ruch pojazdów nie powinny ulec zmianie. Przepis art. 436 Kodeksu cywilnego przewiduje, że odpowiedzialność za szkody na mieniu i osobie wyrządzone przez ruch mechanicznego środka komunikacji poruszanego za pomocą sił przyrody ponosi jego samoistny posiadacz na zasadzie ryzyka. To mogłoby zniechęcić do rozpowszechnienia takiego pojazdu. Zmiany będą także wymagały regulacje karne, w tym regulacje dotyczące wykroczeń drogowych, ponieważ aktualnie odpowiedzialność karną może ponosić tylko człowiek. Trzeba będzie zatem ustalić, kto będzie ponosić odpowiedzialność za wypadek pojazdu autonomicznego. Posiadacz, producent czy może programista systemu, trzeba będzie opowiedzieć na to pytanie¹¹.

1.3. Nowe technologie jako narzędzie do popełniania przestępstw oraz jako narzędzie do walki z przestępczością

W obliczu pędzącego rozwoju nowych technologii istnieje coraz większe ryzyko wykorzystywania ich jako nowoczesny środek służący do popełnienia coraz to nowszych przestępstw, nie znanych wcześniej społeczności i organom ścigania. Zjawisko to okazało się być bardzo niebezpieczne jako wymykające się spod kontroli państwa i wszelakich instytucji, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo w sieci i telekomunikacji. Często ustalenie tożsamości osoby lub grupy osób jest znacznie utrudniona, a w konsekwencji zapobieganie i wykrywanie takiego ryzyka¹². Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne nie może ignorować rosnącego znaczenia nowych technologii, szerokiej skali ich wykorzystywania,

¹⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., K 23/11, LEX nr 1491305.

a zwłaszcza w celu popełniania przestępstw. Powinna ona za pomocą instytucji odpowiedzialnych za ten obszar móc wyprzedzać działania osób naruszających prawo i nie dopuszczać do wystąpienia zagrożeń w takiej skali, z jaką mamy teraz do czynienia. Bardzo istotnym czynnikiem przeciwdziałania cyberprzestępstwom jest prewencja zagrożeń, przed ich wystąpieniem, bowiem po wystąpieniu takiego zagrożenia dochodzi często do nieodwracalnych strat dla dóbr prawnie chronionych. Nowe technologie są wykorzystywane również jako instrument do kontroli operacyjnej, która umożliwia uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i wszelakich dowodów przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych oraz ich utrwalenie, a także gromadzenie i przetwarzanie danych telekomunikacyjnych. Materiały uzyskane dzięki kontroli operacyjnej pozwala na rekonstrukcje społecznych zachowań jednostek objętych obserwacją, bez potrzeby osobistego prowadzenia działań operacyjnych wymagających zaangażowania wielu osób, długiego czasu oraz ponadprzeciętnej ostrożności przed dekonspiracją. Możliwe stało się uzyskanie materiałów o unikatowym znaczeniu, które mogą pozwolić na właściwą rekonstrukcję procesów decyzyjnych w grupach przestępczych oraz wzajemnych powiązań pomiędzy komunikującymi się osobami. Analiza dowodowa danych pozyskanych w ten sposób umożliwia błyskawiczne wykrycie sprawców zagrożenia, czasami nawet tak istotnych dóbr jak życie albo zdrowie jednostek. Nowe technologie wykorzystywane w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych mogą być wykorzystane do utrwalenia i następczego zrekonstruowania treści wiadomości głosowych, tekstowych lub multimedialnych przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Wiedza na takim poziomie bez wykorzystania tych metod nie byłaby dostępna dla organów ścigania w żaden inny sposób. Bardzo ważne jest to, że aktualnie nowe technologie są jedyną metodą, która pozwala skutecznie walczyć z szeroko rozumianą cyberprzestępczością. Pod pojęciem cyberbezpieczeństwa kryją się działania niezbędne do ochrony sieci i systemów informatycznych, ich użytkowników oraz innych osób przez zagrożeniami¹³. Instytucje, które zajmują się wykrywaniem, zwalczaniem i zapobieganiem naruszeniom prawa muszą wypracować pewną elastyczność w ocenie proporcjonalności przepisów, które uprawniają ich do stosowania nowych technologii w walce z przestępczością. Zróżnicowane podejście powinno zależeć od sposobu użycia nowych technologii w celach niezgodnych z prawem¹⁴.

1.3.1. Kontrola cyberbezpieczeństwa

W ostatnim czasie została przeprowadzona kontrola dotycząca cyberbezpieczeństwa przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontrolowana była między innymi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a także Komenda Główna Policji oraz NASK-PIB (Państwowy Instytut Badawczy). Okresem kontrolowanym były lata 2019-2021.

¹³ Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, baza aktów prawnych Unii Europejskiej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX:32019R0881>, [dostęp: 07.04.2023 r.].

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014r., K 23/11, LEX nr 1491305.

Na potrzeby kontroli pojęcie przestępstwa internetowego zostało zdefiniowane jako grupa czynów zabronionych polegających na wykorzystaniu możliwości istniejących w Internecie, z dodatkowym założeniem, że czyny te nie stanowią uzupełnienia głównej metody działania przestępców i dochodzi do nich wyłącznie w cyberprzestrzeni. Kontrola przeprowadzona przez NIK wyraźnie pokazała, że dominującymi w sieci były oszustwa komputerowe wymierzone w osoby fizyczne, zwłaszcza phishing i kradzież tożsamości. Publiczne instytucje takie jak urzędy, koleje i służba zdrowia mogły liczyć na wsparcie państwa, posiadały one wyspecjalizowane służby informatyczne. Na ogromne zaniedbanie zostały pozostawione indywidualni użytkownicy Internetu. Nie otrzymali oni aktualnych i pochodzących z oficjalnych źródeł przydatnych informacji na temat zagrożeń oraz nie zostali wystarczająco poinformowani o środkach ochrony, które mogłyby im przysługiwać. Badanie NIK wykazało, że znaczna część spośród 404 ankietowanych, którzy znaleźli się w takiej sytuacji, nie zawiadomiła odpowiednich organów ścigania, w tym przypadku policji i mimo poniesionych strat wizerunkowych czy materialnych nie podjęli żadnych działań¹⁵. Jednymi z najczęściej występujących cyberprzestępstw są kradzież tożsamości, phishing, ransomware i spoofing. Kradzież tożsamości, inaczej kradzież danych osobowych ma miejsce gdy ktoś bezprawnie wejdzie w posiadanie danych osobowych innej osoby i wykorzysta je wbrew jej woli. Celem ataku jest najczęściej wyrządzenie szkody majątkowej lub osobistej właścicielowi danych lub innym osobom. Phishing jest typem oszustwa internetowego, w ramach którego podstępem wyludzane są od użytkownika jego dane osobowe. Obejmuje on kradzież haseł, numerów kart kredytowych, danych kont bankowych i innych poufnych informacji¹⁶. Ransomware to typ szkodliwego oprogramowania, który najczęściej szyfruje dysk ofiary celem wyludzenia okupu za hasło (klucz) umożliwiające odszyfrowanie danych. Atakujący najpierw blokuje dostęp do systemu komputerowego lub uniemożliwia odczyt zapisanych na nim danych, a następnie żąda okupu za przywrócenie stanu pierwotnego. Potencjalne szkody jakie może wyrządzić, połączone z zaawansowaniem samych odmian tego szkodliwego oprogramowania, czynią z niego jeden z najniebezpieczniejszych ataków sieciowych¹⁷. Kolejne przestępstwo takie jak spoofing oznacza podszywanie się pod innego użytkownika w sieci. Może on przybierać różne formy takie jak stosowany atak, w którym adres IP napastnika

¹⁵ Oficjalna strona internetowa Najwyższej Izby Kontroli, naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/przestepstwa-internetowe-zapobieganie-i-zwalczanie.html>, [dostęp: 08.04.2023 r.].

¹⁶ A. Krasuski, et al., *Działania naruszające prawa do domen internetowych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 136-147.

¹⁷ A. Behan, *Pozostałe ataki* [w:] M. Małecki (red.), *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Wydawnictwo Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2022, s. 667.

jest rozpoznawany jako adres zaufany, podszywanie bazujące na oszukaniu mechanizmu generowania numerów ISN czy modyfikacja pakietów w celu atakowania usług i protokołów wykorzystujących protokół UDP10.

1.3.2. Obecne regulacje prawne względem cyberbezpieczeństwa

Ustawodawstwo nie pozostało całkowicie obojętne na problem cyberzagrożeń, próbuje z nim walczyć za pomocą wszelakich przepisów prawnych. Z pewnością nie możemy narzekać na mały zakres aktów prawnych, które regulują ten temat. Jednak akty wykonawcze nie zawsze idą w parze z rzeczywistym działaniem, bez którego przecież nie możemy mówić o cyberochronie. Cyberbezpieczeństwo zostało już uregulowane, na szczeblu krajowym, jak i również europejskim i międzynarodowym. Obecnie w naszym kraju obowiązuje taki akt jak Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024 z dnia 30.10.2019 r., która obrała sobie za cel m. in. podniesienie poziomu odporności systemów informacyjnych administracji publicznej i sektora prywatnego oraz osiągnięcie zdolności do skutecznego zapobiegania i reagowania na incydenty, budowanie świadomości i kompetencji społecznych w zakresie cyberbezpieczeństwa. Kolejnymi wyzwaniami miało być stworzenie warunków do bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni przez obywateli, rozwijanie świadomości społecznej w kierunku bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni. Zamierzeniem tegoż dokumentu było przede wszystkim określenie celów strategicznych oraz odpowiednich środków politycznych i regulacyjnych, mających na celu uzyskanie wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa. Realizacja celów strategicznych miała również wpływać na podniesienie bezpieczeństwa narodowego, zwiększenie skuteczności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w wykrywaniu i zwalczaniu cyberprzestępstw oraz działalności o charakterze hybrydowym (w tym działań o charakterze terrorystycznym) i szpiegowskim w cyberprzestrzeni. Cel główny natomiast został określony jako podniesienie poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz zwiększenie poziomu ochrony informacji w sektorze publicznym, militarnym, prywatnym oraz promowanie wiedzy oraz dobrych praktyk umożliwiających obywatelom lepszą ochronę ich informacji¹⁸. Kolejnym ważnym aktem, tym razem obowiązującym szerzej, na terenie Unii Europejskiej jest tzw. Dyrektywa NIS 2 z dnia 14 grudnia 2022 r.¹⁹, która przewiduje nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jej celem jest zwiększenie odporności i zdolności reagowania na incydenty w zakresie cyberbezpieczeństwa

¹⁸ Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2019 r. w sprawie *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024*, (M. P. z 2019 r. poz. 1037).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie *środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2)*, (Dz.U. UE. L. z 2022 r. Nr 333).

w zakresie cyberbezpieczeństwa w sektorze publicznym i prywatnym, jak i w Unii Europejskiej jako całości. Nowa dyrektywa ma zlikwidować rozbieżności w wymogach cyberbezpieczeństwa i w realizacji środków cyberbezpieczeństwa w różnych państwach członkowskich. Nowa dyrektywa formalnie ustanawia sieć organizacji łącznikowych ds. kryzysów cyberbezpieczeństwa (EU-CyCLONe), która wesprze skoordynowane zarządzanie wielkoskalowymi incydentami. Dyrektywa weszła w życie 16 stycznia 2023 r. Państwa członkowskie muszą przyjąć i opublikować przepisy niezbędne do wykonania dyrektywy do 17 października 2024 r. Od 18 października 2024r, kraje UE powinny zacząć je stosować, a więc Rzeczypospolita Polska będzie zobowiązana wdrożyć krajowe przepisy służące zastosowaniu tej dyrektywy²⁰. W 2004 r. utworzono Agencję Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA), która jest unijną agencją działającą na rzecz osiągnięcia wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w Europie. ENISA wnosi wkład w politykę cyberbezpieczeństwa Unii Europejskiej, działa na rzecz podniesienia wiarygodności produktów, usług i procesów ICT (Technologii Informacyjno-Komunikacyjnych) poprzez opracowanie programów certyfikacji cyberbezpieczeństwa, współpracuje z państwami członkowskimi i organami Unii Europejskiej oraz pomaga przy gotować Europę na przyszłe wyzwania w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Podstawą prawną działania agencji jest Rozporządzenie (UE) z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ENISA (Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa) oraz certyfikację cyberbezpieczeństwa w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (akt o cyberbezpieczeństwie). Rozporządzenie ma służyć osiągnięciu wysokiego poziomu cyberodporności i zaufania w Unii Europejskiej. W tymże rozporządzeniu ENISIE udzielono nowy stały mandat²¹. W 2019 r. powołano Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego CSIRT (Computer Security IncidentResponse Team). W jego ramach eksperci świadczą użytkownikom Internetu usługi niezbędne do rozwiązywania tego typu problemów i wznowienie normalnej działalności. CSIRT NASK koordynuje zwłaszcza obsługę incydentów zgłaszanych przez osoby fizyczne oraz sektor finansów publicznych takich jak organy władzy publicznej, sądy, ZUS, NFZ, zaklasyfikowanymi jako poważne, czyli takimi, których wystąpienie powoduje lub może powodować istotne obniżenie jakości lub przerwanie ciągłości świadczenia tzw. usługi kluczowej przez m. in. instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców z najważniejszych sektorów gospodarki²².

²⁰ R. Bujalski, *Nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa (dyrektywa NIS 2, LEX/el. 2023.*

²¹ Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej- Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/about/pl>, [dostęp: 08.04.2023 r.].

²² Oficjalna strona internetowa Najwyższej Izby Kontroli, o zapobieganiu i zwalczaniu skutków wybranych przestępstw internetowych <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27206,vp,30013.pdf>, [dostęp:10.04.2023 r.].

1.3.3. Problemy napotymane w praktyce walki z cyberprzestępczością

W 2021 r. prowadzona przez CSIRT NASK i przekazywana Pełnomocnikowi Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa analiza zgłoszeń i incydentów pozwoliła na zidentyfikowanie trendów dominujących zagrożeń. Były to głównie powtarzające się kampanie podszywające pod serwis ogłoszeniowy OLX, incydenty dotyczące kradzieży danych uwierzytelniających do kont w serwisie Facebook, kampanie phishingowe podszywające się pod firmy kurierskie oraz dostawców energii elektrycznej, a także kampanie SMS, których tłem była pandemia COVID-19. Organy odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo mając informacje o dominujących w cyberprzestępczości zagrożeniach nie podjęli w tym zakresie wystarczających działań. W rezultacie indywidualni użytkownicy sieci zostali bez pomocy w tym zakresie. Jak łatwo zauważyć to właśnie tej grupie osób najtrudniej jest podjąć skuteczne działania zmniejszające ryzyko związane z funkcjonowaniem w Internecie i ograniczające skale strat w przypadku cyberataku. Z badania sondażowego przeprowadzonego na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przez zagrożeniami ostrzegali ich głównie banki. Nie musimy się długo zastanawiać by dojść do wniosku, że pierwszym miejscem, w którym obywatele tacy jak indywidualni użytkownicy Internetu szukają pomocy po cyberataku jest jednostka policji. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli pokazała, że w grudniu 2021 r. w całym kraju zatrudnionych było zaledwie 305 funkcjonariuszy wyspecjalizowanych w zwalczaniu przestępczości internetowej i jest to zaledwie 0,33 % wszystkich etatów w policji). Wielu funkcjonariuszy policji nie miało nawet podstawowej wiedzy, która umożliwiłaby sprawne przyjmowanie zgłoszeń i skuteczne zabezpieczenie materiału dowodowego. Nie stworzono też jasnych procedur dla zgłaszających przestępstwo pokrzywdzonych użytkowników Internetu, ani dla przyjmujących zgłoszenia funkcjonariuszy. Kolejnym problemem jest niedofinansowanie Polskiej Policji. Mimo potrzeb, poszczególne jednostki policji były zmuszone zrezygnować z zakupu sprzętu i oprogramowania, a także z inwestycji czy z organizacji potrzebnych szkoleń w zakresie cyberbezpieczeństwa. Na to nałożyły się jeszcze problemy strukturalne i organizacyjne, a mianowicie wydziały do walki z cyberprzestępczością podlegały Komendantom Wojewódzkim, a w przypadku Miasta Warszawy- Komendantowi Stołecznemu Policji. Co oznacza, że były w praktyce niezależne od Biura do Walki z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji. W reakcji na te problemy 12 stycznia 2022 r. utworzono Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (CBZC)²³, która ma zintegrować wydziały terenowe i zatrudnić do końca 2025 roku 1,8 tys. odpowiedniej klasy specjalistów. NIK uważa to działanie za celowe, jednak dostrzega problem z zatrudnieniem tak dużej liczby specjalistów w tak krótkim czasie. Kolejnym bardzo ważnym problemem jest skuteczność organów państwa w zwalczaniu przestępczości w Internecie. Uczestnicy badania sondażowego zleconego przez NIK zadeklarowali, że 85% cyberataków, które zgłosili nie zostało

²³ <https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/cyberpolicja-dziala-od-roku-podano-liczby-dotyczace-akcji>, [dostęp: 10.04.2023 r.].

wyjaśnionych, zakończyło się umorzeniem postępowania lub utratą środków finansowych i danych. Do wykrycia i skazania sprawcy lub odzyskania pieniędzy doszło natomiast w 2% przypadków. W badanym okresie w Policji i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługującej prace Ministra Cyfryzacji i Pełnomocnika Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa brakowało ludzi, pieniędzy, oprogramowania i sprzętu, co nie pozwalało na skuteczne zwalczanie i ograniczanie skutków przestępczości internetowej. W badanym okresie z rotacją pracowników i ograniczeniami kadrowymi zmagał się również Departament Cyberbezpieczeństwa Kancelarii Premiera. Na koniec 2021 r. pozostawało tam zatrudnionych 21 osób co utrudniało rzetelne realizowanie zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Kolejne zidentyfikowane przez NIK ryzyko niegospodarnego wykorzystania ograniczonych zasobów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczyły zintegrowanego systemu zarządzania cyberbezpieczeństwem S46, za który odpowiedzialni są Minister Cyfryzacji i Pełnomocnik Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa. Kontrola pokazała, że rok po uruchomieniu systemu nie można go było realnie wykorzystać do podnoszenia poziomu cyberbezpieczeństwa. Brakowało informacji o zgłoszonych incydentach, a nawet danych z poszczególnych sektorów kluczowych. Podczas kontroli NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dysponowała jednym i to użyczonym terminalem do obsługi systemu S46, a jedynym użytkownikiem systemu był Dyrektor Departamentu Cyberbezpieczeństwa.

1.3.4. Wskazane działania naprawcze dotyczące cyberbezpieczeństwa w Polsce

Analizując aktualny stan walki z problemem jakim jest cyberprzestępczość i statystykiprzedstawiane przez organizacje zajmujące się cyberprzestępczością, można odnieśćwrażenie, że poziom bezpieczeństwa w Internecie na przestrzeni kilku lat nie uległpoprawie²⁴, a wręcz można mówić o pogorszeniu z tego względu, że z każdym rokiemdysponujemy większą wiedzą i możliwościami technologicznymi, które mogłyby zostaćwykorzystane w tym temacie. W celu zapobiegania cyberprzestępczości niezbędne jestwdrożenie i utrzymywanie odpowiednich rozwiązań programowych, technologii, a także ścisła współpraca podmiotów narażonych na cyberprzestępczość, a także krajowych oraz europejskich organów nadzoru odpowiedzialnych za utrzymanie wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa²⁵. Niezbędne jest by organy odpowiedzialne za politykę państwa w zakresie ochrony danych osobowych oraz za bezpieczeństwo cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym dołożyły wszelkich starań by objąć szczególna ochroną użytkowników indywidualnych Internetu oraz by skutki ich działań doprowadziły do zmniejszenia ilości popełnianych cyberprzestępstw. Konieczne działania naprawcze z zakresie cyberbezpieczeństwa

²⁴ M. Siwicki, *Kilka uwag na temat ochrony infrastruktury krytycznej w Internecie na tle dyrektywy NIS i jej transpozycji do polskiego porządku prawnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 9, s. 13-20.

²⁵ R. Bujalski, *Nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa (dyrektywa NIS 2, LEX/el. 2023*.

Rzeczypospolitej Polskiej to uregulowanie w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, tematyki bezpieczeństwa indywidualnych użytkowników Internetu. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektów modyfikacji Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024 oraz Planu działań na rzecz wdrożenia Strategii Cyberbezpieczeństwa. Państwo musi wdrożyć jednolity model edukowania obywateli na temat bezpieczeństwa w sieci oraz stworzyć rozpoznawalny, oficjalny, państwowy serwis, zawierający łatwo dostępne informacje na temat zagrożeń cyberbezpieczeństwa, trwających kampanii, a także zaleceń i dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego. Nie możemy mówić o walce z przestępczością internetową jak i o jej zapobieganiu w zakresie zadowalającym, dopóki nie zostanie usprawniony proces przyjmowania zgłoszeń obywateli, zwłaszcza przez jednostki policji, oraz gdy śledztwa dotyczące tych przestępstw nie będą prowadziły do wykrycia i skazania sprawcy lub odzyskania pieniędzy.

Wnioski

Prawo jest w tyle za nowymi technologiami. Potwierdzeniem tego były przedstawione powyżej problemy prawne w przypadku dronów, sztucznej interligencji oraz cyberbezpieczeństwa. Kolejnym ciekawym na to przykładem jest to, że jeszcze do 2014 roku obowiązywała ustawa dotycząca zbiorów publicznych z 1933 roku i zdecydowanie nie przystawała do warunków, w jakich operowały zbiórki internetowe. Jednym z kluczowych zadań państwa musi być realne stworzenie jednolitego systemu regulacji oraz wypracowanie ram prawnych, które nie będą zawierały postanowień odrębnych dla różnych obszarów technologicznych. Takie ramy muszą oczywiście powstać w oparciu o zasady konstytucyjne państwa. Prawo musi działać szybciej, bo nowe technologie nie zwalniają. Muszą zostać też opracowane sprecyzowane sposoby działania w konkretnych przypadkach prawnych związanych z nowymi technologiami. Możemy mówić o uregulowaniach w przepisach prawnych jako celowych, jeśli będą one nadążać i rzeczywiście rozwiązywać problemy z którymi mamy do czynienia w dobie dzisiejszej, nie z którymi mieliśmy do czynienia 5 lat wstecz, bowiem jak mówi słynna premia prawna *lex pròspicit, non réspicit*, która oznacza, że prawo przewiduje naprzód, nie ogląda się wstecz.

Bibliografia

- Behan A., *Pozostałe ataki* [w:] Małecki M. (red.), *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Wydawnictwo Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2022.
- Bujalski R., *Nowe środki w zakresie cyberbezpieczeństwa (dyrektywa NIS 2, LEX/el. 2023)*.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylającą dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333).

Krasuski A., et al., *Działania naruszające prawa do domen internetowych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, baza aktów prawnych Unii Europejskiej, Siwicki M., *Kilka uwag na temat ochrony infrastruktury krytycznej w Internecie na tle dyrektywy NIS i jej transpozycji do polskiego porządku prawnego*, Europejski Przegląd Sądowy 2019, nr 9.

Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 października 2019 r. w sprawie *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019-2024*, (M. P. z 2019 r. poz. 1037).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2509 ze zm.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014r., K 23/11, LEX nr 1491305.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014r., K 23/11, LEX nr 1491305.

Źródła internetowe

<https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/cyberpolicja-dziala-od-roku-podano-liczby-dotyczace-akcji>, [dostęp: 10.04.2023 r.].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX:32019R0881> [dostęp: 07.04.2023 r.].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0665&rid=2>, [dostęp 06.04.2022 r.].

<https://radio.lublin.pl/2021/04/dron-dostarczy-nam-jedzenie-w-lublinie-pracuja-nad-transportowa-rewolucja/>, [dostęp: 11.04.2023 r.].

<https://tvn24.pl/swiat/ataki-amerykanskich-dronow-jak-zbrodnie-wojenne-raport-amnesty-international-ra365112-3448234>, [dostęp: 11.04.2023 r.].

<https://www.swiatdronow.pl/rozporzadzenie-u-space-wchodzi-w-zycie-26-stycznia>, [dostęp: 8.04.2023 r.].

<https://znamswojeprawo.pl/drony-zmiany-w-prawie-obowiazuja-od-1-stycznia-2021-r/>, [dostęp: 6.04.2023 r.].

Oficjalna strona internetowa Najwyższej Izby Kontroli, naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/przestepstwa-internetowe-zapobieganie-i-zwalczanie.html>, [dostęp: 08.04.2023 r.].

Oficjalna strona internetowa Najwyższej Izby Kontroli, o zapobieganiu i zwalczaniu skutków wybranych przestępstw internetowych, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27206,vp,30013.pdf>, [dostęp: 10.04.2023 r.].

Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej – Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa, <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/about/pl>, [dostęp: 08.04.2023 r.].

Przestępczość nieletnich na podstawie danych statystycznych Komendy Miejskiej Policji w Radomiu w latach 2020/2021

Izabela Kobiera¹

Wstęp

Wydawać by się mogło, że przestępczość nieletnich z roku na rok staje się częstszym zjawiskiem. Coraz więcej dociera do nas informacji o przejawie agresywnych zachowań zwłaszcza w środowiskach szkolnych, które stały się miejscem występowania przemocy, cyberprzemocy oraz dyskryminacji. Nie są to jednak jedyne czyny zabronione, które dotyczą nieletnich, bowiem media niejednokrotnie informowały nas o problemach jakim stał się handel narkotykami, przypadki molestowania, gwałtów czy nawet morderstw. Możemy zatem dostrzec, że choć ilość popełnianych przestępstw nie wzrasta drastycznie to okrucieństwo i brutalność zachowań stają się coraz większe. Należy zastanowić się, czy podjęte działania przez prawodawcę na przestrzeni lat pozwoliły na stworzenie poprawnie funkcjonującego systemu przeciwdziałania przestępczości nieletnich. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają omówione w niniejszym artykule regulacje prawne dla ustalenia zakresu ich oddziaływania na ewolucję odpowiedzialności nieletnich.

Na początku warto zatem przyjrzeć się podstawowym definicjom, które ułatwią spostrzeżenie oraz oszacowanie grupy, która jest podmiotem badań. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny definiuje nieletniego jako osobę, która w chwili popełniania czynu niedozwolonego nie ukończyła 17 lat, co określa dokładnie artykuł 10². Dolna granica wiekowa jest z kolei określona przez Ustawę z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich i wynosi 13 lat³. Znamy dzięki temu konkretny przedział wiekowy, który dotyczy osób nieletnich.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 10.

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich t.j. Dz.U. 2022 poz. 1700, art. 1§1.

Co ciekawe zupełnie inne podejście ma w stosunku do tego terminu prawo cywilne, które zależnie od rodzaju sprawy określa wiek nieletniego. Dla przykładu można przedstawić sytuację, w której w przypadku wykonywania przez sąd środka wychowawczego, nieletnim może zostać określona osoba, do ukończenia 21 roku życia. Skupmy się jednak na pierwszej przedłożonej definicji, gdyż jest ona bliższa tematyce rozważań niniejszego artykułu.

W następnej kolejności warto skupić się na pojęciu przestępczości. Czym ona jest, oraz jakie są jej rodzaje? Za przestępczość uznaje się zabroniony czyn człowieka, który jest społecznie szkodliwy oraz zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w trakcie jego dokonania⁴. Co więcej warto zauważyć, że warunkiem poniesienia odpowiedzialności karnej za czyn jest możliwość przypisania sprawcy winy. Poprzez winę, rozumieć należy psychiczną więź, która łączy sprawcę z czynem niedozwolonym. Warto zauważyć, że funkcjonują dwa ujęcia zakresowe terminu przestępczości nieletnich. Ujęcie szerokie zawiera trzy kategorie negatywnego zachowania nieletnich, które zostały określone przez ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich. Należą do nich przestępstwa w rozumieniu Kodeksu Karnego, czyny karalne oraz zachowania, które świadczą o demoralizacji nieletniego. Jako ujęcie wąskie rozumiane są jedynie zachowania dotyczące „przestępczości właściwej”⁵ oraz czynów karalnych nieletnich.

Szczególną uwagę należy poświęcić zatem zagadnieniu „czynu karnego”. Wielokrotnie wspomniana już ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, która termin ten rozumie jako czyn zabroniony przez ustawę, jako przestępstwo⁶, przestępstwo skarbowe i wykroczenie określone w zapisach Kodeksu Wykroczeń: zakłócanie porządku publicznego, niszczenie i uszkodzanie znaków umieszczonych przez organ państwowy, uszkodzanie znaków lub urządzeń zapobiegających niebezpieczeństwu, samowolna zmiana znaków lub sygnałów drogowych, rzucanie kamieniami w pojazd będący w ruchu, prowadzenie pojazdów przez osobę będącą po użyciu alkoholu, kradzież lub przywłaszczenie mienia o wartości (obecnie poniżej 420 zł), paserstwo mienia o wartości (poniżej 420 zł), niszczenie lub uszkodzanie mienia (jeśli szkoda nie przekracza 420 zł), spekulacja biletami wstępu, utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego⁷.

Obowiązujący Kodeks Karny wymienia następujące rodzaje przestępstw: art. 148 (przeciwko zdrowiu i życiu), art. 156 (uszkodzenie ciała), art. 158 (bójka lub pobicie), art. 163 (przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu), art. 173-174, 177, 179

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 1 §1.

⁵ Z. Lorek, *Zasady postępowania z nieletnimi. Próba systematyzacji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 11, s. 65-73.

⁶ J. Szumski, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Wydawnictwo Info-Trade, Gdańsk 1996, s. 252-262.

⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm.

(przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji), art. 197 (przeciwko wolności seksualnej i obyczajności), art. 258 (przeciwko porządkowi publicznemu), art. 278 (przeciwko mieniu), art. 279 (kradzież z włamaniem), art. 280-282 (rozbój i wymuszenie rozbójnicze), art. 222-223 (przeciwko działalności instytucji państwowych), art. 232-247 (przeciwko wymiarowi sprawiedliwości), art. 270-277 (przeciwko wiarygodności dokumentów), art. 310-316 (przeciwko obrotowi pieniędzmi).

Przyczyny i czynniki wpływające na występowanie zjawiska przestępczości nieletnich

Występuję wiele czynników, które w dzisiejszych czasach mają niezmiernie ogromny wpływ na zachowanie nieletnich. Bez wątpienia przyczynia się do niego rodzina, środowisko szkolne oraz rówieśnicy. Jednak warto zauważyć, że ogromne znaczenie ma w tym przypadku również sytuacja w państwie oraz nieustanny wzrost środowisk patologicznych. Chociaż wydawać by się mogło, że poziom bezrobocia, równości między obywatelami czy też bezpieczeństwo społeczne nie odbija się w takim stopniu na młodzieży, jest to jak najbardziej mylne. Pograżający jest w tym wszystkim dodatkowo wzrost alkoholizmu, przez który rozumieć można zarówno pijaństwo umiarkowane jak i nadmierne spożywanie alkoholu, które często zakończone jest zachowaniami agresywnymi wobec otaczającego środowiska. Narastającym problemem staje się zatem spożywanie napoi wysokoprocentowych już przez nieletnich, które może być spowodowane buntem, chęcią wyróżnienia i zaimponowania rówieśnikom, bądź naśladowaniem dorosłych. Niewątpliwie sprzyja temu również dostępność oraz łatwy sposób w zdobyciu alkoholu przez nieletnich, którzy coraz częściej mimo nieodpowiedniego wieku bez problemu mogą go kupić. Jak wiadomo, osoba znajdująca się pod wpływem alkoholu jest w większym stopniu skłonna do niebezpiecznych oraz ryzykownych zachowań, które niejednokrotnie wykazują się szkodliwością społeczną.⁸

Kolejnym, równie szkodliwym czynnikiem są narkotyki, które stanowią ogromne źródło uzależnienia. Warto zauważyć, że narkomania, niesie za sobą wiele czynników szkodliwych, zarówno w aspekcie zdrowotnym jak i społecznym. W dzisiejszych czasach wszelkie narkotyki stały się sposobem ucieczki, mylnego przeświadczenia o pozytywnym wpływie narkotyków czy też sposobem zarobku. Przestępstwa dotyczące tych środków odurzających możemy bowiem podzielić na te, które dokonywane są w celu ich zdobycia, bądź handlu.⁹

Częstym czynnikiem, który przejawia się następnie w zachowaniu nieletniego jest szeroko rozumiana agresja, z którą spotyka się zarówno w domu, w szkole, czy środowisku pozaszkolnym wśród rówieśników. Jest to poważne zagrożenie, które zauważyć można zarówno w odniesieniu do starszych jak i młodszych. Niejednokrotnie można było bowiem słyszeć o przypadku stosowania agresji przez ucznia

⁸ G. Hagel, *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, Szczecin 2013, s. 6.

⁹ I. Pospieszyl, *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 42.

wobec nauczyciela, czy dziecka wobec rodzica. Występuje ona pod wieloma formami, między innymi groźby, przemoc psychiczna oraz fizyczna. W większości przypadków, jest ona następstwem agresji, której nieletni doświadczył w przeszłości¹⁰.

Jednak jednym z istotniejszych czynników wciąż pozostaje rodzina, jej sytuacja oraz relacje, które są w niej budowane. Stanowi ona bowiem naturalne środowisko wychowawcze, to tam poznaje się najważniejsze wartości oraz wspólnie dokonuje wyborów czy pracuje nad problemami. Można zatem stwierdzić, że jest ona miejscem występowania oraz dokonywania największych zmian osobowościowych dzieci i młodzieży. Nie ma wątpliwości, że na życie rodzinne mają wpływ również przemiany dotyczące całego kraju, które często przejawiają się niekorzystnymi zachowaniami. Mimo to rodzina stanowi fundamentalne źródło wartości nieletnich. Możemy wyróżnić kilka podstawowych funkcji, do których zalicza się: biologiczno-opiekunczą, wychowawczą, gospodarczą i kulturalną. Wynika z tego istota więzi, zarówno tych wewnątrzrodzinnych jak i społecznych. Obowiązkiem rodziny jest zapewnienie podstawowych warunków jakimi są mieszkanie, pożywienie, ubrania, troska o zdrowie, ochrona przed niebezpieczeństwem czy też odpowiednia ilość snu. Nie wątpliwie rodzice powinni również zadbać o warunki kształcenia czy możliwość zdobycia zawodu. Mają na celu przekazanie podstawowych zasad życia społecznego, wartości oraz działania zgodnie z normami. Nie od dziś relacja między dzieckiem, a rodzicem jest fundamentalnym czynnikiem, który przyczynia się do podejsścia nieletniego, jego zachowania czy relacji z otaczającym światem. Działa to na zasadzie naśladowania, identyfikacji, czy też stosowania kar i nagród¹¹. Niewątpliwie wielokrotnie występującym czynnikiem, niosącym za sobą negatywne skutki jest zaniedbanie, brak opieki wychowawczej, czy też stosowanie niewłaściwych metod w budowaniu relacji z dzieckiem. Niejednokrotnie spotykamy się z sytuacją braku nadzoru nad nieletnim na każdej płaszczyźnie, bądź brak zainteresowania czy okazania troski, opieki czy ochrony, co odbija się na psychice dziecka¹². Przeważnie następstwem takiej niedbałości ze strony rodziców stają się niekorzystne sytuacje w szkole, przez które rozumieć można, opuszczanie zajęć, naganne zachowanie, czy też wkraczanie w niepożądane znajomości. Stanowi to początek drogi w kierunku zmierzającym do przestępczego świata nieletnich. Są oni bowiem podatni na manipulacje, chęć wzbudzenia zainteresowania choćby kosztem innych. Wielokrotna nieporadność rodziców w związku z taką sytuacją, może być spowodowana zarówno nieznanymi zasadami pedagogiki czy też niskim poziomem intelektualnym¹³.

¹⁰ K. Pospiszyl, E. Żabczyńska, *Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 17.

¹¹ L. Pytka, *Pedagogika resocjalizacyjna*, Wydawnictwo WSPS, Warszawa 2000 s. 40.

¹² J. Firla, *Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Katowicach, Katowice 2001, s. 22.

¹³ Ibidem, s. 23.

Niewątpliwie dzieci oraz młodzież wychowują się również w środowisku rówieśniczym, który jest częstym źródłem problemu. Każda jednostka, ma mniejszą lub większą potrzebę obecności w grupie. Choć w dzisiejszych czasach istnieje wiele formalnych grup, do których należeć mogą dzieci np. koła zainteresowań, częstszym wyborem jest jednak grupa nieformalna. Naturalnym krokiem, jest utworzenie więzi wśród osób, które przejawiają podobne zainteresowania, która prowadzi do pewnego rodzaju zażyłości indywidualnej. Jednak można wyróżnić relacje, które prowadzą głównie do wkroczenia na drogę przestępczości oraz wykolejenia społecznego¹⁴. Młody osobnik, który wstępuje w grupę, przejawiającą zachowania negatywne, pod wpływem otoczenia nabywa nowe cechy oraz zachowania. Warto zauważyć, że psychika młodego człowieka jest nadmiernie podatna na manipulacje i bez problemu dostosowuje się do nowego środowiska, naśladując przy tym negatywne wzorce¹⁵.

Powstanie takiej grup ma fundament na wielu płaszczyznach, zarówno poprzez znalezienie osób, które w podobny sposób spędzają czas, mają podobną sytuację rodzinną, bądź niekiedy do takich zażyłości dochodzi w trakcie przebywania w zakładach poprawczych bądź wychowawczych. Warto zauważyć, że wpływ grupy często jest decydujący, bowiem osoba, która samodzielnie nie byłaby w stanie popełnić przestępstwa, w towarzystwie grupy nabiera odwagi i zuchwałości. Media niejednokrotnie wskazywały na dokonanie przez tego typu grupę nieletnich włamań, aktów wandalizmu, chuligaństwa czy też grupowych gwałtów bądź kradzieży mienia¹⁶.

Środowiskiem wpływającym w znacznym stopniu na nieletnich jest również szkoła, przez którą, można rozumieć instytucje masową i społeczną, mającą na celu nauczanie i wychowanie dzieci i młodzieży. Jest miejscem, które powinno przygotować nieletnich do życia oraz rozporządzania czasem. Jednak coraz częściej mamy przypadki, w których szkoła nie wywiązuje się ze swoich podstawowych funkcji. Dzieci oraz młodzież, które doznały nieodpowiedniego podejścia, posiadają braki w podstawowej wiedzy, a także pod wpływem wielu czynników nabierają negatywnego podejścia do szkolnictwa wielokrotnie są przypadkami wykolejenia przestępczego. Odczucie bycia gorszym, mniej uzdolnionym czy brak zainteresowania często wyładowują poprzez negatywne zachowania. Szczególny problem stanowi również, niewłaściwe podejście rodziców do początkowych problemów dziecka w szkole, którzy często pozostają w nieodpowiednim kontakcie z pedagogami oraz bagatelizują problemy. Warto zaznaczyć jak ważnym czynnikiem jest odpowiednie podejście oraz współpraca ze szkołą w celu pomocy dziecku¹⁷.

¹⁴ M. Jarosz, *Dewiacyjne zachowania młodzieży i ich determinanty środowiskowe*, Wydawnictwo WSGE Warszawa 1992, s. 81.

¹⁵ Ibidem, s. 82.

¹⁶ E. Pelc, *Wpływ wybranych zjawisk patologicznych na bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa szkoła bankowa w Poznaniu, Rzeszów 2010, s. 383.

¹⁷ M. Łobocki, *Trudności wychowawcze w szkole*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1989, s. 19; T. Pilch, I. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Żak nauki społeczne, Warszawa 1995, s. 34.

W dzisiejszych czasach mamy również styczność z ogromnym wpływem środków przekazu społecznego oraz treści powszechnie dostępnych. Coraz częściej filmy, muzyka czy książki zawierają wulgarne, niestosowne treści, które wywierają na nieletnich zatrważający wpływ. W szczególności, że przedstawione zachowania ukazane są jako przejaw bycia popularnym, rozpoznawalnym i lubianym w środowisku. W związku z tym często dochodzi do prób naśladowania negatywnych oraz niezgodnych z normami współżycia społecznego zachowań. Stają się one bowiem inspiracją do ucieczek z domu czy inicjacji seksualnych. Można stwierdzić, że dzieci oglądające sceny zawierające agresje, sami posiadają większe skłonności do zachowań agresywnych, bądź dokonywania przestępstw przy jej użyciu. Dzieci oraz młodzież często zamiast wybrania na wzorec rodzica, kierują się właśnie zachowaniem bohatera bądź osoby medialnej. Jest to niezmiernie niebezpieczne gdyż może zacieierać granice między rzeczywistością, a wykreowanym światem, który widzą ma podziwiać. Treść może zarówno bezpośrednio zachęcać do dokonania przestępstwa, bądź pośrednio (poprzez rozbudowanie pragnienia posiadania jakiejś rzeczy)¹⁸.

Przedstawione wyżej czynniki wpływające na występowanie przestępczości wśród nieletnich to tylko mała grupa. Na każdego wpływa ogromna ilość bodźców oraz nacisków z zewnątrz. Jak wiadomo każda osoba posiada własne motywacje działania, indywidualne wzorce oraz normy zachowania.

Środki wychowawcze oraz poprawcze stosowane wobec nieletnich

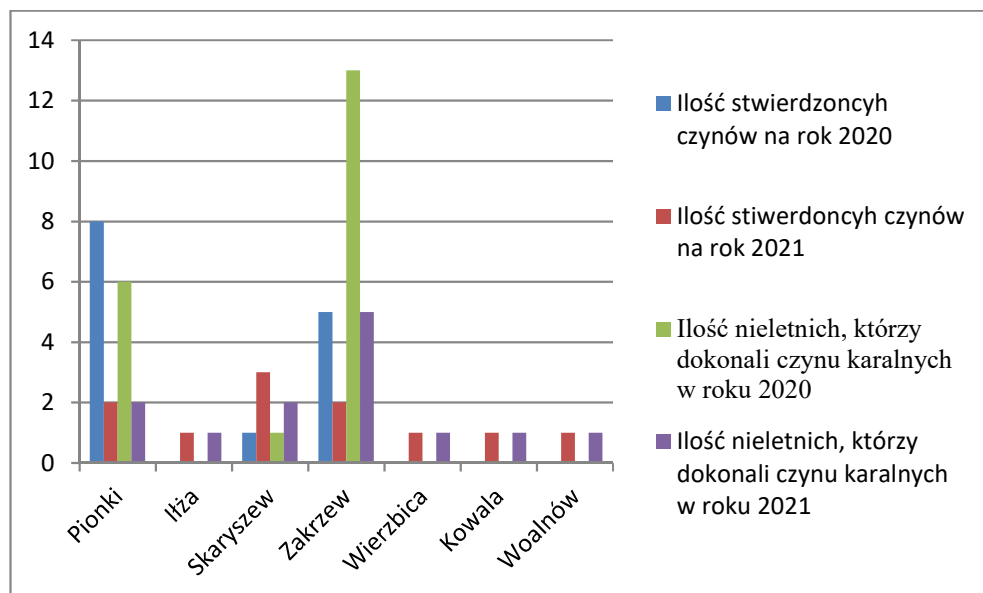
Istnieje wiele środków wychowawczych oraz poprawczych, które mają na celu wychowanie nieletniego na uczciwego obywatela, którego działanie jest świadome i zgodne z normami współżycia społecznego. Jak wskazuje ustawa mogą one zostać zastosowane w przypadku nieletniego wyróżniającego się szczególnym stopniem demoralizacji lub osób, które dopuściły się czynu karalnego. W przypadku nieletnich, którzy wykazują stopień demoralizacji ustawa przewiduje możliwość udzielenia przez sąd upomnienia, zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody oraz wykonania na rzecz pokrzywdzonego bądź lokalnej społeczności prac, ustanowienia nadzoru rodzica bądź opiekuna, ustanowienia nadzoru organizacji młodzieżowej bądź społecznej, zastosowania nadzoru kuratora, skierowania do ośrodka kuratorskiego, młodzieżowego ośrodka wychowawczego, bądź umieszczenie w zakładzie poprawczym.

Wielokrotnie zastosowanie środków izolacyjnych jest wywołane potrzebą zmiany środowiska oraz otoczenia nieletniego. Zarówno uniemożliwia kontakt z negatywnymi wzorcami oraz osobami, które przyczyniają się do przestępczych działań. Ośrodki tego typu przejawiają pozytywnie wpływające na nieletniego dyscyplinę oraz przykładanie uwagi do wpojenia odpowiednich wartości. Szczególną uwagę przykładają się do resocjalizacji nieletniego oraz przekazanie wiedzy, której nieletni nie posiada z wielu powodów. Często zastosowany zostaje również nadzór kuratora, który ma na celu pomoc nieletniemu, kontrolując, organizując oraz prowadząc działania służące do osiągnięcia zmiany zachowania oraz postawy.

¹⁸ M. Jarosz, op. cit., s. 31.

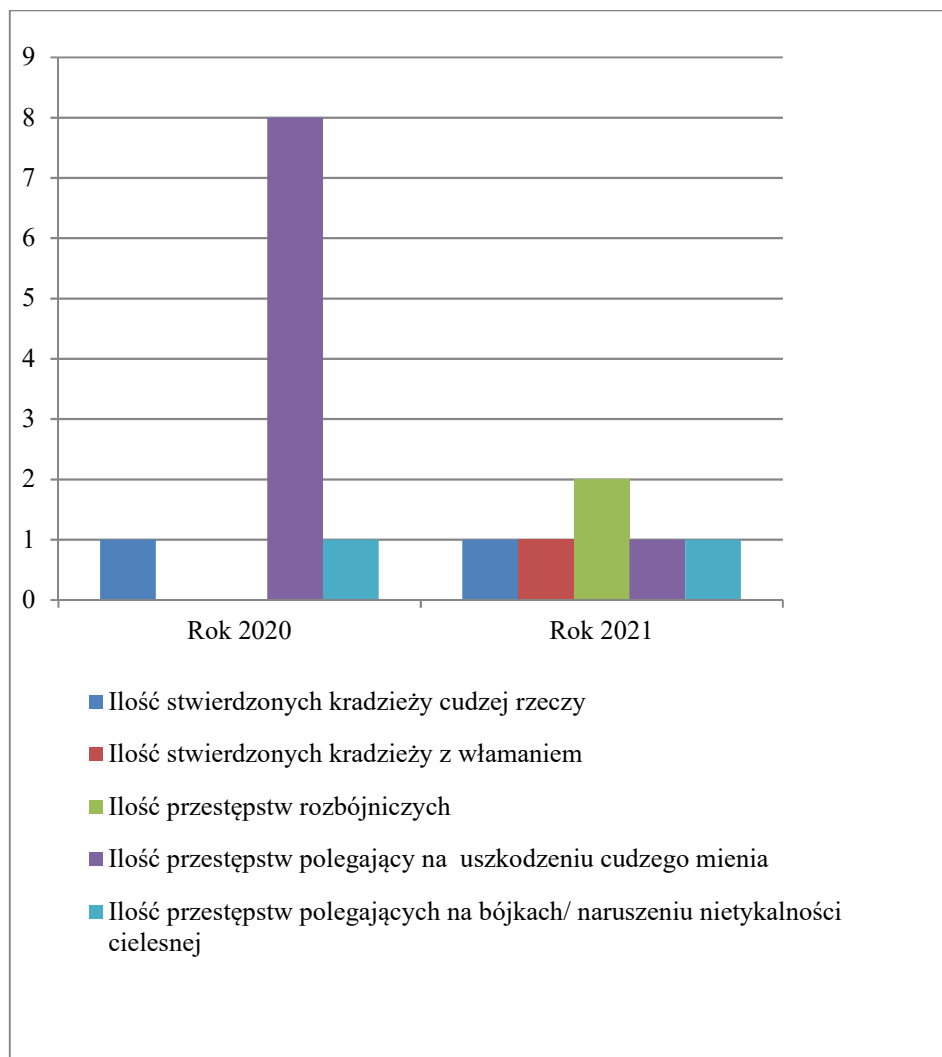
Szczególną rolę odgrywają tu również rodzice, których sąd ma prawo zobowiązać do poprawy warunków wychowawczych, bytowych lub zdrowotnych nieletniego, a także do ścisłej współpracy ze szkołą, do której nieletni uczęszcza, poradnią psychologiczno-pedagogiczną lub inną poradnią specjalistyczną, zakładem pracy, w którym jest zatrudniony, oraz lekarzem lub zakładem leczniczym. Dowodzi to prawdziwości poprzednich stwierdzeń o istocie relacji oraz sytuacji rodzinnej nieletniego.

Dane statystyczne na temat przestępczości nieletnich na terenie powiatu radomskiego w latach 2020/2021



Rysunek 1. Wykres przedstawiający dane statystyczne na temat przestępczości nieletnich na terenie powiatu radomskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Miejskiej Policji w Radomiu.



Rysunek 2. Wykres przedstawia dane statystyczne na temat czynów karalnych nieletnich w 7 kategoriach przestępstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Komendy Miejskiej Policji w Radomiu.

„Na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Radomiu w 2021 roku stwierdzono 41 przestępstw popełnionych przez osoby nieletnie, w 2020 roku zaś 66 przestępstw tj. o 25 czynów mniej niż w roku poprzednim. Na terenie miasta Radomia w 2021 roku

stwierdzono 30 przestępstw popełnionych przez nieletnich, zaś w 2020 roku stwierdzono 52 przestępstwa, tj. 22 czyny mniej niż w roku poprzednim”¹⁹.

Powyższe wykresy to tylko dane statystyczne, nie mamy jednak wiedzy jaką częścią wszystkich zdarzeń z nieletnimi są te zarejestrowane przez Policję. Jak wiadomo nie każdy czyn zabroniony jest zgłoszony na Policję.

Wnioski

Przestępczość nieletnich jest powszechnym zjawiskiem, z którym spotykamy się na co dzień. Przejawia się ona zarówno na wiele sposobów, które uwarunkowane są czynnikami, które przyczyniły się do negatywnych zachowań nieletnich. Dzieci oraz młodzież są narażeni na wiele bodźców, które mają niekorzystne oddziaływanie na ich postawę wobec otoczenia. Niewątpliwie wpływ mają na nich zarówno rodzina, szkoła jak i grupy rówieśników. Każdy z tych elementów przyczynia się w mniejszym bądź większym stopniu do tak zwanego wykołajenia się nieletniego i wkroczenia na drogę przestępczą. Brak podstawowych wartości, agresywne zachowanie czy nieodpowiednie wzorce do naśladowania to czynniki, z którymi wiąże się psychika nieletniego sprawcy. Mimo wielu ośrodków wychowawczych i poprawczych, liczba przestępstw popełnianych przez nieletnich wciąż jest wysoka i stanowi zagrożenie. Nie pomaga w tym dostępność do środków odurzających, które działają niekiedy jak zapalnik. Przestępczość nieletnich stanowi ogromny problem, któremu lepiej zapobiegać, niż naprawiać jego skutki, w związku z czym istnieje wiele instytucji i organizacji, które dążą do poszerzania wiedzy w tej dziedzinie i przestrzegają przed skutkami negatywnego działania.

Bibliografia

- Firla J., *Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Katowicach, Katowice 2001.
- Hagel G., *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, Szczecin 2013.
- Jarosz M., *Dewiacyjne zachowania młodzieży i ich determinanty środowiskowe*, Wydawnictwo WSGE Warszawa 1992.
- Komenda Miejska Policji w Radomiu, dane statystyczne w związku z przestępczością nieletnich w latach 2020/2021. Dane udostępnione przez Komendanta Miejskiego Policji w Radomiu na podstawie złożonego wniosku.
- Lorek Z., *Zasady postępowania z nieletnimi. Próba systematyzacji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 11.
- Łobocki M., *Trudności wychowawcze w szkole*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1989, s. 19; Pilch T., Lepalczyk I., *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Żak nauki społeczne, Warszawa 1995.

¹⁹ Komenda Miejska Policji w Radomiu, dane statystyczne w związku z przestępczością nieletnich w latach 2020/2021. Dane udostępnione przez Komendanta Miejskiego Policji w Radomiu na podstawie złożonego wniosku.

-
- Pelc E., *Wpływ wybranych zjawisk patologicznych na bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa szkoła bankowa w Poznaniu, Rzeszów 2010.
- Pospieszyl I., *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Pospiszyl K., Żabczyńska E., *Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
- Pytka L., *Pedagogika resocjalizacyjna*, Wydawnictwo WSPS, Warszawa 2000.
- Szumski J., *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Wydawnictwo Info-Trade, Gdańsk 1996.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 1 §1.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 10.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich t.j. Dz.U. 2022 poz. 1700, art. 1 §1.

Wdrażanie rozwiązań mających wpływ na poprawę porządku bezpieczeństwa ruchu drogowego

Aleksandra Kopec¹

Wstęp

Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) prowadzi coroczne badania statystyczne na temat bezpieczeństwa na polskich drogach oraz przedstawia efekty działań, których celem jest podwyższenie standardów bezpieczeństwa. Dążeniem jest doprowadzenie do znacznego spadku liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych na polskich drogach. Zgodnie z przyjętym Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030 celem jest zredukowanie o 50% liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych w 2030 roku w porównaniu do 2019 roku. To cele ambitne, ale też etapowe, bo głównym założeniem jest osiągnięcie przez Polskę Wizji Zero w 2050 roku. W dniu 1 czerwca 2021 r. weszły w życie nowe przepisy, które wprowadziły zmiany w zakresie kształtowania poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym przede wszystkim pieszych w obszarach przejść dla pieszych, ujednoliconą dopuszczalną prędkość w obszarze zabudowanym do 50 km/h, wyeliminowanie niebezpiecznych sytuacji na drogach związanych z niezachowaniem właściwej odległości między pojazdami na drogach ekspresowych i autostradach. W dniu 1 stycznia 2022 r. weszło w życie szereg istotnych kolejnych zmian prawnych w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Zasadniczym celem nowelizacji ustaw jest wsparcie osób najbliższych ofiar przestępstw wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym oraz poprawa bezpieczeństwa na drogach, w szczególności poprzez walkę z najcięższymi wykroczeniami drogowymi. Polska dąży do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i realizuje dalsze systematyczne działania. Nie ustaje w wysiłkach poszukiwania i wdrażanie nowych rozwiązań, poprawy wymiany informacji a także angażowania parterów w zakresie opiniowania poszczególnych inicjatyw legislacyjnych, edukacyjnych i systemowych na rzecz poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach². Działania mają na celu zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce z około 3 tys. rocznie do nie więcej niż tysiąca osób w 2030 r.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030, <https://www.krbrd.gov.pl/narodowy-program-brd-2021-2030/>, [dostęp: 26.01.2023 r.].

Porównywalny wynik osiągnęli od połowy lat dziewięćdziesiątych do 2014 r. liderzy bezpieczeństwa drogowego w Unii Europejskiej, czyli Wielka Brytania, Holandia i Szwecja³. Aby umożliwić realizację wspomnianego celu do 2030 r., dla każdego ze zidentyfikowanych obszarów priorytetowych wyznaczono cel częściowy podziale na 4 główne grupy:

- Legislacja i przepisy ruchu drogowego – w tym wprowadzenie większej ochrony pieszych na przejściach czy też umożliwienie uzależnienia wysokości składki OC od otrzymanych mandatów i punktów karnych;
- Skuteczniejsze egzekwowanie przestrzegania przepisów – w tym zmiana struktury mandatów karnych za przekroczenie dozwolonej prędkości wzorem najlepszych praktyk z innych krajów europejskich;
- Budowa i utrzymanie infrastruktury – między innymi budowa rond i usprawnienie przejść dla pieszych;
- Edukacja – między innymi kampanie informacyjne.

W powszechnej opinii Polaków jazda samochodem pod wpływem alkoholu jest jedną z głównych przyczyn śmiertelnych wypadków drogowych. W rzeczywistości czynnik ten jest odnotowywany w 11% zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi. Pod tym względem Polska nie różni się znacząco od innych krajów Europy. Przykładowo, we Francji czy Szwecji alkohol odnotowano odpowiednio w 28% i 24% wypadków z ofiarami śmiertelnymi. W ciągu ostatnich 10 lat liczba wypadków spowodowanych przez kierowców pod wpływem alkoholu spadła w Polsce o 40%. Jest to efektem działań prewencyjnych (liczba kontroli kierowców pod kątem spożycia alkoholu sięgnęła 19 mln) oraz medialnych kampanii społecznych (np. „Alkohol i kluczyki? Wykluczone”). W celu ograniczenia plagi pijanych kierowców podjęto też liczne działania prawne – przykładowo w 2015 r. zaostrzono kary dla pijanych kierowców: maksymalny okres zakazu prowadzenia pojazdów wydłużono z 10 do 15 lat, wprowadzono minimalny okres kary zakazu prowadzenia pojazdów wynoszący obecnie 3 lata, podniesiono grzywnę do minimum 10 tys. zł w przypadku kolejnego zatrzymania, wprowadzono też możliwość wykorzystania blokady alkoholowej – urządzenia, które nie dopuści do włączenia silnika bez weryfikacji trzeźwości⁴.

Mając na względzie fakt, iż najczęstszą przyczyną powstawania wypadków drogowych są ludzkie błędy, jako dominujące i mające największy wpływ na liczbę i ciężkość zdarzeń, można wskazać następujące czynniki i zachowania uczestników ruchu drogowego:

³ Strategia poprawy bezpieczeństwa drogowego w Polsce str. 12, <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/Raport-BRD.pdf>, [dostęp: 23.01.2023 r.].

⁴ Strategia poprawy bezpieczeństwa drogowego w Polsce, online: <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/Raport-BRD.pdf>, [dostęp: 23.01.2023 r.].

Prędkość

Jazda z nadmierną lub niedostosowaną prędkością jest największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyniki znakomitej większości badań naukowych są zgodne – nadmierna prędkość jazdy oznacza wyższe prawdopodobieństwo wypadku drogowego, wpływa także na ciężkość takiego zdarzenia. W przypadku Polski niedostosowanie prędkości jest przyczyną około 20% wypadków oraz w ich konsekwencji 27% ofiar śmiertelnych. Dodatkowo, wysoka prędkość pojazdów przyczynia się do zwiększenia poziomu zanieczyszczenia powietrza, hałasu, zużycia paliwa, w konsekwencji obniżając jakość życia osób mieszkających w pobliżu dróg i ulic. Zgodnie z założeniami filozofii Wizji Zero prędkość poruszających się pojazdów musi być ograniczona w stopniu uwzględniającym biomechaniczne ograniczenia ludzkiego ciała oraz poziom jego tolerancji na przeciążenia, powstające w wyniku zderzenia pomiędzy pojazdem, a niechronionym użytkownikiem drogi lub w sytuacji zderzenia dwóch pojazdów⁵. Warunkiem stałej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego będzie przede wszystkim przygotowanie i wdrożenie kompleksowych rozwiązań w zakresie skutecznego zarządzania prędkością na polskich drogach.

Alkohol i inne podobnie działające substancje

Nietrzeźwość uczestników ruchu drogowego wynikająca ze spożycia alkoholu lub innych, podobnie działających substancji, jest jednym z kluczowych czynników zwiększających zagrożenie w ruchu drogowym. Nie stanowiąc samodzielnej przyczyny wypadków poprzez wpływ na sprawność psychomotoryczną uczestnika ruchu drogowego, sprzyja popełnianiu błędów, a także niewłaściwej ocenie sytuacji i konsekwencji podejmowanych decyzji. Największym problemem, znacznie poważniejszym niż błędy nietrzeźwych pieszych czy rowerzystów są niewłaściwe zachowania nietrzeźwych kierowców, co wynika z faktu wysokich prędkości i masy prowadzonych przez nich pojazdów, a w konsekwencji wysokiej ciężkości powodowanych wypadków. Bazując na najlepszych praktykach, należy podkreślić, iż warunkiem powodzenia w zakresie stałej redukcji zagrożenia wynikającego z zachowań nietrzeźwych uczestników ruchu drogowego, będą doraźnie – kompleksowe działania edukacyjno-informacyjne wspierane skutecznym nadzorem, a długofalowo – szeroko realizowana polityka państwa w odniesieniu do profilaktyki i terapii uzależnień⁶. Prowadzenie pojazdu mechanicznego po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka będzie podlegało karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 2,5 tys. zł. W przypadku prowadzenia pojazdu innego niż mechaniczny sprawca będzie podlegał karze aresztu albo karze grzywny nie niższej niż 1 tys. zł.

⁵ Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030, online: <https://www.krbrd.gov.pl/narodowy-program-brd-2021-2030/>, [dostęp: 26.01.2023 r.].

⁶ <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCH4H5E/%24FILE/i34782-o1.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

Prowadzenie pojazdów przy rozproszonej uwadze oraz w stanie zmęczenia

Warunkiem wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest m.in. wysoki poziom koncentracji kierowcy na odbywającym się wokół niego ruchu drogowym. W wyniku rozproszenia uwagi – w sposób wizualny /odwrócenie wzroku/, poznawczy /myślenie o innych sprawach w trakcie prowadzenia pojazdu/ lub fizyczny /zdjęcie rąk z kierownicy w celu wykonania innej czynności w trakcie prowadzenia pojazdu/ – dochodzi do znacznego zwiększenia ryzyka spowodowania wypadku drogowego. Z uwagi na dynamiczny rozwój nowoczesnych technologii, w tym telefonii komórkowej i innych urządzeń nomadycznych stosowanych w pojazdach, należy zwrócić uwagę na zintensyfikowanie działań informacyjnych promujących właściwe zachowania zapobiegające rozproszeniu uwagi w trakcie ich prowadzenia⁷. Ważne jest także edukowanie uczestników ruchu drogowego, w szczególności kierowców, o zakresie wpływu i bezpośrednich konsekwencji zmęczenia na sprawność funkcji niezbędnych dla zachowania bezpieczeństwa w czasie prowadzenia pojazdów.

Niestosowanie lub niewłaściwe stosowanie pasów bezpieczeństwa oraz urządzeń przytrzymujących dzieci w pojazdach oraz innego wyposażenia ochronnego

Brak stosowania lub niewłaściwe stosowanie urządzeń ochronnych w znacznym stopniu zwiększa konsekwencje wypadków drogowych. Do podstawowych elementów służących ochronie użytkowników ruchu drogowego należą pasy bezpieczeństwa oraz urządzenia podtrzymujące dzieci w pojazdach, a także kaski rowerowe i motocyklowe. Z punktu widzenia profilaktyki bezpieczeństwa ruchu drogowego działania zmierzające do upowszechniania urządzeń zabezpieczających są niezwykle skutecznym środkiem ograniczającym konsekwencje wypadków drogowych⁸. Należy podkreślić, iż największa efektywność w tym zakresie będzie możliwa w przypadku jednoczesnego zintensyfikowania interwencji w obszarze edukacji i promocji oraz efektywnego nadzoru. Powszechne informowanie o korzyściach płynących ze stosowania urządzeń bezpieczeństwa w pojazdach oraz wyposażenia ochronnego, poparte wiedzą naukową i argumentacją autorytetów, w połączeniu z konsekwentną polityką prewencyjną, stanowią wciąż duże pole dla zmiany zachowań w pożądanym kierunku.

Zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez wdrażanie optymalnych rozwiązań infrastrukturalnych oraz skuteczne zarządzanie prędkością

Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego zależy od wielu czynników. Do najważniejszych i leżących u podstaw nowoczesnego i systemowego podejścia należy

⁷ <https://brd.lublin.pl/files/lubelski-program-brd-2021-2030.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

⁸ Stosowanie pasów bezpieczeństwa w Polsce w 2015 r., Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa, 2015, <https://www.krbrd.gov.pl/wp-content/uploads/2020/12/Stosowanie-pasow-bezpieczenstwa-w-Polsce-w-2015.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

zaliczyć jakość infrastruktury drogowej oraz rozwiązań stosowanych w zakresie zarządzania prędkością. Aktualne, coraz wyższe standardy budowy i wyposażenia pojazdów dają kierowcom zwiększone poczucie bezpieczeństwa, zmniejszając tym samym świadomość istnienia ryzyka w ruchu drogowym. Skłonność uczestników ruchu do podejmowania zachowań ryzykownych – zwłaszcza tych związanych z przekraczaniem prędkości – jest powszechna⁹. Działania, które należy podjąć w ramach realizacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030, powinny doprowadzić do sytuacji, gdy drogi i ich otoczenie będą gwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa wszystkim użytkownikom, a faktyczna prędkość poruszających się po nich pojazdów będzie skorelowana ze standardami bezpieczeństwa obowiązującymi w danym miejscu.

Większa ochrona pieszego w rejonie przejść dla pieszych

Zwiększenie zakresu ochrony pieszego w rejonie przejścia dla pieszych poprzez nałożenie na kierującego pojazdem dodatkowych obowiązków. Jest on zobowiązany do dokładnej obserwacji nie tylko przejścia dla pieszych, ale i jego okolicy oraz do stworzenia możliwości bezpiecznego przejścia przez jezdnię dla pieszych znajdujących się na przejściu dla pieszych oraz tych, którzy wchodzą na przejście¹⁰. Zmiany mają na celu zachęcić kierowców do przestrzegania przepisów. Na szczególną uwagę zasługują mandaty, które obowiązują za recydywę, czyli powtórne złamanie tej samej zasady. Jeśli kierowca kolejny raz nie ustąpi pierwszeństwa pieszemu, który znajduje się na pasach lub wchodzi na nie, otrzyma mandat w wysokości 3 tys. zł. Tyle samo wyniesie on w przypadku nieustąpienia pierwszeństwa w strefie zamieszkania czy też przy przejeżdżaniu przez chodnik. Pierwsze złamanie tych przepisów wiąże się z mandatem w wysokości 1500 zł.

Bezpieczny odstęp

Niezachowanie odległości między pojazdami na drogach ekspresowych i autostradach, jak wynika z policyjnych statystyk, jest jedną z głównych przyczyn wypadków, obok niedostosowania prędkości do warunków ruchu, nieprawidłowego wyprzedzania, zmęczenia i nieprawidłowej zmiany pasa ruchu. Zachowanie zbyt małego odstępu pomiędzy pojazdami często bywa przyczyną niebezpiecznych zdarzeń drogowych. Nagminną na polskich drogach jest tzw. „jazda na zderzaku”, w niewielkiej odległości za poprzedzającym pojazdem. To niezwykle ryzykowana praktyka zwłaszcza na drogach szybkiego ruchu, takich jak autostrady i drogi ekspresowe. W sytuacji awaryjnej, która wymaga natychmiastowego działania,

⁹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zwiekszamy-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego3>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

¹⁰ Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 2016, online: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/034/LWA/>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

kierowca nie ma żadnych szans na szybką reakcję¹¹. W przypadku niezachowania odpowiedniej odległości ograniczone jest również pole widzenia, uniemożliwiając zidentyfikowanie przeszkody znajdującej się przed poprzedzającym pojazdem. Nagłe wyhamowanie pojazdu jadącego z przodu zmusza jadących z tyłu do gwałtownego hamowania, przez co nierzadko dochodzi do karambolu. Kierujący pojazdem podczas przejazdu autostradą i drogą ekspresową jest obowiązany zachować minimalny odstęp między pojazdem, którym kieruje, a pojazdem jadącym przed nim na tym samym pasie ruchu¹². Odstęp ten wyrażony w metrach określa się jako nie mniejszy niż połowa liczby określającej prędkość pojazdu, którym porusza się kierujący, wyrażonej w kilometrach na godzinę. Przepisu tego nie stosuje się podczas manewru wyprzedzania.

Zrównanie prędkości w obszarze zabudowanym do 50 km/h w dzień i w nocy

Obniżenie prędkości pojazdów w obszarze zabudowanym w godzinach nocnych do 50 km/h ma na celu przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa pieszych jako niechronionych uczestników ruchu drogowego. Z analiz badawczych wynika, że różnica prędkości między 50 i 60 km/h ma istotne znaczenie dla długości drogi hamowania pojazdu oraz potencjalnych skutków zdarzeń drogowych. Ponad 95% pieszych ma szansę przeżyć wypadek przy prędkości uderzenia przez pojazd mniejszej niż 30 km/h, a szanse te bardzo spadają, gdy prędkość pojazdu uderzającego w pieszego jest większa od 50 km/h.

Punkty karne zerują się dopiero po 2 latach

Wprowadzony mechanizm uzależniający usunięcie punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego od uregulowania mandatu. Dodatkowo punkty będą kasowane dopiero po upływie 2 lat od dnia zapłaty grzywny.¹³ Powinno to zapewnić szybkie i skuteczne doprowadzenie do wykonania kary. Po zmianach za naruszenie przepisów ruchu drogowego kierowca będzie mógł dostać nawet 15 punktów karnych, obecnie maksymalna liczba punktów za niektóre wykroczenia to 10. Limit punktów karnych nie ulegnie zmianie.

Niższe stawki OC dla jeżdżących bezpiecznie

Standardem działań firm ubezpieczeniowych w takich krajach, jak USA, Wielka Brytania czy Irlandia jest włączanie do taryfy ubezpieczeń komunikacyjnych informacji o wykroczeniach popełnianych przez kierowcę. Dzięki temu firmy

¹¹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zwiekszamy-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego2>, [dostęp: 06.02.2023 r.].

¹² <https://www.krbrd.gov.pl/bezpieczenstwo-ruchu-drogowego-to-priorytet-rzadu/?print=print>, [dostęp: 12.02.2023 r.].

¹³ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zwiekszamy-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego5>, [dostęp: 12.02.2023 r.].

ubezpieczeniowe mogą zaoferować niższe składki kierowcom, którzy jeżdżą bezpiecznie. Projekt ustawy umożliwi udostępnienie podmiotom ubezpieczeniowym danych z CEPiK (Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców) i dostosowanie stawek ubezpieczeń komunikacyjnych do historii wykroczeń kierowcy oraz otrzymanych przez niego punktów karnych. Po zakończeniu oceny ryzyka zakład ubezpieczeń będzie miał obowiązek niezwłocznie usunąć dane o punktach karnych kierowcy.

Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej

Wśród najważniejszych działań programu rząd przewiduje poprawę warunków widoczności na przejściach dla pieszych lub przejazdach dla rowerzystów. Wzmocniane ma być efektywne oświetlanie i doświetlanie przejść dla pieszych lub przejazdów dla rowerzystów (oświetlenie dedykowane), a także przystanków publicznego transportu zbiorowego i dojść do nich. Ważne działania to także: budowa chodników, ścieżek pieszo-rowerowych oraz ścieżek rowerowych, rozdzielanie ruchu pieszych od ruchu pojazdów, w tym wykonywanie infrastruktury przeznaczonej dla pieszych oraz montaż znaków drogowych lub sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych. Program przewiduje także budowę kładek dla pieszych, zatok autobusowych, przebudowę skrzyżowań, budowę lewoskrętów. Poprawione mają zostać warunki widoczności na skrzyżowaniach i wjazdach na jezdnie dróg, zlikwidowane punkty kolizyjne na jezdniach. W ramach programu przewidziano też zapewnienie sprawnego odprowadzania wód opadowych z pasów drogowych i uporzędkowanie warunków parkowania pojazdów wzdłuż dróg krajowych¹⁴.

Podsumowanie

Osiągnięcie wysokiego stopnia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jest możliwe poprzez podejmowanie skutecznych działań, zmierzających do uzyskania niskiego poziomu wypadkowości, z jakim mamy do czynienia, jako uczestnicy ruchu drogowego. Działania te powinny być oparte przede wszystkim na edukacji, promocji, pracach z zakresu inżynierii ruchu drogowego oraz prewencji realizowanej przez państwowe i samorządowe grupy. Na polskich drogach co roku dochodzi do dużej liczby czynów przestępczych w postaci zdarzeń drogowych (wypadków, kolizji) spowodowanych np. przez nietrzeźwych kierujących czy brawurowo jeżdżących młodych, niedoświadczonych kierowców. Ograniczenie tych negatywnych, społecznie nieakceptowanych zjawisk może nastąpić tylko w sytuacji podjęcia wielopłaszczyznowych, synergicznych działań przez organizacje państwowe, samorządowe i społeczne, a także podmioty prywatne, które realizują zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa w ruchu lądowym albo w których obszarze zainteresowań znajduje się ta problematyka.

¹⁴ Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024”, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-beezpiecznej-infrastruktury-drogowej-na-lata-2021-2024>, [dostęp: 12.02.2023 r.].

Bibliografia

Źródła internetowe

- <https://brd.lublin.pl/files/lubelski-program-brd-2021-2030.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- <https://brd.lublin.pl/files/lubelski-program-brd-2021-2030.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCH4H5E/%24FILE/i34782-o1.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCH4H5E/%24FILE/i34782-o1.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zwiekszamy-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego3>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zwiekszamy-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego5>, [dostęp: 12.02.2023 r.].
- <https://www.krbrd.gov.pl/bezpieczenstwo-ruchu-drogowego-to-priorytet-rzadu/?print=print>, [dostęp: 12.02.2023 r.].
- Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021-2030, <https://www.krbrd.gov.pl/narodowy-program-brd-2021-2030/>, [dostęp: 26.01.2023 r.].
- Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021-2024, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-bezpiecznej-infrastruktury-drogowej-na-lata-2021-2024>, [dostęp: 12.02.2023 r.].
- Stosowanie pasów bezpieczeństwa w Polsce w 2015 r., Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa, 2015, <https://www.krbrd.gov.pl/wp-content/uploads/2020/12/Stosowanie-pasow-bezpieczenstwa-w-Polsce-w-2015.pdf>, [dostęp: 06.02.2023 r.].
- Strategia poprawy bezpieczeństwa drogowego w Polsce, <https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2017/09/Raport-BRD.pdf>, [dostęp: 26.01.2023 r.].

Elektronizacja Prawa zamówień publicznych

Aleksandra Kucharska¹

Wstęp

Jak wynika ze Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., wartość zamówień udzielonych w tymże roku w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych² wyniosła 184,6 mld zł, co stanowiło ok. 7,04% produktu krajowego brutto (PKB) w 2021 r.³. Bez wątpienia zatem zasady udzielania zamówień publicznych poprzez ich właściwe wykorzystanie mogą być ważnym i skutecznym wsparciem celów gospodarczych oraz rozwojowych. Należy założyć, że narzędziem do zwiększenia efektywności zamówień publicznych stała się elektronizacja procesu udzielania zamówienia publicznego. Od 1 stycznia 2021 r. uczestnicy postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w trybie przepisów p.z.p. zostali obowiązani do stosowania elektronicznych środków komunikacji. Asumptem do wdrożenia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stały się dyrektywy Unii Europejskiej⁴, których postanowienia zostały zaimplementowane do ustawy krajowej. W założeniu prawodawcy krajowego kompletna elektronizacja zamówień publicznych nie tylko upraszcza składanie ofert, ale także ma zagwarantować sposobność śledzenia czasu wpływu dokumentów, które składane są w postępowaniu. Poza tym dzięki obowiązkowi przyjmowania przez zamawiających dokumentów składanych drogą elektroniczną mają zostać zredukowane koszty udziału w postępowaniu po stronie wykonawców.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm., dalej: Prawo zamówień publicznych, p.z.p.

³ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/e0b4f6bb-d9b4-41ea-bb8d-d255cabd8147>, [dostęp: 14.04.2023 r.], s. 7.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65), dalej: dyrektywa klasyczna; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 243), dalej: dyrektywa sektorowa.

„Elektronizacja obniża koszty prowadzenia postępowań po stronie zamawiających w związku z brakiem konieczności przechowywania znacznej liczby dokumentów w postaci papierowej. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską, wprowadzenie elektronicznego procesu udzielania zamówień generuje oszczędności po stronie instytucji zamawiających sięgające nawet 20% dotychczasowych wydatków”⁵.

Warto zauważyć, że w piśmiennictwie od dawna postuluje się elektroniczność zamówień publicznych. Jak trafnie zauważa M Stompel, administracja publiczna, która stanowi istotną część zamawiających, na przestrzeni ostatnich lat wdraża nowe kanały komunikacji elektronicznej, które gwarantują rozstrzyganie spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu. Wyjątkowe obwarowania uchylonych przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, a szczególnie wymóg uniemożliwienia zapoznania się z ofertą przed terminem otwarcia, przeszkadzały w utworzeniu platformy służącej elektroniczności zamówień publicznych⁷. Dzięki przywołanym powyżej dyrektywom unijnym sytuacja uległa diametralnej zmianie. W ocenie prawodawcy unijnego środki komunikacji elektronicznej mają stać się zwykłymi środkami komunikacji oraz wymiany informacji w postępowaniach o udzielanie zamówień z uwagi na zasadniczy progres w zakresie narzędzi pozwalających na udział wykonawców w postępowaniach o udzielanie zamówień na całym rynku wewnętrznym⁸. Powyższe spowodowało, że według prawodawcy krajowego do 2025 r. systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją, w tym zwłaszcza zamówień publicznych, mają funkcjonować w każdej jednostce publicznej. Niewątpliwie takie założenia wydają się być ambitne i ze wszelkich miar słuszne, mając chociażby na uwadze praktykę ostatnich lat w dostępie do obsługi ze strony urzędów w postaci Profilu Zaufanego czy aplikacji mObywatel. Tym niemniej w zakresie Prawa zamówień Publicznych jest to wyzwanie.

W piśmiennictwie można spotkać się z dość obszernymi opracowaniami dotyczącymi zagadnienia Prawa zamówień publicznych, ale w ujęciu zmian spowodowanych elektronicznością, zamówienia publiczne potraktowano dość wybiórczo. Literatura przedmiotu nie wykazała szczególnego zainteresowania niniejszą tematyką.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy - Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/%24File/3624.pdf>, [dostęp: 14.04.2023 r.], s. 3.

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, uchylony.

⁷ M. Stompel, *Elektronizacja zamówień publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.

⁸ A. Stańczuk, *Komunikacja zamawiającego z wykonawcami za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czyli rewolucja pod umiarkowaną kontrolą*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 12, s. 88.

Stanowi to asumpt do podjęcia zadań badawczych. Głównym zamierzeniem badawczym jest ocena tego, jaki wpływ mają przywołane zmiany dla ustalenia zakresu ich oddziaływania na system zamówień publicznych. Celem opracowania jest zatem omówienie komunikacji elektronicznej pomiędzy zamawiającymi, a wykonawcami, tak by uzyskać odpowiedź na pytanie, na jakim etapie obecnie znajduje się cyfryzacja zamówień publicznych. Niniejsze opracowanie koncentruje się na założeniach legislacyjnych w obliczu wyzwań jakie przed ustawodawcą krajowym postawił prawodawca unijny, który za cel postawił sobie obowiązkową komunikację za pomocą środków elektronicznych na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

1. Unijne źródła elektroniczacji zamówień publicznych

Jak już wskazano we wstępie, regulacjami które zmieniły podejście do elektroniczacji zamówień publicznych są dyrektywy unijne. Niniejsze akty wtórne prawa Unii Europejskiej zakładają m.in., że grupy wykonawców, nawet, jeśli są to stowarzyszenia tymczasowe, mają prawo do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, natomiast zamawiający zostali pozbawieni kompetencji wymagania od tych grup posiadania określonej formy prawnej. W związku z tym bez względu na to, jaką formę prawną będzie miała grupa wykonawców, ma ona prawo choćby do przekazania oferty, bądź wniosku i w ten sposób ubiegać się o pozyskanie zamówienia. Poza tym prawodawca unijny pozwolił zamawiającym na doprecyzowanie w dokumentach zamówienia metody spełniania wymogów postępowania dotyczących ich sytuacji ekonomicznej i finansowej, bądź zdolności technicznej i zawodowej. Co ważne, jednak uszczegółowienie tych zagadnień przez zamawiających powinno być obiektywnie uzasadnione oraz proporcjonalne.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wskazane powyżej zabiegi zmierzają do przyspieszenia realizacji zamówienia publicznego. Do tego niezbędna okazała się być elektroniczacja. Jak trafnie wskazuje H. Talago-Sławoj „dzięki cechom środków elektronicznych, takim jak w szczególności możliwość powszechnego dostępu, identyfikacji zdarzeń, oznaczania czasem oraz wielokrotnego wykorzystywania raz wprowadzonych danych, powyższy cel może zostać osiągnięty. Narzędzia elektroniczne mają z założenia służyć poprawie przejrzystości i skuteczności procesu udzielania zamówień”⁹.

W związku z powyższym dyrektywa klasyczna przewiduje, że w sposób obligatoryjny powinno odbywać się przekazywanie ogłoszeń w formie elektronicznej, elektroniczna dostępność dokumentów zamówienia i kompletna elektroniczna komunikacja traktująca komunikację za pośrednictwem środków elektronicznych

⁹ H. Talago-Sławoj, *Komentarz do art. 22*, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE*, [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj (red.), *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.

na wszystkich etapach postępowania, razem z przekazywaniem wniosków o dopuszczenie do udziału, zwłaszcza przekazywaniem ofert. Warto jednak podkreślić, że dyrektywa klasyczna wskazuje zarazem, że obligatoryjne stosowanie elektronicznych środków komunikacji nie może zobowiązywać instytucji zamawiających do elektronicznego przetwarzania ofert ani wdrażać obowiązku elektronicznej oceny lub automatycznego przetwarzania. Poza tym żaden element procesu zamówień publicznych po udzieleniu zamówienia nie może być objęty nakazem stosowania elektronicznych środków komunikacji. Trzeba też zauważyć, że obligatoryjność nie może odnosić się do wewnętrznej komunikacji w obrębie instytucji zamawiającej. Prawodawca unijny wyraził w ten sposób faktyczny cel elektronicznej postępowania o udzielenie zamówienia, zachowując zarazem umiar w wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Poza tym w motywie 53 preambuły dyrektywy klasycznej zastrzega, że elektroniczna forma komunikacji powinna być zorganizowana w sposób niedyskryminujący z wykorzystaniem sprzętu oraz formatów plików powszechnie dostępnych. W przypadku, kiedy niezbędne byłoby wybranie niestandardowej formy, bądź sprzętu elektronicznego, pozwolono na zastosowanie formy papierowej, limitowanej jednak tylko do niezbędnego minimum. Niemożliwe jest zatem stosowanie formy papierowej dla całej oferty. Prawodawca unijny pozwolił również na stosowanie nietypowych formatów i narzędzi tam, gdzie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa, szczególnie w przypadku, kiedy instytucja zamawiająca gwarantuje dostęp wykonawców do dedykowanego, bezpiecznego środka komunikacji. Wynika z tego, że instytucje zamawiające nie mogą być zobowiązane, by wymagać stosowania elektronicznych środków komunikacji przy składaniu ofert, kiedy trzeba w sposób wyczerpujący sprecyzować ofertę. Na marginesie warto dodać, że oferta dla swej ważności powinna zostać podpisana, a przez podpis należy rozumieć kwalifikowany podpis elektroniczny dla postępowań powyżej progów unijnych, a dla postępowań krajowych odpowiednio podpis osobisty, podpis w profilu zaufanym albo kwalifikowany podpis elektroniczny. Poza tym warto dodać, że informacje o wymogu, bądź sposobności wskazania informacji zawartych w treści oferty, bądź w postaci katalogu elektronicznego albo dołączenia katalogu elektronicznego do oferty, zamawiający przedstawia w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym, zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania, zaproszeniu do złożenia ofert lub do negocjacji w przypadku, kiedy zamieszczenie ogłoszenia o ustanowieniu systemu kwalifikowania wykonawców jest zaproszeniem do ubiegania się o zamówienie¹⁰.

Obligatoryjna elektroniczna procedura zatem nadal dotyczy jedynie komunikacji pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami ubiegającymi się o zamówienie, co oznacza, że nie obejmuje stosunków z osobami trzecimi¹¹. Niezależnie od powyższego,

¹⁰ M. Taraszkiewicz, *Elektronizacja systemu udzielania zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 5, s. 64.

¹¹ R. Szostak, *Jawność i przejrzystość postępowania o udzielanie zamówienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5, s. 11.

jak zauważa P. Sendrowski, Komisja Europejska intensyfikuje elektronizację zamówień publicznych także innymi inicjatywami. Służą do tego chociażby takie narzędzia, jak *eSubmission*, *eAccess* lub *eInvoicing*. Mają one na celu rozpowszechniać rozwój narzędzi e-zamówień w krajach UE. Przede wszystkim dotyczy to aktualizacji standardowych ogłoszeń, jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia oraz tzw. *eCertis* – które ma wspierać zamawiających i wykonawców w identyfikowaniu certyfikatów oraz innych rodzajów dowodów potrzebnych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w państwach członkowskich UE, upraszczając tym samym uczestnictwo wykonawców w zamówieniach publicznych¹².

2. Krajowa elektronizacja zamówień publicznych

W punkcie wyjścia należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³, środki komunikacji elektronicznej to rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Na mocy art. 63 ust. 1 p.z.p. w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub konkursie o wartości równej lub przekraczającej progi unijne ofertę, wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w konkursie, wniosek o dopuszczenie do udziału w systemie kwalifikacji wykonawców, oraz Jednolity Europejski Dokument¹⁴ zamówienia składa się, pod rygorem nieważności, w formie elektronicznej. Poza tym w myśl art. 63 ust. 2 p.z.p. w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub konkursie o wartości mniejszej niż progi unijne ofertę, wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w konkursie, Jednolity Europejski Dokument składa się, pod rygorem nieważności, w formie elektronicznej lub w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.

Poza tym Prawo zamówień publicznych wprowadziło obligatoryjność posługiwania się fakturami elektronicznymi przez stronę zamawiającą. Co ciekawe, wprawdzie prawodawca krajowy zobowiązał zamawiającego do posiadania konta na platformie i odbierania od wykonawcy faktur, to jednak o tyle dopuszczalność przekazywania innych dokumentów elektronicznych zależy już od aprobaty drugiej strony. Istotne jest, by wszystkie dokumenty wypełniały przesłankę znamiona dokumentu elektronicznego, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

¹² P. Sendrowski, *Cyfryzacja rynku zamówień publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX nr 2021.

¹³ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 344 ze zm.

¹⁴ Odpowiedni format oświadczenia wstępnego wykonawcy, składanego w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne określone na podstawie art. 3 p.z.p.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁵ oraz spełniać wymagania otwierające ścieżkę do ich przekazywania za pośrednictwem platformy. Ponadto powinny one odnosić się do umowy w sprawie zamówienia publicznego, z którą są integralnie powiązane i której dotyczą, lub też odsyłać do ustrukturyzowanej faktury, do której się odnoszą.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że wdrożone do Prawa zamówień publicznych narzędzia w zakresie elektronicznej komunikacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia na pewno nie są wystarczającymi regulacjami, które miałyby zadośćuczynić założeniom prawodawcy unijnego w elektronizacji zamówień publicznych. Chociaż nie wolno odmówić ustawodawcy krajowemu starań w tym kierunku. Najważniejszym tego przykładem zdaje się być projekt „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020¹⁶. Niniejsza inicjatywa ma zagwarantować kompletność oraz spójność informacji o funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych w Polsce. W ten sposób tzw. e-usługi mają uprościć i skrócić przebieg czynności podejmowanych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Chociaż realizacja przywołanej inicjatywy została przewidziana na lata 2019-2022, to nadal platforma e-Zamówienia udostępnia bezpłatnie usługi elektroniczne wspierające proces udzielania zamówienia publicznego.

Innym przykładem cyfryzacji zamówień publicznych na rynku krajowym jest „Cyber Poland 2025” oraz „Strategia produktywności 2030”. W ramach tego pierwszego projektu przewidziano takie zmiany, jak: umożliwienie do 2024 r. każdemu gospodarstwu domowemu w Polsce dostępu do szerokopasmowego Internetu, wdrożenie systemu umożliwiającego obywatelowi załatwić zdalnie wizytę w urzędzie czy osobisty odbiór listu poleconego, zwolnienie z opłaty skarbowej obywateli, którzy zdecydują się na realizowanie usługi publicznej w formie cyfrowej, informatyzację wymiaru sprawiedliwości pozwalającą na sprawną oraz cyfrową komunikację między stronami postępowań, permanentne zwiększanie listy dokumentów w wirtualnym portfelu aplikacji mObywatel, poszerzenie społecznej świadomości na temat cyberzagrożeń a także strategii obrony przed nimi oraz adaptacja programów, w ramach których gminy pozyskują środki na zakup sprzętu i oprogramowania, zakup usług chmurowych, działania na rzecz cyberbezpieczeństwa¹⁷. Z kolei w „Strategii produktywności 2030” podkreśla się potrzebę zmiany roli administracji publicznej, która z biernego „obserwatora” ma zostać inicjatorem cyfryzacji. Zakładane jest zatem m.in. stworzenie stałych form współpracy administracji i interesariuszy, przygotowanie zestawu dobrych praktyk w zakresie realizacji innowacyjnych zamówień

¹⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.

¹⁶ P. Sendrowski, *Cyfryzacja rynku zamówień publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX nr 2021.

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025> [dostęp: 15.04.2023 r.].

publicznych, a także cyklu szkoleń e-learningowych. W omawianym dokumencie wskazuje się także, iż niezbędna jest zmiana roli zamawiających, którzy nie tylko powinni realizować własne potrzeby operacyjne, lecz też zwrócić uwagę na innowacyjne rozwiązania. Tzw. inteligentne zamówienia publiczne pomogą nie tylko pobudzić popyt na nowoczesne rozwiązania, lecz również pozwolą na progres jakości świadczonych usług publicznych. „Strategia produktywności 2030” ma zatem doprowadzić m.in. do zwiększenia roli kryteriów pozacenowych w czasie opracowywania dokumentacji przetargowych, tzw. profesjonalizacji nabywców (tak by podmioty przeprowadzające zamówienia publiczne były także ekspertami w dziedzinie zarządzania zakupami), czy wzrostu przejrzystości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przez ograniczenia zjawiska konfliktu interesów pomiędzy przedstawicielami zamawiających i wykonawcami¹⁸.

Przywołane rządowe inicjatywy mają pomóc wykonawcom przygotować się do elektronizacji zamówień publicznych, które zostały wdrożone Prawem zamówień publicznych. Należy bowiem podkreślić, że zamawiający, musi zdawać sobie sprawę z przepisów prawa, na mocy których będzie prowadził postępowanie. Okazuje się, że z reguły wyłączną dozwoloną metodą prowadzenia komunikacji z wykonawcami jest używanie środków komunikacji elektronicznej. Warto podkreślić, że każda czynność wykonawcy, czy zamawiającego musi zostać przekazana drugiej stronie za pomocą wybranych przez zamawiającego środków komunikacji elektronicznej niezależnie od tego, czy dotyczy procesu wyjaśniania treści dokumentów zamówienia, składania ofert, wniosków o dopuszczenie, prac konkursowych, bądź ostatecznie składania przez wykonawcę dokumentów albo wyjaśnień na wezwanie zamawiającego. Jak trafnie wskazuje A. Wiktorowski, zamawiający nie mogą już wykorzystać nadal popularnego faksu albo przekazywać całą korespondencję za pośrednictwem operatora pocztowego, ponieważ ustawodawca nie przewidział takiej formy prowadzenia komunikacji z wykonawcami w Prawie zamówień publicznych. To samo tyczy się składania do zamawiających dowolnej korespondencji samodzielnie, bądź za pośrednictwem innego operatora. Strony postępowania powinny wiedzieć, że prowadzenie korespondencji w inny sposób niż przez wskazane przez zamawiającego środki komunikacji elektronicznej nie wywoła żadnych skutków prawnych. Jeśli zatem zignorowane zostaną omówione powyżej zasady komunikacji, to zamawiający będzie miał prawo m.in. stwierdzić, że dokumenty, do których złożenia wezwał wykonawcę, nie zostaną uznane za skutecznie doręczone¹⁹. Poza tym należy także dodać, że obowiązujące przepisy p.z.p. zdecydowanie ograniczyły prowadzenie komunikacji ustnej w ramach prowadzonych negocjacji, bądź dialogu, gdzie bezpośrednie spotkanie z wykonawcami mogłoby przynieść pozytywne efekty w kontekście przyspieszenia tych etapów postępowań o udzielenie

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/strategia-produktywnosci-2031> [dostęp: 15.04.2023 r.].

¹⁹ A. Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.

zamówienia, dla trybów, w których jest to naturalnie dozwolone. Wprawdzie prawodawca uznał za możliwy ustny kontakt z wykonawcami w sytuacji, kiedy przedmiot dialogu nie odnosi się do zasadniczych dla postępowania informacji związanych m.in. z ogłoszeniem o zamówieniu, dokumentów zamówienia, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub konkursie, ofert, prac konkursowych, to jednak powinnością zamawiającego jest każdorazowe udokumentowanie treści ustnej komunikacji w postępowaniu i dołączenie jej do prowadzonego protokołu postępowania. Teoretycznie niniejszy zabieg legislacyjny można odczytywać jako mało istotny dla prowadzonych postępowań, bądź konkursów, to jednak praktyka sugeruje zupełnie coś zupełnie odwrotnego. Otóż zamawiający powinien mieć świadomość, że w ten sposób realnie limituje się sposobność wykorzystywania komunikacji ustnej w procesie oceny możliwości wykonawców mając na uwadze spełnianie warunków udziału, bądź samej weryfikacji ofert. W konsekwencji nie będzie można *de facto* bazować w postępowaniu na oferowanych rozwiązaniach przez wykonawców do realizacji zamówienia, które wszak opierały się dotąd jednak zazwyczaj na komunikacji ustnej. Dziwi takie podejście tym bardziej, że jak trafnie zauważa M. Taraszkiewicz ważne jest wyważenie interesów obu stron stosunku zobowiązaniowego wynikającego z umowy w sprawie zamówienia publicznego. Pozbawienie ustnej komunikacji może bowiem zagrozić odpowiedniemu zabezpieczeniu interesu publicznego, a zwłaszcza odpowiedniej realizacji zamówienia publicznego²⁰.

Podsumowanie

Przywołane regulacje pomimo krytyki wybranych rozwiązań krajowych, należy ocenić jednak pozytywnie. Prawodawca unijny w przewidzianym przez siebie modelu oczekuje przede wszystkich od krajów UE ujednolicenia dla wszystkich zamawiających wymagań technicznych i organizacyjnych użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W ujęciu dzisiejszego systemu Prawa zamówień publicznych istotne znaczenie ma chociażby zmiana środowiska infrastrukturalnego dla Biuletynu Zamówień Publicznych. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, że rejestracja na platformie e-Zamówienia jest obligatoryjna. Pozytywnie należy także odnieść się do wprowadzenia wyjątków od udzielenia zamówienia przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, mając na uwadze także różny stopień przystosowania do nowych technologii. W związku z tym na mocy art. 65 ust. 1 p.z.p. zamawiający może odstąpić od wymagania użycia środków komunikacji elektronicznej, jeżeli m.in. zaistniał wyspecjalizowany charakter zamówienia, a użycie środków komunikacji elektronicznej wymagałoby narzędzi, urządzeń lub formatów plików, które nie są ogólnie dostępne lub nie są obsługiwane za pomocą ogólnie dostępnych aplikacji, aplikacje do obsługi formatów plików, które nadają się do przygotowania ofert lub prac konkursowych, korzystają z formatów plików, których nie można obsługiwać za pomocą żadnych innych aplikacji

²⁰ M. Taraszkiewicz, *Kary umowne w Prawie zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6, s. 66.

otwarto źródłowych lub ogólnie dostępnych, lub są one objęte licencją i nie mogą zostać udostępnione do pobierania lub zdalnego wykorzystania przez zamawiającego, bądź jest to niezbędne z uwagi na potrzebę ochrony informacji szczególnie wrażliwych, której nie można zagwarantować w sposób dostateczny przy użyciu środków komunikacji elektronicznej lub innych narzędzi, lub urządzeń, które są ogólnie dostępne dla wykonawców lub które mogłyby być udostępnione przez zamawiającego.

Zamykając rozważania nad tytułową problematyką, należy zauważyć, iż wprowadzone regulacje prawne kończą przede wszystkim problem niejednolitego sposobu prowadzenia komunikacji w postępowaniu ze względu na wartość udzielanego zamówienia. Otóż w poprzednim stanie prawnym zakładano pełną elektronizację procesu zakupowego jedynie dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, w sytuacji kiedy zamówienia udzielane na mocy przepisów krajowych mogły być prowadzone wyłącznie w formie pisemnej. Z tego nawet tylko powodu należy pozytywnie odnieść się do zmian, które ujednoliciły praktykę udzielania zamówień publicznych, pozwalając co do zasady na pełną elektronizację zamówień publicznych. Co ważne, w przypadku komunikacji ustnej także na zamawiającym spoczywa obowiązek udokumentowania przekazanej treści informacji. Warto jednak stwierdzić, że o ile zrozumiałe wydaje się być nałożenie takiego nakazu do negocjacji lub dialogu, to w przypadku przekazywania informacji nieistotnych wydaje się być on zbędny. Podsumowując, należy zaaprobować model, który zaproponował prawodawca krajowy – stopniowego obejmowania poszczególnych etapów postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Trzeba zgodzić się bowiem z K. Tomaszewską, że „całkowita „implementacja” wymaga (...) stopniowej adaptacji i dostosowania faktycznych realiów funkcjonowania polskich stron zamawiających do oczekiwań wynikających z uregulowań unijnych przemawiających za wprowadzeniem pełnej elektronizacji systemu zamówień publicznych”²¹.

Bibliografia

- Sendrowski P., *Cyfryzacja rynku zamówień publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX nr 2021.
- Stańczuk A., *Komunikacja zamawiającego z wykonawcami za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czyli rewolucja pod umiarkowaną kontrolą*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 12.
- Stompel M., *Elektronizacja zamówień publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.
- Szostak R., *Jawność i przejrzystość postępowania o udzielanie zamówienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 5.

²¹ K. Tomaszewska, *Zagadnienie pełnej elektronizacji zamówień publicznych – wybrane aspekty*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 1, s. 43.

- Talago-Sławoj H., *Komentarz do art. 22 [w:] Komentarz do dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE*, [w:] A. Soltyśńska, H. Talago-Sławoj (red.), *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.
- Taraszkiewicz M., *Elektronizacja systemu udzielania zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 5.
- Taraszkiewicz M., *Kary umowne w Prawie zamówień publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6.
- Tomaszewska K., *Zagadnienie pełnej elektronizacji zamówień publicznych – wybrane aspekty*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 1.
- Wiktorowski, A. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, LEX 2021.

Źródła internetowe

- <https://www.gov.pl/web/polski-lad/cyberpoland-2025>, [dostęp: 15.04.2023 r.].
- <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/strategia-produktywnosci-2031>, [dostęp: 15.04.2023 r.].
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/e0b4f6bb-d9b4-41ea-bb8d-d255cabd8147>, [dostęp: 14.04.2023 r.].
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk nr 3624, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4735A24782F36B5DC12584350055ABB1/24File/3624.pdf>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

Pozycja prawna wojewody od czasów średniowiecza do 1989 roku w ujęciu historycznoprawnym

Weronika Magnowska¹

Wstęp

W ciągu długiej historii naszego kraju powstało wiele różnych urzędów, które miały istotny wpływ na funkcjonowanie administracji. Jedne mają rodowód średniowieczny, inne natomiast są wytworem nowoczesnego sposobu organizacji państwa. W tej pierwszej grupie znajdziemy urząd, którego prerogatywy zmieniały się na przestrzeni dziejów. Mowa tu o wojewodzie, który w zmienionym kształcie funkcjonuje do dziś. Celem niniejszej pracy jest ukazanie ewolucji tegoż urzędu i zaprezentowanie jak jego pozycja zmieniała się na przestrzeni wieków.

Kim współcześnie jest wojewoda? Zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a także zwierzchnikiem i organem rządowej administracji zespolonej w województwie. Ponadto, pełni funkcję nadzoru pod względem legalności nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Jest on również organem administracji rządowej, a do jego właściwości zaliczyć należy wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, które na mocy innych ustaw nie zostały zastrzeżone dla innych organów tej administracji. Ma on za zadanie reprezentować Skarb Państwa, w zakresie i na zasadach określonych ustawami, a także pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego².

Jednakże funkcje pełnione przez wojewodę współcześnie zdecydowanie różnią się od tych pierwotnych. A kiedy pojawił się on na ziemiach polskich? Feliks Koneczny, polski historyk prowadzący badania w dwudziestoleciu międzywojennym, twierdził, że polskość nazwy może wskazywać na fakt istnienia tego urzędu jeszcze

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.

przed przyjęciem chrześcijaństwa i przy tym łaciny, gdyż nazwa *palatinus* nie odpowiada istocie urzędu³. W najstarszych polskich kronikach, pisanych przez między innymi Galla Anonima, Jana Długosza czy Wincentego Kadłubka, pojawia się teoria, iż po śmierci ostatniego z rodu Lecha, a przed panowaniem Piastów, władzę nad plemieniem Polan sprawowało „dwunastu wojewodów”⁴. W dzisiejszych czasach ciężko jednak zweryfikować prawdziwość twierdzenia.

1. Urząd wojewody w dawnej Polsce

1.1. *Wojewoda w średniowiecznej i nowożytnej Polsce*

Wojewoda pojawił się na dworze pierwszych Piastów i pełnił tam podwójną rolę. Po pierwsze, wzorem administracji karolińskiej, miał on za zadanie zastępować władcę w ważnych sprawach państwowych, zarządzać dworem, a także być jego prawą ręką – pomagać w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ścigać z urzędu przestępców, jak również załatwiać sprawy sobie zlecone. Natomiast drugim jego zadaniem było zastępowanie panującego w dowodzeniu wojskiem, bądź występowanie obok władcy w charakterze drugiego wodza, co z czasem stało się jego główną funkcją – stąd wywodzi się jego polska nazwa stosowana do dnia dzisiejszego⁵.

Ze względu na podział państwa przez Bolesława Krzywoustego i wejście w okres rozbitcia dzielnicowego nastąpiło przeobrażenie urzędu wojewody i powołanie go w każdym księstwie⁶. Wobec tego, że każdy z książąt mógł mianować swojego wojewodę oraz wskazać jego zadania i kompetencje władza wojewodzińska stała się nieokreślona i nieustalona. Wzmocnienie pozycji tego urzędu wynikało również z procesu organizowania możnowładztwa, gdyż wojewodowie wywodzili się z tychże kręgów. Urzędnik ten stał się wówczas politycznym delegatem możnowładztwa na dworze książęcym. Walczył on o wpływ społeczeństwa na państwo. Pod koniec XIII w. prawie niemożliwe stało się sprawowanie władzy przez władcę wbrew wojewodzie⁷.

Do końca XII w. książę mógł posiadać tylko jednego wojewodę (podobnie kancлера, skarbnika, itp.), a w przypadku jednoczenia dzielnic przez danego władcę urzędy ulegały kumulacji. Wraz z nadejściem XIII w. nastąpiła jednak zmiana

³ F. Koneczny, *Wojewoda, kasztelan, starosta w dawnej Polsce*, [w:] „Gazeta Administracji”, Warszawa 1938, nr 7, s. 419.

⁴ Co ciekawe stanowili oni zbiorowego bohatera negatywnego, przez którego państwo popadło w konflikty wewnętrzne. J. Orzeł, *Historia – tradycja – mit w pamięci kulturowej szlachty Rzeczypospolitej XVI-XVIII wieku*, Wydawnictwo Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, Warszawa 2016, s. 302-306.

⁵ M. Chmaj, *Geneza urzędu wojewody*, [w:] M. Chmaj (red.) *Status prawny wojewody*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, wyd. 1, Warszawa 2005, s. 9.; Z. Góralski *Urzędy w dawnej Polsce*, Wydawnictwo Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1983, s. 66-67.

⁶ K. Mroccka, *Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2020, s. 25.

⁷ F. Koneczny, *Wojewoda, kasztelan, starosta...*, s. 420.

w tejże kwestii – zaczęły występować tendencje do utrzymywania osobnych urzędów, a co za tym idzie również odrębności dzielnic. Było to efektem dążenia możnowładców do wpływów we władzy. Spowodowało to, wcześniej wspomniane, przekształcenie części urzędów centralnych (w tym wojewody) w urzędy ziemskie⁸.

Za panowania Jagiellonów urząd wojewody, który za czasów piastowskich był urzędem o randze ministerialnej, stał się jedynie reprezentatywny (był przedstawicielem szlachty z danego województwa) i senatorski (na podstawie konstytucji sejmu radomskiego, *Nihil novi*, ustanowiono sejm walny, a wojewodowie, obok biskupów i kasztelanów, weszli w skład senatu). Władza wojewody stała się wówczas niemal iluzoryczna, gdyż utracił większość uprawnień⁹.

Do kompetencji wojewody nadal należało przewodzenie radzie panów województwa, a w XV w. również obradom sejmiku ziemskiego. Co więcej, to on zwoływał i przewodniczył sejmikowi elekcyjnemu, na którym przedstawiano władcy kandydatów na urzędy sądowe. Z czasem kompetencje sejmikowe zostały ograniczone, zwłaszcza w Wielkim Księstwie Litewskim, na rzecz wybieralnego na tę okoliczność marszałka. Często jednak się zdarzało, że marszałkiem sejmiku zostawał właśnie wojewoda¹⁰.

Zmianom uległy również uprawnienia wojewody w sferze wojskowości. Miał on doprowadzać oddziały pospolitego ruszenia do punktu zbornego. Utracił jednak kompetencję dowodzenia wojskiem w zastępstwie za króla – rolę tę przejęli hetmani i regimentarze¹¹.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku ziem podbitych sytuacja prawna wojewody kształtowała się odrębnie i panowała tam różnorodność. Przykładowo na Rusi Halickiej, przed podbiciem przez Kazimierza Wielkiego, istnieli wojewodowie ruscy, którzy byli urzędnikami o niższej randze. Wobec tego należało dostosować wprowadzane rozwiązania do tradycji, przez co wojewoda nigdy nie otrzymał pozycji, jaką posiadał w Koronie – pozostał urzędnikiem podległym staroście¹².

Inna sytuacja występowała na Litwie. Tam, na podstawie unii w Horodle, ustanowiono urząd wojewodziński według wzorca polskiego w Wilnie, Trokach i innych miejscowościach, ale według ich uznania i woli¹³. Do kompetencji wojewody na Litwie należała reprezentacja władzy centralnej, zarząd własnym powiatem

⁸ M. Chmaj, *Geneza urzędu wojewody*, [w:] *Status prawny...*, s. 10.

⁹ M. Chmaj, *Geneza urzędu wojewody*, [w:] *Status prawny...*, s. 11; K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 30.

¹⁰ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 32.

¹¹ M. Chmaj, *Geneza urzędu wojewody*, [w:] *Status prawny...*, s. 11.

¹² K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 31.

¹³ Kutrzeba S., Semkowicz W., *Akta Unii Polski z Litwą*, Warszawa 1932, nr. 51, s. 60-72, przekład: H. Paszkiewicz, *Dzieje Polski*, Wydawnictwo Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1925, t. II. S. 245-249, [w:] A. Konieczny, *Historia administracji na ziemiach polskich. Wybór źródeł*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2002 s. 49.

oraz sprawowanie w nim administracji i jurysdykcji nad bojarami, mieszczanami (których nie obejmowało prawo magdeburskie), a także zamieszkujących włości. Ponadto, pod jego sądownictwo, jako namiestnika głównych miast, podlegali też panowie włości prywatnych, które nie wchodziły w skład powiatu, oraz kniaziowie. Przez wzgląd na różnorodność kompetencji zaczęto powoływać podwojewodzkiego, czyli zastępcę wojewody¹⁴.

Jeszcze inaczej sytuacja wyglądała w Prusach Królewskich, gdzie jak wskazuje Marcin Kromer (XVI-wieczny historyk), mieli one większe kompetencje niż w Koronie. Mogli oni bowiem nakładać kary pieniężne, egzekwować wyroki, a nawet skazywać na śmierć. Do ich uprawnień należało również dbanie o spokój publiczny na wsiach i poza miastem¹⁵. Feliks Koneczny uzupełnia te kompetencje o przewożenie pospolitemu ruszeniu, a także przeprowadzanie lustracji, na które każdy właściciel ziemski powinien stawić się uzbrojony, stosownie do stopnia swojego majątku. W celu możliwości realizowania tego zadania wojewoda wyposażony był w środki przymusu, jakimi było nakładanie grzywny lub konfiskata majątku¹⁶.

Pomimo pomniejszenia uprawnień wojewody urząd ten ostał się aż do rozbiorów. Uwarunkowane było to faktem, że wojewodowie byli zazwyczaj przedstawicielami największych rodów magnackich. To wokół nich skupione było życie polityczne szlachty z danego województwa. Skutkowało to pojawieniem się „klientelizmu”, czyli systemu wzajemnej zależności szlachty i wojewodów mającego na celu wywieranie wpływu na kształt polityki wewnętrznej i zewnętrznej¹⁷.

1.2. Urząd wojewody po rozbiorach

W czasach Księstwa Warszawskiego nie istniał już urząd wojewody w rozumieniu osoby realizującej politykę władcy czy przedstawiciela ziemiaństwa. Urząd ten uległ przemianowaniu w tytuł, który przysługiwał członkom Senatu. Był jedynie tytułem honorowym i sam w sobie nie miał większego znaczenia. Jego wszelkie uprawnienia wynikały z godności senatora. W związku z tym nominacja na wojewodę nie nadawała żadnych nowych funkcji, a jedynie uwydatniała rangę senatorskiej nominacji. Co ciekawe, godność senatora była uznawana za wyższą od godności ministra¹⁸.

Podobnie jak w Księstwie Warszawskim w czasach Królestwa Polskiego kompetencje wojewody nie wynikały jednak z samego tego tytułu, a były mu przypisane

¹⁴ Z. Honik, *Urząd podwojewodzkiego w Wielkim Księstwie Litewskim. Studium historyczne*, Wydawnictwo: Wydawnictwa Towarzystwa Pomocy Naukowej im. E. E. Wróblewskich, Wilno 1935, s. 7.

¹⁵ M. Kromer, *Polska czyli O położeniu, ludności, obyczajach, urządach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie*, Źródło drukowane (reprint), Olsztyn 1984, s. 197.

¹⁶ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski, Wilno 1924, s. 51.

¹⁷ K. Mroczka, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 36.

¹⁸ Tamże, s. 40.

jako członkowi Senatu. Sami senatorowie w okresie Królestwa Polskiego mieli szerszy zakres kompetencji, niż w czasach Księstwa Warszawskiego. Poza funkcjami prawodawczymi Senat mógł on bowiem przeprowadzać rugi poselskie, sprawdzać księgi obywatelskie i pełnić funkcję Sądu Sejmowego, który sądził zbrodnie stanu i przestępstwa wyższych urzędników popełnianych w związku z zajmowanym stanowiskiem¹⁹. Ponadto, Senat delegował przedstawicieli do Trybunału Najwyższego oraz stanowił o ważności wyborów. W wyniku upadku powstania listopadowego władze rosyjskie Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego. Znosił on całkowicie autonomię polityczną. Ograniczenie odrębności od carskiej Rosji wiązało się z likwidacją dwuizbowego sejmku, a co za tym idzie – ze zniesieniem urzędu wojewody²⁰.

Urząd wojewody przeżywał swój okres świetności w średniowieczu, jednakże stopniowo tracił on znaczenie wraz z upływem kolejnych wieków. Chociaż zdarzało się, że poza utratą kompetencji zyskiwał również nowe uprawnienia, nigdy nie odzyskał pozycji, jaką miał jeszcze za czasów rozbicia dzielnicowego. Okres istnienia Rzeczypospolitej Obojga Narodów ustabilizował ten urząd w hierarchii tytułów senatorskich, pomimo kryzysu związanego z jego użytecznością publiczną. Dopiero czasy zaborów ostatecznie doprowadziły do praktycznego zaniku jego znaczenia, a nawet jego likwidacji. Zarówno w okresie Księstwa Warszawskiego, jak i Królestwa Polskiego tytuł wojewody nadawany był tylko „dla tradycji” i nie miał już powiązania z dawną jego godnością, poza faktem, że utytułowani pełnili jednocześnie senatorami²¹. Tym samym ożywienie urzędu nastąpiło dopiero w XX w., wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości.

2. Wojewoda w II RP

2.1. *Wojewoda w początkowym etapie kształtowania się II Rzeczypospolitej*

W 1916 roku Hans von Beseler wysnuł przed przedstawicielami społeczeństwa polskiego tezę, iż na utworzenie rządu, który byłby w stanie dostosować się do wymagań nowoczesnej państwowości oraz oprzeć się na podstawach demokratycznych, potrzeba kilkadziesiąt lat. Stwierdził, że Polakom brakuje pierwiastków, na których mogliby oprzeć takową państwowość, mając na uwadze przede wszystkim brak urzędników będących podstawą administracji. Z perspektywy czasu uznać można ten pogląd za całkowicie nieprawdziwy, szczególnie, że wiele rozwiązań, które zostały wypracowane w okresie dwudziestolecia międzywojennego można odnaleźć we współczesnej administracji²². Zauważyć należy, że ustrój II Rzeczypospolitej kształtował się w nietypowy sposób – przyjęta została austriacka procedura

¹⁹ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo na ziemiach polskich od rozbiorów do odzyskania niepodległości*, wyd. 2, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Lublin 1996, s. 108.

²⁰ K. Mroczka, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 45.

²¹ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. 1, Wydawnictwo Drukarnia „Współczesna”, Warszawa 1923, s. 239.

²² K. Mroczka, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 47.

i model sądownictwa administracyjnego, pruski model samorządu terytorialnego oraz rosyjską koncepcję instytucji finansowych wraz z Najwyższą Izbą Kontroli. Mimo tego polski system administracji publicznej nie funkcjonował jako zlepek dawnych systemów. System ten był całością, która umożliwiała państwu wywiązywanie się z większości zadań²³.

Wraz z kształtowaniem się polskiego ustroju i administracji stosowana była zasada specjalizacji, co negatywnie odbiło się na funkcjonowaniu państwa²⁴. W celu naprawienia tego stanu rzeczy Sejm uchwalił ustawę tymczasową o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji. Zgodnie z nią wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów, stanął na czele województwa. Pełnił on funkcję przedstawiciela rządu centralnego, wykonywał zadania zlecone mu przez ministrów, jak również był zwierzchnikiem wojewódzkiej administracji ogólnej. W obrębie jego działań mieściły się sprawy administracji państwowej, z wyłączeniem spraw, które zostały przekazane do administracji kolejowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, pocztowo-telegraficznej, wojskowej lub urzędów ziemskich²⁵.

Jednak rolę i pozycję wojewody w omawianym okresie nie określała jedynie ustawa o organizacji władz administracyjnych II instancji. Doprecyzowanie następowało w licznych aktach wykonawczych²⁶. Ze względu na mnogość i rozległość regulacji ograniczyć się w pracy jedynie do wymienienia działów, w których wojewoda miał pewne pola decydowania. Do kompetencji tych należały kwestie z zakresu: administracji przemysłowej, aprowizacji, bezpieczeństwa publicznego, kompetencji nadzorczych, nadzoru nad samorządem terytorialnym, polityki finansowej, przedstawicielstwa rządu centralnego, robót publicznych, rolnictwa i weterynarii, spraw wojskowych oraz zdrowia publicznego. Wojewoda był też wyposażony w możliwość wydawania zarządzeń w celu realizacji przepisów wynikających zarówno z ustaw oraz rozporządzeń, jak i rozstrzygnięć i decyzji. W celu zabezpieczenia wykonalności zarządzenia te mogły przewidywać użycie środków przymusu dopuszczalnych w ustawach i rozporządzeniach będących ich podstawą²⁷.

Podsumowując, wojewoda w pierwszym okresie II Rzeczypospolitej pełnił kluczową funkcję w aparacie państwowym. Jednak w literaturze podkreśla się, że ustanowione przepisy nie czyniły zadość oczekiwaniom wojewodów, gdyż ich kompetencja reprezentacji rządu była ograniczona oraz pozbawiona narzędzi o charakterze

²³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 59.

²⁴ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 48-49.

²⁵ Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65 poz. 395, ze zm.

²⁶ Do 1927 roku wydano ich 20. K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 50.

²⁷ Tamże, s. 51-55, a także Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. "o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji", Dz.U. 1919 nr 90 poz. 490.

praktycznym, przez co nie mogli skutecznie realizować tejże funkcji²⁸. Był on bowiem odpowiedzialny jedynie za bieg i kierunek polityki wewnętrznej w danym województwie, ale nie miał zapewnionej formalnie zgody na oddziaływanie na zamierzenia i kierunek czynności władzy wyższej, na co uwagę zwracał wojewoda poleski Walery Roman²⁹.

2.2. Wojewoda po uchwaleniu Konstytucji marcowej

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 roku była kolejnym, niezwykle doniosłym aktem, który kształtował system administracji II Rzeczypospolitej. Co ciekawe, w samym tekście Konstytucji nie pojawił się termin „wojewoda”, jednak była ona niezwykle ważna w celu ogólnego określenia organizacji naczelnej władzy wykonawczej. Nie zawierała jednak regulacji dotyczących terenowych organów administracji. Znalazły się za to, w art. 3, 65 i 66, zapowiedzi utworzenia jednostek samorządu terytorialnego³⁰, a sama administracja terytorialna miała być organizowana na zasadzie dualizmu administracyjnego³¹.

Na postawie ustawy przechodniej do Konstytucji marcowej, od 14 grudnia 1921 roku, wojewoda był mianowany, przenoszony i zwalniany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, który przejął tę kompetencję od Naczelnika Państwa. Jednak osobowo nadal podlegał on Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a pod względem służbowym – ministrom, właściwym dla danego działu administracji³².

Dla urzędu wojewody kluczowe okazały się działania Komisji dla reformy administracji z 1923 roku. Komisje były organami rządowymi, które skupiały ekspertów z zakresu administracji publicznej, tworzone w celu utworzenia planu reorganizacji administracji w myśl najwyższych standardów organizacyjnych³³. Efektem prac tegoż organu, któremu w tym czasie przewodniczył gen. Władysław Sikorski, były generalne zasady i wytyczne dla systemu administracji państwowej, również takie, które dotyczyły urzędu wojewody. Zgodnie z nimi jako reprezentant administracji

²⁸ M. Gałędek, *Pozycja ustrojowa wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu w latach 1919-1928*, [w:] „Studia Iuridica Toruniensia” 2012, t. XI, s. 14.

²⁹ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 58-59.

³⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267, K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 60-61.

³¹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 334.

³² Ustawa przechodnia z dnia 18 V 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 III 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 44, poz. 268, K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, [w:] „Studia Prawa Publicznego”, Poznań 2021, nr 3(35), s. 22.

³³ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wydawnictwo: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 11.

ogólnej w przypadku, gdy rząd nie wysłał specjalnego delegata do uroczystych wystąpień, miał on wyłączne prawo do reprezentacji. Dostał również możliwość ingerencji w sprawy personalne resortów administracji innych działów wykluczając decyzje ministra resortowego. Ponadto, jedna z zasad nadawała powinność wpływu wojewody na obsadzanie stanowisk kierowniczych i samoistnych w administracji państwowej. Miał on przewodniczyć również w cyklicznych spotkaniach naczelników władz II instancji, które miały na celu ustalanie działań poszczególnych działów administracji zgodnie z polityką Rządu reprezentowanej przez wojewodów³⁴.

Na podstawie dorobku Komisji, w sierpniu 1923 roku, Rada Ministrów podjęła poufne uchwały w sprawie reorganizacji administracji państwowej. W zawartych w nich postanowieniach pojawiły się dwa rodzaje zasad – zasady ogólne oraz zasady szczegółowe. Wszystkie te działania miały kluczowy cel – wzmocnienie funkcji koordynacyjnej wojewody. Zasady ogólne wskazywały prawa i obowiązki wojewodów i starostów. Dostali oni bowiem możliwość wyłącznego reprezentowania rządu w trakcie uroczystych wystąpień, wydawania opinii w sprawie przyjmowanych kandydatów do służby państwowej oraz osób, które dostały nominację na posadę kierowniczą lub samoistną. Ponadto, mogli oni domagać się zwolnienia bądź przeniesienia urzędnika, opiniować w sprawach związanych z rozdawaniem odznaczeń osobom cywilnym oraz organizować cykliczne spotkania poszczególnych działów administracji niezespólonej z obszaru danego województwa. Z kolei zasady, które miały charakter szczegółowy dotyczyły „udziału w posiedzeniach kolegialnych organów administracji niezespólonej, otrzymywania sprawozdań od administracji niezespólonej, prawa żądania nieprawidłowości w działaniu oraz wyrażania zgody na projekty zarządzeń o treści ogólnej”³⁵.

2.3. *Wojewoda po przewrocie majowym*

Przewrót majowy dokonany przez Józefa Piłsudskiego i jego zwolenników w 1926 roku rozpoczął okres rządów sanacji. Wydarzenie to miało ogromne znaczenie dla kształtowania się sceny politycznej, a co za tym idzie systemu administracji³⁶. Po przewrocie dokonanym przez piłsudczyków jeszcze bardziej widoczne były dążenia do skoncentrowania aparatu administracyjnego, a także zwiększenia znaczenia centralizmu biurokratycznego. Ich przejawem było wydane przez prezydenta Ignacego Mościckiego 19 stycznia 1928 roku rozporządzenie o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³⁷.

³⁴ *Dookoła spraw administracyjnych. Organizacja władz administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1923, nr 27, s. 353(9).

³⁵ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 61-63.

³⁶ W. Sienkiewicz, *Mały słownik historii Polski*, wyd. 1, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1991, s. 151.

³⁷ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 335.

Szczegółowe regulacje dotyczące tegoż urzędu zostały sformułowane w rozdziale drugim wspomnianego rozporządzenia. W art. 7 potwierdzono, iż wojewoda stać miał na czele województwa, a jego urząd pochodził z nominacji prezydenta na wniosek Rady Ministrów, który przedstawiał Minister Spraw Wewnętrznych. To jemu również podlegali wojewodowie pod względem osobowym, służbowo zaś, w zależności od sprawy, odpowiedniemu ministrowi (art. 8). W art. 9 po raz kolejny potwierdzona została podwójna funkcja urzędu wojewody – jako przedstawiciela rządu, który wykonuje zadania przekazane w rozporządzeniu lub zleconych przez rząd i jako szefa administracji ogólnej³⁸.

Uregulowania dotyczące wojewody jako przedstawiciela rządu znajdowały się od art. 10 do art. 26. Zgodnie z art. 10 wojewoda miał prawo i obowiązek reprezentować rząd przy uroczystych wystąpieniach, pod warunkiem, że ten nie wysłał innego przedstawiciela, ustalania działania administracji na terenie danego województwa zgodnie z zasadniczą linią działalności rządu. W art. 11 wskazane zostało, że naczelnicy administracji niezespólonej na terenie województwa musieli konsultować z właściwymi wojewodami projekty swoich ogólnych zarządzeń, bądź takich, które były znaczące dla polityki rządu na terenie danego województwa³⁹.

Wojewoda posiadał również uprawnienia nadzorczo-ingerencyjne. Co więcej, w przypadku zagrożenia interesu publicznego, mógł on osobiście doglądać toku spraw wskazanych instytucji, o ile nie był to zakład naukowy lub przedsiębiorstwo państwowe. Do kompetencji wojewody w dalszym ciągu przysługiwało prawo do organizacji cyklicznych spotkań naczelników władz i urzędów z danego województwa⁴⁰.

Rozporządzenie przyznawało również wojewodzie możliwość do osobistej partycypacji we wszystkich posiedzeniach kolegialnych organów administracyjnych, które działały na terenie danego województwa, jak również mógł im przewodniczyć⁴¹.

Zgodnie z rozporządzeniem wojewoda miał czuwać nad odpowiednim uwzględnieniem kwestii obrony państwa przez całą administrację, inicjować oraz kierować współpracą czynników społecznych w akcji obrony kraju, przysposobienia wojskowego oraz sprawowania opieki nad wojskowymi, a także czuwać z wojskowymi władzami nad uwzględnianiem interesów gospodarczych zarówno województwa, jak i poszczególnych mieszkańców. Na podstawie art. 25 wojewodzie zostały przekazane szczególne uprawnienia, w sytuacji częściowej bądź całkowitej mobilizacji⁴².

³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928 nr 11 poz. 86, dalej jako „Rozporządzenie o organizacji i działaniu administracji ogólnej”.

³⁹ Rozporządzenie o organizacji i działaniu administracji ogólnej.

⁴⁰ K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody...*, s. 13, Rozporządzenie o organizacji i działaniu administracji ogólnej.

⁴¹ Rozporządzenie o organizacji i działaniu administracji ogólnej.

⁴² Tamże.

Do rozporządzenia Prezydenta Mościckiego wydane zostało ponad 400 aktów wykonawczych mających na celu kształtowanie administracji ogólnej na obszarze danego województwa w sposób systemowy.

W 1935 roku doszło do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, która ze względu na miesiąc uchwalenia nazywana jest Konstytucją kwietniową, która przyniosła centralizację ustroju zgodnie z polityką Sanacji⁴³. Zgodnie z art. 72 administracja państwowa została służbą publiczną, w skład której wchodziła administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy. Wojewoda stał na czele wydziału wojewódzkiego, który był organem wykonawczym w województwie. Dzięki nowej Konstytucji pozycja wojewody uległa jeszcze większemu wzmocnieniu⁴⁴.

Nie da się ukryć, że pole decydowania publicznego wojewody w dwudziestolecu międzywojennym było bardzo szerokie. Można wskazać następujące obszary: decydowanie rządowe, polityczne, wykonawcze związane ze stosowaniem przepisów prawnych, zarządcze, personalne, nadzorcze oraz strategiczne.

Podsumowując, wojewoda w okresie dwudziestolecia międzywojennego osiągnął wysoką pozycję, zarówno jako przedstawiciel rządu, jak i jako szef administracji ogólnej. Można powiedzieć, że w krótkim czasie został jedną z kluczowych postaci w aparacie administracyjnym, a jego władza w pewnym stopniu decydowała o trwałości funkcjonowania administracji terenowej.

3. Wojewoda po II wojnie światowej

3.1. Wojewoda w latach 1944-1950

Tworzenie struktur władzy państwowej na ziemiach polskich rozpoczęło się jeszcze na przełomie 1943, a 1944 roku. Wówczas powołano Krajową Radę Narodową (KRN), a także powstał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN). Co ciekawe, podstawą do działania obydwóch ciał była Konstytucja marcowa. W Manifestie PKWN podkreślono, że „ani chwili na ziemi polskiej, uwolnionej od najazdu niemieckiego, nie może działać żadna inna administracja prócz polskiej”⁴⁵.

Dnia 15 sierpnia 1944 roku Krajowa Rada Narodowa (KRN) wydała ustawę, zgodnie z którą dekrety z mocą ustawy mogły być wydawane we wszystkich sprawach, dla których formę ustawową przewidywała Konstytucja marcowa. W kwestii omawianego zagadnienia działanie to było o tyle istotne, że pozwoliło na organizowanie administracji. Już 6 dni później, 21 sierpnia wydany został dekret PKWN o trybie powołania władz administracji I-ej i II-ej instancji. Zgodnie jego art. 1 władzę wykonawczą administracji ogólnej II instancji sprawował Urząd Wojewódzki. Na jego czele stał wojewoda, którego mianował i odwoływał PKWN na podstawie

⁴³ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 78.

⁴⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.

⁴⁵ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, [w:] „Rocznik Lubelski” 1959, nr 2, s. 10, https://www.bazhum.muzhp.pl/media/files/Rocznik_Lubelski/Rocznik_Lubelski-r1959-t2/Rocznik_Lubelski-r1959-t2-s7-14/Rocznik_Lubelski-r1959-t2-s7-14.pdf, [dostęp: 15.04.2023 r.].

wniosku Kierownika Resortu Administracji Publicznej oraz opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej (WRN). W związku z zajmowanym stanowiskiem wojewoda był również pełnoprawnym członkiem WRN⁴⁶.

Po 1944 roku wojewoda utrzymał uprawnienia, które zawarte były w wielokrotnie nowelizowanym rozporządzeniu prezydenta z 1928 roku, a także z innych aktów wykonawczych, o ile te nie były sprzeczne z nowymi aktami prawnymi. Zatem nadal był on szefem administracji ogólnej oraz przedstawicielem rządu, jednak obie te kompetencje inaczej były realizowane w Polsce Ludowej⁴⁷.

Urząd wojewody nie cieszył się przywróceniem po wojennej przerwie zbyt długo. Już w marcu 1950 roku został zlikwidowany na mocy ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Przebudowano wówczas administrację terenową na wzór radziecki.

Słowem podsumowania, pozycja wojewody w okresie 1944-1950 uległa ograniczeniu. Jako przykład podać tu można wspomniane w pracy sprawy personalne. Jednak faktyczna pozycja wojewody nie została diametralnie zmieniona. Nadal mógł realizować szereg działań bez zaciągania opinii rad narodowych ze względu na ich słabość instytucjonalną i intelektualną. Nie da się ukryć, że model administracji publicznej po 1944 roku był podobny do modelu występującego w II Rzeczypospolitej, tylko gorszym jakościowo. Zmiany wprowadzone w 1950 roku zlikwidowały urząd wojewody, jednak taki stan rzeczy nie utrzymał się przez długi okres czasu, bowiem już w latach siedemdziesiątych XX w. dokonano kolejnych zmian ustrojowych, czego skutkiem była restytucja omawianego urzędu⁴⁸.

3.2. Wojewoda w latach 1973-1989

Początek lat siedemdziesiątych XX w. był okresem kolejnych zmian ustrojowych. Szczególnie istotna dla nurtu rozważań była ustawa z dnia 22 listopada 1973 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ jej skutkiem była konstytucjonalizacja omawianego urzędu. Na podstawie art. 1 pkt 3 wspomnianej ustawy art. 42 Konstytucji otrzymał bowiem nowe brzmienie, według którego „terenowymi organami administracji państwowej oraz organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych są: wojewodowie, prezydenci miast lub naczelnicy miast, naczelnicy powiatów, naczelnicy dzielnic i naczelnicy gmin”⁴⁹.

Dnia 28 maja 1975 roku, na mocy ustaw o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, rozpoczął się kolejny etap reformy państwa. Zgodnie z nią od 1 czerwca 1975 roku przestał obowiązywać

⁴⁶ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz.U. 1944 nr 2 poz. 8, dalej jako „Dekret PKWN o powoływaniu władz”.

⁴⁷ K. Mroczyńska, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 93.

⁴⁸ Tamże, s. 105-113.

⁴⁹ Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1973 nr 47 poz. 275.

trójstopniowy podział administracyjny⁵⁰. Wraz z ustawą zmieniającą podział administracyjny zmieniona została również, po raz kolejny, ustawa o radach narodowych.

Terenowe organy administracji państwowej, zgodnie z art. 48 ust. 1 zmienionej ustawy o radach narodowych, miały działać zgodnie z zasadą legalizmu oraz w kierunku, który wyznaczyły im organy nadrzędne. Zgodnie z ust. 2, do omawianych organów należały sprawy, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Uszczegółowienie tego przepisu znalazło się w art. 49, gdzie zostały wskazane najważniejsze kompetencje wojewodów. Mieli oni podejmować czynności dążące do realizacji zadań, które wynikały „z planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju”, opracowywać te plany i projektować budżety na podstawie wytycznych wskazanych przez rząd oraz odpowiadali za ich realizację i odpowiednie wykorzystywanie środków przeznaczonych na ten cel. Ponadto, pełnili funkcję koordynatora i kontrolera działań związanych z gospodarką terenową poprzez wydawanie zaleceń, które dotyczyły planu społeczno-gospodarczego danego województwa. Mieli również podejmować czynności wpływające na rozwój rolnictwa, zarówno uspołecznionego, jak i indywidualnego, w szczególności zadania zapewniające ochronę środowiska, przeciwpożarową i przeciwpowodziową. Do ich kompetencji należała również koordynacja działań związanych z rozwojem nauki, szkolnictwa wyższego oraz techniki, a także realizacja praw z dziedziny obronności i nadzorowanie działalności Milicji Obywatelskiej, również tej ochotniczej, w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa. Ostatnią wyszczególnioną kompetencją było wizytowanie zakładów karnych, w celu zaznajomienia się z panującymi tam warunkami. Zgodnie ze zmienioną ustawą wojewodowie mieli również możliwość wykonywać swoje zadania w ramach instytucjonalnej współpracy. Porozumienie to było zawierane w sprawie realizowania zadań, jak również sposobu ich finansowania i tworzenia jednostek organizacyjnych do ich wykonania, o ile takowe były potrzebne⁵¹.

W 1976 roku została rozszerzona Konstytucja o regulacje, które wiązały się z terenowymi organami administracji publicznej. W art. 51 zawarte zostało stwierdzenie, że wojewoda to terenowy organ administracji państwowej, który równocześnie jest organem wykonawczym i zarządzającym rady narodowej. Kolejny artykuł wyniósł do rangi konstytucyjnej konieczność działania przez wojewodę nie tylko na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, ale również zgodnie z kierunkiem, który obierają organy nadrzędne⁵².

⁵⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91.

⁵¹ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1975 nr 26 poz. 139.

⁵² Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r, Dz.U. 1976 nr 7 poz. 36.

W 1978 roku, w rozporządzeniu Rady Ministrów, nastąpiło doprecyzowanie funkcji wojewody. W preambule tego aktu wskazano, że wojewoda podczas zarządzania gospodarką narodową na terenie danego województwa miał kierować się „uchwałami Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, jako przewodniej siły politycznej społeczeństwa w budownictwie socjalistycznym”⁵³. Rozporządzenie z 1978 roku doprecyzowało również kwestię wojewody jako przedstawiciela rządu. Pełniąc tę funkcję miał on wykonywać zadania, które zlecił mu rząd, albo Prezes Rady Ministrów, a także koordynować działanie organów administracji na terenie województwa, aby ich działanie było zgodne z polityką państwa. Miał on koordynować prace przygotowujące organizację imprez i obchodów ogólnopolskich i reprezentować Prezesa Rady Ministrów podczas tych wydarzeń, a także podejmować działania, które były niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań przez jednostki państwowe, spółdzielcze i organizacje społeczne. Był też zobowiązany do przedkładania Prezesowi Rady Ministrów informacji i ocen, które ukazywały realizację zadań społeczno-gospodarczych⁵⁴.

W 1983 roku wydano nową, zdaniem doktryny kompromisową, ustawę o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Istotne zmiany w pozycji wojewody nastąpiły jednak 5 lat później, kiedy to w 1988 roku dokonano kolejnej zmiany przepisów. Wówczas dokonano rozszerzenia kompetencji wojewody. Do listy jego zadań dopisano między innymi zapobieganie klęskom żywiołowym, czy usuwanie ich skutków, jak również wykonywanie zadań doraźnych, które zlecał mu rząd. Był on również wyposażony w środki władcze – jeśli stwierdził, że w danej jednostce naruszane są przepisy miał wskazać jej kierownikowi termin, do kiedy ten ma usunąć daną nieprawidłowość⁵⁵.

Mimo wzrostu znaczenia wojewodów, nadal musieli oni podporządkowywać się wskazaniom rady narodowej. To przed nimi byli odpowiedzialni. Odpowiedzialność ta dotyczyła takich kwestii jak realizowanie planu społeczno-gospodarczego, planu zagospodarowania przestrzennego, czy też budżetu. Musieli oni również przedkładać WRN sprawozdanie ze swoich działań⁵⁶.

Ustawa z 1983 roku była ostatnią znaczącą regulacją dotyczącą urzędu wojewody w omawianym w tym podrozdziale okresie. Chociaż jego status w okresie Polski Ludowej stale się zmieniał – od urzędnika na wzór II Rzeczypospolitej, przez jego brak po jego restytucję w okrojonej formie – to dopiero upadek PRL doprowadził do poważnych zmian w funkcjonowaniu, nie tylko wojewody, ale całego systemu administracji publicznej. Podsumowując tę część pracy nie można pominąć oceny

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody, Dz.U. 1978 nr 2 poz. 4.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 1 lipca 1988 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183.

⁵⁶ K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 132-133.

przywróconego w latach siedemdziesiątych omawianego urzędu. Najlepiej w tym miejscu przytoczyć słowa Krystyny Szajdakowskiej, która już w 1984 roku stosunkowo ostro (jak na tamte czasy) wypowiadała się na ten temat. Twierdziła, że wojewoda jako przedstawiciel rządu nie należał do zbyt udanych konstrukcji prawnych, jego słabość nie była przypadkiem, tylko „stanowiła przykład szerszego zjawiska występującego w przepisach prawnych, praktyce administracyjnej, wreszcie mentalności osób mających wpływ na kształt prawa i jego stosowania”⁵⁷. Nie da się również ukryć, że w omawianym okresie ustawodawstwo, które odnosiło się do wojewodów, było niepełne oraz słabe pod względem jakościowym.

Podsumowanie

Wielowiekowa tradycja istnienia urzędu wojewody w Polsce pokazuje istotę tego urzędu dla funkcjonowania administracji. Od czasów pierwszych Piastów miał on dość szczególną rolę. Reformy Kazimierza Wielkiego pozwoliły na pewne ujednolicenie administracji krajowej, nie tak dawno jeszcze rozbitej przez rozdrobnienie feudalne. Okres Polski szlacheckiej ukazał spadek znaczenia tegoż urzędu, choć można było znaleźć pewne wyjątki w zakresie praw czy obowiązków. Strata przez Polaków własnego państwa sprawiła, że wprowadzano obce systemy administracyjne. Chociaż w Księstwie Warszawskim był to urząd tylko honorowy, to jednak sama świadomość jego istnienia była mocno zakorzeniona w naszej tradycji. Na pełny powrót wojewody musieliśmy czekać aż do odzyskania przez Polskę niepodległości. Ponowne powstanie państwa pozwoliło jeszcze raz wojewodzie zaistnieć jako ważnej osoby w administracji. Kolejna wojna światowa doprowadziła do zmian. Komuniści, którzy opanowali kraj, na pewien okres zlikwidowali ten urząd. Pewne korekty w podziale administracyjnym sprawiły, że ponownie możemy mówić o urzędzie wojewody. Pozostał on z nami do dnia dzisiejszego, pomimo przemian politycznych po 1989 roku.

Bibliografia

- Chmaj M., *Geneza urzędu wojewody*, [w:] *Status prawny wojewody* (red.) M. Chmaj, wyd. 1, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 2005.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz.U. 1944 nr 2 poz. 8.
- Dookoła spraw administracyjnych. Organizacja władz administracyjnych, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1923, nr 27, s. 353(9).
- Gałędek M., *Pozycja ustrojowa wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu w latach 1919-1928*, [w:] „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2012, t. XI.

⁵⁷ K. Szajdakowska, *Wojewoda jako przedstawiciel Rządu*, „Materiały szkoleniowe” nr 51, do użytku wewnętrznego, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1948, s. 13, [za:] K. Mrocza, *Ewolucja pozycji wojewody...*, s. 127.

- Góralski Z., *Urzędy w dawnej Polsce*, Wydawnictwo Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1983.
- Honik Z., *Urząd podwojewódzkiego w Wielkim Księstwie Litewskim. Studium historyczne*, Wydawnictwo: Wydawnictwa Towarzystwa Pomocy Naukowej im. E. E. Wróblewskich, Wilno 1935.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski, Wilno 1924.
- Koneczny F., *Wojewoda, kasztelan, starosta w dawnej Polsce*, [w:] „Gazeta Administracji”, Warszawa 1938, nr 7.
- Konieczny A., *Historia administracji na ziemiach polskich. Wybór źródeł*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Korobowicz A., Witkowski W., *Ustrój i prawo na ziemiach polskich od rozbiorów do odzyskania niepodległości*, wyd. 2, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Lublin 1996.
- Kromer M., *Polska czyli O położeniu, ludności, obyczajach, urządach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie*, Źródło drukowane (reprint), Olsztyn 1984.
- Mroccka K., *Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2020.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1975 nr 26 poz. 139.
- Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 1 lipca 1988 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183.
- Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r, Dz.U. 1976 nr 7 poz. 36.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. 1, Wydawnictwo Drukarnia „Współczesna”, Warszawa 1923.
- Orzeł J., *Historia – tradycja – mit w pamięci kulturowej szlachty Rzeczypospolitej XVI-XVIII wieku*, Wydawnictwo Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie Warszawa 2016.
- Przygodzki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wydawnictwo: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928 nr 11 poz. 86.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody, Dz.U. 1978 nr 2 poz. 4.
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. "o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji", Dz.U. 1919 nr 90 poz. 490.
- Sienkiewicz W., *Mały słownik historii Polski*, wyd. 1, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.
- Ustawa przechodnia z dnia 18 V 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 III 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 44, poz. 268.
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65 poz. 395, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1973 nr 47 poz. 275.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, [w:] „Studia Prawa Publicznego”, Poznań 2021, nr 3(35).

Źródło internetowe

- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, [w:] „Rocznik Lubelski” 1959, nr 2, s. 10, https://www.bazhum.muzhp.pl/media/files/Rocznik_Lubelski/Rocznik_Lubelski-r1959-t2/Rocznik_Lubelski-r1959-t2-s7-14/Rocznik_Lubelski-r1959-t2-s7-14.pdf, [dostęp: 15.04.2023 r.].

Współczesne znaczenie prawa w bezpieczeństwie państwa

Katarzyna Matoga¹, Marcin Kosiec²

Wstęp

Bezpieczeństwo jest to tak ważne w naszym życiu słowo, bez którego nasza ludzka egzystencja byłaby zapewne dużo krótsza i przepełniona przykrymi wydarzeniami. Bezpieczeństwo z łaciny oznacza „bez pieczy”. Co dziś możemy definiować jako bez opieki. Więc czym tak naprawdę jest dzisiejsze bezpieczeństwo? Otóż jest poczuciem braku zagrożenia oraz spokoju w różnych dziedzinach życia.

W dzisiejszych czasach szczególnie możemy zaobserwować jak ważną rolę w społeczeństwie odgrywa bezpieczeństwo. Zamieszki pod granicą polsko-białoruską które rozpoczęły się w czerwcu 2021 roku, oraz obecnie trwająca wojna na Ukrainie pokazuje nam jak ważne jest to, aby czuć się bezpiecznie w granicach własnego państwa.

1. Bezpieczeństwo Narodowe

Możemy definiować jako pewien stan wprowadzający porządek wewnętrzny jak i zewnętrzny państwa przez szereg działań militarnych gospodarczych, ekonomicznych itp. Bezpieczeństwo Narodowe skupia w sobie wiele obowiązków i działań na rzecz dobra ogółu społeczeństwa i ściśle współpracuje z bezpieczeństwem wewnętrznym jak i bezpieczeństwem zewnętrznym, organami ścigania, siłami wojskowymi i urzędami³.

2. Podział bezpieczeństwa państwa

Ekologiczne – jest trwałym procesem zmierzającym do właściwego funkcjonowania organizmów i środowiska.

Ekonomiczne – polega na rozwoju gospodarki i zaspokajaniu potrzeb ludzi.

Energetyczne – jest szczególnie ważnym aspektem bezpieczeństwa państwa, ponieważ energia jest podstawowym nośnikiem gospodarki i wpływa na wiele aspektów życia społecznego i ekonomicznego. Dlatego państwo powinno prowadzić

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

² Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

³ <https://www.cb.szczecin.pl/wpisy/blog-post/czym-jest-bezpieczenstwo-co-to-jest-system-bezpieczenstwa-narodowego/>, [dostęp: 13.04.2023 r.].

politykę energetyczną, która umożliwi zapewnienie stabilnych dostaw energii i minimalizowanie ryzyka zakłóceń w tym sektorze. Obejmuje to rozwijanie własnej infrastruktury energetycznej, a także współpracę z innymi krajami w celu zdywersyfikowania źródeł dostaw energii i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego dla państwa.

Informatyczne (cybernetyczne, teleinformatyczne) – jest ważnym zadaniem dla rządu i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Wymaga to odpowiedniej organizacji, szkolenia i wyposażenia sił bezpieczeństwa państwa w narzędzia i technologie informatyczne, a także stosowania skutecznych mechanizmów ochrony danych i systemów teleinformatycznych. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie cyberbezpieczeństwa i wymiana informacji o zagrożeniach są również ważnymi elementami ochrony bezpieczeństwa informatycznego państwa.

Kulturowe – jest zadaniem dla rządu, władz lokalnych oraz instytucji zajmujących się dziedzictwem kulturowym i ochroną zabytków. Wymaga to odpowiedniego finansowania i organizacji, a także edukacji i promocji wartości kulturowych państwa. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego i wartości kulturowych również jest ważnym elementem ochrony kulturowego bezpieczeństwa państwa.

Militarne – państwa prowadzą szkolenia i ćwiczenia wojskowe, modernizują swoje siły zbrojne, a także utrzymują i rozwijają różne formy obrony cywilnej. Państwa mogą również podpisywać umowy międzynarodowe w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa oraz współpracować z innymi państwami w celu zapewnienia swojego bezpieczeństwa.

Polityczne – w celu zapewnienia bezpieczeństwa politycznego państwa mogą prowadzić różnego rodzaju działania, takie jak monitorowanie sytuacji politycznej i społecznej, podejmowanie działań prewencyjnych w celu zapobiegania destabilizacji, wdrażanie skutecznych systemów prawa i porządku publicznego, a także tworzenie instytucji demokratycznych i wolnych mediów. Państwa mogą również współpracować z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego.

Socjalne – w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego państwa mogą prowadzić różnego rodzaju działania, takie jak wdrażanie programów socjalnych i zabezpieczeń społecznych, zapewnienie odpowiedniego poziomu opieki zdrowotnej, tworzenie programów i instytucji edukacyjnych, w tym szkół i uniwersytetów, a także promowanie kultury i sztuki poprzez organizowanie wydarzeń i wspieranie artystów. Państwa mogą również współpracować z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w celu wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa socjalnego.

Spoleczne – w celu zapewnienia bezpieczeństwa społecznego państwa mogą prowadzić różnego rodzaju działania, takie jak wdrażanie polityk społecznych i ekonomicznych, w tym programów pomocy społecznej i zabezpieczeń socjalnych, poprawa jakości edukacji i szkoleń, wdrażanie programów integracyjnych dla mniejszości etnicznych i religijnych, zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez

wzmocnienie organów bezpieczeństwa państwa, a także promowanie dialogu społecznego poprzez organizowanie spotkań, debat i innych działań⁴.

3. Funkcję bezpieczeństwa państwa

Obronna – Chroniąca ciągłości granic przed najazdami, oraz ochrona życia i zdrowia obywateli podczas najazdu wrogich państw.

Opiekuńcza – Państwo polskie ma troszczyć się o dobro swoich obywateli.

Ochrona mienia – Są to wszelakie działania przeciwdziałające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, niewpuszczaniu osób na teren, do którego nie są uprawnione, oraz działania przeciwdziałające powstaniu szkód.

Ochrona obywateli – Jest to obrona i przestrzegania godności oraz szeregu praw i obowiązków obywatela.

Budowanie pozycji państwa na arenie międzynarodowej – Ma na celu zwiększenie jego wpływów i prestiżu wśród innych państw oraz zwiększenie swojego bezpieczeństwa poprzez rozwijanie relacji z innymi krajami.

Ochrona suwerenności – Polega na zapewnieniu niepodległości państwu wobec innych państw oraz na zachowaniu pełnej kontroli nad własnym terytorium, rządem, ludnością i kulturą.

Niezawisłości państwa – Stan, w którym państwo ma pełną kontrolę nad swoim terytorium, suwerenność i niepodległość⁵.

4. Organy do Spraw bezpieczeństwa

Prezydent RP

1. Czuwa nad respektowaniem konstytucji;
2. Stoi na straży ciągłości terytorium;
3. Broni suwerenności narodu;
4. Zatwierdza strategię bezpieczeństwa;
5. Dbą o interesy Państwa polskiego;
6. Zatwierdza ustawy.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

1. Usuwa znamiona klęsk żywiołowych;
2. Dzieli administracyjnie państw;
3. Kontroluje administrację rządową.

⁴ J. Gryz, W. Kitler, *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, https://www.researchgate.net/publication/330015372_Identyfikacja_klasyfikacja_podzial_i_uzasadnienie_pojecia_istoty_skladnikow_i_zakresu_bezpieczenstwa_panstwa_narodowego_red_JGryz_WKitler, [dostęp: 14.04.2023 r.].

⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 22-23.

Prezes Rady Ministrów

1. Powołuje i odwołuje wojewodę na wniosek MSWiA
2. Kontroluje pracę ministrów
3. Wydaje rozporządzenia

Rada Ministrów

1. Zapewnienie wsparcia w różnych dziedzinach życia;
2. Zapewnia wykonanie ustawy;
3. Wydaje rozporządzenia;
4. Kontrola pracy organów administracji rządowej;
5. Ochrona interesu skarbu państwa;
6. Uchwala projekt budżetu państwa.

Wojewoda

1. Jest przewodniczącym zarządzania kryzysowego na terenie wojewoda;
2. Monitoruje zagrożenia występujące na jego terenie;
3. Nadzoruje jednostki samorządu terytorialnego;

Burmistrz/Wójt

1. Zarządza sytuacjami kryzysowymi na terenie gminy;
2. Monitoruje i reaguje zagrożenia występujące na jego terenie;
3. Monitoruje pracę urzędników;
4. Wykonuje szereg działań mających na celu poprawę jakości obszarów gminnych.

Służby dające bezpieczeństwo państwa

- a) Policja;
- b) Wojsko;
- c) Straż pożarna;
- d) Agencja bezpieczeństwa wewnętrznego;
- e) Agencja wywiadu;
- f) Agencja kontr wywiadu⁶.

5. Przepisy dające bezpieczeństwo**Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**

Jest to kluczowy dokument w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa polskiego. Sporządzana jest co 4 lata. Prezydent RP zatwierdza ją bądź odrzuca na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W tym dokumencie zawarte są cele, do których państwo będzie dążyć przez najbliższe lata, aby jego obywatele żyli w wolnym i bezpiecznym kraju.

Najważniejsze cele tej strategii to:

1. Nieprzerwalność ciągłości granicy państwa

⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/instytucje-i-sluzby>, [dostęp: 15.04.2023 r.].

2. Zagwarantowanie suwerenności państwa polskiego;
3. Zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom;
4. Dbanie o środowisko naturalne;
5. Pomoc w resorcie gospodarki;
6. Czynne kształtowanie stosunków międzynarodowych;
7. Poszanowanie i ochrona dziedzictwa narodowego⁷.

Konstytucja RP

Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej jest najwyższym aktem prawnym w Polsce. Zawiera XIII rozdziałów co daje 243 artykuły. Zostały w nich zawarte wszelkie prawa i obowiązki państwa i obywateli, zagwarantowania bezpieczeństwa, zasady funkcjonowania i powoływania parlamentu, została uwzględniona kwestia sądów oraz roli samorządu terytorialnego i wiele innych ważnych kwestii dotyczących funkcjonowania państwa polskiego. Konstytucja ta obowiązuje od 02.04.1997 roku – do dziś⁸.

Ustawa o Policji

Ustawa ta powstała w kwietniu 1990 roku. Uwzględnione zostały w niej: aspekty powoływania do służby policjantów, kwestia odejścia na emeryturę, zakres obowiązków, przymus kontroli respektowania obowiązującego prawa na terytorium państwa polskiego, zakres awansu na wyższy stopień, opis struktury organizacyjnej jednostki⁹.

Ustawa o obronie Ojczyzny

Ustawa z 11.03.2022 r. regulująca sprawy obronności granic państwa polskiego, sposób powoływania do służby, strukturę organizacji, zadania, obowiązki, przywileje, opis struktury organizacyjnej itp. Ustawa ta powstała na potrzeby obrony państwa polskiego ze względu na w ten czas obecną sytuację na kontynencie europejskim tuż obok granic państwa Polskiego¹⁰.

Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

Ustawa pochodzi z 5 lipca 2018 roku dotyczy bezpieczeństwa w połączeniach sieciowych. Zostało w niej zawarte zapewnienie kluczowych usług cyfrowych poprzez systemy bezpiecznego korzystania z możliwości sieci. Ustawa mówi również o zabezpieczeniu baz danych, chmur, aplikacji oraz o ochronie danych osobowych. W związku z nasileniem się niebezpieczeństw w sieciach internetowych państwo

⁷ Strategia_Bezpieczeństwa_Narodowego_RP_2020.pdf (bbn.gov.pl), [dostęp: 12.04.2023 r.].

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 171 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, (t.j. Dz.U. 2022 r., poz. 2305 ze zm.).

polskie, aby zapewnić ochronę i bezpieczeństwo swym obywatelom uwzględnia nowe problemy i daje ich rozwiązania w tej ustawie¹¹.

Wnioski

Prawo w bezpieczeństwie Państw ma ogromne znaczenie, ponieważ jest punktem wyjściowym do zapewnienia ładu w obecnych czasach. Bezpieczeństwo odgrywa czołową rolę w państwie Polskim. Atak Rosji na Ukrainę doprowadził do masowego przewozu uchodźców wojennych do państwa Polskiego lub jego granice. Organy bezpieczeństwa państwa spełniły swoje obowiązki wzorowo zapewniając bezpieczeństwo nie tylko swym obywatelom, lecz także ludności Ukraińskiej. Liczne próby przedostania się przez polską granicę uchodźców przebywających na terenie Białorusi, którzy okazywali jawną agresję również w porę zostały stłumione. Ogół norm prawnych powstałych dla zrównoważenia życia na terenie kraju które są wyżej wymienione przyczyniły się do tego, aby bezpieczeństwo naszego państwa w kryzysowych sytuacjach nie zostało przerwane, a było to możliwe dzięki mobilizacji służb oraz pracy sejmu i senatu nad odpowiednimi ustawami, które umożliwiły służbą działanie na rzecz nieprzerwalnie panującego poczucia bezpieczeństwa w obrębach państwa polskiego.

Bibliografia

- Gryz J., Kitler W., *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 22-23.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, (t.j. Dz. U. 2022 r., poz. 2305 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 913 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 171 ze zm.).

Źródła internetowe

- <https://www.cb.szczecin.pl/wpisy/blog-post/czym-jest-bezpieczenstwo-co-to-jest-sys-tem-bezpieczenstwa-narodowego/>, [dostęp: 13.04.2023 r.].
- <https://www.gov.pl/web/mswia/instytucje-i-sluzby>, [dostęp: 15.04.2023 r.].
- https://www.researchgate.net/publication/330015372_Identyfikacja_klasyfikacja_podzial_i_uzasadnienie_pojecia_istoty_skladnikow_i_zakresu_bezpieczenstwa_panstwa_narodowego_red_JGryz_WKitler, [dostęp: 14.04.2023 r.].
- Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (bbn.gov.pl), [dostęp: 12.04.2023 r.].

¹¹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 913 ze zm.).

Prawo dostępu do informacji publicznej w praktyce samorządu terytorialnego

Emilia Pluta¹

Wstęp

Jawność i transparentność życia publicznego stanowią jedne z podstawowych zasad funkcjonowania współczesnych państw. Przejawem realizacji tego postulatu jest zapewnienie podmiotom zainteresowanym dostępu do danych publicznych o działalności organów władzy publicznej. Szczególnie ważne wydaje się to w jednostkach samorządowych, które wykonują zadania publiczne widoczne w codziennym życiu każdego obywatela.

Lecz czym jest informacja publiczna? Definicję legalną informacji publicznej ujęto w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tą definicją informacją publiczną jest informacja o sprawach publicznych, która podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w wyżej wymienionej ustawie². W orzecznictwie wskazuje się, że informacja publiczna jest informacją związaną z szeroko rozumianym funkcjonowaniem władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne³. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) w Olsztynie w jednym z wyroków wskazał, iż pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty odnoszące się do spraw publicznych uznawanych jako działalność organów władzy publicznej, samorządów gospodarczych i zawodowych, a także osób i jednostek wykonujących zadania władzy publicznej i gospodarujących mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa⁴. Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wskazują, że definicja zawarta w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie jest kompletna. Krytyczne opinie pojawiają się także ze względu na definiowanie tego pojęcia przez ustawodawcę.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm., dalej – u.d.i.p.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd.7, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 251.

⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r., II SAB/OI 100/21, LEX nr 3247482.

Posługuje się on terminem „sprawy publiczne”. Mamy więc w takim przypadku do czynienia z błędem logicznym *ignotum per ignotum*. Wyjaśnienie pojęcia nieznanego – informacji publicznej – przez użycie innego pojęcia nieznanego – sprawy publicznej. Przez sprawę publiczną możemy rozumieć działalność władzy publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych, służących ogółowi lub podjętych w celu rozdysponowania majątku publicznego. Wyznacznikiem jest więc publicznoprawny charakter takich działań⁵.

Prawo do informacji publicznej zostało unormowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w przepisie art. 61, zgodnie z którym, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁶. Takie uregulowanie gwarantuje obywatelom udział w życiu publicznym. Zawarcie prawa do informacji w polskiej ustawie zasadniczej, wskazuje jak ważnym zagadaniem dla ustawodawcy jest zapewnienie obywatelom polskim prawa do jawności życia publicznego i funkcjonowania państwa. Zamieszczenie prawa do informacji w Konstytucji zdecydowanie podnosi jego rangę i tym samym otacza go specjalną ochroną⁷. Uszczegółowieniem prawa do informacji publicznej jest ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej⁸. Określa ona tryb i zakres udostępniania informacji publicznej.

1. Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej

Krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa do informacji publicznej w art. 61 Konstytucji został ograniczony do obywateli, jednak ustawodawca zdecydował się poszerzyć krąg podmiotów którym prawo to przysługuje. W ustawie o dostępie do informacji publicznej przyznał to uprawnienie wszystkim, a więc obok obywateli o udzielenie informacji publicznej mogą ubiegać się cudzoziemcy oraz apatrydzi. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) pod pojęciem „każdy” należy rozumieć zarówno osoby fizyczne, prawne jak i jednostki organizacje, które nie posiadają osobowości prawnej⁹.

⁵ A. Piskorz-Ryń, *Pojęcie informacji publicznej – ustalenia definicyjne*, [w:] J. Wyporska - Frankiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019 r., s. 15.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

⁷ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7-8, s. 35-43.

⁸ u.d.i.p.

⁹ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r. I OSK 2296/16, LEX nr 2472150.

Otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznych ustawodawca zawarł w art. 4 u.d.i.p. Krąg podmiotów został zakreślony przez posłużenie się kryterium wykonywania władzy publicznej i zadań publicznych. Do podmiotów zobowiązanych zalicza się m.in. organy władzy państwowej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

2. Jakie dane podlegają udostępnieniu?

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera w swojej treści katalogu zamkniętego danych, które można uznać za informacje publiczne podlegające udostępnianiu. Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia jedynie przykładowe kategorie informacji publicznej do których każdy uprawniony ma dostęp. Wymienienie przykładowych rodzajów informacji usprawnia etap każdorazowego badania przez organ, czy daną informację należy uznać za publiczną. Niedopuszczalne jest przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie ma przymiotu informacji publicznej. Ustawodawca wyodrębnił w ustawie pięć podstawowych kategorii informacji, które w praktycznym stosowaniu wymagają uszczegółowienia, są to: informacje związane z polityką kraju, związane z organizacją prawną podmiotów, związane z zasadami ich funkcjonowania, dane publiczne oraz informacje o majątku publicznym. Za przykładowe informacje publiczne należy uznać m.in. wnioski składane w ramach postępowania planistycznego¹⁰, informacje dotyczące umów zawartych w zakresie obsługi prawnej¹¹, informacja o zużyciu wody przez podmiot publiczny¹², wysokość wynagrodzeń wszystkich pracowników finansowanych ze środków publicznych, w tym również nagród¹³.

3. Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej na szczeblu samorządu terytorialnego – formy realizacji w praktyce

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że udostępnienie informacji następuje we wskazanych w ustawie formach. Przepis art. 7 ust. 1 wylicza, że dostęp następuje w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznych (dalej BIP), udostępnienia na wniosek oraz wyłożenia w powszechnie dostępnym miejscu lub poprzez terminale informacyjne (infomaty). Oprócz tych trzech form prawo to realizuje się także przez wstęp na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów, zamieszczenie informacji w portalu danych, transmisję

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r., II SAB/Wa 713/21, LEX nr 3361075.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2016 r., II SAB/Łd 170/16, LEX nr 2105527.

¹² Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., I OSK 2635/15, LEX nr 2346697.

¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 maja 2021 r., II SAB/Sz 46/21, LEX nr 3197317.

obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz jawność gospodarki budżetowej gminy.

3.1. Wstęp na posiedzenia organów stanowiących i komisji jednostek samorządu terytorialnego

Prawo wstępu na posiedzenia organów stanowiących i komisji jednostek samorządu terytorialnego wydaje się być najbardziej bezpośrednią formą uzyskiwania informacji publicznej. Osoba zainteresowana uzyskaniem takich informacji może osobiście uczestniczyć w posiedzeniach takich organów. Kwestia wstępu na posiedzenia organów stanowiących i komisji jednostek samorządu terytorialnego została uregulowana już w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 61 ust. 2 ustrojodawca przyznaje prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu¹⁴. Umieszczenie tego przepisu w Konstytucji wskazuje na szczególny charakter, zaraz obok dostępu do dokumentów, tej właśnie formy uzyskiwania informacji o działalności samorządu.

Podobną regulację zawiera ustawa o dostępie do informacji publicznej. W art. 18 u.d.i.p. ustawodawca stwierdza, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne¹⁵. Przepisy u.d.i.p. określają, że takie samo prawo przysługuje w przypadku posiedzeń kolegialnych organów pomocniczych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów. Wyjątkiem jest jednak unormowanie, iż jawność i dostępność może zostać ograniczona, jeżeli stanowi tak przepis ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

Powyższa zasada dostępu do posiedzeń organów stanowiących pochodzących z wyborów oraz organów pomocniczych została powtórzona w samorządowych ustawach ustrojowych. Uprawnienie do wstępu na posiedzenia organów i ich komisji wynika odpowiednio z art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Przepisy te stanowią: „Jawność działania organów gminy (powiatu, województwa) obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia jej (jego) komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy (powiatu, województwa) i komisji rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa)”¹⁶.

¹⁴ Konstytucja RP.

¹⁵ u.d.i.p.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. – dalej u.s.g., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm. – dalej u.s.p., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm. – dalej u.s.w.

Umożliwienie obywatelom wstępu na posiedzenia organów stanowiących i komisji jednostek samorządu terytorialnego, a zatem jawność ich obrad, jak podnosi się w orzecznictwie ma wpłynąć na rzetelność procesu podejmowania rozstrzygnięć¹⁷. Jednak prawo wstępu na posiedzenia nie ogranicza się jedynie do jawności obrad i dyskusji, ale obejmuje również jawność głosowań przy podejmowaniu uchwał, ile dane głosowanie nie posiada klauzuli utajnienia¹⁸.

Konstytucyjne prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów powszechnych przewiduje także uprawnienie do rejestracji dźwięku i obrazu. Oznacza to, że każdy obywatel ma prawo do rejestracji dźwięku lub obrazu posiedzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a następnie rozpowszechniać uzyskany materiał, np. w Internecie. Kolizją jaka może powstać jest rozpowszechnianie wizerunku danej osoby. Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej występuje ograniczenie do uzyskania informacji na postawie ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorstwa. Jednak radni jako funkcjonariusze publiczni nie są objęci taką ochroną i nie mogą zakazać rejestrowania obrazu czy dźwięku pod pretekstem ochrony ich wizerunku¹⁹.

3.2. Transmitowanie obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Ustawy samorządowe gwarantują dostęp do informacji publicznej przez udostępnianie protokołów z posiedzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 19 u.d.i.p. zobowiązuje kolegialne organy pochodzące z powszechnych wyborów do sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady²⁰. W uzasadnieniu do ustawy z 11 stycznia 2018r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych nie odnajdziemy stanowiska projektodawcy czy transmisja zastępuje sporządzanie protokołów z posiedzeń organów stanowiących²¹. Pomimo wprowadzenia regulacji

¹⁷ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r. II SA/Gd 1529/02, LEX nr 698238.

¹⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2011 r. II SA/Go 105/11, LEX nr 785711.

¹⁹ S. Muszyński, *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, <https://wspolnota.org.pl/news/mieszkancy-i-ich-prawa-na-sesji-rady-lub-posiedzeniu-komisji>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

²⁰ u.d.i.p.

²¹ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

związanych prowadzeniem i udostępnianiem transmisji posiedzeń organów stanowiących wiele jednostek samorządu terytorialnego nadal sporządza protokoły z obrad swoich organów stanowiących.

Do 2018 r. w polskim systemie prawnym nie przywydywano transmisji obrad organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego. W praktyce jednak niektóre samorządy same decydowały się wprowadzić nagrywanie obrad i upublicznienie ich np. w lokalnych mediach czy serwisach internetowych. Przykładem takiego samorządu może być gmina Izabelin, która na swojej stronie internetowej zamieszczała nagrania, najpierw audio (od sesji z dnia 14 stycznia 2015 r.) a następnie audio i wideo (od sesji z dnia 26 października 2016 r.)²². Wraz z wejściem nowelizacji ustawy samorządowej nagrania z sesji rady gminy zamieszczane są na stronie BIP²³.

Nowelizacja wprowadzająca nakaz transmitowania realizuje postulat transparentności działania samorządów²⁴. Nie oznacza to jednak, że samorządy zostały zwolnione z obowiązku zapewnienia obywatelom dostępu do posiedzeń organów stanowiących w formie stacjonarnej²⁵.

3.3. *Jawna gospodarka budżetowa jednostek gminnych*

Przejawem jawności w administracji jest także jawność finansów samorządu gminnego²⁶. Gospodarka finansowa gminy jest jawna, co gwarantuje przepis art. 61 ustawy o samorządzie gminnym. Jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym, w tym także działań w tym zakresie samorządu gminnego²⁷. Opisuując jawność gospodarki budżetowej gminy nie sposób nie wspomnieć o regulacjach ustawy o finansach publicznych, gdyż jawność finansowa gminy jest konsekwencją zasady jawności finansów publicznych, wyrażonej w art. 33 ust. 1 u.f.p.²⁸. Dostęp do informacji o majątku publicznym, w tym majątku gminy, gwarantuje także art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p.²⁹, który za informację publiczną uznaje między innymi informację o majątku jednostek samorządu terytorialnego.

²² <https://www.gmina.izabelin.pl/145,nagrania-sesji-rady-gminy?page=1>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

²³ <http://www.bip.izabelin.pl/art,795,protokoly-i-nagrania-z-sesji>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

²⁴ W. Wycichowski, *Nowe uprawnienia, nowe obowiązki – nowe otwarcie w samorządach?*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 2, tom 19, s. 68.

²⁵ A. Kudra-Ostrowska, *Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin w nowej kadencji JST*, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-14-transmitowanie-i-nagrywanie-obrad-rad-gmin-w-nowejkadencji-jst>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

²⁶ M. Ulasiewicz, *Zasada jawności administracyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 237.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r. I GSK 688/18, LEX nr 3187965.

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm. – dalej: u.f.p.

²⁹ u.d.i.p.

Zasada jawności budżetowej realizowana jest poprzez jawność debat budżetowych, a także debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetu. Zapewniają to normy zawarte w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. Debaty te odbywają się na posiedzeniach organów stanowiących gminy, na które obywatele mają swobodny wstęp a także zapewnioną transmisję obrad. Przepisy ustawowe zobowiązują organ wykonawczy do przedstawienia rocznego sprawozdania z wykonania budżetu jednostki do 31 marca roku następującego po roku budżetowym (art. 267 u.f.p.). Postulat jawności gospodarki budżetowej realizowany jest także poprzez jawne i imienne głosowanie w przedmiocie przyjęcia uchwały budżetowej oraz udzielenia absolutorium wójtowi z jego wykonania. Do urzeczywistniania zasady jawności na szczeblu lokalnym przyczynia się także wieloletnia prognoza finansowa gminy³⁰. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 u.f.p. przeprowadza się jawną debatę nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Jednostki gminne są zobowiązane do ogłoszenia uchwały budżetowej oraz sprawozdania z jego wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, zgodnie z art. 61 ust. 2 u.s.g. Po przedstawieniu projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej, jawnej debacie a także podjęciu uchwały budżetowej gminy przychodzi czas na jej ogłoszenie. Ogłoszenie stanowi prawny obowiązek, który tym samym realizuje zasadę jawności. Pomimo tego, iż uchwała musi zostać ogłoszona nie jest to obowiązek *sine qua non* jej obowiązywania, gdyż budżet gminy nie jest aktem prawa miejscowego³¹.

Jawność gospodarki budżetowej gminy zapewniona jest także poprzez udostępnianie informacji i dokumentów w szczególności protokołów z posiedzeń organów gminy i jej komisji dotyczących gospodarki finansowej gminy. Dostęp do dokumentów urzędowych stanowi jedną z form dostępu do informacji publicznej przewidzianą w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz jest zagwarantowany regulacjami konstytucyjnymi.

3.4. Bezwnioskowe formy udostępniania informacji publicznych

Podawanie informacji publicznych przez organy samorządu terytorialnego bardzo często następuje z urzędu, w trybie bezwnioskowym. Jest to bardzo dogodna forma dostępu dla społeczeństwa, gdyż można się z nią zapoznać bez składania wniosku i oczekiwania na odpowiedź ze strony organu. Udostępnianie informacji publicznych przez organ władzy publicznej niekiedy wynika z obowiązku prawnego

³⁰ A. Piętak, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami budżetowymi* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015 r., s. 576-584.

³¹ J. Salachna, *1.2.2. Prace nad projektem oraz uchwalenie i ogłoszenie aktu budżetowego* [w:] *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 193-194.

wyrażonego w aktach generalnych prawa. Takie zobowiązanie określa zazwyczaj konkretne miejsce publikowania takich informacji lub ogólne stwierdzenie „podanie do publicznej wiadomości”. Udostępnianie informacji publicznej przez sam organ samorządu terytorialnego może nastąpić w kilku formach.

Najczęściej spotykaną formą udostępniania informacji publicznej z urzędu jest publikanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1 u.d.i.p. Biuletyn Informacji Publicznej stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Ujednolicony system stron BIP w założeniu ustawodawcy ma stanowić podstawowe źródło dostępu do informacji publicznej. Katalog informacji udostępnianych w BIP jest otwarty i rozszerzany o kolejne prawne zobowiązania wskazywane przez ustawodawcę w ustawach szczegółowych.

Realizacja prawnego obowiązku publikowania informacji w BIP pozostaje jednak w relacji z trybem wnioskowym dostępu do informacji publicznych, gdyż ogłoszenie takie zwalnia podmiot samorządu terytorialnego od obowiązku udostępniania tej samej informacji na wniosek podmiotu zainteresowanego³². Takie samo stanowisko prezentuje WSA w Szczecinie oraz wskazuje, że wniosek zainteresowanego może spowodować po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wyłącznie wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym³³.

Inną formą dostępu do informacji publicznej publikowanych przez organ samorządu terytorialnego jest sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Takim określeniem często pojawia się w aktach prawnych, zarówno na szczeblu ustawowym jak i uchwał organów stanowiących samorządów terytorialnych. W żadnej regulacji prawnej nie odnajdziemy wyjaśnienia tego pojęcia ani katalogu sposobów jakie należy uznać za zwyczajowo przyjęte. Podawanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty jest czynnością realizującą zasadę jawności prawa miejscowego, ale także zasadą dostępu do informacji publicznej. Ustawodawca powołuje się na publikowanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w odniesieniu do procedury tworzenia prawa miejscowego oraz informowania o obowiązujących regulacjach³⁴. Sposoby zwyczajowo przyjęte do publikowania informacji publicznej w danej jednostce samorządu terytorialnego przewidują zazwyczaj regulacje statutowe samorządów. Najczęściej spotykanym w aktach prawa miejscowego sposobem zwyczajowo przyjętym jest wywieszanie danych na tablicach informacyjnych,

³² K. Surmacz, *Biuletyn Informacji Publicznej jako zasadnicza forma udostępniania informacji publicznej w trybie bezwnioskowym*, [w:] *Україна в умовах трансформації міжнародної системи безпеки*, Lwów 2015, s. 132.

³³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2008 r. II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

³⁴ D. Zadworny, „Sposób zwyczajowo przyjęty” – rola i znaczenie w przekazywaniu informacji o prawie miejscowym dla społeczności lokalnej., „Ius et Administratio” 2014, nr 4, s. 68-69.

jednak warto pamiętać, że katalog sposobów zwyczajowo przyjętych nie został określony, a więc lokalne władze mogą przyjąć swój własny sposób np. podawanie informacji w lokalnym radiu czy telewizji.

3.5. Tryb wnioskowy dostępu do informacji publicznej

W kontrze do bezwnioskowego dostępu do informacji publicznej stoi tryb wnioskowy. Został on przewidziany przez ustawodawcę w art. 10 u.d.i.p. zgodnie z którym informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium jest udostępniana na wniosek. Coraz bardziej popularną i dobrą praktyką stosowaną przez samorządy terytorialne jest zamieszczanie informacji publicznych żądanych na wniosek na swoich stronach podmiotowych BIP. Organy władzy samorządowej tworzą rejestry wniosków o udzielenie informacji publicznej wraz z odpowiedziami. Tym samym powiększają bazę informacji publicznych.

Dostęp do informacji publicznej w trybie wnioskowym jest powiązany z koniecznością wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie, które jest częściowo sformalizowanym i uproszczonym postępowaniem administracyjnym regulowanym przez przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wniosek dotyczący udostępnienia informacji publicznej powinien w sposób jasny i precyzyjny określać zakres żądania. Ponadto wniosek o udzielenie informacji publicznej winien wskazywać sposób i formę, w jakiej wnioskodawca żąda udostępnienia informacji. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że podmiot zobowiązany nie dysponuje takimi środkami technicznymi. Wniosek o udzielenie informacji publicznej nie musi zawierać uzasadnienia, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 2 u.d.i.p. od wnioskodawcy nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu publicznych danych. Treść wniosku o udzielenie informacji publicznej ponadto powinna zawierać:

- imię i nazwisko wnioskodawcy – w przypadku, gdy nie następuje podejrzenie o odmowie dostępu do informacji publicznej może on pozostać anonimowy. W przypadku, gdy nałożona zostanie opłata za dostęp do informacji lub podjęte inne rozstrzygnięcie niż udzielenie informacji publicznej, wniosek powinien być podpisany;
- adres, na jaki informacja powinna być udzielona³⁵.

Wnioski

Dostęp do informacji publicznej jest prawem podmiotowym wszystkich jednostek, które mogą ubiegać się o przedłożenie im danych publicznych. Funkcjonując w życiu i przestrzeni publicznej wiele razy nie jesteśmy nawet świadomi, iż korzystamy z tego uprawnienia. Ogłoszenia na specjalnych tablicach czy znaki

³⁵ A. Piskorz-Ryń, *Zasady udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji...*, op. cit., s. 65.

informujące o wartości inwestycji są przejawem realizowania przez podmioty zobowiązane obowiązku udostępniania informacji publicznej. Informacje publiczne udostępnianie są w różnych formach zarówno w trybie wnioskowym jak i bez konkretnego żądania podmiotu uprawnionego do ich otrzymania. Duża ilość danych publicznych udostępniania jest w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest oficjalnym urzędowym publikatorem teleinformatycznym informacji publicznej. Podmiot uprawniony, aby uzyskać informację publiczną nieopublikowaną w BIP ma prawo złożenia wniosku o udostępnienie danych do organu, które takie informacje ma w swoim posiadaniu.

Prawo dostępu do informacji publicznej realizowane jest zarówno przez organy władzy publicznej, jak i osoby sprawujące funkcje publiczne. Jednym z podmiotów zobowiązanych do udostępniania danych są organy jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost świadomości o przysługującym prawie do informacji skutkuje wzrostem liczby przeprowadzanych kontroli społecznych. Dzięki pozyskanym informacjom w trybie dostępu do informacji publicznych, podmioty uprawnione mają realną możliwość przeprowadzenia takich kontroli na wielu płaszczyznach. Nie muszą polegać jedynie na wnioskach i protokołach pokontrolnych sporządzonych przez uprawnione w tym zakresie organy takie jak Najwyższa Izba Kontroli czy Regionalne Izby Obrachunkowe. Uzyskane informacje pozwalają na realną ocenę wykonywania zadań władzy publicznej. Dane publiczne w sposób jasny i przejrzysty ukazują zobowiązania jednostek samorządowych, organizację i struktury organów, opisują proces ustanawiania prawa miejscowego. Informacje publiczne otaczają nas każdego dnia i warto znać swoje uprawnienie dostępu do nich, nawet jeśli nie są publikowane z inicjatywy podmiotu zobowiązanego. Za Wiesławem Skrzydło należy stwierdzić, że: „świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w ustroju demokratycznym, a jego zakres zależy w ogromnym stopniu od stanu wiedzy całej zbiorowości o problemach narodu i państwa. Stąd tak szerokie rozumienie prawa do informacji ma wielkie znaczenie”³⁶.

Bibliografia

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 7, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7-8.
- Piętak A., *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami budżetowymi* [w:] Dolnicki B. (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

³⁶ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2002, art. 61, s. 73.

- Piskorz-Ryń A., *Pojęcie informacji publicznej – ustalenia definicyjne*, [w:] Wyporska-Frankiewicz J. (red.), *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019 r.
- Piskorz-Ryń A., *Zasady udostępniania informacji publicznej*, [w:] Wyporska-Frankiewicz J. (red.), *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Salachna J., *Prace nad projektem oraz uchwalenie i ogłoszenie aktu budżetowego* [w:] *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Skrzydło W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo Kantor Wydawniczy "Zakamycze", Kraków 2002, art. 61.
- Surmacz K., *Biuletyn Informacji Publicznej jako zasadnicza forma udostępniania informacji publicznej w trybie bezwnioskowym*, [w:] *Україна в умовах трансформації міжнародної системи безпеки*, Lwów 2015r.
- Ulasiewicz M., *Zasada jawności administracyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] Duniewska Z., Krakala A., Stahl M. (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
- Wycichowski W., *Nowe uprawnienia, nowe obowiązki – nowe otwarcie w samorządach?*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 2 tom 19.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r. II SA/Gd 1529/02, LEX nr 698238.
- Wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r. I OSK 2296/16, LEX nr 2472150.
- Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r. I GSK 688/18, LEX nr 3187965.
- Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., I OSK 2635/15, LEX nr 2346697.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2011 r. II SA/Go 105/11, LEX nr 785711.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2016 r., II SAB/Łd 170/16, LEX nr 2105527.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r., II SAB/Ol 100/21, LEX nr 3247482.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 maja 2021 r., II SAB/Sz 46/21, LEX nr 3197317.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2008 r. II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r., II SAB/Wa 713/21, LEX nr 3361075.

Zadworny D., „*Sposób zwyczajowo przyjęty*” – rola i znaczenie w przekazywaniu informacji o prawie miejscowym dla społeczności lokalnej, „*Ius et Administratio*” 2014, nr 4.

Źródła internetowe

<http://www.bip.izabelin.pl/art,795,protokoly-i-nagrania-z-sesji>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

<https://www.gmina.izabelin.pl/145,nagrania-sesji-rady-gminy?page=1>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

Kudra-Ostrowska A., *Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin w nowej kadencji JST*, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-14-transmitowanie-i-nagrywanie-obrad-rad-gmin-w-nowejkadencji-jst>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

Muszyński S., *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, <https://wspolnota.org.pl/news/mieszkancy-i-ich-prawa-na-sesji-rady-lub-posiedzeniu-komisji>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>, [dostęp: 14.04.2023 r.].

Łamanie praw człowieka – na przykładzie mistrzostw świata w Katarze

Dominik Podworski¹

Wstęp

Prawa człowieka to jedno z fundamentalnych praw, które pozwalają na zachowanie harmonii i spokoju pomiędzy społeczeństwem, a państwem. Państwo stanowi organ, który chroni każdy podmiot w społeczeństwie i zapobiega łamaniu jego podstawowych praw m.in.: prawo do bezpłatnej edukacji, godziwej pracy, wolności słowa, wolność od niewolnictwa, a także wolność od tortur. Prawa człowieka są przede wszystkim dostępne dla każdej jednostki w chwili poczęcia, do jej śmierci i nikt ich nie może odebrać, a zatem są one niezbywalne i przyrodzone². Praw człowieka nie można się wyzbyć, ani przypisać. Ponadto, zespół powyższych praw nie jest zależny od władzy, ustroju, konstytucji, religii, czy też kultury. Żadne państwo, organizacja, ani podmiot, nie mogą odebrać praw człowieka, ani ich przypisać ze względu na unikalną cechę czy umiejętność lub przekonanie. W myśl łacińskiej sentencji Renesa Descartesa *cogito ergo sum*, prawa człowieka wynikają z samego faktu istnienia jednostki, niezależnie od przynależności, statusu cywilnego, czy majątku. Posiadaczami praw człowieka stajemy się drogą naturalną. Zbiór tych praw jest zawsze klarownie określony i zintegrowany. Człowiek nie może posiadać jedynie części praw³.

Większość z praw człowieka jest niezmiennych i nie podlegają one żadnym ograniczeniom, aczkolwiek istnieją przypadki, w których poprzez umowy międzynarodowe lub konstytucje, prawa człowieka zostają ograniczone⁴. Niewątpliwie należy oddzielić termin łamanie praw człowieka, od ograniczenia praw człowieka. Ograniczenie może sprowadzać się do pewnych kolizji lub nieścisłości, z uwagi na luki prawne lub nieostrą terminologię. Dodatkowo mogą pojawić się różne paradygmaty

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² <https://amnesty.org.pl/co-robimy/prawa-czlowieka/>, [dostęp: 20.12.2022 r.].

³ T. Jurczyk. *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homnies Homnibus” Poznań, Wydawnictwo Naukowe WSPiA” 2009, nr 1(5), s. 29-44.

⁴ <https://amnesty.org.pl/co-robimy/prawa-czlowieka/>, [dostęp: 20.12.2022 r.].

na daną kwestię, co prowadzi do polaryzacji społeczeństwa i licznych debat, referendów oraz protestów. Zobrazowaniem opisanej sytuacji, jest strajk kobiet, który miał miejsce 20 października 2020 roku. Fala protestów została wywołana niezadowolaniem i stanowczym sprzeciwem wobec zaostrzania się przepisów dot., aborcji. Jednak łamanie podstawowych praw człowieka, które prowadzą do śmierci, bądź drastycznych urazów fizycznych, albo psychicznych, lub wprowadzone ograniczenia drastycznie obniżają standard życia, jest zakazane⁵.

Istnieją przypadki, gdzie podmioty godzą się na łamanie swoich praw, gdyż wymagają tego czynniki zewnętrzne np.: kryzys finansowy, wojna, stan wyjątkowy itp. Przykładem może być godzenie się na niską płacę lub dużą ilość godziny pracy, z uwagi na brak lepszych alternatyw na rynku pracy. Dodatkowo czynniki wewnętrzne tj., brak majątku, szkodliwa i krzywdząca rodzina, powodują, że niektóre osoby zmuszone są podjąć taką pracę, z uwagi na brak alternatywnych rozwiązań. Prawa człowieka obowiązują wszędzie, ale nie każde społeczeństwo jest świadome swoich praw. Większość Amerykanów oraz Europejczyków, żyje w godnych warunkach przy zachowaniu swoich praw. Natomiast kraje trzeciego świata, w których panuje ubóstwo, nie posiadają świadomości swoich praw, które im przysługują m.in.: większość krajów Afrykańskich, Azjatyckich oraz Ameryki Płd.⁶ Do grupy państw, w których łamane są prawa człowieka, można również zaliczyć narody wysoce rozwinięte technologicznie oraz ekonomicznie, jednak nie są respektowane prawa człowieka – Chiny, państwa bliskiego wschodu, a także Indie⁷.

Mistrzostwa w piłce nożnej w Katarze z 2022 roku są koronnym przykładem łamania prawa człowieka w XXI wieku. Zdecydowanie największe kontrowersje budzi budowa stadionów, którą rozpoczęto w 2013 roku, czyli sześć lat przed MŚ. Według danych dziennikarzy CNN, podczas budowy zginęło ponad 6 tys., pracowników z Bangladeszu, Indii, Chin oraz innych krajów azjatyckich i bliskiego wschodu. Powodem śmierci było nieludzkie traktowanie pracowników, katorżnicza praca, a także drakońskie warunki bytowania⁸. Jest to jedynie załączek wszystkich problemów prawnych, jakich dopuścili się organizatorzy MŚ w Katarze.

⁵ W. Brzozowski, A. Krzywoń i M. Wiącek. *Prawa człowieka*, Wydawnictwo: Wolters Kluwer, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 21-23.

⁶ J. Mazurek. *Ochrona praw człowieka przez rozwój i współpracę międzynarodową*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1986, tom 14, nr 1, s. 61-79.

⁷ J. Szymonek i Biuro Komisji Krajowej NSZZ. *Prawa człowieka w miejscu pracy. Międzynarodowa perspektywa*, Biuro Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Warszawa 2011, s. 15-45.

⁸ K. Ganji. *Leveraging the World Cup: Mega sporting events, human rights risk, and worker welfare reform in Qatar* US Fulbright Scholar (2016), s. 221-259.

1. Prawa człowieka – istota i pojęcie

1.1. Rozwój praw człowieka

Obecnie figuruje kilka dokumentów prawnych, w których zostały spisane powszechne prawa człowieka, są to m.in.: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, konwencja dotycząca statusu uchodźców oraz konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur⁹. Na kształtowanie się powyższych konwencji, paktów oraz traktatów, miały wpływ takie czynniki jak: traktat lizboński, prawa moralne oraz etyczne, prawa naturalne oraz myśli filozoficzne.

Pierwsza przesłanka, która pojawiła się w źródłach historycznych, pochodzi z 1776 roku z aktu normatywnego *Bill of Rights* w Wirginii¹⁰. Dokument ten sprostował się do myśli liberalistycznych i traktował jednostkę jako wolną i niezależną, która podejmuje decyzje w oparciu o własne poglądy i przekonania. Wyżej wymieniony dokument, jest ściśle związane z koncepcją oświeceniową (antropocentryzm) która przyświecała podczas tworzeniu amerykańskiej konstytucji, a także francuskiej czy polskiej. Koncepcje oświeceniowe traktowały państwo jako zaporę, która uniemożliwiała zdobycie pełni niezależności i wolności przez władze.

Wolność natomiast wywodziła się z nauk greckich filozofów, głównie sofistów i stoików¹¹. W rozumieniu myślicieli z epoki starożytności, człowiek był jednostką wolną, która nie może być właścicielem drugiego człowieka. Zaznaczano, że społeczeństwo musi cechować się godnością względem drugiego podmiotu. Koncepcja Sokratesa o intelektualizmie etycznym, stanowiła, że każda cnota to wiedza, a zatem jeżeli ktoś wiedział co to jest sprawiedliwość to był również sprawiedliwy¹². Koncepcja ta zakładała również, że pojęcie dobra i zła, zależą tylko i wyłącznie od jednostki, na temat co jest cnotliwe, a co jest złe. Sokrates przyjął tezę, że człowiek nie może czynić zła, jeżeli pojmuje co jest dobre.

W średniowieczu powstawały kolejne myśli na temat dobra i zła, ale narodzenie się stanów mieszczańskich sprzyjało rozwarstwieniu społecznemu, czego skutkiem było rozmycie pojęć dobra i zła. Coraz to wyższe kasty nabierały nowych przywilejów, aż w końcu najniższe stany zostały zrównane z przedmiotowością, a nie podmiotowością. Następstwem tych działań były wojny domowe i liczne ruchy antyrządowe robotników oraz niższych stanów społecznych.

Sytuacja zmieniła się po II wojnie światowej, wykształciły się pełnoprawne organizacje chroniące ludzkie prawa. Fundamentalnym dokumentem regulującym i ustanawiającym prawa człowieka, była Karta Narodów Zjednoczonych. Dokument był odwołaniem się do priorytetowych wartości w życiu człowieka m.in.: godności,

⁹ <https://amnesty.org.pl/co-robimy/prawa-czlowieka/>, [dostęp: 20.12.2022 r.].

¹⁰ T. Jurczyk. *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homnies Homnibus” Poznań, Wydawnictwo Naukowe WSPiA” 2009, nr 1(5), s. 29-44

¹¹ Ibidem.

¹² W. Tyburski. *Intelektualizm etyczny w staropolskiej myśli moralnej*, „Teologia Człowieka” 2012, tom 19 nr. 1, s. 73-90.

wartości jednostki, równości praw niezależnie od płci, a także sprawiedliwości pomiędzy narodami¹³. W preambule KNZ pojawiło się bezpośrednie odwołanie się do wartości i cnót człowieka, o których rozważali filozofowie z epoki starożytności np.: Sokrates¹⁴.

Karta Narodów Zjednoczonych była jedynie furtką do dalszych porozumień dot., poszanowania praw człowieka. Wówczas dokument ten podpisały jedynie państwa członkowskie ONZ (51 państw), a zatem pozostawało wiele innych narodowości, które nie uznały KNZ. W tym celu w 1948 roku, powstawała Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, która to została opublikowana w Paryżu, i przyjęta przez 50 z 58 państw członkowskich. Ze swoimi głosami wstrzymały się m.in.: ZSRR, RPA, Arabia Saudyjska, Polska, Czechosłowacja oraz Jugosławia – pozostałe dwa głosy należały do Ukrainy i Białorusi, które nie posiadały pełnej autonomii i suwerenności, aczkolwiek ONZ uznawał ww., państwa, jako samoistnych członków¹⁵.

W kolejnych lata dochodziło do rozbudowy postulatów w PDPC, a także pojawiały się kolejne umowy międzynarodowe, które miały moc wiążącą. Istotnymi dokumentami były również: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, które weszły w życie w 1976 r. W Europie istotne instytucje ds., praw człowieka, to m.in.: Rada Europy, Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także sama Unia Europejska¹⁶. Na świecie istotną rolę odgrywają trybunały.: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów¹⁷.

1.2. Problematyka praw człowieka na bliskim wschodzie

Zdecydowanie interesującym przypadkiem dla badaczy są kraje arabskie, w których to – w znacznej większości – dominuje teokracja. Wraz z ustaloną doktryną polityczną w kolizję wchodzi prawa człowieka, wedle których kobieta oraz mężczyzna mają równe prawa. Natomiast religia islamu wyraźnie zaznacza, że kobieta w hierarchii społecznej jest znacznie niżej od mężczyzny – chociażby w kwestii pracy. *Posłuszeństwo kobiety wobec mężczyzny jest usankcjonowanym prawem i to właśnie ono decyduje o tym, czy kobieta może podjąć pracę, a nieposłuszeństwo*

¹³ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90).

¹⁴ https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php/, [dostęp: 22.12.2022 r.].

¹⁵ A. Dąbrowska. *Historia powstania regionalnych trybunałów praw człowieka*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1, s. 125-150.

¹⁶ T. Jurczyk. *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homnies Homnibus” Poznań. Wydawnictwo Naukowe WSPiA” 2009, nr 1(5), s. 29-44

¹⁷ A. Dąbrowska. *Historia powstania regionalnych trybunałów praw człowieka*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1, s. 125-150.

*grozi rozwodem*¹⁸. Oczywiście stwierdzenie, że kobiety w krajach arabskich nie mają żadnych praw, a ich sytuacja społeczno-ekonomiczna, w ogóle się nie zmieniła, jest nadużyciem i generalizowaniem. Istnieją państwa, które wraz z postępem cywilizacyjnym, dokonują amnestii w kwestii praw kobiet. Stosunkowo niedawno, kobiety w Arabii Saudyjskiej zyskały prawo prowadzenia auta.

Podobnie jest z wyznawcami innych religii. Z tego też powodu (początkowo) Arabia Saudyjska nie zgodziła się na podpisanie KNZ. Natomiast warto zaznaczyć, iż kolegium państw arabskich m.in.: Katar, Arabia Saudyjska, Kuwejt, Oman oraz ZEA, ściśle współpracują z UE w kwestii praw człowieka¹⁹. Współpraca ta nawiązała się w 1988 roku, i obecnie przybiera różną dynamikę, lecz zauważalna jest tendencja spadkowa na łączy Zatoka Perska-Europa, z uwagi na niską atrakcyjność dla krajów arabskich²⁰. Odległość pomiędzy tymi narodami, nie tylko terytorialna, ale także kulturowa czy cywilizacyjna, nie sprzyja rozwojowi idei demokracji, a także humanitaryzmu. Możemy jednak odnaleźć kilka krajów, z którymi UE prowadzi efektywną i intensywną politykę pod kątem politycznym, społecznym oraz kulturowym, są to m.in.: Izrael, Egipt, Maroko, Tunezja, Liban Jordania i Algieria²¹. Działania te narodziły się w 1995 roku i zostały sformalizowane w tzw., Procesie Barcelońskim. Następstwem tych działań, był program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 2004 roku, który kontynuował działania z 1995 roku.

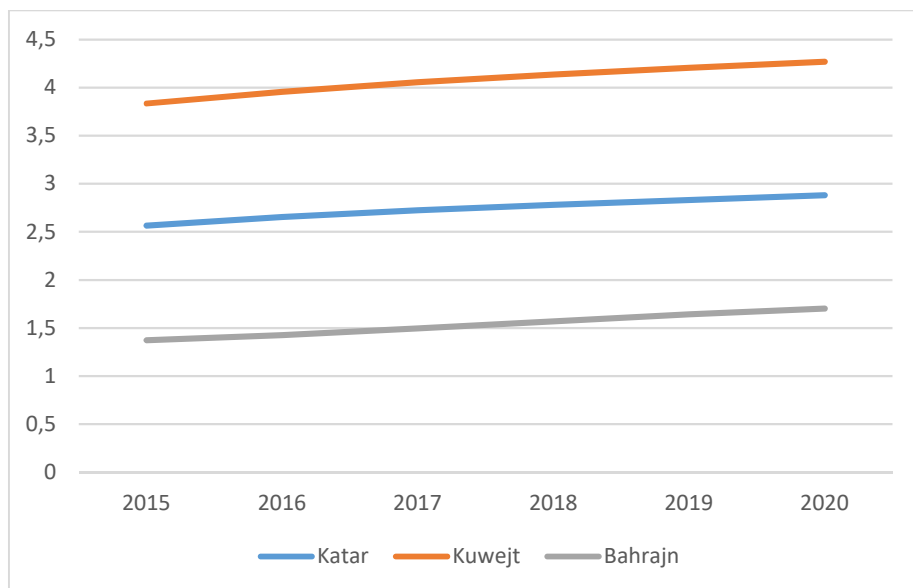
Należy podkreślić, że „idea demokracji” jest tworem narzuconym i wytworzonym państwa UE. Kraje bliskiego wschodu w głównej mierze nie widzą potrzeby, żeby ustosunkowywać się do wytycznych Unii Europejskiej. Państwa bliskiego wschodu posiadają niezwykle rozwiniętą gospodarkę, która opiera się głównie na eksporcie ropy naftowej i gazu ziemnego. Kraje te nie są uzależnione od państw UE albo Stanów Zjednoczonych Ameryki. Ponadto przyrost naturalny w większości krajów przybiera tendencje wzrostową, więc gospodarka również się rozwija.

¹⁸ M. Styś, *Status prawny kobiet w islamie*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Białystok 2018, s. 132-141.

¹⁹ J. Zajac, *Państwa arabskie wobec europejskiej idei demokracji i praw człowieka. Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i Afryce*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2010, s. 133-166.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.



Rysunek 1. Populacja Kataru, Kuwejtu oraz Bahrajn.

Źródło: Bank Światowy

Katar należy do Państw, w których chrześcijanie mają zrównane prawa z muzułmanami²². Katolicy zatem mają pełną dowolność wyznaniową. W tej samej grupie jest również Jemen i Jordania. Kara śmierci jest jednak dla muzułmanów, którzy decydują się porzucić religię islamu dla chrześcijaństwa²³.

Katar należy do czołówki krajów o najniższym bezrobociu, którego współczynnik wynosi 0,1 pkt. proc. Wielu badaczy wskazuje na spory współczynnik korupcji, o czym świadczą ostatnie przesłanki nt., wiceszefowej parlamentu europejskiego Evy Kaili²⁴. Większość dzienników informacyjnych m.in.: money.pl, Spiegel, parkiet.pl, wsj.com itp., domniemywa, że była szefowa europarlamentu brała udział w działaniach korupcyjnych. Podczas głosowania europarlamentarzystka została odwołana większością głosów 625 z 628.

Problematyczna jednak staje się kwestia związków zawodowych, które w całej Azji, a także krajach bliskiego wschodu, nie są respektowane. Organizowanie pracowników w związki zawodowe jest w Azji kłopotliwe. *Nie sprzyjają temu nie tylko przepisy prawne, ale także praktyki pracodawców w kwestii działań antyzwiązkowych takich jak zwolnienia, nękania, groźby, szantaże, zmuszanie do wystąpienia ze związków, czy, jak na Filipinach, fałszywe oskarżenia związkowców. Niepokój budzi*

²² M. Grodzki. *Chrześcijaństwo w Katarze*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Warszawa 2009, s. 73-178.

²³ Ibidem.

²⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/afera-korupcyjna-w-pe-we-wtorek-glosowanie-nad-odwo-laniem-wiceprzewodniczacej-evy-kaili-6844107772058176a.html>, [dostęp: 23.12.2022 r.].

*także wdrażanie i egzekwowanie prawa. Prawo do strajku jest ograniczane, o ile w ogóle istnieje. Wszelkie demonstracje często są krwawo tłumione*²⁵.

Ponad 88% populacji to głównie migranci zarobkowi, czyli ponad dwa miliony obywateli²⁶.

Niezwykle drażliwym tematem jest również wyzysk dzieci i małoletnich w krajach azjatyckich i bliskiego wschodu m.in.: Bangladesz, Chiny, Indie, oraz Pakistan. *W Bangladeszu najwięcej dzieci zatrudnionych jest przemyśle stoczniowym – w niezwykle niebezpiecznych warunkach, zagrażających życiu i zdrowiu, czyli przy rozbiorce wraków statków. Dzieci stanowią 25% osób zatrudnionych przy tego typu pracach. W Indiach z kolei odnotowano kilka przypadków śmiertelnych na plantacji bawełny, w tym śmierć dziecka. Ostatnie zgłoszenia wskazują, że około 150 000 dzieci zatrudnionych jest na tych plantacjach*²⁷.

Sytuacja na bliskim wschodzie jest jeszcze bardziej dramatyczna, ponieważ od 2009 roku nie odnotowano poprawy w kwestii respektowania praw człowieka. Tym samym problem zatrudniania nieletnich w niebezpiecznych pracach, a także domach publicznych, stanowi poważne zagrożenie dla rozwoju tych państw. Ponadto związki zawodowe nie mają prawa bytu, z uwagi na krwawe tłumienie demonstracji i protestów. Silne represje stosowane przez państwa bliskiego wschodu, prowadzą do szeregu migracji, kryzysów, a także waśni pomiędzy państwami. *W Iranie sytuacja związków zawodowych przedstawia się podobnie. Pracownicy doświadczają niezliczonych trudności w momencie podejmowania próby utworzenia organizacji związkowej. Osoby świętujące 1 maja zostały aresztowane i pobite, policja użyła gazu łzawiącego. Wielu nauczycieli zostało dotkliwie pobitych czy aresztowanych podczas obchodów Dnia Nauczyciela*²⁸.

Państwo państwu nierówne, dlatego też pojawiają się masowe migracje z Iranu, Pakistanu oraz Afganistanu, do ZEA, a także Kuwejtu, czy Kataru. Warto podkreślić, że pracownicy migrujący, nie są od razu wcielani w ramy społeczne i normy. Bardzo często dochodzi do wyzysku takich pracowników, gdyż pracodawcy mają świadomość, że migracje są niekiedy nielegalne. Pracownikom zabierane są paszporty, a następnie zleca się im katorżniczą pracę w okropnych warunkach, za minimalną pensję. Działania te są niebezpieczne dla pracowników, ponieważ taka jednostka staje się obiektem niehumanitarnego traktowania, wyzysku. Działania te są determinantem samobójstw, o czym świadczą statystyki macrotrends dot., liczby samobójstw²⁹.

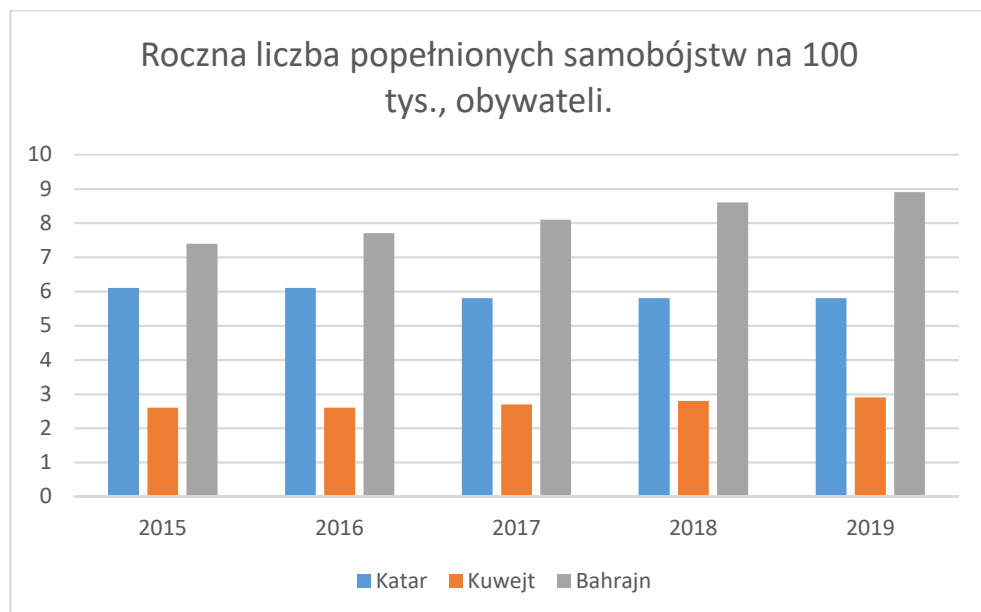
²⁵ J. Szymonek i Biuro Komisji Krajowej NSZZ. *Prawa człowieka w miejscu pracy. Międzynarodowa perspektywa*, „Biuro Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Warszawa 2011, s. 15-45.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ <https://www.macrotrends.net/countries/BHR/bahrain/suicide-rate>, [dostęp: 26.12.2022 r.].



Rysunek 2. Liczba samobójstw w Kuwejcie

Źródło.: <https://www.macrotrends.net/countries/KWT/kuwait/suicide-rate>

Katar natomiast pod tym względem wypada znacznie korzystniej, gdyż liczba samobójstw spada z każdym rokiem³⁰. Prawo pracy w Katarze jest kontrolowane i regulowane przez państwo, przez co istnieją jedna uznana organizacja do egzekwowania praw związkowych. Prawo do strajku i protestu, również jest ograniczone i nie dotyczy sektora publicznego.

Antytezą do wyżej wymienionych argumentów o niewolniczym trybie pracy oraz drakońskich warunkach pracowników, jest dołączenie Kataru do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jest to jeden z aparatów ONZ, który został utworzony w celu zapobieganiu problemom związanych z wyzyskiem, zatrudnianiem dzieci, a także ochroną praw pracowników. Reasumując, Międzynarodowa Organizacja Pracy jest organem zabezpieczającym prawa pracowników, a także katalizatorem do polepszania warunków na rynku pracy. Natomiast, organizacja ta nie może nakazywać lub zakazywać pewnych działań państwom, a jedynie zalecać lub wnosić skargi do wyższych instytucji jurysdykcyjnych³¹. Warto podkreślić, że MOP zajmuje się ochroną praw pracodawców.

³⁰ Ibidem.

³¹ M. Stefańska. *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, „Rynek Pracy” 1999, nr 11, s. 5-25.

1.3. Kontrowersyjne działania Kataru

Katar plasuje się jako państwo z bardzo dobrą gospodarką, czego podstawą są statystyki nt., PKB, rozwoju gospodarczego, przyrostu naturalnego, a także bezrobocia. Ponadto, państwo było chętnie odwiedzane przez turystów, z uwagi na dogodną lokalizację, szereg atrakcji, a także komfortowe warunki klimatyczne. Ponadto inflacja, która obecnie wynosi ok. 6,3 pkt., procentowe, nie stanowi poważnego zagrożenia. Ekonomisci prognozują, że inflacja będzie malała z każdym następnym rokiem – przy zachowaniu zasady *ceteris paribus*. *Oczekuje się, że stopy inflacji w Katarze będą stopniowo spadać w nadchodzących miesiącach; Oxford Economics powiedział i odnotował, że inflacja w kraju spadnie do 2,1% w 2023 r. z 4,3% w tym roku.* Ponadto, Katar jest jednym z państw zatoki perskiej, w którym normy chrześcijan są respektowane na równi z normami islamistów. Wskazuje się, że determinantem wspomnianej otwartości wyznaniowej, jest chęć sprowadzenia jak największej ilości turystów, a tym samym zasilenie budżetu państwa.

Pandemia Covid-19 znacząco odcisnęła swoje piętno w sektorze turystyki, ograniczona migracja, zmniejszony popyt na kupowanie dób i usług, a także mniejsza otwartość na kraje azjatyckie i wschodnie. Ostatni z wymienionych asumptów osłabienia gospodarki, był wynikiem niesprawdzonych informacji, które wykorzystywały media. W szczególności było to zauważalne w pierwszych miesiącach pandemii, kiedy to media wiodące opierały się przede wszystkim na informacjach od zwykłych użytkowników *Twittera* i *Facebooka*. Niskie zaangażowanie ze strony dziennikarzy i wybiórczo podawane informacje wywołały psychozę wśród społeczeństwa.

Katar niewątpliwie zyskał drugie życie, dzięki mianu gospodarza Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej Mężczyzn. Mistrzostwa Świata to wydarzenie, które wiąże się z wieloma zobowiązaniami m.in.: zapewnienie dogodnych warunków piłkarzom, sztabowi oraz kibicom, rozbudowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także przestrzeganie wszystkich artykułów prawnych w statucie FIFA. Poprzez wymienienie powyższych zobowiązań rozumiemy rozbudowę stadionów, zapewnienie miejsc noclegowych, a także zintegrowane działania Kataru i FIFA, w oparciu o poszanowanie wszystkich przesłanek prawnych. Warstwa teoretyczna jednak nie została odzwierciedlona w praktyce.

1.3.1. Wybór gospodarza MŚ 2022

Katar został wytypowany na gospodarza Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej Mężczyzn na rok 2022. Decyzja ta wywołała negatywne emocje wśród kibiców, z uwagi na znikomy wkład drużyn katarskich na historię piłki nożnej. Katar nie był również państwem, które liczyło się na arenie międzynarodowej, a także nie przejawiało szczególnych przesłanek, które mogłyby przemawiać korzystnie na wybór gospodarza MŚ.

Mistrzostwa Świata zostały wykorzystane jako narzędzie do budowy wizerunku i kontynuacji polityki marki-państwa. Katar od wielu lat wypracował pewien model wizerunkowy, którzy tworzy z państwa markę, a zatem schemat ten polega na komercjalizacji wszystkich przedmiotów państwowych m.in.: Qatar Airways,

Al-Dżazira, a także Katarski Fundusz Inwestycyjny, który zainwestował środki w renomowane kluby piłkarskie tj.: PSG oraz FC Barcelona. Kolejnym etapem rozwoju państwa-marki, jest wykorzystanie sportu jako elementu dyplomacji. Polityka ta została uskuteczniiona w 2015 roku, kiedy to w Katarze odbyły się Mistrzostwa Świata w Piłce Ręcznej, a następnie w 2019 roku Puchar Azji w piłce nożnej. Bezskutecznie Katar ubiegał się o możliwość zorganizowania Igrzysk Olimpijskich w 2016 i 2020 roku. Katar uskutecznia swoje działania poprzez liczne inwestycje, a także organizowanie światowej klasy wydarzeń sportowych, czego następstwem jest zwiększony prestiż oraz renoma. Jednak pojawia się pewien dualizm. Z jednej strony organizator mistrzostw świata doznaje pewnej nobilitacji oraz wywyższenia w światowych mediach, ale tym samym naraża się na wyszczególnienie problemów wewnętrznych oraz zewnętrznych. Przykładem są Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Mężczyzn z 2012, kiedy to Polska i Ukraina zostały skrytykowane za nienawistne zachowanie kibiców na stadionach.

Podobnie było w przypadku Kataru, któremu od początku zarzucano korupcję, a kolejne dowody dostarczane przez organy śledcze, potwierdzają ww., tezę. Ponadto, MŚ w piłce nożnej odbywają się głównie w porze letniej. W Katarze o tej porze temperatury przekraczają ponad 40 stopni, zatem są to warunki niekomfortowe dla piłkarzy. Jest to pierwsza przesłanka, która wchodzi w kolizję ze statutem FIFA. Z tego powodu MŚ zostały odroczone na okres jesienno-zimowy.

Kolejnym tematem dla dziennikarzy był wybór maskotki MŚ, która jednoznacznie kojarzona była z religią islamu, a zatem była to kolejna decyzja ze strony Katarczyków, która łamała regulamin FIFA. Równie istotnym i medialnym tematem, była sytuacja osób LGBT, które nie były akceptowane przez katarski rząd. Początkowo władze Kataru zapewniały, że wszyscy kibice mają wstęp. Jednak w jednym z wywiadów organizatorzy MŚ uczulają, iż zbyt intensywna i nadmierna uczuciowość, może być traktowana negatywnie. Jest to bardzo nieostre sformułowanie, które budziło wątpliwości wielu obywateli homoseksualnych.

Ostatnim tematem, który znacząco oburzył kibiców, a także światowe media, była budowa stadionów.

1.3.2. Śmierć kilkudziesięciu migrantów

Katar został zobligowany do budowy kilkunastu stadionów na MŚ, na których miały rozgrywać się mecze piłkarskie. Dziennikarze odnaleźli informacje, jakoby podczas budowy obiektów sportowych zginęło ponad 6,5 tys., pracowników. Należy również podkreślić, że większość robotników budowlanych, przebywała na terenie Kataru nielegalnie. Pracodawcy zapewniłi pracownikom niehumanitarne warunki do życia, umieszczając liczne grupy robotników w ciasnych, nieklimatyzowanych i dusznych pomieszczeniach. *Reporterzy Guardiana znaleźli mężczyzn w szerzej rozumianym przemyśle budowlanym Kataru, którzy spali po 12 osób w jednym pokoju i chorowali z powodu odrażających warunków panujących w brudnych hostelach*³².

³² <https://www.amnesty.org.pl/mundial-wyzysku-payupfifa/>, [dostęp: 23.03.2023 r.].

Ponadto pracownicy z Azji i Afryki, którzy zajmowali się budową stadionu, niejednokrotnie pracowali po 20 godz., w pełnym upale. *Według ITUC warunki pracy mają dalekosiężny wpływ, niezależnie od tego, czy przyczyną śmierci jest wypadek przy pracy, zawał serca... czy choroba spowodowana złymi warunkami życia, podstawowa przyczyna jest taka sama – warunki pracy. Długie godziny pracy w upale na budowie są niebezpieczne. W badaniu nepalskich migrantów w Malezji, Katarze i Arabii Saudyjskiej Adhikary in. stwierdzili, że co szósty (17%) miał wypadek w pracy w kraju przyjmującym*³³.

Tak jak zostało zaznaczone w pierwszych akapitach artykułu, dobrostan pracowników jest niemierzalny i wymaga wielu subiektywnych opinii.

Spojrzenie na ostatnie działania władz Kataru, budzi znaczące kontrowersje. Należy pokreślić chociażby zniesienie systemu kafala, który ma za zadanie kontrolowanie napływających migrantów, przed mundialem. System ten opierał się na zasadzie sponsora, który kontroluje działania migrantów – zazwyczaj jest nim pracodawca. System ten jest całkowicie nieprzychylny pracownikom, a pracodawcom pozwala na nieograniczone działania. Sponsor ustala wynagrodzenia, a także w jakim wymiarze mają pracować migranci. Zniesienie tego systemu spowodowało całkowity brak regulacji i kontroli napływających migrantów. Sponsor ma za zadanie podpisać umowę z agencją o wynajęcie pracowników. Pracownikowi zostają przedstawione warunki pracy, wymiar godzin, honorarium, a także warunki do życia. Wiele pracowników zostaje oszukanych i po przyjeździe do krajów Zatoki Perskiej, żaden z postulatów ówczesnie podpisanej umowy, nie ma odzwierciedlenia w praktyce. Wtedy to pracownik bardzo często zostaje zmuszony, do podpisania „zastępczej” umowy. Sponsorzy powołują się zazwyczaj na nieostre określenia lub niedokładność ze strony agencji. Natomiast kwestia wynagrodzenia za wypełnione obowiązki, również budzi kontrowersje z uwagi na opóźnienia lub wstrzymywanie wypłat. *Katar jest regularnie obwiniany za cykl zadłużenia wśród pracowników migrujących. Pracownicy ponoszą znaczne koszty utopione w związku z migracją, często są zmuszani do sprzedaży rzeczy osobistych i narastają długi, aby zabezpieczyć stanowisko u rekrutera, Mogą wtedy zostać obciążeni dodatkowymi opłatami przez swoich pracodawców i agentów rekrutacyjnych, zmuszeni do zaciągania wysokoprocentowanych pożyczek, a co za tym idzie, większego zadłużenia*³⁴.

Kontrowersyjne są również działania kontrolujące ze strony FIFA, UE, a także organizacji międzynarodowych. W 2021 roku przedstawiciel Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell, stwierdził, że sytuacja pracowników-migrantów w Katarze znacząco się poprawiła. FIFA dodatkowo wywierała presję na władzach katarskich, żeby wszystkie prawa człowieka zostały poszanowane, dlatego też w 2017 i 2019 ustanowiono politykę poszanowania praw człowieka

³³ <https://przegladSPORTOWY.onet.pl/mundial-2022/kolejna-tragedia-w-katarze-zmarl-w-bazie-szkoleniowej-rywali-polakow/vbv9xgd>, [dostęp: 23.03.2023 r.].

³⁴ <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art37326061-wladze-kataru-eksmituja-tysiace-pracownikow-przed-mundialem-nie-mamy-dokad-pojsj>, [dostęp: 23.03.2023 r.].

oraz zrównoważonego rozwoju. Działania katarskich organizatorów pochwałyły także firmy prywatne, które przeprowadzały niezbędne kontrole. *Organizatorzy turnieju współpracowali z Międzynarodową Organizacją Pracowników Budownictwa i Drzewiarstwa (BWI), która przeprowadziła niezależne inspekcje na budowach obiektów na mistrzostwa świata w Katarze. BWI wielokrotnie stwierdzała, że standardy bezpieczeństwa i higieny pracy dla pracowników FIFA World Cup są porównywalne do standardów zachodnioeuropejskich czy północnoamerykańskich*³⁵.

Wraz z dochodzeniem w sp., śmierci robotników z Bangladeszu, udowodniono, że w 2013 roku śmierć poniosło blisko 200 migrantów z Nepalu. Powodem śmierci pracowników, była katorżnicza praca. Doszło do wielu wystąpień przeciwko katarskiemu rządowi, któremu zarzucano m.in.: ludobójstwo, w wyniku którego śmierć poniosło ponad tysiąc ofiar. Według BBC podczas budowy stadionu w Katarze zmarło ponad 6,5 tys., pracowników.

Podsumowanie

Budowa stadionów w Katarze wywołała ogromne poruszenie wśród społeczeństwa, czego następstwem były liczne pozy ze strony organizacji ds., praw człowieka oraz pracy. Na jaw wyszły informacje, które dotąd skrzętnie ukrywano przez światem zachodu. Katar stał w cieniu państwa idealnego. Władze katarskie sukcesywnie budowały iluzję państwa niezwykle zamożnego, które posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę, a także niski wskaźnik bezrobocia. Ponadto wielu turystów wyjeżdżało w stronę bliskiego wschodu, w szczególności popularną destynacją okazał się Katar, który był przyjazny dla Europejczyków i Amerykanów. Katar kojarzony był także z znacznymi pokładami surowców energetycznych tj., gaz ziemny oraz ropa. Katar poprzez budowanie państwa-marki zyskiwał również w oczach celebrytów i osób medialnych, którzy także ocieplali wizerunek emiratu. Światowej klasy drużyny m.in.: FC Barcelona oraz Real Madryt, także przyczyniały się do popularyzacji Kataru jako marki.

Problemy związane z osobami LGBT, emigrantami z Azji, pauperyzacją społeczeństwa, molestowaniem kobiet, a także wysokim współczynnikiem korupcji, nie były bliskie współczesnemu Europejczykowi czy Amerykanowi. Kontrowersje związane z nieakceptacją osób LGBT starano się tuszować lub stosować chwytły retoryczne. Głównym asumptem, dla którego Europejczycy i Amerykanie nie dostrzegali tak poważnych problemów, była odległość, a także ignorancja mediów jak i samych mieszkańców Europy. Informacja, żeby zainteresowała współczesnego Europejczyka, musi być na tyle bliska, żeby budzić emocje. Spojrzenie na Katar, przez wyżej opisany pryzmat, skutecznie budowało pozór państwa idealnego i luksusowego. Niestety życie w cieniu własnej iluzji ostatecznie zostało przerwane. Jest to realny i współczesny przykład jaskini platońskiej, gdzie Europejczycy nigdy nie zwrócili się w stronę słońca, a pozostali w cieniu.

³⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/wszystkie-grzechy-kataru-ten-mundial-przygotowali-wspolczesni-niewolnicy-6834933953981120a.html>, [dostęp: 23.03.2023 r.].

Bibliografia

- Brzozowski W., Krzywoń A., i Wiącek M., *Prawa człowieka*, Wydawnictwo: Wolters Kluwer, wyd. 3, Warszawa 2021.
- Dąbrowska A., *Historia powstania regionalnych trybunałów praw człowieka*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1.
- Ganji K., *Leveraging the World Cup: Mega sporting events, human rights risk, and worker welfare reform in Qatar* US Fulbright Scholar 2016.
- Grodzki M., *Chrześcijananie w Katarze*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Warszawa 2009.
- Jurczyk T. *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homnies Homnibus” Poznań „Wydawnictwo Naukowe WSPiA” 2009, nr 1(5).
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90).
- Mazurek J., *Ochrona praw człowieka przez rozwój i współpracę międzynarodową*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1986, tom 14, nr 1.
- Stefańska M., *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, „Rynek Pracy” 1999, nr 11.
- Styś M., *Status prawny kobiet w islamie*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Białystok 2018.
- Szymonek J., i Biuro Komisji Krajowej NSZZ. *Prawa człowieka w miejscu pracy. Międzynarodowa perspektywa*, Biuro Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” Warszawa 2011.
- Tyburski W., *Intelektualizm etyczny w staropolskiej myśli moralnej*, „Teologia Człowieka” 2012, tom 19 nr 1.
- Zajac J., *Państwa arabskie wobec europejskiej idei demokracji i praw człowieka. Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i Afryce*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2010.

Źródła internetowe

- <https://amnesty.org.pl/co-robimy/prawa-czlowieka/> [dostęp: 20.12.2022 r.].
- <https://przegladSPORTOWY.onet.pl/mundial-2022/kolejna-tragedia-w-katarze-zmarl-w-bazie-szkoleniowej-rywali-polakow/vbv9xgd>, [dostęp: 23.03.2023 r.].
- <https://www.amnesty.org.pl/mundial-wyzysku-payupfifa/>, [dostęp: 23.03.2023 r.].
- <https://www.macrotrends.net/countries/BHR/bahrain/suicide-rate>, [dostęp: 26.12.2022 r.].
- <https://www.money.pl/gospodarka/afery-korupcyjna-w-pe-we-wtorek-glosowanie-nad-odwolaniem-wiceprzewodniczacej-evy-kaili-6844107772058176a.html>, [dostęp: 23.12.2022 r.].
- <https://www.money.pl/gospodarka/wszystkie-grzechy-kataru-ten-mundial-przygotowali-wspolczesni-niewolnicy-6834933953981120a.html>, [dostęp: 23.03.2023 r.].
- <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art37326061-wladze-kataru-eksmituja-tysiace-pracownikow-przed-mundialem-nie-mamy-dokad-pojsc>, [dostęp: 23.03.2023 r.].
- https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php [dostęp: 22.12.2022 r.].

Status prawny Żandarmerii Wojskowej

Maciej Rudzki¹

Wstęp

Bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych potrzeb egzystencjalnych człowieka. Dla jej zapewnienia na poziomie państwowym powołane zostały jednostki, które mają za zadanie utrzymywać porządek w społeczeństwie oraz przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie formacji, jaką jest Żandarmeria Wojskowa. Jej początki sięgają XVI w., a przez kolejne stulecia ciągle się rozwijała, pojawiając się pod różnymi nazwami i pełniąc wiele różnych funkcji, zawsze skupionych wokół utrzymania bezpieczeństwa. Dzisiaj Żandarmeria Wojskowa posiada solidną podstawę prawną oraz jasno określone cele i zadania. Jako samodzielna wyspecjalizowana jednostka wojskowa współpracuje z licznymi organizacjami nie tylko państwowymi, ale też międzynarodowymi w celu utrzymywania i ochrony bezpieczeństwa.

1. Początki żandarmerii wojskowej na ziemiach polskich

Początki żandarmerii na ziemiach polskich łączą się ściśle z epoką napoleońską i adaptacją francuskich rozwiązań w zakresie formacji służących zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. W pierwszych latach rewolucji we Francji, chcąc zaprowadzić nad chaosem w kraju wynikającym z rozkładu struktur monarchii absolutnej, powołano Żandarmerię Narodową, która wzorowała się na dawnej formacji, tzw. l'Maréchaussée, której zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, przede wszystkim na szlakach komunikacyjnych. O utworzeniu żandarmerii we Francji zdecydowano dekretem z 22 grudnia 1790 r., potwierdzonym 16 lutego 1791 r. Na każdy departament przypadało 15 brygad, w których służyli żandarmi piesi i konni. W 1797 r. żandarmerię – już tylko konną – przeorganizowano w 25 legionów, a każdym z nich dowodził szef w randze generała brygady².

Kolejną reorganizację żandarmerii przeprowadził Napoleon, 31 lipca 1801 r. powołując osobny Korpus Żandarmerii, złożony z 26 legionów, każdy po 2 szwadrony, a te w składzie 2 kompanii. Jedna kompania, dzieląca się na brygady złożone z podoficera i 5 żandarmów, pełniła służbę na obszarze departamentu. Generalnym

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² J. Luc, *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*, Paris 2002; A. Boulant, G. Lepetit, *La gendarmerie sous le Consulat et le Premier Empire*, Paris 2009.

inspektorem tej formacji, liczącej wówczas 15 300 żandarmów, mianowano marszałka Bon Adrien Jeannot de Monceya. Żandarmeria była integralną częścią sił zbrojnych, pełniąc jednak funkcję policji administracyjnej i sądowej. Używano jej do egzekucji obowiązków i świadczeń oraz do przeprowadzania aresztowań. Od 1808 r. wykorzystywano ją także poza granicami Francji, do zabezpieczania zaplecza podczas kolejnych kampanii wojennych. Napoleon powołał do życia jeszcze Żandarmerię Wyborową – formację Gwardii Cesarskiej, której zadaniem było czuwanie nad osobistym bezpieczeństwem Cesarza Francuzów, zarówno w czasie pokoju, jak i działań wojennych. Jej początki związane są z dekretem z 31 grudnia 1801 r., w którym – jeszcze jako pierwszy konsul – Napoleon rozkazał swojemu adiutantowi Anne Jean Marie Savary'emu utworzyć Legion Wyborczy Żandarmerii „na modłę huzarów”. Żandarmeria Wyborcza, zabezpieczająca kwaterę główną oraz miejsca związane z funkcjonowaniem najwyższej władzy, istniała we Francji napoleońskiej aż do czasu klęski pod Waterlo. Natomiast fiaskiem skończyła się – podjęta w 1805 r. – próba stworzenia Żandarmerii Ordynansowej. W jej składzie znaleźć się mieli synowie starych arystokratycznych rodzin skłonni służyć nowej władzy, ale wzbudziło to niechęć armii ukształtowanej na republikańskich wartościach i to zdecydowało o rozwiązaniu tej formacji. O utworzeniu żandarmerii na ziemiach polskich pierwszy raz myślano w czasie wojny 1807 r., kiedy podjęto działania, których celem było wywołanie pronapoleońskiego powstania na ziemiach zaboru rosyjskiego. Zakładano wówczas powołanie na wyzwolonych obszarach uzbrojonej żandarmerii, której zadaniem byłoby zabezpieczenie kraju przed skutkami działań wojennych, przede wszystkim bandytyzmem maruderów³. Na zrealizowanie tego zamiaru przyszło poczekać jeszcze pięć lat, do czasu, kiedy Wielka Armia wkroczyła na ziemie zaboru rosyjskiego podczas wojny Napoleona z Aleksandrem I w 1812 r. Działania wojenne rozpoczęte 24 czerwca nie potoczyły się po myśli Napoleona. Nie udało się stoczyć walnej bitwy i rozbić armii rosyjskiej. Ta, wycofując się z Litwy, niszczyła resztki zasobów kraju, który już wcześniej – planowo – został ogołocony z wszelkich zapasów żywności. W tej sytuacji Napoleon już w pierwszych dniach wojny przeciwko Rosji nie był w stanie zapewnić żołnierzom i koniom odpowiedniej aprowizacji. W dodatku załamała się pogoda. W krótkim czasie spowodowało to rozkład dyscypliny, niespotykaną liczbę maruderów i szerzący się w zastraszającym tempie zwykły bandytyzm. Obszary, przez które przemaszerowały oddziały napoleońskie, zostały całkowicie zdewastowane. Na Litwie tworzyła się „maruderska międzynarodówka”, w której szeregach znajdowali się zbiegli żołnierze ze wszystkich nacji Wielkiej Armii, zawiązując bandy wraz z dezertierami z armii rosyjskiej oraz różnego autoramentu ludźmi luźnymi, zasilane

³ *Service Historique de la Défense w Vincennes* (dalej: SHD), Donation Davout, K-1, 28, *Raport Feliksa Potockiego, b.m. 2 IX 1807 r.*, b.p.; K-1, 4, [Memoriał] *Observations sur la Lithuanie et rapprochement de son administration actuelle avec la forme constitutionnelle du 3 Mai 1791*, b.m., b.d., b.p.; A. Skałkowski, *Kościuszko a Litwini*, „Kwartalnik Historyczny” 1911, t. 25, s. 261-263.

dodatkowo zbuntowanymi chłopami litewskimi, dla których początek wojny i towarzyszący jej chaos były sygnałem do zrzucenia więzów poddańczych. Dla wielu mieszkańców kraju oznaczało to osobiste tragedie, które wstrzymywały od zaangażowania się po stronie Napoleona. Dlatego po zdobyciu Wilna cesarz Francuzów musiał jak najszybciej zorganizować wyzwolone obszary i zapanować nad rozkładem armii⁴.

2. Podstawy prawne i zadania Żandarmerii Wojskowej

Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonuje zadania wsparcia policyjnego dowódców jednostek wojskowych, bierze udział w ochronie wojsk, współdziała z zagranicznymi i krajowymi formacjami w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prowadzi działania w wymiarze narodowym, sojuszniczym lub koalicyjnym tak na terenie kraju, jak i poza jego granicami. Jako komponent SZRP współdziała z podsystemem pozamilitarnym, w znaczący sposób wpływając na bezpieczeństwo państwa w okresie pokoju i kryzysu. Utrzymuje posiadane i rozwija nowe zdolności operacyjne, zapewniające bezpieczeństwo wojsk prowadzących operacje, w tym sojusznicze siły wzmocnienia, w ramach zobowiązań państwa-gospodarza⁵. Podstawą prawną działania Żandarmerii Wojskowej jest Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 ze zm.). W 2002 roku weszło w życie 28 okołoustawowych aktów prawnych oraz porozumień wewnątrz- i międzyresortowych, dając tym samym pełen zakres uprawnień i kompetencji w zakresie realizacji zadań na rzecz dyscypliny wojskowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do zadań ŻW zgodnie z ustawą należy:

- Zapewnianie przestrzegania dyscypliny wojskowej;
- Ochranianie porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych;
- Ochranianie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra;
- Wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, popełnionych przez osoby, o których mowa w art. 3 ust. 2, ujawnianie i ścigani ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń;
- Dokonywanie analizy oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy zawodowych i przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej wniosków w tym względzie zapobieganie pełnieniu przestępstw i wykroczeń przez osoby, o których mowa w art. 3 ust. 2, oraz innym zjawiskom patologicznym, a w szczególności alkoholizmowi i narkomanii w Siłach Zbrojnych.

⁴ D. Nawrot, *Litwa i Napoleon w 1812 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego Katowice 2008, s. 182-190.

⁵ Prowadzenie działań przez Żandarmerię Wojskową DD/3.2.3.3, Żand. 46/2009, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 9.

- Współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi.
- Zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz mienia⁶.

Wśród powyższych ustawowych zadań nie jest wymieniona bezpośrednio walka z terroryzmem, natomiast wiele z nich, ze względu na swój charakter i specyfikę, wpisuje się w ten obszar działania. Szczególnie istotne w tym zakresie są czynności zmierzające do ochrony życia i zdrowia ludzi, mienia wojskowego czy też zapobieganie i wykrywanie przestępstw, w tym o charakterze terrorystycznym. Warto jeszcze wymienić współdziałanie z polskimi i zagranicznymi służbami na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz działania w oparciu o inne podstawy prawne, jak Ustawa o Policji lub ustawy o poszczególnych stanach nadzwyczajnych.

- Zadania powyższe są wypełniane przez formację w trzech głównych obszarach działalności: prewencyjnej, operacyjno-rozpoznawczej oraz dochodzeniowo-śledczej.
- Zdolność do rozpoznawania i zwalczania terroryzmu.
- Zdolność do wykonywania zadań związanych z ochroną bardzo ważnych osób, dowództw i sztabów oraz kontroli stref zagrożonych.
- Zdolność do prowadzenia akcji poszukiwawczych, ratowniczych, humanitarnych, mających na celu ochronę życia, zdrowia i mienia⁷.

⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1214 ze zm.).

⁷ <https://www.wojsko-polskie.pl/kgzw/struktura/>, [dostęp: 2.05.2023 r.].



Rys 1. Struktura Żandarmerii Wojskowej
 Źródło: <https://www.wojsko-polskie.pl/kgzw/struktura/>

Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej zrealizował zadania organizacyjno-etatowe ustalone dla Żandarmerii Wojskowej w „Programach rozwoju SZ RP” 15 i „Programie profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010”, w zakresie dostosowania podległych struktur organizacyjnych i ich liczebności do warunków profesjonalizacji Sił Zbrojnych. Dostosowano struktury i dyslokacje jednostek ŻW do dokonanych zmian organizacyjno-etatowych w Siłach Zbrojnych. I tak reformowano 4 oddziały Żandarmerii Wojskowej (w Gdyni, Lublinie, Poznaniu i Wrocławiu), przekazano dowództwu Wojsk Specjalnych Oddział Specjalny ŻW w Gliwicach i utworzono Oddział Zabezpieczenia ŻW. W latach 2009–2011 etat ŻW uległ zmniejszeniu o 1.654 stanowiska (36,7%). Z uwagi na niepełną obsadę stanowisk etatowych w ww. okresie (odpowiednio: 79,9%, 74,8% i 83,2% stanu etatowego), z ŻW musiało odejść ogółem 1.027 żołnierzy (27,8%). Faktyczne uzawodowienie

ŻW nastąpiło na początku 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że przyjęte kierunki reorganizacji struktur ŻW, szczególnie w kontekście uzawodowienia korpusu szeregowych, nie w pełni dostosowane są do przeobrażeń zachodzących w Siłach Zbrojnych RP. W wyniku zmiany struktury ŻW, wprowadzonej z dniem 1 lipca 2011 r., pozostawiono rozbudowany pion prewencji w stosunku do pionu dochodzeniowo-śledczego, pomimo istotnego ograniczenia zadań o charakterze prewencyjnym, ze względu na zawieszenie zasadniczej służby wojskowej. Podkreślenia wymaga fakt, że zmieniają się kierunki zagrożeń, które uzasadniają w ocenie NIK wzmocnienie pionu dochodzeniowo-śledczego kosztem pionu prewencji (np. zasadność stałego monitorowania przebiegu procesu udzielania zamówień publicznych). Według stanu etatowego na dzień 01.01.2010 r. struktura Żandarmerii Wojskowej przedstawiała się następująco: pion dochodzeniowo-śledczy – 749 stanowisk, tj. 16,4% stanu etatowego; pion prewencji – 2.841 (62,1%) i pion zabezpieczenia – 981 (21,5%). W ciągu 2010 r., pomimo zmniejszenia stanu etatowego ŻW o 533 etaty, nie nastąpiły wyraźne zmiany w relacjach pomiędzy poszczególnymi pionami (pion dochodzeniowo-śledczy wg stanu na dzień 01.01.2011 r. stanowił 16,1% stanu etatowego, a pion prewencji 66,2%). W 2011 r. nastąpiła dalsza redukcja etatów o 1.179 stanowisk, a udział pionów wg stanu na dzień 01.08.2011 r. wynosił odpowiednio – pion dochodzeniowo-śledczy – 19,9%, pion prewencji – 61,6%. Faktyczny stan ewidencyjny żołnierzy na dzień 01.08.2011 r. wynosił odpowiednio – pion dochodzeniowo-śledczy – 534 żołnierzy, tj. 20% stanu ewidencyjnego, a pion prewencji – 1.672 żołnierzy (62,6%). Stwierdzono przypadki, gdy placówki ŻW, ze względu na niewystarczający stan osobowy w stosunku do liczby jednostek wojskowych i żołnierzy na terenie ich odpowiedzialności służbowej oraz czas pełnienia służby w systemie jednoczesnym (z uwzględnieniem dyżurów telefonicznych po stałych godzinach służby), nie były w pełni zdolne do efektywnej 14 ważniejsze wyniki kontroli realizacji zadań wynikających z ustawy o Żandarmerii Wojskowej. I tak na przykład, przed zawieszeniem zasadniczej służby wojskowej stan etatowy placówek ŻW podległych Oddziałowi ŻW w Krakowie wynosił 21 żołnierzy (w tym żołnierzy zasadniczej służby wojskowej) i 2 pracowników wojska, do dnia 30 czerwca 2011 r. stan ten wynosił 11 żołnierzy i pracowników wojska, a od 1 lipca 2011 r. – 9 żołnierzy (z tego 1 oficer, 6 podoficerów, 2 szeregowych), podczas gdy na terenie odpowiedzialności służbowej Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Krakowie oraz podległych placówek ŻW i wydziału ŻW stacjonowały 132 jednostki (instytucje) wojskowe lub pododdziały nie będące samodzielnymi jednostkami wojskowymi, w których pełniło służbę 12 159 żołnierzy i zatrudnionych było 6 751 pracowników wojska. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców¹⁶, na terenie odpowiedzialności Oddziału znajdowało się 15 garnizonów. Zasięgiem odpowiedzialności Oddział obejmował województwa małopolskie, świętokrzyskie, śląskie, a od 1 lipca 2011 r. również podkarpackie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do dnia 1 lipca 2011 r. Komendant Główny nie określił dla Oddziału ŻW w Krakowie „Szczegółowego zakresu działania” (określającego m.in. zadania Oddziału, kierowniczej kadry oddziału, komórek wewnętrznych oraz stanowiącego

podstawę opracowania zakresu obowiązków dla żołnierzy i pracowników wojska w nowej strukturze organizacyjnej), pomimo że zmiany organizacyjne w jednostce zapoczątkowane były już w kwietniu 2011 r.⁸

3. Współdziałanie Żandarmerii Wojskowej z innymi służbami

1. Żandarmeria Wojskowa wykonując zadania, o których mowa w art. 4, współdziała z:

- 1) Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, wojskowymi organami porządkowymi oraz dowódcami jednostek wojskowych i dowódcami (komendantami) garnizonów;
- 2) Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, organami Krajowej Administracji Skarbowej, Służbą Ochrony Państwa, strażami ochrony kolei oraz innymi organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także organami uprawnionymi do prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa oraz organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, i organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia;
- 3) Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

2. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zakres i tryb współdziałania Żandarmerii Wojskowej z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, organami Krajowej Administracji Skarbowej, Służbą Ochrony Państwa oraz innymi organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także organami uprawnionymi do prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa oraz organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, i organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia, z uwzględnieniem właściwości i kompetencji tych organów oraz zadań Żandarmerii Wojskowej.

3. Zakres i tryb współdziałania Żandarmerii Wojskowej ze strażami ochrony kolei określają przepisy o transporcie kolejowym.

4. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, zakres i tryb współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami wojskowymi, o których mowa w ust. 1 pkt 1, z uwzględnieniem właściwości i kompetencji tych organów oraz zadań Żandarmerii Wojskowej. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą brać czynny udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidować ich skutki oraz czynnie uczestniczyć w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia, a ponadto wykonywać inne zadania określone w odrębnych przepisach. Wykonując ustawowe zadania, Żandarmeria Wojskowa współdziała ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą

⁸ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zandarmeria-wojskowa-i-wojskowe-organy-porzadkowe-16915283/art-14>, [dostęp 2.05.2023 r.].

Wywiadu Wojskowego, wojskowymi organami porządkowymi oraz dowódcami jednostek wojskowych i dowódcami (komendantami) garnizonów. W sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego Żandarmeria Wojskowa współdziała z polskimi i zagranicznymi organami i służbami właściwymi w tym zakresie w tym m.in. z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, organami celnymi, organami kontroli skarbowej, Biurem Ochrony Rządu i strażami ochrony kolei. Współpracuje i wymienia doświadczenia z policjami wojskowymi innych państw. Powierzone zadania Żandarmeria Wojskowa realizuje zarówno w kraju, jak i w misjach i operacjach poza granicami państwa. Żołnierze formacji służą na stanowiskach w dowództwach Polskich Kontyngentów Wojskowych, w strukturach wielonarodowych pododdziałów policji wojskowej oraz jako jednolite, zwarte pododdziały w składzie kompanii manewrowych, wykonując zadania w podporządkowaniu narodowym, bądź w składzie pododdziałów wielonarodowych. Dowódcą formacji i przełożonym wszystkich służących w niej żołnierzy jest Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, który podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej⁹.

4. Żandarmeria wojskowa w czasach aktualnych

W ciągu ostatnich kilka lat, a mówiąc dokładniej w latach 2020 do czasów aktualnych czyli 2023 rok, żandarmeria wojskowa pojawiała się na ulicach naszego państwa zdecydowanie częściej niż miało to miejsce choćby w ostatnich dwóch dekadach. Było to spowodowane wieloma czynnikami zewnętrznymi, na które niestety nikt nie mógł mieć wpływu, ani nikt nie mógł ich przewidzieć. Mówiąc czynniki zewnętrzne patrząc na rok 2020 i pandemię Koronawirusa (COVID-19). Ten właśnie okres był najważniejszych powodem obecności żołnierzy żandarmerii na ulicach miast. Wiele osób mogło wtedy myśleć, że to kolejna pandemia, która będzie trwała niewiele czasu i zniknie wraz ze strachem, jaki spowodowała na początku 2020 roku. W okresie od 14 do 20 marca 2020 obowiązywał w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a od 15 marca 2020 wprowadzono na granicach Polski kordon sanitarny, znacząco ograniczający ruch graniczny. Od 20 marca 2020 roku do 15 maja 2022 roku, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia obowiązywał w Polsce stan epidemii. Od 16 maja 2022 roku obowiązuje ponownie stan zagrożenia epidemicznego. Czas kwarantanny był pierwszym wylewem żołnierzy w czerwonych beretach do miast i na ulice, gdzie zwykli mieszkańcy, którzy akurat nie spędzali tego czasu w domu i spotkali się z takim widokiem czuli się co najmniej nieswojo. Obecność policji, straży miejskiej czy na przykład straży pożarnej było w zupełności normalne, ale widok żołnierzy będącymi częścią armii mogło wydawać się niepokojące, w końcu wcześniej te właśnie osoby nie były widywane publicznie w trakcie pochodu czy nawet służby. Żandarmeria wojskowa zaczęła prowadzić coraz bardziej publiczne działania takie jak pomoc policji w trakcie kontroli osób będących w kwarantannie. Taki żołnierz wraz z funkcjonariuszami policji podjeżdżał

⁹ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zandarmeria-wojskowa-i-wojskowe-organy-porzadkowe-16915283>, [dostęp: 2.05.2023 r.].

do miejsc zamieszkania osoby będącej w kwarantannie i sprawdzał obecność takiej osoby w domu lub mieszkaniu. Następnym krokiem Żandarmerii była pomoc policji w okresie przedświątecznym podczas kontroli pojazdów na ulicach. Takie osoby brały udział przeważnie w kontroli prędkości kierowców lub sprawdzaniu ich trzeźwości. Było to o tyle problematycznie, że osoby kontrolowane nie były do końca świadome uprawnień żołnierzy żandarmerii. Innym przypadkiem było strzeżenie wejść na cmentarze w czasie 1 i 2 listopada 2020 roku przez policję, straż miejską jak i również żandarmerię. Policja i straż miejska mają w naszym kraju nieprzychylną opinię ze względu na swoją pracę oraz to, że są najbardziej publicznymi organami władzy. Żołnierze wojska Polskiego to inna sprawa i ludzie nie są świadomi praw i obowiązków żołnierzy żandarmerii wobec obywateli niebędących żołnierzami. Prawdą jest to, że żandarmeria wojskowa działająca jak policja na terenie jednostek wojskowych ma podobne uprawnienia wobec innych żołnierzy, dokładnie tak jak policja wobec obywateli. Jest to potrzebne, aby utrzymać dyscyplinę na terenach jednostek wojskowych. Jeśli zaś w o uprawnienia Żandarmerii wobec cywili niebędących żołnierzami, mają oni prawo zatrzymać pojazd w celu kontroli trzeźwości, lub w celu przeszukania samochodu, mogą też wystawić mandat, ale nie mogą tego zrobić, jeśli nie są oni w asyście policji. Nie mogą oni na własną rękę wykonywać czynności kontrolujących w celu kontrolowania obywateli niebędących żołnierzami. Inaczej wygląda sytuacja, jeśli osoba kontrolowana wykaże, że jest żołnierzem. W takiej sytuacji żołnierz ŻW jest uprawniony do czynności kontrolujących wobec takiego człowieka bez asysty policji. Dzięki takiemu procesowi żołnierze mogą być nadal kontrolowani, nie tylko na terenie jednostek wojskowych co pozwala uniknąć ludzi będących w szeregach polskiej armii osób, które np.: przewożą nielegalne substancje takie jak narkotyki.

Podsumowanie

Podsumowując działania żandarmerii wojskowej, warto znać ich prawa i obowiązki, gdyż jako formacja będąca częścią wojska polskiego, ma za zadanie chronić obywateli oraz granic naszego państwa. Podobnie do policji mają oni za zadanie ochraniać obywateli i działać na rzecz państwa. Patrząc na sytuacje jakie miały miejsce w ciągu ostatnich trzech lat, od roku 2020 i miejsca w jakich pojawiali się żołnierze ŻW, były potrzebne ze względu na natłok obowiązków jakie spadły w krótkim czasie na barki policji i inne służby porządkowe w tym trudnym czasie jakim była pandemia Covid-19. Ze względu na brak informacji i niewiedza w zakresie uprawnień ŻW wobec obywateli powinna zostać lepiej wyjaśniona i nie można powiedzieć, że w tym momencie prawa ŻW jest klarowna i jasna. Takie działanie jest potrzebne, aby w przyszłych sytuacjach, które mogą nadejść niespodziewanie być pewnym podczas kolejnych spotkań z ludźmi w czerwonych beretach. Musimy czuć się bezpiecznie i wiedzieć, że taka formacja jest dla ludzi, a nie przeciwko ludziom.

Bibliografia

- Luc J., *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*, Paris 2002; Boulant A., Lepetit G., *La gendarmerie sous le Consulat et le Premier Empire*, Paris 2009.
- Bielecki R., *Wielka Armia*, Warszawa 1995; Kujawski M., *Wojska Francji w wojnach rewolucji i cesarstwa 1789-1815*, Warszawa-Londyn 2007.
- Service Historique de la Défense w Vincennes, Donation Davout, K-1, 28, *Raport Feliksa Potockiego*, b.m. 2 IX 1807 r., b.p.; K-1, 4, [Memoriał] *Observations sur la Lithuanie et rapprochement de son administration actuelle avec la forme constitutionnelle du 3 Mai 1791*, b.m., b.d., b.p.; A. Skałkowski, *Kościuszko a Litwini*, „Kwartalnik Historyczny” 1911, t. 25.
- Nawrot D., *Litwa i Napoleon w 1812 roku*, Katowice 2008.
- Prowadzenie działań przez Żandarmerię Wojskową DD/3.2.3.3, Żand. 46/2009, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U 2021, poz. 1214 ze zm.).

Źródła internetowe

- <https://www.wojsko-polskie.pl/kgzw/struktura/>, [dostęp 2.05.2023 r.].
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id.3736.y.p.4766.pdf>, [dostęp 2.05.2023 r.].
- <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zandarmeria-wojskowa-i-wojskowe-organy-porzadkowe-16915283>, [dostęp 2.05.2023 r.].

Administracja w dobie reform Józefa II w Cesarstwie Austriackim

Jakub Skawiński¹

Wstęp

Początek drugiej połowy XVIII wieku w Europie charakteryzował się rozpowszechnieniem absolutyzmu oświeconego, była to forma ustroju państwa w której monarcha utrzymując pełnię władzy nad wszelkimi dziedzinami administracji państwowej. Monarcha oświecony nie uzasadniał już że jego nieograniczona władza pochodzi z woli Boga, tylko uznaje sam siebie za „pierwszego sługę państwa” który ma za zadanie poprowadzić naród i kraj w kierunku rozwoju nauki i wiedzy oraz dążyć do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i godnego życia². Ta ówczesna idea oświeceniowa była bardzo innowacyjna i postępową, jej założenia postanowili wcielić w życie poszczególni monarchowie państw europejskich wśród których znaleźli się: Maria Teresa i Józef II w Austrii, Fryderyk II w Prusach i Katarzyna II w Rosji. Reformy które zostały wprowadzone przez władców oświeconych miały głównie charakter polityczny, gospodarczy, kulturowy i intelektualny, a powodem ich wprowadzenia była chęć wzmocnienia państwa w dobie rywalizacji między mocarstwami na arenie międzynarodowej. Wykorzystując rozpowszechnienie idei oświecenia w Europie monarchowie dążyli do racjonalnego wzmocnienia swojej władzy, powiększenia dochodów państwa oraz jego rozwoju i zaludnienia³. Władcy oświeceni kładli szczególny nacisk na wsparcie oświaty i nauki, otaczali się intelektualistami i artystami, zarówno monarchowie jak i elity państwowe dążyli do intelektualnego, gospodarczego i kulturowego rozwoju własnych narodów przy jednocześniej monopolizacji władzy politycznej dla siebie i swoich dynastii panujących⁴.

Wpływ idei oświecenia na zmianę w funkcjonowaniu państwa idealnie przedstawia monarchia Habsburgów w której narodziła się oryginalna odmiana monarchii

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² A. Sylwestrzak., *Liberalizm Monteskiusza i konstytucjonalizm polski*, [w:] O. Górecki (red.), *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych, Tom 1, Od Starożytności do Monteskiusza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 421.

³ R. Butterwick-Pawlikowski, *Między oświeceniem a katolicyzmem, czyli o katolickim oświeceniu i oświeconym katolicyzmie*, „Wiek Oświecenia” 2014, nr 30, s. 13.

⁴ Tamże.

oświeconej zwana józefinizmem⁵. Był to system polityczno kościelny który opowiadał się przeciwko barokowemu katolicyzmowi oraz papieskiemu centralizmowi. Propagował zasadę oświeconego absolutyzmu cesarskiego, wprost uznawał nadrzędność państwa wobec kościoła katolickiego⁶. Józefinizm opierał się na etatyzmie, dążąc tym samym do podporządkowania jednostkowych i grupowych interesów społeczeństwa interesowi państwa, co szczególnie było widać w stosunkach państwa do kościoła katolickiego który zaczął być poddawany regularnemu nadzorowi i kontroli ze strony państwa. Działanie te spowodowały że duchowni rzymskokatolicki w krajach korony austriackiej de facto stali się realnymi urzędnikami państwowymi⁷. Choć geneza józefinizmu sięga jeszcze czasów rządów Marii Teresy (1740-1780) która rozpoczęła szereg reform politycznych, gospodarczych i społecznych które uratowały monarchię Habsburgów przed marginalizacją na arenie międzynarodowej, to dopiero rządy jej syna Józefa II (1780-1790) spowodowały wdrożenie reform na o wiele większą skalę które uczyniły koronę austriacką państwem nowoczesnym i zreformowanym. Reformy Józefa II oddziaływały na Cesarstwo Austriackie aż do XIX wieku⁸.

1. Reforma i rozwój administracji państwowej

W celu utrzymania potęgi Cesarstwa Austriackiego niezbędne było podjęcie odpowiednich zmian i reform które uczyniły państwo silnym ujednoliconym tworem politycznym. Reformy administracji cesarza Józefa II doprowadziły do stworzenia silnie scentralizowanego państwa na wzór Królestwa Prus pod rządami Fryderyka II, które uważał za wzór⁹. Powodem dla którego cesarz Józef II przystąpił do intensywnej i zdecydowanej budowy silnej administracji centralnej była świadomość monarchy że bez podporządkowanego aparatu administracyjnego władzy cesarskiej nie będzie mógł on przeprowadzić pozostałych ambitnych reform państwowych polegających na, stworzeniu państwa z nowoczesną gospodarką i armią, ponieważ opór ze strony szlachty i elit państwowych uniemożliwiłby cały proces zmian¹⁰.

⁵ S. Salmonowicz, *Czy istniał oświecony absolutyzm w Europie XVIII wieku?*, „Studia z Historii Ustroju i Prawa”, Poznań 2002, s. 341.

⁶ B. Przedpełski, *Etatyzm na przykładzie austriackiego józefinizmu w epoce Oświecenia*, [w:] J. T. Maciuszko (red.), *Rocznik Teologiczny*, Wydawnictwo Naukowe Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 162.

⁷ Tamże.

⁸ M. Moras, *Reformy Józefa II (1780-1790) a rządy prawa*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, nr 16, s. 131.

⁹ R. Kowalczyk, *Austria w drodze do nowoczesności Era Józefa II – najwybitniejszego reformatora dynastii Habsburgów*, [w:] A. Kisztelińska-Węgrzyńska, M. Krauze (red.), *Jednostka wobec globalnego wymiaru stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 32.

¹⁰ R. Kowalczyk, *Władca wizjoner. Reformy agrarne Józefa II*, „Zeszyty wiejskie” 2016, Tom 22, s. 404.

Proces przekształcenia monarchii habsburskiej w jednolity twór państwowy z silną władzą centralną i ujednoliconym systemem prawnym i administracyjnym rozpoczął się jeszcze w czasach rządów Marii Teresy. To właśnie z inicjatywy cesarzowej w 1761 roku utworzono Radę Stanu która pełniła rolę naczelnego organu administracji państwowej oraz cesarskiego organu doradczego¹¹. Równocześnie powołano następne organy centralne które umocniły rządy absolutne Habsburgów, były to m.in.: Najwyższa Instancja Państwowa, Kancelaria Państwa, Zjednoczona Kancelaria Nadworna, Nadworna Rada Wojenna, Izba Nadworna i Nadworna Izba Rozrachunkowa. Zmiany objęły również administrację lokalną, kraj został podzielony na gubernie na czele których stanęli gubernatorzy którzy byli podlegli wobec Zjednoczonej Kancelarii Nadwornej, gubernie zaś dzieliły się na mniejsze jednostki terytorialne zwane cyrkułami. Reformy i rozwój administracji centralnej zapoczątkowane przez cesarzową Marie Teresę, a potem kontynuowane przez jej syna Józefa II spowodowały marginalizację znaczenia szlachty, której wpływy polityczne na terenach korony austriackiej zostały drastycznie zredukowane, jednocześnie zmiany doprowadziły do wzrostu znaczenia urzędowego aparatu administracji państwowej który podlegał zwierzchnictwu monarchy¹².

Wielkim postępem i sukcesem cywilizacyjnym okazała się reforma administracji lokalnej¹³, cesarz dążył do gruntownej przebudowy Cesarstwa Austriackiego, oprócz centralizacji władzy i ujednoliceniu monarchii habsburskiej, szczególnie monarcha obrał sobie za cel likwidację przywilejów feudalnych¹⁴. Na niższym szczeblu administracji państwowej powołano cyrkuł (powiat), urzędnikiem który stanął na czele nowej jednostki lokalnej był starosta. Do jego kompetencji należały kwestie: administracyjne, podatkowe, edukacyjne, bezpieczeństwa i wojskowe, szczególne zadanie jakie na nim spoczywało było kontrolowanie stosunków między chłopem, a panem feudalnym¹⁵. Starosta sprawdzał czy panowie nie nadużywają swojego władztwa wobec chłopów, nie łamiąc jednocześnie prawa ustanowionego przez samego cesarza Józefa. Oprócz tego starosta odpowiadał za rekrutację chłopów do struktur wojskowych państwa, oraz dbał o sytuację prawną stanu chłopskiego. Zmiany w strukturze administracji lokalnej przyczyniły się do znacznego polepszenia sytuacji materialno-prawnej najniższej warstwy społecznej, reformy i światopogląd cesarza Józefa II wyprzedzały epokę w której ten panował, ograniczenie feudalnego ucisku chłopów i możliwość ochrony praw wszystkich mieszkańców imperium wy-

¹¹ J. Krętosz, *Geneza józefińskiej polityki kościelnej cesarza Józefa II w monarchii habsburskiej (1780-1790)*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2001, Tom 34, s. 300.

¹² Tamże.

¹³ I. Plattner, *Josephinismus und Biuerokratie*, [w:] *Josephinismus als Aufgeklärter Absolutismus*, Wydawnictwo Böhlau Verlag, Wien-Koeln Weimar 2008, s. 56 i 57.

¹⁴ F. Fejtő, *Józef II Habsburg rewolucjonista*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993, s. 213.

¹⁵ M. Moras, *Reformy Józefa II...*, op. cit., s. 135.

warło realne skutki w przyszłości. Dzięki tym działaniom udało się stworzyć nowożytny system administracyjny który chronił prawa chłopów, dzięki czemu państwo zyskało ogromną ilość rekrutów poborowych do służby wojskowej¹⁶.

Zakres reform administracji na szeroką skalę, wymusił konieczność zmiany procesu ustawodawczego, który musiał być procesem wydajnym i sprawnie działającym. Ustanawiając nowe zmiany w strukturze państwa cesarz Józef II widział w systemie ustawodawczym środek do osiągnięcia swoich celów jakim było stworzenie nowoczesnego, oświeconego państwa¹⁷. Ustawy regulujące kwestie szczegółowe tworzone były w sposób spójny, wyczerpywały kodyfikację prawną w celu uregulowania związków między państwem, a społeczeństwem. Okres absolutyzmu oświeconego zwany jest złotym okresem biurokracji, skuteczne działanie aparatu biurokratycznego państwa wymagało zatrudnienia znacznej ilości kompetentnych urzędników państwowych, którzy musieli poradzić sobie z wcieleniem w życie coraz większej ilości aktów prawnych. Wielkim postępem w zakresie funkcjonowania administracji publicznej w Austrii było wydanie przez cesarza Józefa II kodeksu moralnego (*Hirtenbrief*) dla urzędników w 1783 roku¹⁸. Zgodnie z tym aktem prawnym osoby służące w aparacie administracyjnym miały nakaz punktualnego rozpatrywania spraw, obowiązywała ich znajomość prawa, w swoich działaniach i podejmowanych decyzjach mieli kierować się bezstronnością i starannością, musieli również zadeklarować swoje zamiłowanie do służby, ojczyzny i obywateli. Z drugiej strony kodeks surowo zabraniał procederu przekupstwa, bezdusznosci i formalizmu¹⁹. Stworzenie jednolitego, spójnego i hierarchicznego systemu administracji, a także ustandaryzowanie procedur urzędowych spowodowało że stosunek poddanych z administracją stał się jawny, a wydawane decyzje urzędowe musiały być zgodne z obowiązującymi aktami prawnymi, co skutecznie wyeliminowało zjawisko samowolnego działania urzędników.

Jednym z nierozłącznych elementów budowy państwa absolutnego, było stworzenie i rozbudowa aparatu policyjnego który z jednej strony zapewnił stabilność i porządek państwa, a z drugiej będzie kreował wszelakie aspekty życia ludzkiego²⁰. W takim systemie politycznym policja i tajne służby pełniły rolę narzędzia w rękach monarchy, który wykorzystuje je do realizacji swoich celów²¹. Rozbudowa aparatu policji w Austrii zaczęła się za czasów panowania Marii Teresy, wtedy zbudowano

¹⁶ S. Grodziski, *Austria na drodze od światłego do policyjnego absolutyzmu*, „Studia Galijskie” 2007, nr 16, s. 148.

¹⁷ M. Moras, *Reformy Józefa II...*, op. cit., s. 138.

¹⁸ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, wyd. 1, Poznań 2017, s. 34.

¹⁹ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 43.

²⁰ M. Princ, *Standardy dobrej administracji...*, op. cit., s. 49.

²¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, wyd. 2, Kraków 2007, s. 9.

we Wiedniu pierwszy komisariat policji, który w czasach rządów cesarza Józefa został znacznie rozbudowany i przekształcony w Dyрекję Policji. Wkrótce we wszystkich miastach stołecznych poszczególnych krajów cesarstwa zbudowano podobne siedziby policji które miały za zadanie pilnowania porządku społecznego²².

Wartą uwagi reformą była unifikacja języka na terenie monarchii habsburskiej, dotychczas językiem urzędowym jakim posługiwano się w państwie była łacina, cesarz postanowił że na jej miejsce nowym językiem urzędowym będzie język niemiecki²³. Decyzja o uczynieniu języka niemieckiego, językiem urzędowym państwa miała za zadanie scalenie monarchii habsburskiej która była wielonarodowym tworem politycznym. Dodatkowo doszło do unifikacji i kodyfikacji austriackiego porządku administracyjno-prawnego, co spowodowało rezygnację z prawa powszechnego Rzeszy, tym samym rozpoczął się proces wyodrębnienia monarchii austriackiej od Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, jako niezależnego państwa²⁴.

2. Reforma systemu prawnego i sądownictwa w monarchii habsburskiej

W dobie józefinizmu sądownictwo przeszło głębokie reformy, chcąc realizować założenia równości wszystkich poddanych, cesarz rozbudował system sądownictwa w państwie. Utworzono sądy apelacyjne dla spraw karnych i cywilnych które miały swoje siedziby we wszystkich krajach wchodzących w skład monarchii habsburskiej. Sprawy cywilne w pierwszej instancji miały charakter stanowy. Utworzono sądy miejscowe dla ludności miejskiej i wiejskiej, natomiast sprawami właścicieli posiadłości prywatnych zajmowały się sądy dominalne. Oprócz tego powołano sąd ziemski który był sądem pierwszej instancji dla stanu szlacheckiego i osób prawnych, miał za zadanie rozpatrywanie ich spraw²⁵, natomiast najwyższą instancją sądową, była Najwyższa Izba Sprawiedliwości która swoją siedzibę miała w Wiedniu. Realizując reformę sądownictwa w celu jego podporządkowania państwu oraz usprawnieniu jego działania, cesarz dokonał znacznej redukcji liczby sądów ziemskich, a na ich miejsce utworzył sądy kryminalne które przejęły ich zakres orzekania w sprawach kryminalnych w których doszło do popełnienia ciężkich przestępstw²⁶. Powszechne sądy kryminalne były jednolite dla wszystkich poddanych, przynależność klasowa nie miała żadnego znaczenia, oprócz tego były to sądy profesjonalne w których zasiadali profesjonalni i wykształceni sędziowie którzy byli godnie opłacani przez państwo²⁷. Sądy apelacyjne pełniły rolę sądów drugiej instancji, oprócz

²² J. Krętosz, *Geneza józefińskiej polityki...*, op. cit., s. 300-301.

²³ M. Paszyn, *Reformy józefińskie w świetle relacji prasy polskiej okresu stanisławowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 11.

²⁴ W. Ogris, *Zwischen Absolutismus und Rechtsstaat*, [w:] *Elemente europäischer Rechtskultur*, Wydawnictwo Böhlau Verlag, Wien 2003, s. 59-60.

²⁵ A. v. Domin-Petruschevecz, *Neuere oesterreichische Rechtsgeschichte*, Wydawnictwo: verlag der G. J. Manz'schen Buchhandlung, Wien 1869, s. 105.

²⁶ M. Moras, *Reformy Józefa II...*, op. cit., s. 133.

²⁷ Tamże.

tego powierzono im ważne zadanie jakim było sprawowanie nadzoru nad sądami niżej instancji oraz przeprowadzały egzaminy adwokackie i sędziowskie²⁸.

Druga połowa XVIII wieku w Cesarstwie Austriackim to okres dynamicznego rozwoju prawa, jeszcze za czasów panowania Marii Teresy doszło do pierwszej kodyfikacji procesu karnego w *Constitutio criminalis eresiana* z 31 grudnia 1768 roku²⁹. Dalsze lata przyniosły coraz większe zmiany w funkcjonowaniu prawa, pod wpływem idei oświecenia zakazano rozkładania tortur w czasie wobec oskarżonego, następnie w 1776 roku na mocy patentu cesarskiego Marii Teresy całkowicie zakazywano ich stosowania w postępowaniu procesowym. Następnym przełomowym krokiem modernizującym wymiar sprawiedliwości w cesarstwie było zlikwidowanie fanatyzmu religijnego z prawa karnego jako podstawę do prowadzenia procesów sądowych przeciwko osobą podejrzanym o uprawianie magii³⁰. Kwestia stosowania kary śmierci została uregulowana w tajnym rozporządzeniu z 1781 roku zgodnie z którym w przypadku jej zasądzenia wyrok nie był wykonywany, zamiast tego akta sprawy karnej były przekazywane organom sądownictwa wyższej instancji. Dwa lata później 22 sierpnia 1783 roku wydano kolejne rozporządzenie zgodnie z którym sąd w przypadku skazania oskarżonego na karę śmierci miał nie ogłaszać tej wiadomości publicznie. W takim przypadku cesarzowi przysługiwało prawo łaski, przez co wyrok kary śmierci był zmieniany na karę pozbawienia wolności³¹.

Kolejnym krokiem Józefa II było wydanie przez niego kodeksu karnego (Józefina) w 1787 roku który to wprowadził zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, a także powstała formalna definicja przestępstwa które zostało uznane przez akt prawny za przestępstwo. W postępowaniu sądowym zwyczajnym zniesiono stosowanie kary śmierci, od tej pory podstawową karą było pozbawienie człowieka wolności, oprócz tego zaczęto postrzegać karę za przestępstwo, jako możliwość i szanse resocjalizacji skazanego który po odbyciu wyroku mógł wrócić do społeczeństwa i rozpocząć normalne życie na nowo. Taki pogląd wynikał z rozpowszechnienia idei oświecenia, we wcześniejszych epokach kara za przestępstwo miała za zadanie wyeliminowanie przestępcy ze społeczeństwa, nie dając mu jednocześnie szans na odkupienie win i poprawę³². Drugim istotnym źródłem prawa była ordynacja procesowa (*Allgemeine Criminalgerichtsordnung*) z 17 czerwca 1788 roku, która regulowała stosunki karnoprosesowe. Postępowania procesowe wszczęte na jej podstawie z urzędu zachowywały zasady pisemności, pośredniości i tajności. Wydanie

²⁸ A. v. Domin-Petruschewicz, *Neuere oesterreichische...*, op. cit., s. 105.

²⁹ R. Tomczyk, *Proces karny w monarchii habsburskiej: od drugiej połowy XVIII wieku do 1918 roku*, „Edukacja Humanistyczna” 2013, Nr 1(28), s. 68.

³⁰ Tamże.

³¹ J. Morelowski, *Przyczynek do dziejów prawodawstwa karnego*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1887, nr 8, s. 739.

³² W. Ćwik, T. Opas, *Prawo sądowe w Polsce do 1939 r.*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 99.

kodeksu karnego Józefa II (Józefina) oraz ordynacji procesowej (Allgemeine Criminalgerichtsordnung) było wielkim krokiem reformującym prawo, dzięki tym nowocześniejszym jak na swoje czasy aktom prawnym udało się doprowadzić do rozdziału prawa karnego materialnego od procedury karnej co znacząco polepszyło funkcjonowanie prawa karnego³³.

Zdeterminowane działanie Józefa II dotyczące kwestii zmiany prawa i stosunków społecznych było na ówczesne czasy bardzo przełomowe i rewolucyjne, cesarz chcąc doprowadzić do zrównania wszystkich poddanych postanowił zreformować przestarzały system feudalny który był źródłem wielkiej nierówności społecznej. Chcąc ograniczyć nadużycia ze strony feudałów w stosunku do chłopów którzy byli im podlegli, a także ograniczając ich wpływy, cesarz zdecydował że państwo będzie interweniować w sprawy posiadaczy ziemskich. Reformy józefińskie widocznie polepszyły sytuację prawną chłopów ograniczając obowiązki jakie ich obciążały, panowie ziemscy nie mogli już sprawować nad nimi nieograniczonej władzy i decydować o ich losie bezpodstawnie³⁴. Wejście w życie 1 listopada 1787 roku patentu cesarza Józefa II dotyczącego zniesienia poddaństwa, spowodowało całkowite zlikwidowanie osobistego poddaństwa chłopów wobec panów ziemskich. Pozycja prawna chłopstwa wobec feudałów wzrosła znacząco, zakazano podwyższania wymiaru godzin pracy ponad ustalony limit, chłopci otrzymali prawo wychodu ze wsi, co w praktyce dawało im możliwość swobodnego przemieszczania się, znosząc tym samym obowiązek przywiązania do ziemi. Oprócz tego najniższa warstwa społeczna uzyskała możliwość swobodnego zawierania małżeństwa, a ich dzieci otrzymały prawo wolnego wyboru zawodu. Początkowo patent wszedł w życie dla Czech, Moraw i Śląska, następnie jego obowiązywanie zostało rozszerzone na pozostałe kraje monarchii habsburskiej³⁵. Kolejnym krokiem do poprawy sytuacji chłopów było wydanie patentu o skargach poddanych, oraz patentu karnego, oba akty prawne ustalały procedury administracyjno – prawne jakie miały zostać zastosowane w przypadku sporu między panami, a chłopami. Odpowiednią jednostką administracyjną, pełniącą rolę pierwszej instancji był urząd okręgu, następnie sprawa rozpatrywana była przez instancje ziemskie, natomiast instancją najwyższą która kończyła sprawę ostatecznie była kancelaria królewska. Oprócz tych zmian, nowo wydane patenty zakazywały nakładania na chłopów kar pieniężnych oraz stosowania wobec nich kary chłosty³⁶.

Wśród zmian prawnych które miały miejsce w dobie józefinizmu, istotne znaczenie miała reforma prawa małżeńskiego. Na mocy rozporządzenia cesarza Józefa II z 1781 roku biskupi otrzymali pozwolenie władz cesarskich na stosowanie dyspens

³³ R. Tomczyk, *Proces karny...*, op. cit., s. 70.

³⁴ S. Salmonowicz, *Czy istniał...*, op. cit., s. 341.

³⁵ S. Salmonowicz, *Brissot de Warville jako humanitarysta: młodość Brissota w służbie ideałów wieku światła*, „Studia Historycznoprawne” 1995, nr. 4, s. 143-144.

³⁶ H. Baltl, G. Kocher, *Oesterreichische Rechtsgeschichte von den Anfaengen bis zur Gegenwart*, Wydawnictwo Leykam Buchverlag, Graz 2004, s. 164.

małżeńskich w trzecim i czwartym stopniu pokrewieństwa bez otrzymania zgody od Kurii. Tym samym zakazano zwracania się do Stolicy Apostolskiej w kwestii udzielenia przez niej dyspensy małżeńskiej³⁷. Władzę austriackie wprowadziły w życie cywilne reformy instytucji małżeństwa, oraz uregulowano kwestie rozwodu, 16 stycznia 1783 roku na mocy wydanego Patentu o małżeństwie ustalono że duchowni katolicy mają obowiązek udzielić mieszanych małżeństw pod względem wyznawanej wiary, zgodnie z nowym prawem córki dziedziczą religie matek, a synowie religie ojców.

3. Polityka cesarza wobec kościoła katolickiego

Monarchia Habsburgów przez stulecia pełniła rolę jednego z najzagorzalszych bastionów kościoła rzymskokatolickiego w Europie. Dotychczasowa polityka religijna państwa skupiona była na zapewnieniu silnej jedności religijnej, co realizowano poprzez zdecydowaną walkę z powstałymi wyznaniem protestanckimi i wspieraniu kościoła katolickiego w procesie kontrreformacji. Wraz z nastaniem ery józefińskiej polityka religijna uległa widocznej zmianie, wprowadzie cesarz był wychowany w obrządku rzymskokatolickim i sam uważał się za dobrego katolika, jednak działania jakie podejmował miały na celu podporządkowanie kościoła katolickiego państwu. Taki obrót spraw w praktyce doprowadził do tego że zarówno struktury kościoła katolickiego w Austrii, jak i sami duchowni stali się częścią aparatu administracyjnego cesarstwa, jednocześnie miało to doprowadzić do większego usamodzielnienia kościoła katolickiego w Austrii względem Rzymu i papieża³⁸.

Proces podporządkowania kościoła katolickiego w Austrii rozpoczęła cesarzowa Maria Teresa, mimo że cechowała ją głęboka pobożność i religijność. Monarchini wydała szereg decyzji które uderzały w niezależność kościoła m.in. opodatkowano duchowieństwo, ograniczono liczbę świąt kościelnych, pielgrzymek i procesji, utrudniono duchownym kontakty ze Stolicą Apostolską. Polityka cesarzowej wobec duchowieństwa wynikała z budowy państwa absolutystycznego w którym kościół katolicki miał do odegrania istotną rolę w przeszłości³⁹.

W celu ograniczenia wpływów biskupa Rzymu i Stolicy Apostolskiej na proces funkcjonowania struktur kościoła katolickiego w Austrii w 1781 roku wprowadzono zakaz apelacji duchownych do Rzymu. Zgodnie z przyjętym prawem aparat administracji państwowej miał obowiązek zatwierdzenia oficjalnej korespondencji zagranicznych organów kościelnych, adresowanych do duchownych w Austrii przed ich dostarczeniem. Następnie procedurą tą zostały objęte również pisma i listy duchownych austriackich⁴⁰. Mimo że prowadzone działania na szeroką skalę miały

³⁷ F. Stümper, *Die kirchenrechtlichen Ideen des Febronius*, Aschaffenburg 1908, s. 146.

³⁸ B. Przedpełski, *Etatyzm na przykładzie...*, op. cit., s. 165.

³⁹ P. Mitrofanov, *Josef II. Seine politische und kulturelle Tätigkeit*, Leipzig 1910, s. 668.

⁴⁰ T. Długosz, *Historia Kościoła Katolickiego*, Wydawnictwo: Nakład i Własność K. S. Jakubowskiego, Lwów 1925, s. 103.

charakter budowy kościoła państwowego, cesarz Józef nie chciał zrywać więzi religijnych ze Stolicą Apostolską, ponadto uważał on papieża za autorytet religijny. Podporządkowując kościół władzy świeckiej cesarz argumentował to działanie negatywnymi skutkami wewnętrznego rozłamu religijnego, które mogły być usunięte dzięki państwu które miało pełnić rolę unifikacji chrześcijaństwa.

Cesarz Austrii znacząco zreformował administrację kościelną wprowadzając podział na diecezje, dokonał również częściowej likwidacji zakonów kontemplacyjnych, ponieważ uważał że te w żaden sposób nie przynosiły korzyści dla społeczeństwa⁴¹. Powołano Wydział Spraw Kościelnych który pełnił rolę administracyjnego organu wykonawczego polityki kościelnej Józefa II. Radykalną decyzją cesarza było wydanie 12 stycznia 1782 roku dekretu o kasacie znacznej ilości zgromadzeń zakonnych zarówno męskich, jak i żeńskich, oraz konfiskatę ich majątków, działaniem tym nie zostały objęte zakony które niosły pomoc społeczeństwu, np. prowadząc działalność charytatywną, sprawując opiekę nad ludźmi niedołącznymi i chorymi oraz prowadząc edukację dla ludzi z niższych warstw społeczeństwa. W wyniku realizacji cesarskiego dekretu około 1/3 wszystkich klasztorów w monarchii habsburskiej zostało zlikwidowanych, budynki pełniące do tej pory rolę kościelną zostały przekształcone na magazyny, koszary lub urzędy⁴². Majątek rozwiązanych podmiotów religijnych został przeznaczony dla Funduszu Religijnego z którego następnie finansowano budowę nowych parafii i diecezji oraz szkolnictwo kościelne.

Reformy józefińskie spowodowały podległość kościoła katolickiego wobec władz świeckich państwa austriackiego, pozycja duchownych w praktyce została sprowadzona do pracy w aparacie administracyjno-prawnym cesarstwa, organy władzy zaczęły traktować dostojników kościelnych jak urzędników państwowych, często zapominając że ich głównym zadaniem powinno być krzewienie religii chrześcijańskiej oraz głosić słowo Boże⁴³. Jednak reformy Józefa II miały również pozytywny wpływ na funkcjonowanie kościoła rzymskokatolickiego w Austrii. Za czasów rządów cesarza dokonano znaczącej reorganizacji struktur kościelnych, wybudowano setki obiektów sakralnych, spowodowało to rozbudowę sieci parafialnej na terenie krajów korony austriackiej w taki sposób, aby każdy poddany miał zapewniony dostęp do budynków kościelnych. Dodatkowo władze państwa zadbały o rozwój szkolnictwa kościelnego zarówno dla osób duchowych i świeckich, przy każdej parafii budowano szkołę parafialną w której edukację miała pobierać młodzież oraz dzieci⁴⁴.

⁴¹ M. Małecki, *Ideologiczne podstawy reform terecjańsko-józefińskich*, [w:] W. Urszczak, D. Malec, M. Mikuła (red.), *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, tom 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 117.

⁴² J. Kłoczowski (red.), *Historia Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 1, Wydawnictwo: Instytut Europy Środkowej, Lublin 2000, s. 360.

⁴³ W. Chotkowski, *Historia polityczna Kościoła za rządów Marii Teresy*, t. II, Wydawnictwo: G. Gebethner i Spółka: z zasiłkiem Akademii Umiejętności, Kraków 1909, s. 8.

⁴⁴ B. Przedpełski, *Etatyzm na przykładzie...*, op. cit., s. 167-168.

To co charakteryzowało Józefa II na tle poprzednich władców Austrii i Europy to nadzwyczajna tolerancja religijna cesarza na ówczesne czasy. W przeciwieństwie do swojej matki która widziała w tolerancji religijnej zagrożenie dla jedności państwa i władzy dynastii, Józef II przyjął pogląd zgodnie z którym wyznanie religijne obywatela było bez znaczenia, jeśli państwo może zyskać ze względu na jego pracę i kompetencje⁴⁵. Wcielając swoje poglądy w życie 13 października 1781 roku cesarz wydał Patent tolerancyjny, był to pierwszy tego typu rodzaj aktu prawnego w Europie, obowiązywał on w trzech częściach monarchii habsburskiej: w Austrii, Lombardii i Czechach. Patent zapewnił swobodę wykonywania kultu religijnego wyznawcom luteranizmu, kalwinizmu oraz prawosławia, wprowadził również tolerancję wobec wyznawców judaizmu, decyzja ta pozytywnie wpłynęła na sytuację Żydów w monarchii habsburskiej⁴⁶. Patent tolerancyjny i reformy józefińskie jako całość doprowadziły do powstania napięcia w stosunkach dyplomatycznych między Austrią, a Państwem Kościelnym, ponieważ zmiany przeprowadzane przez cesarza Józefa stały w sprzeczności z polityką kontrreformacji i jedności religijnej jaką prowadziła Stolica Apostolska.

4. Reformy gospodarcze

Pierwsza połowa XVIII charakteryzowała się ciężką sytuacją ekonomiczną Austrii, gospodarka kraju opierała się na rolnictwie, a przestarzała struktura feudalna państwa spowodowała zacofanie i nieprzygotowanie państwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej Europy. Wraz o objęciem przez Marię Teresę tronu cesarskiego w 1740 roku zadłużenie państwa było ogromne, na domiar złego w wyniku wojny o sukcesję austriacką, monarchia Habsburgów utraciła Śląsk, na rzecz Prus. Strata rozwiniętego i bogatego w zasoby naturalne Śląska było wielkim ciosem gospodarczym dla Cesarstwa Austriackiego⁴⁷. Cesarzowa po zakończeniu wojny rozpoczęła reformy które miały uleczyć gospodarkę państwa oraz ustabilizować jego finanse.

Józef II kontynuował reformy gospodarcze rozpoczęte przez jego matkę, które miały za zadanie przekształcić Austrię z feudalnego państwa rolniczego na kraj z nowoczesną, dobrze rozwiniętą gospodarką o załączkach kapitalistycznych. Cesarz zdawał sobie sprawę ze zmian jakie miały miejsce w Europie, z uwagą obserwował wzrost potęgi Prus i ich dynamiczny rozwój gospodarczy i postępujący proces indu-

⁴⁵ T. Altpeter, *Von der Entstehung und Bedeutung der religiösen Toleranz im Hinblick auf die Effizienz des absolutistischen Staates am Beispiel des Josephinismus 1765-1790*, GRIN Verlag 2009, s. 10.

⁴⁶ S. Grodziski, *Stanowisko prawne Żydów w Galicji: reformy Marii Teresy i Józefa II (1772-1790)*, „Studia Galicyjskie” 2007, nr. 9, s. 73-85.

⁴⁷ D. F. Good, *The economic rise of the Habsburg empire 1750-1914*, Berkley-Los Angeles-London 1984, s. 28.

strializacji, który był spowodowany wcieleniem w życie reform finansowych i gospodarczych⁴⁸. Dążąc do budowy nowoczesnego systemu gospodarczego w państwie wzorem Prus, monarcha wiedział że musi zlikwidować stary i zacofany porządek feudalny, wprowadzić ambitną reformę agrarną która zmieni strukturę społeczną państwa, co pozwoli na rozpoczęcie procesu industrializacji który ostatecznie pozwoli Austrii zachować statut jednego z najpotężniejszych potęg kontynentu.

Aby unowocześnić i powiększyć rynek austriacki konieczne było wprowadzenie reformy agrarnej która doprowadzi do zmian społecznych w wyniku których chłopci zyskają możliwość poprawy swojej sytuacji materialnej. Wzbogacenie się chłopów miało spowodować ich wejście na rynek pieniężny jako klientów którzy dokonywaliby zakupów dóbr i usług, powodując tym samym efekt popytowy i podażyowy który z kolei doprowadziłby do masowej industrializacji państwa która byłaby konieczna ze względu zaawansowany proces produkcji coraz lepszej jakości produktów. Ostatecznie proces ten miał doprowadzić do budowy potężnej i nowoczesnej gospodarki oraz bogacenia się społeczeństwa jako całości. Podejmując próbę realizacji tych założeń w 1787 roku przyjęto ogół reform agrarnych które regulowały rozmiar pańszczyzny wynoszący trzy dni w tygodniu na gospodarstwach chłopskich. Ponadto chłopci zostali zwolnieni z wielu obciążeń i powinności względem pana, ilość godzin pracy w miesiącach letnich został ograniczony do dwunastu godzin i ośmiu godzin w miesiącach zimowych⁴⁹. Oprócz tego ugruntowano prawo do gruntu które przysługiwało chłopom, zabroniono włączania ich ziemi do folwarków pańszczyźnianych pod określonymi warunkami. Zmiana ta spowodowała powstanie prawa dożywotniego użytkowania ziemi przez chłopów, które mogło być im odebrane wyłącznie na podstawie odpowiedniego wyroku sądowego⁵⁰.

Najambitniejsza część reformy agrarnej, tzw. reforma urbarialna została wprowadzona w 1789 roku, jej założeniem było doprowadzenie do wzbogacenia się warstwy chłopskiej, na mocy prawa chłop mógł zatrzymać aż 70% dochodów które przynosiło jego gospodarstwo, pozostałe 18% dochodu miało być przeznaczone na opłacenie czynszu dla posiadacza ziemskiego, oraz 12% miało stanowić podatek na rzecz państwa. Niestety przedwczesna śmierć cesarza Józefa II w roku następnym spowodowała szybkie odejście od tej przełomowej zmiany⁵¹.

W celu unowocześnienia i rozwoju ekonomicznego państwa cesarz przyjął politykę merkantylizmu i protekcjonizmu gospodarczego który charakteryzował się podwyższeniem cła na wyroby zagraniczne, po to aby chronić krajową gospodarkę przed konkurencją zewnętrzną. Powodem prowadzenia takiej polityki zagranicznej przez monarchę była chęć ochrony nowo powstającego przemysłu austriackiego

⁴⁸ R. Kowalczyk, *Władca wizjoner...*, op. cit., s. 33.

⁴⁹ Tamże, s. 36.

⁵⁰ R. Kowalczyk, *Polityka gospodarcza i finansowa Księstwa Warszawskiego 1807-1812*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 135-136.

⁵¹ R. Kowalczyk, *Austria w drodze...*, op. cit., s. 36.

oraz próba zmniejszenia nierówności gospodarczych pomiędzy poszczególnymi regionami rozległego państwa. Działania cesarza odniosły duży sukces, do 1775 roku powiodła się integracja gospodarcza większości obszarów imperium Habsburgów. Unifikacja gospodarcza doprowadziła do zlikwidowania przestarzałych elementów feudalizmu które hamowały rozwój poszczególnych regionów⁵². Chcąc przyspieszyć transformację gospodarczą Austrii, monarcha zabiegał o nawiązanie transferu nowoczesnej technologii z Wielkiej Brytanii, która na owe czasy była liderem innowacyjnych przemian gospodarczo-technologicznych na świecie. Pozyskana technologia była wykorzystywana do mechanizacji i modernizacji gospodarki, cesarz jako wielki zwolennik rozwoju technologicznego wprowadził znaczne ulgi podatkowe dla przedsiębiorców którzy w swoich zakładach pracy wykorzystywali nowe maszyny⁵³.

Podsumowanie

Reformy józefińskie były próbą stworzenia całkowicie nowego modelu państwa. Zmiany przeprowadzone przez cesarza dotknęły praktycznie każdego aspektu funkcjonowania kraju: administracja, prawo, gospodarka, edukacja, stosunki społeczne. Natchniony nurtem oświecenia monarcha absolutny dążył do modernizacji i unowocześnienia Austrii, pragnął zlikwidować stary feudalny porządek, a na jego miejsce stworzyć nowy oparty na absolutyzmie oświeconym który miał gwarantować wszystkim ludziom równość wobec prawa.

Józef II podjął zdecydowane działania które przekształciły Austrię w kraj silnie scentralizowany z dobrze rozwiniętym aparatem administracji rządowej i lokalnej, skutecznie ograniczył on wpływy polityczne feudałów, jednocześnie wzmacniając swoją władzę, co pozwoliło mu kontynuować proces zmian na szeroką skalę. Reformy prawa i systemu sądownictwa przyczyniły się do pojawienia się zjawiska humanitaryzmu w którym oskarżony o przestępstwo człowiek zyskał prawo obrony i możliwość odkupienia win oraz powrotu do społeczeństwa. Sytuacja prawna chłopów uległa znacznej poprawie, zyskali oni możliwość obrony w sądzie przed nadużyciami ze strony panów ziemskich, zostali również otoczeni ochroną aparatu administracyjno – prawnego państwa. Polityka cesarza spowodowała podporządkowanie kościoła katolickiego władzy świeckiej, dzięki czemu udało się zredukować wpływy Stolicy Apostolskiej i zbudować załączki kościoła narodowego. Mimo likwidacji wielu klasztorów i podmiotów kościelnych na masową skalę oraz konfiskaty ich majątków, cesarz doprowadził do reform administracji kościelnej w wyniku której sieć parafialna obiektów religijnych została znacznie rozbudowana dzięki czemu krzewienie wiary katolickiej na terenie cesarstwa zostało znacznie ułatwione. Oprócz tego cesarz aktywnie wspierał edukację duchowieństwa i osób świeckich. Przełomowym krokiem było wydanie patentu tolerancyjnego który gwarantował wyznawcom

⁵² Tamże, s. 39.

⁵³ Tamże, s. 38.

luteranizmu, kalwinizmu oraz prawosławia swobodę wyznania. Podejmując się reform gospodarczych Józef II próbował przekształcić Austrię z zacofanego kraju feudalnego w nowoczesny kraj kapitalistyczny o wysokim poziomie industrialnym i technologicznym.

Reformy józefińskie pod względem przyjętych zmian, wyprzedzały swoje czasy, dlatego też ówczesne społeczeństwo nie było na nie gotowe. Przedwczesna śmierć cesarza w 1790 roku, zakończyła erę wielkich reform, wiele przełomowych zmian prawnych (szczególnie gospodarczych) zostało wycofanych w czasach rządów następnych cesarzy którzy zaczęli popadać w stagnację.

Bibliografia

- Altpeter. T, *Von der Entstehung und Bedeutung der religiösen Toleranz im Hinblick auf die Effizienz des absolutischen Staates am Beispiel des Josephinismus 1765-1790*, GRIN Verlag 2009.
- Baltl. H, Kocher. G, *Oesterrichische Rechtsgeschichte von den Anfaengen bis zur Gegenwart*, Wydawnictwo: Leykam Buchverlag, Graz 2004.
- Butterwick-Pawlikowski. R, *Między oświeceniem a katolicyzmem, czyli o katolickim oświeceniu i oświeconym katolicyzmie*, „Wiek Oświecenia” 2014, nr. 30.
- Chotkowski. W, *Historia polityczna Kościoła za rządów Marii Teresy*, t. II, Wydawnictwo: G. Gebethner i Spółka: z zasiłkiem Akademii Umiejętności, Kraków 1909.
- Ćwik. W, Opas. T, *Prawo sądowe w Polsce do 1939 r.*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.
- Długosz. T, *Historia Kościoła Katolickiego*, Wydawnictwo: Nakład i Własność K. S. Jakubowskiego, Lwów 1925.
- Domin-Petruschevecz. A. v, *Neuere oesterreichische Rechtsgeschichte*, Wydawnictwo: verlag der G. J Manz'schen Buchhandlung, Wien 1869.
- Fejtő. F, *Józef II Habsburg rewolucjonista*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1993.
- Good. D. F, *The economic rise of the Habsburg empire 1750-1914*, Berkley-Los Angeles-London 1984.
- Grodziski. S, *Austria na drodze od światłego do policyjnego absolutyzmu*, „Studia Galicyjskie” 2007, nr. 16.
- Grodziski. S, *Stanowisko prawne Żydów w Galicji: reformy Marii Teresy i Józefa II (1772-1790)*, „Studia Galicyjskie” 2007, nr. 9.
- Kłoczowski. J (red.), *Historia Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 1, Wydawnictwo: Instytut Europy Środkowej, Lublin 2000.
- Kowalczyk. R, *Austria w drodze do nowoczesności Era Józefa II – najwybitniejszego reformatora dynastii Habsburgów*, [w:] Kisztełińska-Węgrzyńska. A, Krauze. M., (red.), *Jednostka wobec globalnego wymiaru stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Kowalczyk. R, *Polityka gospodarcza i finansowa Księstwa Warszawskiego 1807-1812*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

- Kowalczyk. R, *Władca wizjoner. Reformy agrarne Józefa II*, „Zeszyty wiejskie” 2016, Tom 22.
- Krętosz. J, *Geneza józefińskiej polityki kościelnej cesarza Józefa II w monarchii habsburskiej (1780-1790)*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2001, Tom 34.
- Malec. D, Malec. J, *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Małecki. M, *Ideologiczne podstawy reform tereziańsko-józefińskich*, [w:] Urszczak. W, Malec. D, Mięka. M (red.), *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, tom 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Mitrofanov. P, *Josef II. Seine politische und kulturelle Tätigkeit*, Leipzig 1910.
- Moras. M, *Reformy Józefa II (1780-1790) a rządy prawa*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, nr 16.
- Morelowski. J, *Przyczynek do dziejów prawodawstwa karnego*, „Przewodnik Naukowy i Literacki” 1887, nr 8.
- Ogris. W, *Zwischen Absolutismus und Rechtsstaat*, [w:] *Elemente europäischer Rechtskultur*, Wydawnictwo Böhlau Verlag, Wien 2003.
- Paszyn. M, *Reformy józefińskie w świetle relacji prasy polskiej okresu stanisławowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Pieprzyn. S, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, wyd. 2, Kraków 2007.
- Plattner. I, *Josephinismus und Bürokratie*, [w:] *Josephinismus als Aufgeklärter Absolutismus*, Wydawnictwo Böhlau Verlag, Wien-Koeln Weimar 2008.
- Princ. M, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, wyd. 1, Poznań 2017.
- Przedpełski. B, *Etatyzm na przykładzie austriackiego józefinizmu w epoce Oświecenia*, [w:] Maciuszko. J. T (red.), *Rocznik Teologiczny*, Wydawnictwo Naukowe Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie, Warszawa 2013.
- Salmonowicz. S, *Brissot de Warville jako humanitarysta: młodość Brissota w służbie ideałów wieku światła*, „Studia Historycznoprawne”, 1995, nr. 4.
- Salmonowicz. S, *Czy istniał oświecony absolutyzm w Europie XVIII wieku?*, „Studia z Historii Ustroju i Prawa”, Poznań 2002.
- Stümper. F, *Die kirchenrechtlichen Ideen des Febronius*, Aschaffenburg 1908.
- Sylwestrzak. A, *Liberalizm Monteskiusza i konstytucjonalizm polski*, [w:] Górecki. O (red.), *Wolność człowieka i jej granice. Antologia pojęcia w doktrynach polityczno-prawnych, Tom I, Od Starożytności do Monteskiusza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- Tomczyk. R, *Proces karny w monarchii habsburskiej: od drugiej połowy XVIII wieku do 1918 roku*, „Edukacja Humanistyczna” 2013, Nr 1(28).

Nieumyślne spowodowanie śmierci w polskim systemie prawnym

Natasza Stępień¹

Wstęp

Tematem mojej pracy jest nieumyślne spowodowanie śmierci. Przestępstwo nieumyślnego spowodowania śmierci człowieka jest często mylone z pojęciem zabójstwa. Przyczyna pomyłek jest oczywista – skutkiem obu przestępstw jest śmierć człowieka. Przestępstwa te, w głównej mierze, różni zamiar sprawcy.

Karalność nieumyślności spowodowania śmierci wynika ze szczególnej ochrony życia człowieka przed zachowaniami nie tylko umyślnymi, które podejmowane są w celu pozbawienia drugiej osoby życia, ale również przed działaniem lub zaniechaniem nieumyślnym, które wynika zwykle z uwagi na brak odpowiedniej ostrożności, która prowadzi do śmierci.

Celem pracy jest pokazanie, że nieumyślne spowodowanie śmierci w Polsce jest bardzo złożonym przestępstwem, a jego stwierdzenie wymaga dogłębnej analizy sprawcy i jego zamiarów. Praca oparta jest na wyrokach sądów, komentarzach oraz aktualnych artykułach z polskiego prawa karnego. Zbadanie tego przestępstwa wymaga odpowiedzi na następujące pytania : Czym jest nieumyślne spowodowanie śmierci? Czym się charakteryzuje ? Co wyróżnia je na tle zwykłego zabójstwa?

1. Nieumyślne spowodowanie śmierci człowieka – art. 155 KK

Art. 155. Kto nieumyślnie powoduje śmierć człowieka, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5².

Przepis art. 155 KK jest przestępstwem nieumyślnym, którego znamiona określone zostały w art. 9 § 2 KK.

Art. 9. KK

Strona podmiotowa czynu – umyślność i nieumyślność

§ 1. Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi.

§ 2. Czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 155.

wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

§ 3. Sprawca ponosi surowszą odpowiedzialność, którą ustawa uzależnia od określonego następstwa czynu zabronionego, jeżeli następstwo to przewidywał albo mógł przewidzieć³.

Przepis ten charakteryzuje się tym, iż sprawca nie ma zamiaru pozbawić życia człowieka, tj. nie chce śmierci człowieka ani nie godzi się na nią, mimo tego, iż ta śmierć może nastąpić. Sprawca przewiduje możliwość spowodowania śmierci (nieumyślność świadoma) lub sprawca nie przewiduje możliwość spowodowania śmierci (nieświadoma nieumyślność) czego wynikiem jest niezachowanie wymaganej ostrożności w danych okolicznościach.

Artykuł 155 KK stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega sprawca, który nieumyślnie powoduje śmierć człowieka. W przypadku tego przestępstwa znamiona charakteryzujące czynność sprawcza mają szerokie pole możliwych zachowań. Podstawową procedurą, z uwagi na nieumyślny charakter tego przestępstwa jest ustalenie reguł ostrożności, o których mowa w art. 9 § 2 KK. Przepis ten przewiduje, że czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, jednak go popełnia na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo, że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. Istotą nieumyślności jest więc brak zamiaru popełnienia przestępstwa. Przepis art. 9 § 2 KK wymaga, reguły ostrożności były przestrzegane w danych, konkretnych okolicznościach.

Zachowanie sprawcy aby mogło mieć podstawę przypisania określonego w art. 155 KK skutków w postaci śmierci człowieka, musi być też zarzucalne. Skutek ten trzeba móc sprawcy przypisać. Nieodzownym elementem przypisania winy sprawcy jest udowodnienie, że dany skutek dało się przewidzieć w ówczesnej sytuacji. Brakowi zamiaru popełnienia przestępstwa musi towarzyszyć ważny element – przewidywanie możliwości spowodowania śmierci (świadoma nieumyślność) albo zdolność przewidzenia możliwości popełnienia przestępstwa (nieświadoma nieumyślność)⁴.

Brak obiektywnej przewidywalności skutku przestępczego w określonej sytuacji faktycznej wyklucza możliwość podjęcia zachowania zgodnego z regułami postępowania, a zatem wyklucza uznanie takiego zachowania za pozostające w granicach zakresu zastosowania normy sankcjonowanej. W takiej sytuacji nie jest możliwe

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 9.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego; z 20.06.1977r., VI KRN 14/77, OSNKW rok 1978, nr 4-5, poz. 43; Wyrok SN z 03.10.1981 r. III KR 242/81, OSN rok 1982, nr 5, poz. 63.

stwierdzenie, że sprawca ten zachował się bezprawnie i może ponieść odpowiedzialność za zaistniały obiektywnie skutek⁵. Istotne jest także wykazanie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy śmiercią ofiary, a zachowaniem sprawcy.

Odpowiedzialność z art. 155 KK zachodzi wtedy, gdy śmierć człowieka jest niezamierzonym efektem danych czynów, w rozumieniu art. 9 § 2 KK, wynikających z niedopilnowania, braku ostrożności w sytuacjach, w których można było przewidzieć finalny, przestępczy skutek.

2. Formy winy nieumyślnej

Przesłanką odpowiedzialności za przestępstwo nieumyślne jest naruszenie zasady ostrożności. Element ten jest wspólny obydwu odmianom winy nieumyślnej znanym polskiemu prawu karnemu, tj. lekkomyślności i niedbalstwu. Oznacza on, że sprawca przestępstwa nie tylko narusza mniej lub bardziej sformalizowane zasady ostrożności, ale ponadto zachodzi związek przyczynowy między tym naruszeniem a końcowym rezultatem w postaci czynu zabronionego.

W uzasadnieniu do projektu obecnego Kodeksu Karnego wyrażono pogląd, że nowy kodeks, w przeciwieństwie do swoich poprzedników, nie dzieli winy nieumyślnej na dwie formy: lekkomyślność i niedbalstwo.

W rzeczywistości jednak sformułowanie z art. 9 § 2 KK zawiera rozgałęzienie na sytuację pierwszą, w której sprawca „możliwość popełnienia czynu zabronionego przewidywał”, i na sytuację drugą, w której sprawca taką możliwość „mógł przewidzieć”. Nie ma więc żadnego powodu, by tej pierwszej sytuacji nie określić tradycyjną nazwą „lekkomyślność”, zaś tej drugiej – nazwą „niedbalstwo”⁶.

2.1. Lekkomyślność

Lekkomyślność polega na tym, że sprawca, świadomie naruszając zasady ostrożności, możliwość popełnienia czynu zabronionego przewiduje, lecz przypuszcza, że go uniknie. W sferze świadomości lekkomyślność zawiera więc ten sam element co zamiar ewentualny. Różni ją od zamiaru ewentualnego bezpodstawne przypuszczenie sprawcy, że jego działanie nie wypełni znamion czynu zabronionego. Przy lekkomyślności czynimy więc sprawcy zarzut z tego, że uświadamiając sobie nieostrożny charakter swego zachowania, nie skorygował go ani nie zaniechał, lecz liczył na uniknięcie popełnienia czynu zabronionego.

Tekst art. 9 § 2 KK, definiując lekkomyślność, mówi wprawdzie tylko lakonicznie o przewidywaniu przez sprawcę możliwości popełnienia czynu zabronionego, ale dalsze elementy podanej wyżej definicji lekkomyślności wynikają z interpretacji

⁵ A. Zoll, *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz. Tom 1*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 157-158; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., III KK 33/13, OSNKW 2013, z. 11, poz. 94.

⁶ T. Bojarski, *Polskie Prawo Karne. Zarys Części Ogólnej*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006, s.150.

ww. artykułu. Skoro bowiem sprawca świadomie narusza zasady ostrożności i przewiduje możliwość popełnienia czynu zabronionego, to tylko przypuszczając, że tego popełnienia jednak uniknie, mieści się w ramach nieumyślności. Gdyby bowiem działał, nie zakładając uniknięcia popełnienia, to byłoby to charakterystyczna dla zamiaru ewentualnego obojętność.

2.2. Niedbalstwo

Niedbalstwo polega na tym, że sprawca możliwości popełnienia czynu zabronionego nie przewiduje, chociaż może ją przewidzieć. W przeciwieństwie do lekko-myślności określanej jako świadoma wina nieumyślna mamy tu do czynienia z nieświadomością popełnienia czynu zabronionego. Inaczej niż przy innych formach winy nie mamy tutaj do czynienia z przeżyciami psychicznymi takich jak np. przewidywanie czy godzenie się, z których czynimy sprawcy zarzut. Przeciwnie w przypadku niedbalstwa zarzucamy sprawcy, że nie wykorzystał swoich możliwości intelektualnych i dlatego nie zaprzestał nieostrożnego zachowania, który w rezultacie doprowadził do wypełnienia znamion przestępstwa nieumyślnego.

Do istoty niedbalstwa należy więc, po pierwsze – świadome lub nieświadome naruszenie reguł ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i związek przyczynowy między tym naruszeniem a czynem zabronionym, a po drugie – możliwość przewidywania możliwości popełnienia czynu zabronionego.

To, czy nastąpiło naruszenie reguł ostrożności, ustalamy na podstawie pewnego wzorca, standardu obiektywnego w tym sensie, że ustalamy najpierw, jaki zakres wymagań stawiamy każdej osobie, która znalazła się w takiej sytuacji, w jakiej znalazł się sprawca. Na przykład stwierdzamy, że w danej sytuacji kierowca, lekarz albo po prostu rozsądny człowiek powinien zachować się w konkretny sposób, by jego zachowanie można było nazwać ostrożnym. Nie bierzemy pod uwagę indywidualnych cech i możliwości konkretnego sprawcy, a operujemy pewnym wzorcem abstrakcyjnym. Jeżeli dojdziemy do wniosku, że sprawca zachował się zgodnie ze standardem ostrożności, to niedbalstwa, a tym samym winy w ogóle nie ma. Jeżeli natomiast ustalimy istnienie naruszenia do następnym etapem będzie zbadanie, czy konkretny sprawca mógł uświadomić sobie do czego może doprowadzić jego nieostrożne zachowanie. Te możliwości oceniamy już w sposób zindywidualizowany uwzględniając pewne stałe cechy sprawcy, jak np. możliwości umysłowe, wiedza, doświadczenie, a także pewne czynniki występujące w konkretnej sytuacji, np. osłabienie możliwości koncentracji uwagi, działanie w stresie, działanie w sytuacji nowej dla sprawcy⁷.

Bardziej skomplikowana sytuacja powstaje, gdy sprawca sam ograniczył swoje możliwości przewidywania popełnienia czynu zabronionego. Według Buchały nie należy uwzględniać ograniczenia zawinionego przez sprawcę, który spowodował je, np. pijąc alkohol lub zażywając narkotyki. Jest to zastrzeżenie słuszne, jeżeli zawinienie będzie tutaj oznaczało, że sprawca mógł przewidzieć nastąpienie takiego

⁷ L. Gardocki, *Prawo Karne*, wydanie 22, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 88

ograniczenia sprawności umysłowej oraz przewidzieć to, że znajdzie się w sytuacji, w której to ograniczenie będzie miało istotne znaczenie. Przy spełnieniu tych warunków możemy bowiem uznać, że przewidywanie możliwości popełniania czynu zabronionego leżało, w ostatecznych rezultacie, w możliwościach sprawcy⁸.

3. Zamiar zabójstwa, a nieumyślne spowodowanie śmierci art. 148 KK i art. 155 KK

Art. 148. [Zabójstwo]

§ 1. Kto zabija człowieka, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

§ 2. Kto zabija człowieka:

- 1) ze szczególnym okrucieństwem,
- 2) w związku z wzięciem zakładnika, zgwałceniem albo rozbojem,
- 3) w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie,
- 4) z użyciem materiałów wybuchowych, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

§ 3. Karze określonej w § 2 podlega, kto jednym czynem zabija więcej niż jedną osobę lub był wcześniej prawomocnie skazany za zabójstwo oraz sprawca zabójstwa funkcjonariusza publicznego popełnionego podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi lub ochroną bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

§ 4. Kto zabija człowieka pod wpływem silnego wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10⁹.

W orzecnictwie sądowym ważną rolę odgrywa rodzaj użytego narzędzia, siła i umiejscowienie ciosów, Są to fakty, których ustalenie jednoznacznie świadczą o zamiarze zabójstwa. Duże znaczenie ma również przesłedzenie okoliczności czynu gdyż uwzględnienie wszystkich składników zdarzenia, pozwala prawidłowo ustalić jaki był rzeczywisty zamiar sprawcy¹⁰. W orzecnictwie powszechnie przyjmuje się, że o zamiarze zabójstwa, gdy sprawca zaprzecza chęci lub godzeniu się na śmierć ofiary, należy wnioskować nie tylko z okoliczności przedmiotowych czynu, ale także z okoliczności podmiotowych. Trzeba wziąć pod uwagę pobudki i motywy działania sprawcy, jego nastawienie do pokrzywdzonego przed popełnieniem przestępstwa, jego właściwości osobiste i dotychczasowy tryb życia, rodzaj użytego

⁸ K. Buchała, *Komentarz do kodeksu karnego część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1994, s. 53.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 148.

¹⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lutego 2012 r., sygn. akt II KK 193/12, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2012, nr 9, s. 11.

narzędzia, ilość i siłę zadanych ciosów, spowodowane obrażenia, kierunek i głębokość ran¹¹.

Wniosek dotyczący zamiaru zabójstwa (choćby ewentualnego) nie może opierać się jedynie na fakcie użycia niebezpiecznego narzędzia oraz sposobie działania, lecz powinien znaleźć potwierdzenie w całokształcie okoliczności czynu oraz cechach osobowości sprawcy¹².

W procesie karnym, sąd zamiaru ewentualnego (zabójstwa) nie może się domyslać, ani domniemywać. Musi on opierać się na faktach wynikających z całokształtu okoliczności danej sprawy oraz z właściwości osobowościowych sprawcy i jego stosunku do pokrzywdzonego. Nie wystarczy ustalić, że działał on umyślnie chcąc zadać ciężkie obrażenia ciała i godził się z ich zadaniem, lecz konieczne jest ustalenie objęcia zamiarem także skutków w postaci śmierci. Należy przy tym wykazać przesłanki, na podstawie których można stwierdzić, że sprawca ujawnił, iż skutek w postaci śmierci był objęty chociażby jego zgoda lub z zachowania jego wynika, iż nastąpienie tego skutku było mu co najmniej obojętne. Przesłanki te można wywnioskować na podstawie zachowania się sprawcy w stosunku do pokrzywdzonego w okresie poprzedzającym zajęcie, natężenia działania w czasie zajścia, właściwości narzędzia jak i sposobu jego użycia, jak również zachowania się sprawcy tuż po zajściu. Z całokształtu tych okoliczności jednoznacznie ma wynikać, że oskarżony chcąc spowodować uszkodzenie ciała, zgoda swoją, stanowiącą realny proces psychiczny towarzyszący czynowi obejmował tak wyjątkowo ciężki skutek jaki jest śmierć¹³.

Różnica między zabójstwem a przestępstwem z art. 155 KK leży w stronie podmiotowej czynu i polega na tym, iż w przypadku popełnienia zbrodni zabójstwa sprawca ma zamiar ewentualny lub bezpośredni pozbawienia życia człowieka. Z takim zamiarem podejmuje działanie, a w przypadku popełnienia przestępstwa z art. 155 KK do śmierci dochodzi przez nieszczęśliwy wypadek bądź niedopilnowanie ostrożności, przy czym sprawca nie ma na celu pozbawienia życia ofiary.

Wnioski

Sprawcą nieumyślnego spowodowania śmierci może być każdy. Jest to przestępstwo powszechne, takie którego popełnienie nie zależy od posiadania przez sprawcę szczególnych cech. Przestępstwem tym często kieruje los, zbieg okoliczności lub nieszczęśliwy wypadek. Śmierć pokrzywdzonego to konieczny element konstrukcji przestępstwa nieumyślnego spowodowania śmierci. Jeśli ofiara przestępstwa nie poniesie śmierci, sprawca nie ponosi konsekwencji w ramach popełnienia zabójstwa.

¹¹ A. Zoll (red.), *Kodeks Karny. Komentarz, część szczególna, tom II*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006, str. 244-245.

¹² Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa 2006, poz. 1866; z 30 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV KK 187/11.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z 20.06.1977r., VI KRn 14/77, OSNKW rok 1978, nr 4-5, poz. 43; z 03.10.1981 r. III KR 242/81, OSN rok 1982, nr 5, poz. 63.

W celu stwierdzenia nieumyślnego spowodowania śmierci organy sądowe muszą dokonać dogłębnej i złożonej analizy zamiarów, możliwości poznawczych i sposobu działania sprawy, by móc rozróżnić przestępstwo nieumyślnego spowodowania śmierci od przestępstwa zabójstwa i wydać sprawiedliwy wyrok.

Bibliografia

- Bojarski T., *Polskie Prawo Karne. Zarys Części Ogólnej*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Buchała K., *Komentarz do kodeksu karnego część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1994.
- Gardocki L., *Prawo Karne*, wydanie 22, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa 2006, poz. 1866; z 30 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV KK 187/11.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 lutego 2012 r., sygn. akt II KK 193/12, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2012, nr 9.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 155.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 9.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., art. 148.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 20.06.1977r., VI KRN 14/77, OSNKW rok 1978, nr 4-5, poz. 43; z 03.10.1981 r. III KR 242/81, OSN rok 1982, nr 5, poz. 63.
- Wyrok Sądu Najwyższego; z 20.06.1977r., VI KRN 14/77, OSNKW rok 1978, nr 4-5, poz. 43; Wyrok SN z 03.10.1981 r. III KR 242/81, OSN rok 1982, nr 5, poz. 63.
- Zoll A. (red.), *Kodeks Karny. Komentarz, część szczególna, tom II*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006.
- Zoll A., *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., III KK 33/13, OSNKW 2013, z. 11, poz. 94.

Baza Projektów Budowlanych jako ułatwianie dostępu do projektów budowlanych i ich poszczególnych elementów organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

Angelika Wydra¹

Wstęp

Projekt budowlany to formalny dokument przedstawiający przewidywane rozwiązania projektowe planowanej inwestycji, stanowiący podstawę uzyskania opinii, uzgodnień, zgód i pozwoleń, w tym pozwolenia na budowę². Ogólny zakres projektu budowlanego określa art. 34 ust. 3 Ustawy Prawo budowlane³.

Projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu przestrzennym, lub w pozwoleniach, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴, jeżeli są one wymagane. Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu, stopnia skomplikowania robót budowlanych oraz w zależności od przeznaczenia projektowanego obiektu określać niezbędne warunki do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r.

¹ Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

² Projekt budowlany a projekt wykonawczy cz. I, <https://inzynierbudownictwa.pl/projekt-budowlany-a-projekt-wykonawczy-cz-i/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm., dalej jako: Pr. bud.

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 457 ze zm.

o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁵. Zakres i treść projektu budowlanego uwzględniają warunki ochrony przeciwpożarowej⁶.

Zgodnie z art. 34 ust. 2b, projekt budowlany może być sporządzony wyłącznie przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. W związku z tym rozwiązania zawarte w projekcie budowlanym powinny być zaproponowane i zaprojektowane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane⁷.

1. Struktura Projektu Budowlanego przed nowelizacją

Zamierzając przystąpić do realizacji inwestycji budowlanej wymagającej przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych decyzji o pozwoleniu na budowę, inwestor musi mieć projekt budowlany opracowany na zasadach określonych w art. 34 ustawy Prawo budowlane.⁸

Ogólny zakres dokumentacji wchodzącej w skład projektu budowlanego określa art. 34 ust. 3 pr. bud., zgodnie z którym projekt budowlany powinien zawierać:

- 1) Projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;
- 2) Projekt architektoniczno-budowlany określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych;
- 3) Stosownie do potrzeb – w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych;

⁵ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240 ze zm.

⁶ D. Sypniewski (red.), *Prawo Budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 320.

⁷ A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, Lex/el.2022, [dostęp: 16.04.2023 r.].

⁸ A. Kosicki [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021, [dostęp: 16.04.2023 r.].

- 4) W zależności od potrzeb - wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych;
- 5) Informację o obszarze oddziaływania obiektu⁹.

Oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą nie jest wymagane, gdy nieruchomości posiada istniejący zjazd na drogę publiczną (krajową lub wojewódzką) zrealizowany zgodnie z prawem (na podstawie decyzji organu drogowego), chyba że biorąc pod uwagę jej kategorię, potrzebne jest rozważenie zastosowania specjalnego rozwiązania umożliwiającego dostęp do drogi publicznej¹⁰. Wątpliwości co do obowiązku dokonania z zarządcą drogi uzgodnienia przewidzianego w ustawie o drogach publicznych w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budzą w szczególności sytuacje, gdy nieruchomość mająca dostęp do drogi publicznej, na której ma powstać inwestycja, jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹.

Rozwiązania zawarte w projekcie budowlanym powinny być poprawne technicznie, wewnętrznie spójne i skoordynowane. Projekty budowlane, oprócz informacji ogólnodostępnych czy będących odzwierciedleniem wiedzy i doświadczenia projektanta, zawierać mogą również informacje o charakterze technicznym, techniczno-organizacyjnym, technologicznym, które w szczególnych przypadkach (unikatowe rozwiązanie inżynierskie, zastosowanie nowoczesnych materiałów, rozwiązania ze sfery nowych technologii itp.) mogą stanowić dla inwestora istotną wartość gospodarczą, mającą niejednokrotnie status tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.¹²

Organ administracji architektoniczno-budowlanej najpierw zatwierdza projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z projektem architektoniczno-budowlanym w drodze decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę. Projekt techniczny przedkładany jest organowi nadzoru budowlanego dopiero na etapie składania wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Konsekwencją tego, iż projekt techniczny nie jest przedkładany staroście w momencie ubiegania się o pozwolenie, jest brak jego dostępności dla pozostałych stron postępowania. Nie oznacza to jednak, iż zostają oni pozbawieni swoich uprawnień odnośnie inwestycji na sąsiedniej działce. Nadal mogą bowiem złożyć odwołanie do organu wyższego stopnia, a także

⁹ T. Filipowicz, *Prywatnoprawne aspekty projektu budowlanego* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 69-70.

¹⁰ P. Jarzyński, K. Kalińska, *Pozwolenie na budowę* [w:] P. Jarzyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 205.

¹¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 ze zm.

skargę do sądu na wydawane decyzje administracyjne w danym postępowaniu. Poza tym do wniosku nadal załącza się projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany, a w nim można znaleźć wszystkie niezbędne informacje na temat danego zamierzenia budowlanego. Zgodność projektu technicznego z zatwierdzonym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym zapewnia projektant¹³. Zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁴.

Do tej pory projekty budowlane składane były w starostwie w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz przeznaczony dla organu zatwierdzającego projekt i jeden dla właściwego organu nadzoru budowlanego. Reszta po wydaniu zgody budowlanej i ostatecznym wraca do inwestora. Dokumentacja przekazana do urzędu powinna być trwale oprawiona, z ponumerowanymi stronami i rysunkami. Najlepiej żeby projekt budowlany miał format A4. Na stronie tytułowej projektu budowlanego i w metryczkach rysunków trzeba podać: dane inwestycji, w tym adres domu i numery ewidencyjne działek, na których ma być zbudowany, imię, nazwisko i adres inwestora, nazwę oraz adres pracowni projektowej lub dane projektantów opracowujących wszystkie części projektu budowlanego, wraz z określeniem zakresu ich opracowania, specjalności, a także numery uprawnień budowlanych oraz wpisów na listy właściwej izby inżynierów lub architektów. Konieczny jest również spis zawartości projektu budowlanego wraz z wykazem załączonych uzgodnień, pozwoleń lub opinii¹⁵.

2. Założenia Bazy Projektów Budowlanych

Nowelizacja ustawy Prawo budowlane zakłada powstanie Bazy Projektów Budowlanych, której głównym celem będzie ułatwianie dostępu do projektów budowlanych i ich poszczególnych elementów organom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w przypadku wniosków zgłoszeń i zawiadomień.

Projekt ustawy jest ściśle powiązany z podejmowanymi działaniami w obszarze cyfryzacji. W 2020 r. w wyniku pandemii zostały podjęte pierwsze kroki prowadzące do cyfryzacji procedur budowlanych. Uruchomiony został serwis e-Budownictwo, a rok później przepisy umożliwiające składanie wniosków i zgłoszeń do urzędów przez Internet. W 2022 r. trwały prace nad poszerzeniem zakresu cyfryzacji o dalszą obsługę procesu budowlanego. W efekcie zbudowano zupełnie nowe systemy informatyczne i wprowadzono przepisy dotyczące m. in. dziennika budowy i książki obiektu budowlanego w postaci elektronicznej, a także elektronicznego Centralnego

¹³ http://www.prawnik-rodzinny.pl/artukul,1622,19272,przygotowywanie-projektu-budowlanego-po-nowelizacji-prawa.html?fbclid=IwAR3FXnhiL5VX_SCr3WjD_io_12RLTJmTpIR5jvEX3KBAb7zKYfpoqcNdOU, [dostęp: 16.04.2023 r.].

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1679.

¹⁵ <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/34>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

Rejestru osób posiadających Uprawnienia Budowlane. Planowana nowelizacja podnosi poprzeczkę jeszcze wyżej. Nowe przepisy mają regulować standard obsługi po stronie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w Systemie do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie. Standard bardzo wysoki, bo w pełni cyfrowy. Na wyższy poziom technologiczny wejdzie metoda doręczania urzędowi projektów budowlanych. Inwestorzy będą umieszczać projekty w wirtualnym dysku, a z tego samego dysku będą korzystać urzędnicy¹⁶.

Mimo, że Prawo budowlane na przestrzeni ostatnich lat było wielokrotnie nowelizowane, a sam proces inwestycyjny upraszczany oraz przekształcany na formę elektroniczną, wciąż zawiera regulacje, które są skomplikowane zarówno dla Inwestora, jak również organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. W projekcie ustawy został uwzględniony szereg zmian, które ułatwią wszystkim życie w znacznym stopniu.

Baza Projektów Budowlanych ma być prowadzona w Systemie do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie (SOPAB). Zgodnie z założeniami, mają być w niej gromadzone projekty budowlane, w tym projekty zagospodarowania działki lub terenu, projekty architektoniczno-budowlane i projekty techniczne, sporządzone w wersji elektronicznej, zamieszczone przez użytkowników kont, a także wszystkie wymagane przez prawo załączniki do projektów oraz załączniki wniosków, zgłoszeń i zawiadomień wpływających w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego, które podlegają obowiązkowi archiwizacyjnemu. Projektowane zmiany, zgodnie z uzasadnieniem projektu, mają na celu ograniczenie ilości dokumentacji gromadzonej w postaci papierowej zarówno przez inwestorów, jak i przez organy administracji publicznej. Warto dodać, że zgodnie z wyliczeniami Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego tylko w 2020 r. zużycie papieru przez administrację procedującą wnioski o pozwolenia na budowę wyniosło 22,5 tys. ton, co zajęło powierzchnię magazynową o łącznej kubaturze 34 tys. metrów sześciennych. Wracając do samej Bazy Projektów Budowlanych, użytkownicy kont będą mieli możliwość zamieszczenia w niej plików z dokumentami, jak również będą mogli udostępniać dokumenty i pliki wskazanemu użytkownikowi konta w portalu e-Budownictwo. Plikom zamieszczanym w Bazie Projektów Budowlanych system SOPAB będzie przydzielał unikalny identyfikator. Do Bazy Projektów Budowlanych będą miały dostęp organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego¹⁷.

Zgodnie z projektowanymi zmianami, inwestorzy zamiast załączać projekt budowlany do wniosków, zgłoszeń czy zawiadomień, będą mogli wskazać indywidualny numer projektu, który został umieszczony w Bazie Projektów Budowlanych. Obsługując wniosek, zgłoszenie czy zawiadomienie, organ nie będzie już musiał

¹⁶ <https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/jak-moze-wygladac-prawo-budowlane-w-2023-roku>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

¹⁷ <https://kglegal.pl/cyfrizacja-prawa-budowlanego-elektroniczna-baza-projektow-budowlanych/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

sprawdzać i weryfikować projektu w postaci papierowej. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie będą też musiały przekazywać projektów do organów nadzoru budowlanego, ponieważ wszystko to będzie się już znajdowało w Bazie¹⁸.

Dotyczyć to będzie m.in. zgłoszeń budowy, wniosku o pozwolenie na rozbiórkę oraz oczywiście wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę. Zmiany mają nastąpić również w składaniu zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Do powyższych dokumentów będzie można zamiast projektu technicznego w formie papierowej przedłożyć indywidualny identyfikator projektu, jeżeli został on zamieszczony w Bazie Projektów Budowlanych¹⁹.

Zgodnie z projektem zmiany miały wejść w życie w dniu 1 stycznia 2023 r., jednakże projekt nadal jest na etapie prac Rady Ministrów. Najprawdopodobniej zmiany te wejdą w życie jeszcze w tym roku.

3. Założenia Elektronicznego Dziennika Budowy

Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót. Rejestrowanie odbywa się w formie wpisów²⁰. Dziennik budowy jest częścią składową dokumentacji budowy. Pomimo treści art. 47a ust. 1 Pr. bud. Wskazującej, że stanowi on urzędowy dokument potwierdzający przebieg robót budowlanych, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądowym nie ma on statusu dokumentu urzędowego, gdyż nie został sporządzony przez powołany do tego organ państwowy, który to warunek wynika z art. 76 kpa²¹. Pomimo to dziennik ten stanowi urzędowe potwierdzenie przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności, które zaszły w toku wykonywania robót mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości ich wykonywania. W konsekwencji dziennik ma w tym zakresie szczególną wartość dowodową, którą można podważyć tylko przy pomocy innych dowodów, z których jednoznacznie będzie wynikać, że wpisy odzwierciedlające stan faktyczny w trakcie budowy są niezgodne z rzeczywistym stanem prowadzonych robót budowlanych²². Inwestor, przekazując taki dokument (podpisany przez kierownika budowy i inspektora nadzoru) organowi budowlanemu, potwierdza, że zostały zakończone roboty budowlane dotyczące danego

¹⁸ <https://inzynierbudownictwa.pl/prawo-budowlane-zmiany-ktore-wejda-w-zycie-w-2023-roku/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

¹⁹ <https://kglegal.pl/cyfryzacja-prawa-budowlanego-elektroniczna-baza-projektow-budowlanych/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

²⁰ Pr. bud.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000.

²² Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 894/18, LEX nr 2650842.

obiektu budowlanego. Data wpisu ujawniona w dzienniku budowy ma decydujące znaczenie w kontekście ustalania określonych skutków w sferze prawa podatkowego²³.

Dziennik budowy musi być prowadzony tylko przy budowach lub robotach budowlanych wymagających ustanowienia kierownika budowy, przy czym w przypadku robót budowlanych polegających wyłącznie na rozbiórce prowadzi się dziennik rozbiórki, a w przypadku robót budowlanych polegających na montażu – dziennik montażu. Dziennik prowadzi się odrębnie dla każdego obiektu budowlanego, wymagającego pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę albo zgłoszenia. Ponadto w przypadku obiektów liniowych można go prowadzić odrębnie dla każdego wydzielonego odcinka robót²⁴.

Dziennik budowy oraz kolejne tomy dziennika budowy prowadzi się w sposób usystematyzowany, tak aby składały się ze strony tytułowej oraz z części przeznaczonej do dokonywania wpisów. Na stronie tytułowej zamieszcza się: numer dziennika budowy, datę jego wydania, imię i nazwisko lub nazwę inwestora, określenie obiektu budowlanego lub rodzaj wykonywanych robót budowlanych, adres obiektu budowlanego lub miejsca wykonywania robót budowlanych, numer i datę wydania decyzji lub numer i datę wpływu zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej - uprawniających do prowadzenia robót budowlanych, nazwę zamierzenia budowlanego, liczbę stron dziennika budowy – w przypadku dziennika w postaci papierowej oraz pouczenie o sposobie prowadzenia dziennika budowy i odpowiedzialności określonej w art. 93 pkt. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Na stronie tytułowej kolejnych tomów zamieszcza się: numer dziennika budowy, numer tomu oraz liczbę stron tomu. Dziennik budowy w postaci papierowej prowadzi się w formacie A4, zapewniając, aby jego strony były ponumerowane, a dziennik budowy był zabezpieczony przed zdekompletowaniem. Karty dziennika budowy w postaci papierowej numeruje się z obu stron. Organ wydając dziennik budowy w postaci papierowej nanosi na każdą stronę dziennika pieczęć w celu jego ostemplowania i przekazuje inwestorowi. Wydając dziennik w postaci elektronicznej organ przydziela inwestorowi na koncie tego inwestora w systemie EDB, dostęp do dziennika budowy²⁵.

W ramach dalszej cyfryzacji budownictwa w 2023 roku zmiana prawa rozszerza zastosowanie Elektronicznego Dziennika Budowy. Osobą odpowiedzialną za udostępnianie Elektronicznego Dziennika Budowy innym uczestnikom procesu budowlanego będzie inwestor, jako osoba odpowiedzialna za realizowaną inwestycję.

²³ Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II FSK 2498/15, LEX nr 2419452.

²⁴ D. Sypniewski (red.), *Prawo Budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 413-414.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy, tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 45.

Dziennik budowy będzie mógł być prowadzony w dwóch postaciach – dotychczasowej - papierowej, oraz elektronicznej, przy czym dzienniki w postaci papierowej wydaje się do dnia 31 grudnia 2029 r., a będą one w rzeczywistości mogły być prowadzone do czasu zakończenia ostatniej z budów, do której prowadzenia zostały wydane. Dziennik budowy w postaci elektronicznej nie będzie stosowany w odniesieniu do robót budowlanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej. Z niniejszą regulacją skorelowany jest przepis art. 47v pr. bud., który wyłącza ograniczenie w zakresie wydawania dziennika w formie papierowej w odniesieniu do powyższych robót budowlanych. Zgodnie z art. 47c ust. 3 dziennik budowy w postaci elektronicznej będzie prowadzony w systemie pod nazwą Elektroniczny Dziennik Budowy (EDB). Za prowadzenie dziennik budowy odpowiada kierownik budowy niezależnie od postaci, w jakiej jest on prowadzony, chociaż o jego prowadzenie występuje inwestor, a nie tenże kierownik²⁶.

Na placu budowy często występują trudne warunki pracy. Dlatego powstała aplikacja prosta w obsłudze. EDB można uruchomić bez żadnego specjalistycznego sprzętu i bez stałego dostępu do Internetu. Użytkownicy mogą korzystać z EDB bez konieczności instalowania dodatkowego oprogramowania na swoich komputerach. Do obsługi systemu wystarczy przeglądarka internetowa lub najprostszy smartfon, czy tablet. Warto podkreślić, że aplikacja mobilna EDB dostępna jest na większości urządzeń mobilnych, zarówno tych z systemem Android, jak i IOS (czyli na iPhone i iPady). Jak już wcześniej zostało podkreślone dziennik budowy jest dokumentem urzędowym. Stanowi potwierdzenie wykonania poszczególnych etapów budowy, dlatego dokonywane w nim wpisy muszą być odpowiednio zabezpieczone. Wszystkie dane wprowadzane do dziennika budowy są chronione przed zniszczeniem poprzez istnienie kopii zapasowej w bezpiecznym środowisku z dodatkową ochroną przed jej usunięciem. Ryzyko utraty danych zostało tu zminimalizowane zgodnie najwyższymi standardami zabezpieczeń technicznych i infrastrukturalnych, które stosuje się w systemach publicznych. Wpisy w dzienniku muszą też zgadzać się ze stanem faktycznym. Uczestnicy procesu budowlanego mogą w każdym momencie dokonać wpisu korzystając z mobilnej wersji systemu EDB przy czym zadbano o zapewnienie stuprocentowej pewności, że osoby, które dokonują wpisów są tymi, za które się podają. System jest zabezpieczony przed działaniem osób nieuprawnionych poprzez integrację z usługą tzw. węzła krajowego, co gwarantuje prawidłowe uwierzytelnienie uczestników procesu budowlanego podczas logowania. Do systemu EDB wejdziemy na trzy sposoby - za pomocą profilu zaufanego, e-dowodu, bądź potwierdzając swoją tożsamość poprzez bankowość elektroniczną²⁷.

Papierowa, tradycyjna forma dziennika budowy, będzie dostępna dla inwestorów jeszcze do 2030 roku, po tym terminie nastąpi obowiązkowe przejście na Elektroniczny

²⁶ D. Sypniewski (red.), *Prawo Budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 414-415.

²⁷ <https://www.gunb.gov.pl/strona/edb>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

Dziennik Budowy. Elektroniczną Książkę Obiektu Budowlanego wprowadziła tego-roczna nowelizacja Prawa budowlanego. Za realizację Elektronicznej Książki Obiektu Budowlanego odpowiada Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. System Elektroniczna Książka Obiektu Budowy został wdrożony na początku 2023 roku, a od 2027 roku będzie dostępny wyłącznie w formie elektronicznej. Do 2027 będzie możliwość prowadzenia dokumentu zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej. Po tej dacie zostanie jedynie elektroniczna wersja Elektronicznej Książki Obiektu Budowy. Dziennik budowy zakładany jest przez inwestora po otrzymaniu pozwolenia na budowę. System Elektronicznego Dziennika Budowy powstał przede wszystkim dla niego. Inwestor, po uwierzytelnieniu i założeniu konta, w systemie może wystąpić do organu administracji architektoniczno-budowlanej o wydanie dziennika budowy. Po jego otrzymaniu, dodaje pozostałych uczestników procesu budowlanego w systemie. A będą to kierownik budowy, projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego i upoważniony przedstawiciel inwestora. Od tego momentu mają oni dostęp do elektronicznego dziennika budowy, tzn. mogą dokonywać w nim wpisów.

Warto również wiedzieć i pamiętać, że w przypadku, gdy podejmiemy decyzję korzystaniu z Elektronicznego Dziennika Budowy nie mamy możliwości zamiany go na wersję papierową. Mimo to w trakcie trwania inwestycji mamy możliwość zamiany wersji papierowej na elektroniczną.

Wnioski

Podsumowując, samo rozwiązanie, w którym projekty budowlane w postępowaniach inwestycyjno-budowlanych byłyby zamieszczane tylko raz, w jednym systemie, należy ocenić pozytywnie. Organy zamiast otrzymywać duże pliki danych, będą miały je w systemie, który w założeniu powinien usprawnić ich działanie. Elektroniczny Dziennik Budowy należy ocenić pozytywnie, ponieważ na placu budowy często występują trudne warunki pracy, a aplikacja jest prosta w obsłudze, darmowa i zawsze dostępna. Nie wymaga ona specjalistycznego sprzętu i stałego dostępu do Internetu.

Cyfryzacja dziennika budowy przywróciłaby jego zasadniczą funkcję. W założeniu ustawodawcy miał on służyć do zapisów zdarzeń oraz czynników mających wpływ na przebieg budowy. Tymczasem z biegiem lat stał się on narzędziem służącym do pewnego rodzaju zabezpieczenia stron przed ewentualnymi późniejszymi problemami. Każda strona poprzez dziennik stara się w jak najlepszy sposób zabezpieczyć swój własny interes.

Z drugiej strony w ślad za cyfryzacją nie tylko prawa budowlanego, ale całokształtu prawa i administracji powinny pójść fundusze na zapewnienie odpowiedniego sprzętu oraz systemów zabezpieczeń zapewniających odpowiednią ochronę danych i informacji zamieszczanych w elektronicznych systemach. Nie ma wymogów, aby organy dysponowały specjalistycznymi programami do projektowania, ale problemem są nowsze wersje popularnych oprogramowań. W urzędach funkcjonuje wiele zasad, np. nie możliwe jest używanie zewnętrznych dysków

jak również pendrivów. W pewien sposób utrudnia to pracę, ale z drugiej chroni przed niepożądanymi zagrożeniami, którymi są wirusy komputerowe.

Do negatywnych aspektów tych rozwiązań należy zaliczyć również krótki czasu na wdrożenie rozwiązań oraz braku rozwiązań systemowych umożliwiających doposażenie starostw powiatowych w niezbędny sprzęt komputerowy. Obsługa elektronicznych projektów budowlanych wymaga bowiem dostatecznie mocnych stacji roboczych, w które do tej pory nie były wyposażone wszystkie wydziały architektury. Należy również zauważyć, że w przypadku wdrożenia niniejszych rozwiązań na samym początku należałoby zapewnić odpowiednie szkolenia dla pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego.

Do zalet EDB należy również zaliczyć to, że nie jest on ograniczony ilością miejsca przeznaczonego na wpisy ani liczbą wpisów, które można w nim zamieścić. Pozwala to na rzetelne i dokładne opisanie robót budowlanych i zdarzeń mających miejsce na budowie. W związku z tym nie ma również problemów z czytelnością dokonywanych wpisów, co mogło mieć miejsce w przypadku odręcznych wpisów dokonywanych w wersji papierowej. W dzienniku elektronicznym zapisywania jest każda zmiana danych, dlatego nie ma możliwości antydatowania dokonywanych wpisów.

Bibliografia

- D. Sypniewski (red.), *Prawo Budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 320.
- Filipowicz T., *Prywatnoprawne aspekty projektu budowlanego* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 69-70.
- Jarzyński P., Kalińska K., *Pozwolenie na budowę* [w:] P. Jarzyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 205.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy, tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 45.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1679.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 457 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., II FSK 2498/15, LEX nr 2419452.

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 894/18, LEX nr 2650842.

Źródła internetowe

http://www.prawnik-rodzinny.pl/artukul,1622,19272,przygotowywanie-projektu-budowlanego-po-nowelizacji-prawa.html?fbclid=IwAR3FXnhiL5VX_SCr3WjD_io_12RLTJmTpI-R5jvEX3KBAb7zKYfpoqcNdOU, [dostęp: 16.04.2023 r.].

<https://inzynierbudownictwa.pl/prawo-budowlane-zmiany-ktore-wejda-w-zycie-w-2023-roku/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

<https://kglegal.pl/cyfryzacja-prawa-budowlanego-elektroniczna-baza-projektow-budowlanych/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

<https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/34>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

<https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/jak-moze-wygladac-prawo-budowlane-w-2023-roku>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

<https://www.gunb.gov.pl/strona/edb>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

Kosicki A. [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2021, [dostęp: 16.04.2023 r.].

Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, Lex/el.2022, [dostęp: 16.04.2023 r.].

Projekt budowlany a projekt wykonawczy cz. I, <https://inzynierbudownictwa.pl/projekt-budowlany-a-projekt-wykonawczy-cz-i/>, [dostęp: 16.04.2023 r.].

redakcja naukowa Paweł Śwital

AKTUALNE PROBLEMY PRAWA

ISBN 978-83-7351-995-4



9 788373 519954