
Problemy nauk prawnych

Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa
karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych

Problemy nauk prawnych

Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa
karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych

Problemy nauk prawnych

Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa
karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych

RECENZENT

prof. dr hab. Bernadetta Fuchs

REDAKCJA, KOREKTA I SKŁAD

dr Klaudia Pujer, korekta.pro

Copyright © 2023 Exante Wydawnictwo Naukowe i Autorzy, pewne prawa zastrzeżone.

Licencja Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0
Międzynarodowe.

Treść licencji jest dostępna pod adresem:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/pl/legalcode>.

Wrocław 2023

Exante Wydawnictwo Naukowe

WWW: exante.com.pl, korekta.pro

ISBN 978-83-66187-87-0 (PDF)

Spis treści

Projektant jako uczestnik procesu budowlanego. Zagadnienia

administracyjnyprawne <i>Daniel Jarmoc</i>	7
1. Wstęp.....	7
2. Definicja projektanta	8
3. Obowiązki projektanta.....	10
4. Prawa projektanta	16
5. Odpowiedzialność projektanta.....	17
6. Podsumowanie	18
7. Bibliografia.....	19

Ingerencja sądu w stosunek zobowiązaniowy poprzez zastosowanie klauzuli

<i>rebus sic stantibus</i> <i>Tomasz Ślusarek</i>	22
1. Wstęp.....	23
2. Charakter klauzuli <i>rebus sic stantibus</i>	24
3. Przesłanki zastosowania przez sąd klauzuli <i>rebus sic stantibus</i>	25
4. Kierunek ingerencji sądu w stosunek zobowiązaniowy.....	29
5. Przesłanki wydania orzeczenia.....	32
6. Wytoczenie powództwa cywilnoprawnego	34
7. Podsumowanie	37
8. Bibliografia.....	38

Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu

administracyjnym w kontekście instytucji przedstawiciela strony nieobecnej

<i>Adrian Pałacki</i>	42
1. Wstęp.....	43
2. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.....	44
3. Przedstawiciel osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym	46
4. Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w kontekście instytucji przedstawiciela. Próba klasyfikacji.....	48
5. Podsumowanie	55
6. Bibliografia.....	56

Traktowanie mniejszości narodowych i etnicznych – analiza prawnokarna

Patrycja Lewandowska **59**

1. Wstęp.....	60
2. Mniejszości narodowe i etniczne – uwagi ogólne.....	62
3. Postrzeganie mniejszości przez Polaków	64
4. Przestrzeganie praw przysługujących mniejszościom w perspektywie prawa karnego.....	65
5. Przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce.....	68
6. Podsumowanie	71
7. Bibliografia.....	72



Problemy nauk prawnych. Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2023, s. 7–21.

Daniel Jarmoc

Projektant jako uczestnik procesu budowlanego. Zagadnienia administracyjnoprawne

Stan prawny na 7 maja 2023 roku

Streszczenie: Praca dotyczy sytuacji administracyjnoprawnej projektanta w procesie budowlanym. Podjęto w niej próbę jego zdefiniowania oraz określenia roli, jaką odgrywa w prawie budowlanym. Opracowanie konfrontuje badane zagadnienie z ogólnymi instytucjami tej dziedziny prawa. Dokonuje również analizy i systematyzacji praw oraz obowiązków projektanta. Przeprowadzone rozważania mają na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób treść prawa budowlanego wpływa na wykonywanie zawodu projektanta.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, projektant, samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, uczestnicy procesu budowlanego, proces budowlany, prawo budowlane.

1. Wstęp

Jednym z etapów procesu budowlanego jest projektowanie. Obejmuje ono szereg czynności, których celem jest opracowanie projektu budowlanego i co do zasady uzyskanie jego zatwierdzenia w decyzji o pozwoleniu na budowę. Projekt ten może być sporządzony jedynie przez uprawnioną do tego osobę – projektanta.

Niniejsza praca traktuje o sytuacji administracyjnoprawnej¹ projektanta w prawie budowlanym. Stanowi próbę ustalenia jego definicji i roli w procesie budowlanym. Celem badań uczyniono znalezienie, poprzez usystematyzowanie jego praw i obowiązków, odpowiedzi na pytanie, jak treść przepisów prawa budowlanego wpływa na wykonywanie tego zawodu.

Aby odpowiedzieć na tak sformułowany problem badawczy, dokonano analizy przepisów prawa dotyczących projektanta i projektowania, jak również zaprezentowano wybrane stanowiska przedstawicieli doktryny i sądów administracyjnych w tym zakresie.

2. Definicja projektanta

Prawo budowlane² nie zawiera definicji legalnej terminu „projektant”, lecz definiuje go pośrednio, nadając projektantowi status uczestnika procesu budowlanego (art. 17 pkt 3 pr. bud.) oraz określając jego prawa i obowiązki (art. 20 i 21 pr. bud.). Ustalenie znaczenia tego pojęcia na gruncie prawa budowlanego wymaga więc przeprowadzenia analizy wskazanych przepisów, jak również ogólnych instytucji prawa budowlanego.

Punktem wyjścia do rozważań postanowiono uczynić „projektowanie”. W Prawie budowlanym jawi się ono jako pojęcie nie tylko techniczne, ale także prawne. Wskazuje na to art. 1 pr. bud., zgodnie z którym działalność obejmująca sprawy projektowania stanowi przedmiot tej ustawy, oraz art. 5 pr. bud., który określa ogólne zasady projektowania i budowy. Ten pierwszy funkcjonalnie wyodrębnia „projektowanie” jako niezależny etap procesu budowlanego, drugi – każe przez nie rozumieć ogół czynności polegających na opracowywaniu projektu budowlanego w określony sposób, tj. zgodnie z przepisami prawa i zasadami wiedzy technicznej w celu zabezpieczenia dóbr chronionych prawem³.

„Projektowanie” wiąże się z pojęciem samodzielnych funkcji technicznych, które oznacza działalność polegającą na fachowej ocenie zjawisk technicznych

¹ Z powodu braku związku z celem pracy pominięto powiązane z projektantem zagadnienia cywilno- i karnoprawne.

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351), dalej jako: pr. bud. lub Prawo budowlane.

³ Zob. szerzej: D. Jarmoc, *Pojęcie i zasady projektowania* [w:] tegoż, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, praca magisterska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022, s. 33–35.

lub na samodzielnym rozwiązaniu zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych. Należy sądzić, że ustawodawca wyodrębnił je po to, by możliwość wykonywania czynności wymagających specjalistycznej wiedzy technicznej zastrzec na rzecz osób posiadających stosowne przygotowanie. Słuszności tej tezy dowodzi art. 12 ust. 2 pr. bud., zgodnie z którym samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które wyszczególniono w zawartym w ust. 1 tego przepisu katalogu, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane⁴. Ponieważ „projektowanie” stanowi samodzielną funkcję techniczną (art. 12 ust. 1 pr. bud.), wymóg legitymowania się uprawnieniami budowlanymi dotyczy także projektanta.

Ustawodawca nadał projektantowi – obok inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego i kierownika budowy lub kierownika robót – status uczestnika procesu budowlanego (art. 17 pkt 3 pr. bud.). Osoby te odgrywają w procesie budowlanym szczególną rolę. Ustawa nakłada na nie określone obowiązki i przyznaje im konkretne kompetencje. Tym, co determinuje treść ich praw i obowiązków, jest rodzaj realizowanej inwestycji⁵. Swoim działaniem kształtują one proces budowy⁶. Bierze w nim więc udział zespół osób odpowiedzialnych za poszczególne zadania, które wynikają z jego przebiegu⁷.

To, czy projektant znajdzie się w kręgu uczestników procesu budowlanego w danym stanie faktycznym, zależy od tego, czy dane zamierzenie inwestycyjne objęte jest obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, czy też podlega procedurze zgłoszenia lub innej⁸. Projektant występuje bowiem w procesie budowlanym jako jego uczestnik w sytuacji, gdy do realizacji określonych robót Prawo budowlane wymaga sporządzenia projektu budowlanego⁹. Jak podkreśla się w doktrynie, projektant będzie występować w nim także wtedy, gdy

⁴ Przez uprawnienia budowlane należy rozumieć decyzję administracyjną wydaną przez właściwy organ samorządu zawodowego potwierdzającą posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją (art. 12 ust. 2 pr. bud.).

⁵ Tamże.

⁶ Zob. *Komentarz do art. 17 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), 2022, Legalis.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

projekt budowlany sporządzono fakultatywnie w przypadku inwestycji budowlanej, która podlega obowiązkowi zgłoszenia¹⁰.

Sytuację administracyjnoprawną projektanta regulują ponadto przepisy ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa¹¹. Zgodnie z art. 6 u.s.z.a.i. prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Ponieważ projektowanie, jak zauważono, stanowi samodzielną funkcję techniczną, wymóg przynależności do izby samorządu odnosi się również do projektanta.

Można zatem stwierdzić, że na gruncie prawa budowlanego projektant to osoba fizyczna sprawująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, która jest uczestnikiem procesu budowlanego i:

- 1) posiada uprawnienia budowlane do projektowania w konkretnej specjalności,
- 2) jest wpisana na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego,
- 3) sporządza na zlecenie inwestora projekt budowlany.

3. Obowiązki projektanta

3.1. Uwagi ogólne

Prawo budowlane nakłada na projektanta określone obowiązki. Ich katalog zawarto w art. 20 pr. bud. Należy jednak podkreślić, że wskazane w tym przepisie obowiązki mają charakter „podstawowy”, niezamknięty i nie wykluczają obowiązków szczególnych, które wynikają z odrębnych przepisów. Nie wyłączają one także obowiązywania dyrektyw wynikających z ogólnych zasad prawa budowlanego, np. ogólnych zasad projektowania (art. 5 pr. bud.), czy z zasady prawidłowego zagospodarowania (art. 6 pr. bud.), lecz niejako stanowią ich konkretyzację.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1117), dalej: u.s.z.a.i.

3.2. Opracowanie projektu budowlanego

Podstawowym obowiązkiem projektanta jest opracowanie projektu budowlanego¹² w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 1 pkt 1 pr. bud.).

Do powstania powyższego obowiązku dochodzi z chwilą zlecenia projektantowi wykonania prac projektowych przez inwestora. Wynika to z art. 18 ust. 1 pkt 1 pr. bud., zgodnie z którym to inwestor jest podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie opracowania projektu budowlanego. Byt projektanta w procesie budowlanym jest więc ściśle związany z inwestorem. Poparł tę tezę Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), podkreślając, że inwestor jako jedyny spośród uczestników procesu budowlanego posiada przymiot strony w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądownoadministracyjnym, które dotyczą udzielenia pozwolenia na budowę¹³.

Przez wymagania ustawy, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 pr. bud., należy rozumieć, jak się zdaje, ogół unormowań Prawa budowlanego, które odnoszą się do procesu projektowania. Tytułem przykładu wskazać można art. 5 i 6 pr. bud., a także art. 34 pr. bud., który w sposób kompleksowy reguluje strukturę zawartości projektu budowlanego.

Natomiast wymóg wykonania prac projektowych w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych, dotyczących zamierzenia budowlanego, odnosi się zasadniczo do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴, a w przypadku jego braku – do odpowiednich

¹² Projekt budowlany jest przedstawieniem zamierzenia budowlanego w formie opracowania, składającego się ze zbioru dokumentów i projektów – dostosowanych do specyfiki oraz charakteru projektowanego obiektu budowlanego, jak i do stopnia skomplikowania robót budowlanych. Podlega co do zasady prawnemu zatwierdzeniu przez organ administracji publicznej w decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (zob. szerzej: D. Jarmoc, *Definicja projektu budowlanego* [w:] tegoż, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, praca magisterska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022, s. 37).

¹³ Zob. Wyrok NSA z 1 października 2014 r., II OSK 736/13.

¹⁴ Uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, choć nie posiada charakteru decyzji administracyjnej, wiąże projektanta, ponieważ jest aktem prawa miejscowego (zob. art. 14 ust. 8 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503).

aktów indywidualnych¹⁵. Projektanta wiązą zatem rozstrzygnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli jest ona wymagana¹⁶. Ponadto mogą wiązać go ustalenia innych, także tych nieplanistycznych decyzji administracyjnych¹⁷, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁸ czy pozwolenia, o których mowa w art. 23 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁹.

W kwestii konieczności zapewnienia zgodności projektu budowlanego z przepisami projektant, jak podkreśla się w doktrynie, obowiązany jest do przestrzegania nie tylko przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pr. bud., ale wszystkich obowiązujących źródeł prawa²⁰. Z kolei obowiązek sporządzania projektu budowlanego w zgodzie z zasadami wiedzy technicznej oznacza nakaz projektowania, opierając się na specjalistycznej wiedzy technicznej dotyczącej projektowania i wykonywania obiektów budowlanych, która wynika z aktualnego stanu wiedzy oraz praktyki²¹.

Trzeba podkreślić, że wyłączną odpowiedzialność za prawidłowość projektu budowlanego w zakresie rozwiązań zawartych w projekcie architektoniczno-budowlanym, a w obecnym stanie prawnym – także w projekcie technicznym, ponosi projektant. Pogląd ten poparł Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Białymstoku²², w Krakowie²³ oraz w Warszawie²⁴.

3.3. Koordynacja techniczna

Projektant ma obowiązek zapewnienia, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu budowlanego osób, które posiadają uprawnienia budowlane

¹⁵ *Komentarz do art. 20 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Mowa o decyzji uregulowanej w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029).

¹⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 457).

²⁰ *Komentarz do art. 17 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt.

²¹ *Komentarz do art. 5 [w:] jw.*

²² Wyrok WSA w Białymstoku z 3 lutego 2015 r., II SA/Bk 1085/14.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z 7 lipca 2016 r., II SA/Kr 592/16.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2012 r., WSA VII SA/Wa 1200/12; Wyrok WSA z 8 marca 2013 r., VII SA/Wa 176/13.

do projektowania w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 1 pr. bud.). Taka sytuacja zachodzi, gdy przedmiot zamierzenia budowlanego objęty opracowaniem projektowym przekracza zakres uprawnień budowlanych posiadanych przez projektanta (zob. art. 34 ust. 2b pr. bud.) i jest ona częsta w praktyce projektowej²⁵. Ponadto ustawodawca zobowiązuje projektanta do wzajemnego skoordynowania technicznego wykonanych przez te osoby opracowań projektowych (art. 20 ust. 1aa pr. bud.).

Pojęcie „koordynacji technicznej” stanowi także przedmiot badań nauk technicznych²⁶. W praktyce inżynierskiej spotyka się często podział zespołu projektowego na tzw. głównego projektanta i projektantów poszczególnych branż. Ten pierwszy to projektant w rozumieniu Prawa budowlanego, zaś ci drudzy – to osoby, o których mowa w art. 20 ust. 1 pr. bud.²⁷. Podział ten dobrze wyjaśnia istotę łączącego te podmioty stosunku. Jednakże, zgodnie z Prawem budowlanym, funkcję projektanta pełni wyłącznie autor projektu budowlanego lub, jeśli projekt ten jest dziełem wielu osób, osoba, która go podpisała jako projektant²⁸. Projektant branżowy nie posiada więc statusu projektanta i tym samym nie jest uczestnikiem procesu budowlanego. Jego byt w tym procesie zależy od projektanta.

Powyższe budzi jednak wątpliwości. Uzależnienie sytuacji projektanta branżowego w procesie budowlanym od projektanta przeczy bowiem istocie samodzielnych funkcji technicznych, których immanentną cechą jest „samodzielność”²⁹ (art. 12 ust. 1 pr. bud.). Zarzut ten nie dotyczy samego projektowania, gdyż jego samodzielność w tym zakresie została prawnie zagwarantowana, co wynika z art. 34 ust. 2b pr. bud. Podnoszony zarzut odnosi się do etapu wykonywania robót budowlanych. W jego trakcie projektantowi branżowemu nie przysługują bowiem żadne uprawnienia kontrolno-korygujące, ponieważ, jak wynika z art. 21 pr. bud., do ich wykonywania uprawniony jest wyłącznie projektant.

²⁵ Projekt budowlany jest przeważnie dziełem wielu osób. Tworzą go poszczególne opracowania branżowe (np. architektoniczne, konstrukcyjne, elektryczne, sanitarne czy drogowe).

²⁶ Zob. szerzej: J. Obolewicz, *Koordynacja budowlanego procesu inwestycyjnego*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2016, nr 7, s. 153–163.

²⁷ Dalej jako: projektant branżowy.

²⁸ *Komentarz do art. 17 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt.

²⁹ Zob. szerzej: A. Baryłka, *O istotnej roli osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2017, nr 3–4, s. 36–41.

Sytuację projektanta branżowego warto odnieść do sytuacji kierownika robót, który pełni na budowie podobną funkcję jak projektant branżowy w procesie projektowania. Kierownik robót niejako wyręcza kierownika budowy, przejmując te jego prawa i obowiązki, których wykonanie wymaga uprawnień budowlanych w innej specjalności niż ta, którą ten drugi posiada (art. 42 ust. 4 pr. bud.). Prawo budowlane nadaje kierownikowi robót status uczestnika procesu budowlanego (art. 17 pr. bud.) i jasno określa jego prawa oraz obowiązki (zob. art. 24 ust. 2 pr. bud.). Jego status w procesie budowlanym jest więc, w przeciwieństwie do projektanta branżowego, uregulowany w sposób jednoznaczny.

Istnieje więc konieczność dokonania interwencji legislacyjnej mającej na celu dookreślenie praw i obowiązków projektanta branżowego tak, by mógł on dążyć do zabezpieczenia swojego interesu w procesie budowlanym w taki sam sposób, jak pozostałe podmioty, które sprawują w nim samodzielne funkcje techniczne. Za proponowaną zmianą przemawia fakt, że projektant branżowy, sprawując samodzielną funkcję techniczną, podlega odpowiedzialności zawodowej (art. 95 pr. bud.).

3.4. Nadzór autorski

Wśród obowiązków projektanta istotne miejsce zajmuje sprawowanie nadzoru autorskiego³⁰. Do jego powstania dochodzi na żądanie inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej (art. 20 ust. 1 pkt 4 pr. bud.). Nadzór ten polega na stwierdzeniu zgodności realizacji wykonywanych robót budowlanych z projektem budowlanym, a także na uzgadnianiu możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w tym projekcie³¹.

Zdaniem B. Jaworskiego powyższy obowiązek wiąże się z art. 5 pr. bud., który nakłada na projektanta nakaz ochrony wartości, takich jak: życie, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, środowisko czy zabytki³². Jak słusznie zauważa ten autor, nakaz ich ochrony nie kończy się tylko na etapie projektowania, ale

³⁰ Szerzej na temat problematyki instytucji nadzoru autorskiego: B. Jaworski, *Nadzór autorski w prawie budowlanym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2016, t. 18.

³¹ W odniesieniu do zmian zgłaszanych przez kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego.

³² B. Jaworski, dz. cyt., s. 80.

rozciga się także na czas realizacji inwestycji³³. Istnienie obowiązku ochrony tych wartości w prawie budowlanym stwierdził ponadto Trybunał Konstytucyjny³⁴. Wynika on, według A. Kosickiego, z konstytucyjnej zasady dobra wspólnego³⁵.

Nadzór autorski jawi się więc jako instrument umożliwiający projektantowi realizację jego obowiązków, także po zakończeniu etapu projektowania. Ponieważ celem tego nadzoru jest ochrona interesu publicznego, ma on charakter publicznoprawny i nie może być zniesiony umową cywilnoprawną³⁶.

3.5. Pozostałe obowiązki projektanta

Opracowanie projektu budowlanego, skoordynowanie związanych z nim prac projektowych i nadzór autorski to nie jedyne obowiązki projektanta. Wymaga się od niego również sporządzenia informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, tzw. informacji BIOZ, a także określenia obszaru oddziaływania obiektu³⁷ (art. 20 ust. 1 pkt 1b i 1c pr. bud.). Od tego, jak zdefiniowany zostanie obszar oddziaływania obiektu, zależy to, kto uzyska status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę³⁸.

Ponadto projektant jest obowiązany do uzyskiwania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów, a także wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu budowlanego i zawartych w nim rozwiązań (art. 20 ust. 1 pkt 2 i 3 pr. bud.). Odpowiada on także za sporządzenie lub uzgodnienie indywidualnej dokumentacji

³³ Tamże.

³⁴ Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/0785.

³⁵ Zob. A. Kosicki, *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2021, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/12555/1/A_Kosicki_Ochrona_interesow_osob_trzecich_w_polskim_prawie_budowlanym.pdf (dostęp: 12.02.2023), s. 37.

³⁶ Zob. B. Jaworski, dz. cyt., s. 80.

³⁷ Zob. szerzej: J. Kobyliński, *Nowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” a krąg stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę po 19.9.2020 r.*, „Nieruchomości” 2021, nr 3, Legalis.

³⁸ Zob. szerzej: D. Jarmoc, *Postępowania w sprawach z projektem budowlanym* [w:] tegoż, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, praca magisterska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022, s. 27.

technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o wyrobach budowlanych³⁹ (art. 20 ust. 1 pkt 3a pr. bud.). Do jego obowiązków należy także zapewnienie, jeśli istnieje taka konieczność, sprawdzenia projektu architektoniczno-budowlanego oraz technicznego pod względem zgodności z przepisami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (art. 20 ust. 2 i 3 pr. bud.).

Co więcej, jako obligatoryjny członek izby samorządu zawodowego musi przestrzegać podczas wykonywania czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej, zasad etyki zawodowej, jak również jest obowiązany stosować się do uchwał organów izby i regularnie opłacać składki członkowskie (art. 41 u.s.z.a.i.). Obowiązujące projektanta zasady etyki zawarto w Kodeksie etyki zawodowej architektów i Kodeksie zasad etyki zawodowej członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

4. Prawa projektanta

Podczas realizacji budowy projektantowi przysługują określone uprawnienia kontrolno-korygujące. Jak należy sądzić, mają one na celu przede wszystkim realizację ciężących na nim obowiązków oraz zabezpieczenie interesu inwestora, uzasadnionego interesu osób trzecich oraz interesu publicznego, jak również jego własnego interesu, polegającego na chęci ograniczenia ryzyka poniesienia odpowiedzialności.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 pr. bud. projektant dysponuje prawem wstępu na teren budowy i dokonywania zapisów w dzienniku budowy⁴⁰ dotyczących jej realizacji. Może „zorientować się, czy prace wykonywane są zgodnie z projektem, zająć stanowisko wobec zdarzeń mających miejsce na budowie i zgłosić ewentualne zastrzeżenia”⁴¹. Jak podkreśla się w doktrynie, dokonane

³⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1213).

⁴⁰ Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych, jak również zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót. Prowadzi się go odrębnie dla każdego obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę albo zgłoszenia (art. 47a i 47b pr. bud.).

⁴¹ *Komentarz do art. 21 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, dz. cyt.

w ten sposób wpisuje cechuje doniosła wartość dowodowa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym⁴².

Ponadto projektant ma prawo żądania wpisem do dziennika budowy wstrzymania robót budowlanych (art. 21 ust. 1 pkt 2 pr. bud.). Może z niego skorzystać w razie stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia, jak również wtedy, gdy roboty budowlane są wykonywane niezgodnie z projektem budowlanym. Warto dodać, że projektant, co wymaga podkreślenia, może wykonywać swoje prawa niezależnie od tego, czy sprawuje nadzór autorski, czy też nie⁴³.

5. Odpowiedzialność projektanta

Projektant za swoje działania lub zaniechania ponosi odpowiedzialność. Jej źródło stanowi będąca podstawą jego działania umowa cywilnoprawna⁴⁴, Prawo budowlane, regulacje prawne o charakterze zawodowym, a także przepisy karne. Wynika z tego, że może ona przybrać cywilno-, administracyjno- lub karnoprawny charakter⁴⁵.

Odpowiedzialności zawodowej projektant podlega na podstawie art. 95 pr. bud. Wśród jej przesłanek wymieniono dopuszczenie się występów lub wykroczeń, określonych ustawą, ukaranie w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, spowodowanie wskutek rażących błędów lub zaniedbań zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska albo znacznych szkód materialnych, uchylanie się od obowiązków lub ich niedbałe spełnianie, jak również uchylanie się od podjęcia nadzoru autorskiego lub niedbałe wykonywanie wynikających z jego pełnienia obowiązków. Pełnienie tych czynów jest zagrożone karą upomnienia oraz upomnienia z nałożeniem obowiązku złożenia egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy

⁴² Tamże.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Zob. szerzej o odpowiedzialności cywilnoprawnej projektanta: M. Rytwińska-Rasz, *Odpowiedzialność projektanta obiektu budowlanego za wady fizyczne projektu budowlanego*, „Materiały Budowlane” 2013, nr 490, s. 101.

⁴⁵ Ze względu na temat pracy pominięto cywilno- i karnoprawne aspekty odpowiedzialności projektanta.

technicznej, jak również zakazem wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (art. 96 ust. 1 pr. bud.).

Z kolei zgodnie z art. 93 pr. bud. za rażące nieprzestrzeganie wyrażonych w art. 5 pr. bud. zasad projektowania – projektant ponosi odpowiedzialność karną. Za popełnienie tego czynu grozi mu kara grzywny. Trzeba przy tym podkreślić, że ten pozakodeksowy przepis prawa karnego nie wyłącza możliwości ponoszenia przez projektanta odpowiedzialności także na gruncie przepisów kodeksu karnego.

Ponadto projektant podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴⁶ (art. 45 ust. 1 u.s.z.a.i.). Warunkującą ją przesłanką jest zawinione naruszenie obowiązków polegające na: nieprzestrzeganiu podczas wykonywania czynności zawodowych obowiązujących przepisów, zasad wiedzy technicznej oraz zasad etyki zawodowej, niestosowaniu się do uchwał organów izby samorządu zawodowego, a także nieopłacaniu składek członkowskich (art. 41 u.s.z.a.i.). W sprawach dyscyplinarnych orzeka się karę upomnienia, nagany, zawieszenia na okres do 2 lat w prawach członka izby oraz skreślenia z listy członków izby (art. 54 u.s.z.a.i.).

6. Podsumowanie

Projektant odgrywa szczególną rolę w procesie budowlanym. Jest jego pierwszym profesjonalnym uczestnikiem, z którym styka się inwestor. Odpowiada on nie tylko za opracowanie projektu budowlanego, za którego prawidłowość ponosi wyłączną odpowiedzialność, ale także za ochronę w procesie budowlanym doniosłych wartości, do których należą m.in.: zdrowie i życie ludzi, środowisko, bezpieczeństwo ludzi i mienia, ład przestrzenny, czy poszanowanie interesu inwestora i uzasadnionych interesów osób trzecich.

Przeprowadzona analiza umożliwiła zbudowanie ogólnej definicji pojęcia projektanta na gruncie prawa budowlanego, zgodnie z którą jest to osoba fizyczna sprawująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, która jest uczestnikiem procesu budowlanego i która posiada uprawnienia budowlane do projektowania w danej specjalności, jest wpisana na listę członków

⁴⁶ Od odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłączone są czyny podlegające odpowiedzialności zawodowej i karnej określone w Prawie budowlanym, a także czyny podlegające odpowiedzialności porządkowej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (art. 45 ust. 2 u.s.z.a.i.).

właściwej izby samorządu zawodowego oraz sporządza na zlecenie inwestora projekt budowlany.

Jak z kolei wykazała analiza ciążących na projektancie praw i obowiązków, podejmowane przez niego czynności cechuje złożoność. Jego poszczególne obowiązki, jak opracowanie projektu budowlanego, skoordynowanie prac projektowych czy określenie obszaru oddziaływania obiektu, mają w gruncie rzeczy wspólny cel – służą ochronie dóbr prawnych. Projektant, co więcej, swoim działaniem kształtuje nie tylko etap projektowania, ale także etap realizacji robót budowlanych. Umożliwia mu to instytucja nadzoru autorskiego oraz przysługujące mu uprawnienia kontrolno-korygujące.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że projektant pełni istotną funkcję w całym procesie budowy. Nie ulega wątpliwości także to, że dotyczące go regulacje prawne w znaczący sposób organizują i porządkują jego pracę, determinując sposób, w jaki wykonuje on swój zawód. Choć spoczywa na nim duża odpowiedzialność, posiada on stosowne narzędzia prawne do tego, by ograniczyć związane z nią ryzyko.

Warto na koniec zwrócić jeszcze uwagę na zasygnalizowaną potrzebę dokonania korekty legislacyjnej, która dookreśliłaby status tzw. projektantów branżowych, tj. osób, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1a pr. bud. Postulowana zmiana miałaby obejmować w szczególności doprecyzowanie ich praw i obowiązków, które w aktualnym stanie prawnym nie zostały jednoznacznie uregulowane.

7. Bibliografia

Literatura

- Barylka A., *O istotnej roli osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w inżynierii bezpieczeństwa obiektów budowlanych*, „Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych” 2017, nr 3–4.
- Jarmoc D., *Definicja projektu budowlanego* [w:] tenże, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, praca magisterska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022.
- Jarmoc D., *Pojęcie i zasady projektowania* [w:] tenże, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, praca magisterska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022.

- Jarmoc D., *Postępowania w sprawach z projektem budowlanym* [w:] tenże, *Projekt budowlany. Aspekty administracyjnoprawne*, Wydział Prawa, praca magisterska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2022.
- Jaworski B., *Nadzór autorski w prawie budowlanym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2016, tom 18.
- Kobyliński J., *Nowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” a krąg stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę po 19.9.2020 r.*, „Nieruchomości” 2021, nr 3, Legalis.
- Komentarz do art. 5, 17, 20, 21 [w:] Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), 2022, Legalis.
- Kosicki A., *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, 2021, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/12555/1/A_Kosicki_Ochrona_interesow_osob_trzecich_w_polskim_prawie_budowlanym.pdf (dostęp: 12.02.2023).
- Obolewicz J., *Koordinacja budowlanego procesu inwestycyjnego*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2016, nr 7.
- Rytwińska-Rasz M., *Odpowiedzialność projektanta obiektu budowlanego za wady fizyczne projektu budowlanego*, „Materiały Budowlane” 2013, nr 490.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 457).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1117).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1213).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/0785.

Wyrok NSA z 1 października 2014 r., II OSK 736/13.

Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1200/12.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2013 r., VII SA/Wa 176/13.

Wyrok WSA w Białymstoku z 3 lutego 2015 r., II SA/Bk 1085/14.

Wyrok WSA w Krakowie z 7 lipca 2016 r., II SA/Kr 592/16.

The designer as a party involved in the construction process. Administrative and legal issues

Summary: The paper deals with the administrative-legal status of the designer in the construction process. It attempts to define the designer and to determine the role it plays in construction law. The study confronts the examined issue with general institutions of construction law. It also analyses and systematises the rights and obligations of the designer. The research carried out aims to answer the question of how the content of the construction law affects the design profession.

Keywords: construction law, designer, independent technical functions, parties involved in the construction process, construction process.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autora.

Problemy nauk prawnych. Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2023, s. 22–41.

Tomasz Ślusarek

Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-1189-0403

Ingerencja sądu w stosunek zobowiązaniowy poprzez zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*

Stan prawny na 27 lutego 2023 roku

Streszczenie: Niniejsza praca podejmuje problematykę klauzuli *rebus sic stantibus*, sformułowanej w art. 357¹ k.c., która to uprawnia strony umowy do żądania ukształtowania przez sąd stosunku zobowiązaniowego w sytuacji zaistnienia nadzwyczajnej zmiany okoliczności, których strony nie mogły przewidzieć w chwili zawarcia umowy. W związku z coraz większą dynamiką stosunków gospodarczo-prawnych instytucja ta jest od lat źródłem wielu kontrowersji i wątpliwości wykładni prawa. W pracy omówiono kilka ważnych, dotychczas nieukształtowanych jednolicie w doktrynie prawa i orzecznictwie, problemów realizacji uprawnień stron umowy. Opracowanie stanowi próbę merytorycznej analizy podstawowych kwestii polskiej regulacji, w szczególności rozważaniom poddano charakter instytucji, przesłanki stosowania art. 357¹ k.c., kierunek ingerencji sądu w stosunek zobowiązaniowy oraz przesłanki wydania orzeczenia sądowego przy jednoczesnym kompleksowym omówieniu kwestii wytoczenia powództwa cywilnoprawnego na podstawie art. 357¹ k.c.

Słowa kluczowe: klauzula *rebus sic stantibus*, kodeks cywilny, stosunek zobowiązaniowy, nadzwyczajna zmiana stosunków, rozwiązanie umowy.

1. Wstęp

Stosunek zobowiązaniowy, którego zasadniczym źródłem jest umowa, stanowi podstawę, na której opiera się obrót gospodarczo-prawny w Polsce. Konstruuąc umowę, strony określają jej treść, zważając na swoje interesy, w tym w szczególności na możliwość wystąpienia w przyszłości okoliczności, które mogą mieć wpływ na jej realizację. Przede wszystkim dotyczy to okoliczności, które w sposób zasadniczy mogą oddziaływać na interesy stron umowy, które znajdując się w nowej, nieprzewidzianej wcześniej sytuacji, mogą ponieść nadmierne koszty związane z jej wykonaniem, które w sposób fundamentalny zmieniają jej interesy, wywołując przy tym naruszenie równowagi w zakresie pierwotnie ukształtowanego stosunku umownego. Wiąże się to po pierwsze nierozłącznie z ryzykiem, jakie podejmuje każda ze stron umowy, składając oświadczenie woli, które prowadzi do powstania stosunku zobowiązaniowego, a po drugie – z odpowiedzialnością za wykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Mogą jednak wystąpić okoliczności, które rażąco naruszają równowagę stron umowy. Nie mogą one ich przewidzieć w momencie zawierania umowy, nawet przy dołożeniu należytej staranności. Z tych względów na etapie podpisywania umowy każda ze stron powinna doprowadzić do takiego ukształtowania stosunku prawnego, który umożliwiałby wyeliminowanie ryzyka związanego ze zmianami okoliczności, które mogą wystąpić w przyszłości w trakcie wykonania zobowiązania.

Rygoryzm zasady *pacta sunt servanda* niesie ze sobą konieczność wykonania umowy także w nowych okolicznościach, których strony nie mogły przewidzieć podczas zawierania umowy. W konsekwencji pojawia się pytanie o możliwość oraz sposób stosowania klauzuli *rebus sic stantibus*, stanowiącej podstawę prawną modyfikacji istniejącego stosunku umownego przez jedną ze stron umowy, której interesy zostały zagrożone. Biorąc pod uwagę powszechnie stosowane umowy w obrocie gospodarczym, zagadnienie to pozostaje aktualne.

Celem pracy jest analiza i ocena głównych problemów oraz niejasności znanych polskiej regulacji klauzuli *rebus sic stantibus*, w szczególności w zakresie podejścia ustawodawcy do kwestii ochrony stron umowy, granic podmiotowych jej zastosowania, jak również trybu jej realizacji.

2. Charakter klauzuli *rebus sic stantibus*

Aktualnie na płaszczyźnie prawa cywilnego nie występuje definicja klauzuli *rebus sic stantibus*. Opierając się na obecnej treści art. 357¹ k.c.¹, znaczenie tego pojęcia przybliżają sformułowania wykreowane przez doktrynę prawa. Według J. Gołaczyńskiego klauzula *rebus sic stantibus*: „stanowi instytucję prawa zobowiązań, która daje sądowi możliwość dokonywania modyfikacji umowy, a nawet jej rozwiązania w wypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, których strony nie mogły przewidzieć w momencie zawierania umowy”². Z. Radwański w przedmiocie klauzuli *rebus sic stantibus* wskazuje, że: „zwrot ten stosowany jest obecnie na określenie wszelkich koncepcji lub rozstrzygnięć ustawowych, zmierzających do modyfikowania zobowiązania z uwagi na nieoczekiwane zmiany stosunków społecznych”³.

Zdaniem autora niniejszej pracy art. 357¹ k.c. należy pojmować jako wyjątek od zasady *pacta sunt servanda*, który to umożliwił oznaczenie jej racjonalnych granic, łagodząc przy tym także jej skutki. Klauzula *rebus sic stantibus* stanowi bowiem uzupełnienie zasady, że umów należy dotrzymywać w sytuacji nastąpienia radykalnych zmian okoliczności, które nie mogły być uzgodnione przez strony w umowie. Dlatego, mając na uwadze rodzaje rozstrzygnięć sądu, przewidziane w art. 357¹ k.c., tj. zmiana sposobu wykonania zobowiązania, zmiana wysokości świadczenia i orzeczenie o rozwiązaniu umowy, przyjmując, że tylko w tym ostatnim przypadku zachodzi wyjątek od zasady *pacta sunt servanda*, podczas gdy w pozostałych przypadkach, gdy ma miejsce zmiana umowy, należy określać art. 357¹ k.c. jako regulację uzupełniającą tę zasadę.

Przewidziane w art. 357¹ k.c. rozwiązanie może mieć zastosowanie do wszystkich zobowiązań. Stosowanie klauzuli *rebus sic stantibus* ograniczone jest wyłącznie do zobowiązań powstałych w drodze umowy, które nie zostały jeszcze w całości wykonane⁴. Nie jest również wykluczone stosowanie

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.), dalej jako: k.c.

² J. Gołaczyński, *Przesłanki stosowania klauzuli rebus sic stantibus obecnie i pod rządami kodeksu zobowiązań*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” 1995, nr 31, s. 151.

³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Wykonanie zobowiązań i skutki ich niewykonania* [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 283.

⁴ Wyrok SN z 9 kwietnia 2003 r., I CKN 255/01, Lex nr 78890; wyrok SN z 21 kwietnia 2005 r., III CK 645/04, Lex nr 369251.

art. 357¹ k.c. do stosunków wynikających z umów kształtujących jednocześnie inne niż zobowiązaniowe stosunki prawne, w szczególności np. do umów prawnorzeczowych o podwójnym skutku oraz do umów związanych z obszarem prawa spadkowego⁵. Jednak nie jest możliwe stosowanie art. 357¹ k.c. do stosunków zobowiązaniowych wynikających z innej podstawy niż umowa, np. do zobowiązań z bezpodstawnego wzbogacenia oraz z czynów niedozwolonych⁶, gdyż interpretacja rozszerzająca omawianego przepisu jest niedopuszczalna z tego względu, że klauzula *rebus sic stantibus* wprowadza odstępstwo od zasady nakazującej wykonywanie zobowiązania zgodnie z ich treścią⁷ (w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*).

3. Przesłanki zastosowania przez sąd klauzuli *rebus sic stantibus*

Aktualizacja uprawnienia stron do zwrócenia się do sądu o zmianę albo rozwiązanie zobowiązania na podstawie art. 357¹ k.c. wymaga ziszczenia się kilku przesłanek. W świetle art. 357¹ k.c. do przesłanek klauzuli *rebus sic stantibus* należą⁸: 1) wystąpienie nadzwyczajnej zmiany stosunków; 2) wystąpienie nadmiernych trudności w spełnieniu świadczenia albo groźba doznania przez stronę rażącej straty będących skutkiem wystąpienia nadzwyczajnej zmiany stosunków; 3) warunek, iż strony nie przewidywały możliwości wystąpienia powyższych zmian stosunków przy zawarciu umowy.

⁵ M. Saczywko, M. Mataczyński, *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 353–626*, wyd. III, Legalis 2022, Nb 5 (dostęp: 26.05.2023).

⁶ Z. Radwański, A. Olejniczak, dz. cyt., s. 277.

⁷ J. Gołaczyński, dz. cyt., s. 151–161; A. Brzozowski, *Klauzula rebus sic stantibus także w obrocie gospodarczym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 1, s. 7–9; L. Jaworski, *Klauzula rebus sic stantibus*, „Prawo Spółek” 1998, nr 9, s. 33–37; L. Ostrowski, *Klauzula rebus sic stantibus w świetle procedury cywilnej*, „Palestra” 1998, nr 7/8, s. 70–73; odmiennie: postanowienie SN z 26 listopada 1992 r., III CZP 144/92, OSP 1993, nr 11, poz. 215.

⁸ J. Rajski, *Z problematyki funkcjonowania zasady pacta sunt servanda i klauzuli rebus sic stantibus we współczesnym klimacie gospodarczym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 3, s. 5.

3.1. Nadzwyczajna zmiana stosunków

Według prezentowanego w piśmiennictwie poglądu „nadzwyczajność” należy interpretować jako zdarzenia niespotykane, niezwykle czy niezmiernie rzadkie. Innymi słowy, zdarzenia, których możemy się spodziewać, nie wchodzą w zakres nadzwyczajności – należą do zjawisk zwyczajnych. Wobec powyższego zagadnienie tego rodzaju wiąże się z pojęciem standardowego ryzyka gospodarczego. Ponadto w orzecznictwie oraz w doktrynie prawa wskazuje się na konieczność określania normalnych zjawisk w odniesieniu do określonego przedmiotu prowadzonej działalności. Jedynie tak szczegółowa konkretyzacja umożliwi prawidłowe zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*. Nie można przyjąć odgórnie czy w sposób sprecyzowany, jakie zjawiska są zawsze nadzwyczajne, a jakie spodziewane⁹. Klauzula nadzwyczajnej zmiany stosunków może znaleźć zastosowanie w razie nadzwyczajnej zmiany sytuacji gospodarczej, w szczególności tzw. załamania gospodarczego¹⁰, w wypadku gwałtownego spadku dochodu narodowego¹¹, hiperinflacji¹². W orzecznictwie przyjmuje się, że rzecz dotyczy również zmian społeczno-gospodarczych, które nie mieszczą się w granicach zwykłego ryzyka kontraktowego, oraz mających ogólny, powszechny charakter – dotyczący wielu podmiotów oraz niezależnie od woli stron, wykraczających poza typowe ryzyko gospodarcze¹³. Sąd Najwyższy przyjął również stanowisko, że zmiana stanu prawnego, jako zdarzenie zewnętrzne, niezależne od – najczęściej – rozbieżnej woli stron, kiedy jest niemożliwa do przewidzenia przez nie w chwili zawarcia umowy, co do zakresu i kształtu przyjętych zmian, jeżeli wpływa istotnie na sytuację nie tylko dłużnika, ale i wierzyciela, powinna być traktowana jako nadzwyczajna zmiana stosunków w rozumieniu art. 357¹ k.c.¹⁴. Za taką zmianę można uznać nowelizację przepisów np. prawa podatkowego oraz celnego.

⁹ G. Gorczyński, *Klauzula rebus sic stantibus w XXI wieku* [w:] A. Olejniczak, J. Haberko, A. Pyrżyńska i in. (red.), *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 186–212; wyrok SN z 21 listopada 2011 r., I CSK 727/10, Lex nr 1043967.

¹⁰ Wyrok SA we Wrocławiu z 24 stycznia 2013 r., I ACa 1362/12, Lex nr 1293166.

¹¹ Wyrok SA w Katowicach z 7 grudnia 2018 r., I ACa 644/18, Lex nr 2669720.

¹² Wyrok SA w Gdańsku z 13 października 1992 r., I ACr 407/92, Wokanda 1993, nr 9, poz. 29.

¹³ Wyrok SN z 19 listopada 2014 r., II CSK 191/14, Lex nr 1628911.

¹⁴ Wyrok SN z 16 maja 2007 r., III CSK 452/06, Lex nr 334987; podobnie: wyrok SN z 17 stycznia 2008 r., III CSK 202/07, Lex nr 398491, wyrok SN z 20 lipca 2007 r.,

3.2. Nadmierna trudność spełnienia świadczenia lub groźba rażącej straty dla jednej ze stron

Zwrócić należy również uwagę na pojęcie nadmiernych trudności wiążących się ze spełnieniem świadczenia. Wśród przedstawicieli doktryny niełatwo znaleźć w tym zakresie jednolite stanowisko. W opinii autora trudności mogą mieć zarówno charakter osobisty, jak i majątkowy. W sytuacji gdy mają charakter majątkowy, mogą polegać na konieczności poniesienia wyższych niż przyjęte w pierwotnej umowie kosztów spełnienia świadczenia. Podobnie twierdzi P. Machnikowski, który uważa, iż relacja kosztów świadczenia do jego wartości powinna być rozpatrywana w kontekście przesłanki „rażącej straty”. Natomiast o trudnościach w spełnieniu świadczenia można mówić wówczas, gdy z przyczyn praktycznych lub prawnych podjęcie przez dłużnika nakazanego mu zachowania wymaga szczególnych, niezmiernie uciążliwych lub też niebezpiecznych, i z tego powodu zupełnie nieracjonalnych, działań. W tym stanie rzeczy dotyczy to wyłącznie trudności natury osobistej, nie majątkowej¹⁵.

Groźba rażącej straty może dotyczyć każdej ze stron umownego stosunku zobowiązaniowego – zarówno wierzyciela, jak i dłużnika¹⁶. Problemem pozostaje jednak kwestia tego, jakie okoliczności trzeba wziąć pod uwagę, próbując ocenić, czy przesłanka ta zachodzi. Według pierwszego poglądu: „O rażącej stracie decyduje nie samo porównanie aktualnej wartości świadczeń, ale całość skutków wykonania zobowiązania dla majątku strony, przy uwzględnieniu celu zobowiązania i tego, jakich korzyści z jego wykonania strona mogła się spodziewać”¹⁷. Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem powinno się porównać sytuację majątkową powoda, w jakiej znalazłby się, gdyby wykonał umowę w warunkach występującej w chwili orzekania nadzwyczajnej zmiany stosunków, oraz sytuację, w jakiej byłby, gdyby nie doszło do zmian¹⁸.

I CK 3/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 65, wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CSK 303/17, Lex nr 2508552.

¹⁵ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 663; odmiennie: A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania* [w:] A. Brzozowski (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. VI, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 1245.

¹⁶ W. Robaczyński, *Sądowa zmiana umowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 138.

¹⁷ Wyrok SN z 19 listopada 2014 r., II CSK 191/14, Lex nr 1628911.

¹⁸ R. Strugała, *Wpływ pandemii COVID-19 na wykonywanie umów w świetle art. 357¹ KC*,

Zdaniem autora pracy za przyjęciem pierwszej z przywołanych koncepcji przemawia fakt, że wydaje się ona sprawiedliwszym rozwiązaniem. Nie powinno się bowiem pomijać celu, w jakim zobowiązanie powstało, ani spodziewanych korzyści, gdyż stanowią one istotny element, często decydujący o powstaniu zobowiązania. Warto też podkreślić, że nie sposób jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaką stratę należy uznać za rażącą, ponieważ każdą sprawę należy ocenić indywidualnie. Według Sądu Najwyższego groźby rażącej straty nie można interpretować w oderwaniu od istoty i celu konkretnego zobowiązania. O tym, czy wykonanie umowy przynosi stronie stratę, decyduje nie samo porównanie aktualnej wartości świadczeń, ale całokształt skutków wykonania zobowiązania dla majątku strony, przy uwzględnieniu celu zobowiązania i tego, jakich korzyści z jego wykonania strona mogła się spodziewać¹⁹.

3.3. Przesłanka nieprzewidzenia

Ostatnią przesłanką umożliwiającą zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus* jest to, by w chwili zawierania umowy kreującej zobowiązanie żadna ze stron nie przewidywała wpływu zmiany okoliczności na treść stosunku prawnego²⁰. Uznanie cieszy się poglądem wskazującym, że przesłankę tę należy rozumieć tak, że strony faktycznie nie przewidziały znaczenia zmiany stosunków dla ich zobowiązania oraz że nie można było tego przewidzieć przy dołożeniu należytej staranności²¹. Wylacza to zastosowanie art. 357¹ k.c. w sytuacjach mieszczących się w zakresie tzw. normalnego ryzyka kontraktowego²².

Wymóg nieprzewidywalności odnosi się również do wpływu zmiany okoliczności na dane zobowiązanie (przewidywalność zmian, przewidywalność skutków). Zaistnienie konkretnego zdarzenia można było bowiem przewidzieć, lecz jego wpływ – zwłaszcza jego stopień lub zakres – na dane zobowiązanie nie był brany pod uwagę przez strony przy zawieraniu umowy. Trudności lub groźba rażącej straty związane ze spełnieniem świadczenia muszą być

„Monitor Prawniczy” 2020, nr 11, s. 560–566.

¹⁹ Wyrok SN z 19 listopada 2014 r., II CSK 191/14, Lex nr 1628911.

²⁰ Wyrok SN z 9 czerwca 2005 r., III CK 674/04, Lex nr 180851.

²¹ M. Gamrot, *Nowy wymiar klauzuli rebus sic stantibus w obliczu kryzysu finansowego?* [w:] L. Zacharko (red.), *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 41–52; wyrok SN z 9 grudnia 2005 r., III CK 305/05, Lex nr 604120.

²² Wyrok SN z 21 września 2011 r., I CSK 727/10, Lex nr 1043967.

tego rodzaju, że strony nie mogły przewidzieć ich w chwili zawierania umowy. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że strony brały pod uwagę ryzyko następcej zmiany stosunków. Ponadto regulacja art. 357¹ k.c. nie wyłącza zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* w stosunku do zdarzeń, których przebieg można było wprawdzie przewidzieć, lecz niemożliwy lub bardzo trudny do przewidzenia był ich wpływ na dane zobowiązania²³. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że: „Przesłankę nieprzewidywalności wiąże przepis art. 357¹ k.c. nie z przewidywaniem przez strony zdarzeń powodujących dla jednej z nich nadmierną trudność lub rażącą stratę, lecz z przewidywaniem następstw tych zdarzeń. Nieprzewidywalność wpływu zmiany okoliczności na określone zobowiązanie stanowi, obok kryterium nadzwyczajnej zmiany stosunków, podstawę odróżnienia przypadków zwykłego ryzyka kontraktowego, z którym należy zawsze liczyć się przy zawieraniu umowy, od przypadków ryzyka wykraczającego poza ten zakres – nadzwyczajnego”²⁴.

Summa summarum, wskazać należy, że zarówno istota, jak i przesłanki klauzuli *rebus sic stantibus* określone zostały przez ustawodawcę na tyle ogólnie, iż niezmiennie wywołują liczne wątpliwości w ramach wykładni prawa, co bezsprzecznie działa na niekorzyść koncepcji pewności obrotu gospodarczo-prawnego.

4. Kierunek ingerencji sądu w stosunek zobowiązaniowy

W przypadku kumulatywnego spełnienia wyżej omówionych przesłanek uzasadniających zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus* sąd, uznając za zasadną ingerencję w treść stosunku zobowiązaniowego, może zastosować środki wskazane w art. 357¹ k.c.²⁵. Zadaniem sądu jest bowiem dążenie do znalezienia odpowiedniego rezultatu satysfakcjonującego strony umowy w celu przywrócenia równowagi kontraktowej. Sąd powinien z jednej strony jak najmniej ingerować w pierwotne ustalenia stron, z drugiej strony wyważyć interesy obu stron, tak aby znaleźć rozwiązanie, które będzie sprawiedliwie rozkładało

²³ A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania* [w:] A. Brzozowski (red.), *Prawo zobowiązań*, dz. cyt., s. 1342.

²⁴ Wyrok SN z 9 grudnia 2005 r., III CK 305/05, Lex nr 604120.

²⁵ E. Chyła, *Problematyka wpływu zmiany stosunków na wykonanie zobowiązań w świetle art. 357¹ k.c.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9, s. 23–24.

ciężar ekonomiczny związany z modyfikacją umowy i będzie jak najmniej dolegliwe dla stron²⁶.

W ocenie autora słuszny jest pogląd, który wskazuje, że sformułowanie „sąd może” nie wskazuje na fakultatywny charakter możliwości zastosowania art. 357¹ k.c., a jedynie na wydanie przez sąd rozstrzygnięcia w sytuacjach, gdy ziszcza się przesłanki w nim przewidziane²⁷. Charakter zobowiązania powinien być zachowany, bowiem ingerencja sądu dopuszcza jego modyfikację bądź rozwiązanie umowy, nie zaś zastąpienie jednej umowy drugą umową. W kompetencjach określonych w art. 357¹ k.c. powinno mieścić się orzeczenie sądu, który nie może ani stworzyć nowego stosunku zobowiązaniowego, ani zmienić rodzaju świadczenia²⁸. Dlatego też sąd w pierwszej kolejności powinien rozważyć modyfikację zobowiązania poprzez inne oznaczenie sposobu wykonania zobowiązania lub zmianę wysokości świadczenia, co *expressis verbis* wynika z brzmienia art. 357¹ k.c. Sąd może zmienić czas, miejsce, sposób wykonania zobowiązania, odroczyć termin spełnienia świadczenia, rozłożyć świadczenie na raty²⁹. Takie ukazanie kompetencji sądu jest konsekwencją językowej wykładni art. 357¹ k.c. oraz celu, któremu ma on służyć. Konstrukcja ta została bowiem wprowadzona do polskiego systemu prawnego w zamiarze stworzenia narzędzia przystosowywania umów do nowych, istotnie zmienionych warunków. Cele gospodarcze mają być nadal realizowane przez zmodyfikowane umowy. Dopiero gdy sąd uzna modyfikację zobowiązania za bezcelową w danych okolicznościach, może orzec o rozwiązaniu umowy³⁰.

Strona stosunku zobowiązaniowego jest uprawniona do żądania od sądu modyfikacji stosunku zobowiązaniowego lub jego rozwiązania. Nie jest to jednak roszczenie materialnoprawne (co nie przeczy możliwości jego kwalifikacji jako roszczenie procesowe³¹) oraz nie jest to uprawnienie prawnokształtujące,

²⁶ P. Machnikowski, dz. cyt., s. 663.

²⁷ Tak samo: A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula rebus sic stantibus*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 182; J. Bieluk, *Nadzwyczajna zmiana stosunków i jej wpływ na zobowiązania (klauzula rebus sic stantibus). Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 180.

²⁸ J. Rajski, dz. cyt., s. 7; wyrok SN z 10 października 1997 r., III CKN 202/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 42.

²⁹ A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula*, dz. cyt., s. 187.

³⁰ Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CSK 303/17, Lex nr 2508552; podobnie: J. Rajski, dz. cyt., s. 7.

³¹ Wyrok SN z 22 czerwca 2018 r., II CSK 539/17, Lex nr 2521685.

gdyż uprawniony nie ma kompetencji, by zmienić stosunek zobowiązaniowy mocą własnego oświadczenia woli³². Takiego rodzaju oświadczenie byłoby pozbawione jakichkolwiek skutków prawnych, gdyż jedynie sąd jest uprawniony do modyfikacji stosunku obligacyjnego na podstawie art. 357¹ § 1 k.c. Strona umowy, która samowolnie podejmuje próbę zmiany jej treści, naraża się na odpowiedzialność względem wierzyciela³³. Dlatego zdaniem autora niniejszej pracy uprawnienie określone w art. 357¹ k.c. nie ma charakteru roszczenia, ale jest swoistym uprawnieniem kształtującym, do którego wykonania niezbędne jest orzeczenie sądu³⁴.

Zgodnie z art. 357¹ k.c. sąd może również orzec o rozwiązaniu umowy. W tym wypadku zwrot „orzec o rozwiązaniu umowy” jest tożsamy ze zwrotem „wygaśnięcie stosunku zobowiązaniowego”. Uważa się jednak, że rozwiązanie umowy powinno być orzekane jedynie wyjątkowo, gdyż adaptacja umowy do zmienionych okoliczności nie jest możliwa³⁵. Należy mieć na uwadze, że zarówno rozwiązanie umowy, jak i wygaśnięcie stosunku zobowiązaniowego nie zamyka drogi do dalszych rozliczeń stron dotyczących kwestii ubocznych, takich jak np. roszczenie windykacyjne czy roszczenie o zwrot nakładów³⁶. Do tego obowiązku nie znajdują zastosowania przepisy art. 405 i n. k.c.

W kompetencji sądu pozostaje ustalenie, od którego momentu wyrok rozwiązujący umowę na podstawie art. 357¹ k.c. jest skuteczny. W doktrynie prawa przyjęło się, że skutki konstytutywne wyroku kształtującego następują z chwilą uprawomocnienia się wyroku i stosownie do norm prawa materialnego, które stanowią podstawę ich wydania, następują od momentu uprawomocnienia się wyroku (*ex nunc*) albo z mocą wsteczną (*ex tunc*)³⁷.

³² Podobnie SN w wyroku z 6 października 2004 r., I CK 156/04, Lex nr 197627.

³³ K. Kurosz, W.P. Matysiak, *Klauzula rebus sic stantibus w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2020, nr 6, s. 34. Możliwość taką dopuścił SN w wyroku z 18 czerwca 2010 r., V CSK 430/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 25.

³⁴ Podobnie: A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula*, dz. cyt., s. 191; zob. też: B. Lackoroński, *Klauzula rebus sic stantibus a odpowiedzialność ex contractu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 67–68.

³⁵ T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, wyd. II, Lex 2018 (dostęp: 26.05.2023).

³⁶ R. Morek, *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. III A, wyd. XXX, Legalis 2022, Nb 45 (dostęp: 26.05.2023).

³⁷ K. Piasecki, *Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym*, „Palestra” 1982, nr 6–7, s. 146;

Zaletą przyjęcia pierwszego stanowiska jest wyeliminowanie okresu niepewności co do kształtu istniejącego stosunku prawnego. Natomiast wadą są oceny skutków wykonania zobowiązania w pierwotnym kształcie w trakcie toczącego się postępowania sądowego lub już po jego zakończeniu, ale przed uprawomocnieniem się wyroku. Od kontrowersji nie jest wolna również druga interpretacja. Sporną materią pozostaje konieczność wskazania, jak daleko wstecz miałyby sięgać skutki orzeczenia i związana z tym obawa o naruszenie zasad pewności obrotu cywilnoprawnego³⁸.

Zdaniem autora niniejszej pracy sąd w sentencji orzeczenia powinien oznaczyć chwilę, z którą umowę rozwiązuje w celu uniknięcia potencjalnego sporu. Natomiast w przypadku braku daty, od której należy liczyć skutki wydanego orzeczenia zmieniającego stosunek umowny, autor postuluje, żeby w sytuacji rozwiązania umowy sąd oznaczał datę jej rozwiązania. Ponadto sąd powinien określić datę modyfikacji umowy. Wskazując na moment modyfikacji czy rozwiązania umowy dokonywanej wyrokiem, sąd powinien kierować się zasadami współzycia społecznego oraz uwzględniać interesy obu stron umowy.

5. Przesłanki wydania orzeczenia

Celem wydania przez sąd orzeczenia jest doprowadzenie do równowagi kontraktowej wzajemnych interesów obydwóch stron stosunku zobowiązaniowego. Natomiast przesłankami wyboru sposobu i zakresu ingerencji w stosunek zobowiązaniowy są interes stron stosunku zobowiązaniowego³⁹ oraz zasady współzycia społecznego⁴⁰. Przy czym należy wyraźnie podkreślić, że interes stron i zasady współzycia społecznego nie są przesłankami ingerencji sądu w stosunek zobowiązaniowy na podstawie art. 357¹ k.c., a przesłankami określającymi sposób i zakres ingerencji w ten stosunek⁴¹.

Interesy stron oraz zasady współzycia społecznego nie określają, czy art. 357¹ k.c. zostanie zastosowany, lecz wskazują na kierunek orzeczenia sądu

W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Powództwo* [w:] *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 235.

³⁸ Tak samo: A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula*, dz. cyt., s. 188.

³⁹ Postanowienie SN z 24 kwietnia 2019 r., I CSK 640/18, Lex nr 2650291.

⁴⁰ Wyrok SN z 17 października 2012 r., II CSK 646/11, Lex nr 1243010.

⁴¹ J. Bieluk, dz. cyt., s. 185.

przy ewentualnym wystąpieniu innych przesłanek procesowych⁴². Rozstrzygając na podstawie art. 357¹ k.c., sądy nie wskazują, na jaką zasadę współzycia społecznego się powołują, kierując się określeniem sposobu modyfikacji zobowiązania, gdyż decydujące znaczenie przy zastosowaniu art. 357¹ k.c. mają przesłanki w nim określone – tj. nadzwyczajna zmiana stosunków, nieprzewidywalność jej wpływu na zobowiązania, świadczenie połączone z nadmiernymi trudnościami lub grożące rażąco stratą, czego strony nie przewidywały, związek przyczynowy między nadzwyczajną zmianą stosunków a trudnościami wynikającymi z realizacji zobowiązania. Dopiero przy ziszczeniu powyższych przesłanek sąd sięga do dalszej analizy w celu ustalenia sposobu ingerencji i kształtu stosunku zobowiązaniowego po modyfikacji lub rozliczenia stron po rozwiązaniu umowy. W trakcie tego postępowania sąd kieruje się zasadami współzycia społecznego i interesem stron⁴³.

Zdaniem autora przyjęte rozwiązanie zawarte w sformułowaniu „rozważenie interesów stron z uwzględnieniem zasad współzycia społecznego” pozwala na elastyczne podejście do modyfikacji stosunków zobowiązaniowych. W praktyce przekłada się to na dużą swobodę orzeczniczą, wskazując jednocześnie na brak uzasadnionych podstaw przemawiających na rzecz zastępowania zasad współzycia społecznego jakimikolwiek innymi kryteriami⁴⁴.

W przekonaniu autora główną koncepcją leżącą u podstaw uregulowania art. 357¹ k.c. było zapewnienie ostatecznego kształtu stosunku zobowiązaniowego – zgodnego z poczuciem sprawiedliwości. Nie można bowiem całego ryzyka nadzwyczajnej zmiany stosunków, której skutków nie można było przewidzieć, przerzucić na jedną tylko stronę stosunku zobowiązaniowego. W konsekwencji sądy powinny dążyć do poprawienia sytuacji jednej strony procesu w sposób jak najmniej dotkliwy dla drugiej strony procesu.

⁴² R. Strugała, *Ingerencja sądu w stosunek zobowiązaniowy na podstawie art. 357¹ k.c.*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8, s. 57.

⁴³ J. Bieluk, dz. cyt., s. 185.

⁴⁴ Podobnie: M. Sala-Szczypiński, *Zasadność zmiany klauzuli „zasady współzycia społecznego”*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 78.

6. Wytoczenie powództwa cywilnoprawnego

Powództwo w trybie art. 357¹ k.c. ma charakter powództwa o ukształtowanie. W związku z tym wyrok wydany na podstawie art. 357¹ k.c. ma charakter konstytutywny⁴⁵ (kształtujący), co oznacza, że do jego wydania, a ściślej do uprawomocnienia strony wiąże stosunek prawny w niezmienionym kształcie. Możliwe jest również wytoczenie powództwa wzajemnego⁴⁶. Natomiast za niedopuszczalne uważa się zgłaszanie żądania ukształtowania zobowiązania na podstawie art. 357¹ k.c. w formie zarzutu procesowego⁴⁷. Stanowisko takie przyjął również Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach, w których wielokrotnie wskazywał, iż nie jest możliwe zgłoszenie zarzutu opartego na art. 357¹ k.c.⁴⁸. W przedmiocie tego powództwa ciężar udowodnienia przesłanek uzasadniających zastosowanie art. 357¹ k.c. spoczywa na tym podmiocie, który żąda modyfikacji lub rozwiązania umowy⁴⁹.

W powództwie opartym na art. 357¹ k.c. sąd zgodnie z art. 321 § 1 k.p.c.⁵⁰ orzeka na żądanie strony⁵¹. Jednak w praktyce procesowej pojawił się problem co do możliwości i zakresu modyfikacji przez sąd żądania strony, biorąc pod uwagę sytuację, gdy modyfikacja stosunku prawnego nie może nastąpić w sposób wskazany przez powoda. Ścisłe odniesienie do treści pozwu opartego na art. 357¹ k.c. w takiej sytuacji łączyłoby się z oddaleniem bądź z uwzględnieniem powództwa zgodnie z żądaniem powoda. Jednak według utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie poglądu należy uznać, iż sąd w ramach swoich kompetencji ma prawo samodzielnie dokonać modyfikacji

⁴⁵ J. Bieluk, dz. cyt., s. 187.

⁴⁶ Uchwała SN z 27 marca 2001 r., III CZP 54/00, OSNC 2001, nr 10, poz. 145; wyrok z 21 czerwca 2001 r., IV CKN 385/00, Lex nr 52481.

⁴⁷ R. Morek, dz. cyt. (dostęp: 26.05.2023); odmiennie: W. Robaczyński, dz. cyt., s. 146, L. Ostrowski, dz. cyt., s. 70.

⁴⁸ Wyrok SN z 22 września 2011 r., V CSK 420/10, OSNC 2012, nr 5, poz. 61; wyrok SN z 22 czerwca 2018 r., II CSK 539/17, Lex nr 2521685; wyrok SN z 16 stycznia 2018 r., I CSK 54/17, Legalis nr 1733692; wyrok SN z 21 czerwca 2001 r., IV CKN 385/00, Lex nr 52481; uchwała SN z 27 marca 2001 r., III CZP 54/00, OSNC 2001, nr 10, poz. 145.

⁴⁹ P. Machnikowski, dz. cyt., s. 628; wyrok SN z 22 czerwca 1998 r., I CKN 755/97, Lex nr 1219554; wyrok SA w Szczecinie z 25 kwietnia 2013 r., I ACA 83/13, 1378861.

⁵⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 z późn. zm.), dalej jako: k.p.c.

⁵¹ Uchwała SN z 11 września 1991 r. III CZP 80/91, LEX nr 179278.

stosunku zobowiązaniowego⁵², kierując się dyrektywami wyznaczonymi przez art. 357¹ k.c.

W ocenie autora należy przychylić się do przytoczonych poglądów, gdyż sąd nie powinien być związany treścią żądania powoda co do sposobu ingerencji w stosunek prawny. Właściwa zmiana stosunku prawnego może mieć więc miejsce wówczas, gdy strona żądała jego rozwiązania. Z kolei rozwiązanie nastąpić może mimo żądania modyfikacji. Dlatego przepis art. 321 k.p.c. nie ma w tym zakresie zastosowania. Niewątpliwie natomiast z treści pozwu musi wynikać, że powód żąda ingerencji sądu w zobowiązanie z przyczyn określonych w art. 357¹ k.c.

Zmiana zobowiązania może dotyczyć wszelkich warunków treści zobowiązania, przyjmując postać np. modyfikacji terminu lub miejsca spełnienia świadczenia, wysokości wynagrodzenia czy ceny, jakości lub liczby rzeczy, których dotyczy świadczenie, metody czy materiałów wykorzystywanych do spełnienia świadczenia polegającego na świadczeniu usług, rozłożenia świadczenia podzielonego na raty, skrócenia lub przedłużenia okresu trwania zobowiązania ciągłego⁵³. Skutkiem wyroku, którym sąd podejmuje tego rodzaju ingerencję w stosunek umowny, jest uchylenie wynikających z zawarcia tej umowy obowiązków, a w konsekwencji praw stron. Jak wyraźnie wynika z treści art. 357¹ k.c., rozwiązując umowę, sąd może dodatkowo orzec o wzajemnych rozliczeniach stron⁵⁴.

Kwestią jednoznaczną w sferze uprawnień wynikających z art. 357¹ k.c. pozostaje przedawnienie możliwości skorzystania z klauzuli *rebus sic stantibus*. Według dominującego stanowiska uprawnienia wynikające z art. 357¹ k.c. nie przedawniają się⁵⁵. Wobec tego w stosunkach zobowiązaniowych pojawił się problem, kiedy kończy się możliwość skutecznego występowania z powództwem. Sąd może ingerować w stosunek zobowiązaniowy na podstawie art. 357¹ k.c. tylko w okresie trwania tego stosunku. W konsekwencji możliwość wytoczenia przez strony powództwa opartego na klauzuli *rebus sic stantibus* zostaje wyłączona z chwilą wygaśnięcia zobowiązania⁵⁶. Strony umowy muszą liczyć

⁵² P. Machnikowski, dz. cyt., s. 663; wyrok SN z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 385/08, Lex nr 485916.

⁵³ R. Strugała, *Realizacja uprawnienia do żądania ukształtowania zobowiązania umownego na podstawie klauzuli rebus sic stantibus (art. 357¹ k.c.)*, „Palestra” 2021, nr 4, s. 59.

⁵⁴ Tamże, s. 60.

⁵⁵ B. Lackoroński, dz. cyt., s. 68; R. Morek, dz. cyt. (dostęp: 26.05.2023).

⁵⁶ P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, C.H. Beck, War-

się z określonymi ograniczeniami w przypadku wystąpienia na drogę sądową. Może się bowiem zdarzyć, że stosunek obligacyjny wygaśnie na skutek upływu czasu, zanim zakończy się proces sądowy, mający na celu zmianę, opierając się na klauzuli *rebus sic stantibus*. Sąd nie może uwzględnić powództwa, skoro w chwili wydania konstytutywnego wyroku, którym miałyby zmienić czy rozwiązać zobowiązanie, przedmiot jego ingerencji nie istnieje. Taki pogląd zdecydowanie dominuje w orzecznictwie⁵⁷. W praktyce możliwość zastosowania art. 357¹ k.c. ograniczona jest również w przypadku wygaśnięcia zobowiązania spowodowanego jego wykonaniem, bowiem ilekroć zobowiązanie zostało wykonane w sposób odpowiadający jego pierwotnie ukształtowanej treści, jego modyfikacja albo rozwiązanie nie są już możliwe, niezależnie od tego, czy do wykonania zobowiązania doszło jeszcze przed wytoczeniem powództwa o ukształtowanie w trybie art. 357¹ k.c., czy już w trakcie postępowania⁵⁸.

Powyższe uchybienia klauzuli *rebus sic stantibus* mogą być jednak złagodzone przez skorzystanie przez stronę procesu z instytucji zabezpieczenia powództwa uregulowanej w treści art. 730 i n. k.p.c. W nauce prawa cywilnego⁵⁹ i orzecznictwie⁶⁰ nie budzi wątpliwości, że *de lege lata* dopuszczalne jest zabezpieczanie wszelkiego rodzaju powództw, w tym także powództw o ukształtowanie stosunku prawnego. W przypadku powództwa z art. 357¹ k.c. interesem prawnym jest możliwość wygaśnięcia zobowiązania i wynikającej stąd niemożności orzekania na podstawie tego przepisu wskutek wykonania zobowiązania⁶¹.

Zgodnie z obowiązującym prawem wytoczenie przez stronę umowy pozwu na podstawie art. 357¹ k.c. nie jest uzależnione od spełnienia wymogu wcześniejszego podjęcia przez strony prób umownej zmiany dotkniętego przez nadzwyczajną zmianę okoliczności stosunku prawnego⁶². Dlatego niepodjęcie renegeacji umowy nie stanowi przeszkody procesowej, która

szawa 2005, s. 96.

⁵⁷ Wyrok SN z 9 kwietnia 2003 r., I CKN 255/01, Lex nr 78890; wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CSK 303/17, Lex nr 2508552.

⁵⁸ R. Strugała, *Realizacja*, dz. cyt., s. 62.

⁵⁹ M. Iżykowski, *Przesłanki zabezpieczenia powództwa*, „Palestra” 1985, nr 11, s. 21; P. Pogonowski, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 31.

⁶⁰ Wyrok SN z 5 czerwca 1974 r., II CZ 42/74, OSNCP 1974, nr 12, poz. 219; postanowienie SA we Wrocławiu z 27 marca 2012 r., I ACa 259/12, Lex nr 1136092.

⁶¹ Postanowienie SO w Szczecinie z 20 lipca 2015 r., II Cz 1072/15, Lex nr 2251030.

⁶² A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula*, dz. cyt., s. 182.

wyłączałyby drogę sądową i skutkowałą koniecznością odrzucenia pozwu, jak również nie może być przyczyną oddalenia powództwa wytoczonego na podstawie art. 357¹ k.c.⁶³.

7. Podsumowanie

Będąca przedmiotem niniejszego opracowania klauzula *rebus sic stantibus* wydaje się zachowywać swoje doniosłe znaczenie w ramach ochrony stron umowy, których sytuacja może ulec przeobrażeniu wskutek nadzwyczajnej zmiany okoliczności, których strony nie przewidywały i nie mogły przewidzieć w chwili dokonywania czynności prawnej. Prawo cywilne reguluje bowiem stosunki, które charakteryzują się dynamiką zawierającą w sobie potencjał zmian, wśród których należy dostrzec również te, które mają charakter nadzwyczajny, a które mogą wpływać w sposób zasadniczy na sytuację prawną podmiotu zobowiązanego do spełnienia świadczenia. Ich cechą szczególną jest to, że nie można ich przewidzieć i w związku z tym należy wprowadzić odpowiednie mechanizmy zabezpieczające interesy stron stosunku zobowiązaniowego. Jak wskazuje doświadczenie prawno-gospodarcze, potrzeba takiej regulacji istnieje jako forma ochrony prawnej podmiotu zobowiązanego do świadczenia w sytuacjach szczególnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy postawić wniosek, że zastosowanie konstrukcji klauzuli *rebus sic stantibus* do modyfikacji zobowiązań umownych dopuszczalne jest jedynie w sytuacji spełnienia przesłanek ustawowych określonych w treści art. 357¹ k.c. W szczególności będzie to wymagało ingerencji sądu, bowiem nie są możliwe zmiana bądź rozwiązanie umowy na podstawie oświadczenia woli jednej ze stron powołującej się na ziszczenie przesłanek opisanych w treści art. 357¹ k.c. Konstrukcja ta znajdzie zastosowanie jedynie wówczas, gdy świadczenie będzie możliwe do spełnienia. Ponadto należy pamiętać o tym, że ochrona, z jakiej może korzystać uprawniony na podstawie wskazanej konstrukcji, może okazać się pozorna w przypadku umów zawartych na czas określony. Może się bowiem zdarzyć, że stosunek obligacyjny wygaśnie wskutek upływu czasu, zanim zakończy się proces sądowy, mający na celu jego zmianę, opierając się na klauzuli *rebus sic stantibus*.

⁶³ R. Strugała, *Realizacja*, dz. cyt., s. 59.

8. Bibliografia

Literatura

- Bieluk J., *Nadzwyczajna zmiana stosunków i jej wpływ na zobowiązania (klauzula rebus sic stantibus). Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Powództwo [w:] Postępowanie cywilne w zarysie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Brzozowski A., *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula rebus sic stantibus*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Brzozowski A., *Klauzula rebus sic stantibus także w obrocie gospodarczym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 1.
- Brzozowski A., *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania [w:] A. Brzozowski (red.), Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. VI, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Chyła Ł., *Problematyka wpływu zmiany stosunków na wykonanie zobowiązań w świetle art. 357¹ k.c.*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 9.
- Gamrot M., *Nowy wymiar klauzuli rebus sic stantibus w obliczu kryzysu finansowego? [w:] L. Zacharko (red.), Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.
- Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Gołaczyński J., *Przesłanki stosowania klauzuli rebus sic stantibus obecnie i pod rządami kodeksu zobowiązań*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” 1995, nr 31.
- Gorczyński G., *Klauzula rebus sic stantibus w XXI wieku [w:] A. Olejniczak, J. Haberko, A. Pyrzyńska i in. (red.), Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, wyd. II, Lex 2018.
- Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 353–626*, wyd. III, Legis 2022.
- Iżykowski M., *Przesłanki zabezpieczenia powództwa*, „Palestra” 1985, nr 11.
- Jaworski L., *Klauzula rebus sic stantibus*, „Prawo Spółek” 1998, nr 9.

- Kurosz K., Matysiak W.P., *Klauzula rebus sic stantibus w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2020, nr 6.
- Lackoroński B., *Klauzula rebus sic stantibus a odpowiedzialność ex contractu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Morek R., *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. III A, wyd. XXX, Legalis 2022, Nb 45.
- Osajda K., *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część ogólna*, t. III A, wyd. XXX, Legalis 2022 (dostęp: 26.02.2023).
- Ostrowski L., *Klauzula rebus sic stantibus w świetle procedury cywilnej*, „Palestra” 1998, nr 7/8.
- Piasecki K., *Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym*, „Palestra” 1982, nr 6–7.
- Pogonowski P., *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Wykonanie zobowiązań i skutki ich niewykonania* [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Rajski J., *Z problematyki funkcjonowania zasady pacta sunt servanda i klauzuli rebus sic stantibus we współczesnym klimacie gospodarczym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 3.
- Robaczyński W., *Sądowa zmiana umowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Sala-Szczypiński M., *Zasadność zmiany klauzuli „zasady współżycia społecznego”*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1.
- Strugała R., *Ingerencja sądu w stosunek zobowiązaniowy na podstawie art. 357¹ k.c.*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8.
- Strugała R., *Realizacja uprawnienia do żądania ukształtowania zobowiązania umownego na podstawie klauzuli rebus sic stantibus (art. 357¹ k.c.)*, „Palestra” 2021, nr 4.
- Strugała R., *Wpływ pandemii COVID-19 na wykonywanie umów w świetle art. 357¹ k.c.*, „Monitor Prawniczy” 2020, nr 11.

Wiśniewski T., *Komentarz do art. 357¹ kodeksu cywilnego* [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, wyd. II, Lex 2018.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.).

Orzeczenia

Wyrok SN z 5 czerwca 1974 r., II CZ 42/74, OSNCP 1974, nr 12, poz. 219.

Uchwała SN z 11 września 1991 r., III CZP 80/91, Lex nr 179278.

Wyrok SA w Gdańsku z 13 października 1992 r., I ACr 407/92, Wokanda 1993, nr 9, poz. 29.

Postanowienie SN z 26 listopada 1992 r., III CZP 144/92, OSP 1993, nr 11, poz. 215.

Wyrok SN z 10 października 1997 r., III CKN 202/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 42.

Wyrok SN z 22 czerwca 1998 r., I CKN 755/97, Lex nr 1219554.

Uchwała SN z 27 marca 2001 r., III CZP 54/00, OSNC 2001, nr 10, poz. 145.

Wyrok SN z 21 czerwca 2001 r., IV CKN 385/00, Lex nr 52481.

Wyrok SN z 9 kwietnia 2003 r., I CKN 255/01, Lex nr 78890.

Wyrok SN z 6 października 2004 r., I CK 156/04, Lex nr 197627.

Wyrok SN z 21 kwietnia 2005 r., III CK 645/04, Lex nr 369251.

Wyrok SN z 9 czerwca 2005 r., III CK 674/04, Lex nr 180851.

Wyrok SN z 9 grudnia 2005 r., III CK 305/05, Lex nr 604120.

Wyrok SN z 16 maja 2007 r., III CSK 452/06, Lex nr 334987.

Wyrok SN z 20 lipca 2007 r., I CK 3/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 65

Wyrok SN z 17 stycznia 2008 r., III CSK 202/07, Lex nr 398491.

Wyrok SN z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 385/08, Lex nr 485916.

Wyrok SN z 18 czerwca 2010 r., V CSK 430/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 25.

Wyrok SN z 21 września 2011 r., I CSK 727/10, Lex nr 1043967.

Wyrok SN z 22 września 2011 r., V CSK 420/10, OSNC 2012, nr 5, poz. 61.

Postanowienie SA we Wrocławiu z 27 marca 2012 r., I ACa 259/12, Lex nr 1136092.

Wyrok SN z 17 października 2012 r., II CSK 646/11, Lex nr 1243010.

Wyrok SA we Wrocławiu z 24 stycznia 2013 r., I ACa 1362/12, Lex nr 1293166.

Wyrok SA w Szczecinie z 25 kwietnia 2013 r., I ACa 83/13, Lex nr 1378861.

Wyrok SN z 19 listopada 2014 r., II CSK 191/14, Lex nr 1628911.

Postanowienie SO w Szczecinie z 20 lipca 2015 r., II Cz 1072/15, Lex nr 2251030.

Wyrok SN z 16 stycznia 2018 r., I CSK 54/17, Legalis nr 1733692.

Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CSK 303/17, Lex nr 2508552.

Wyrok SN z 22 czerwca 2018 r., II CSK 539/17, Lex nr 2521685.

Wyrok SA w Katowicach z 7 grudnia 2018 r., I ACa 644/18, Lex nr 2669720.

Postanowienie SN z 24 kwietnia 2019 r., I CSK 640/18, Lex nr 2650291.

The court's interference in the contractual agreement through the application of the *rebus sic stantibus* clause

Summary: This article concerns the issue of the *rebus sic stantibus* clause, expressed in Art. 357¹ of the Civil Code, which entitles the parties of a contract to request the formation of the contractual obligation relationship by the court, in the situation of an unusual change of circumstances, which the parties were unable to foresee at the time of concluding the contract. Due to the increasing dynamics of economic-legal relations, this institution has been a source of numerous controversies and questions of law interpretation for many years. The study discusses several problems of exercising the rights of the contracting parties that are both practically important and not uniformly shaped in the legal doctrine and jurisprudence. The following study is an attempt at substantive analysis of the basic issues of the Polish regulation, in particular, the nature of the institution, and the prerequisites for the application of Art. 357¹ Civil Code, the direction of the court's interference in the contractual relationship, and the prerequisites for the issue of a court decision are considered, while the issue of filing a civil action on the basis of art. 357¹ Civil Code is comprehensively discussed.

Keywords: *rebus sic stantibus* clause, Civil Code, contractual relation, unusual change in relations, termination of the contract.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autora.

Problemy nauk prawnych. Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2023, s. 42–58.

Adrian Pałacki

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym w kontekście instytucji przedstawiciela strony nieobecnej

Stan prawny na dzień 28 lutego 2023 roku

Streszczenie: Główną oś rozważań stanowi relacja pomiędzy instytucją przedstawiciela strony nieobecnej z art. 34 k.p.a. a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Wskazano na możliwe ryzyka naruszenia zasady czynnego udziału strony związane z instytucją z art. 34 k.p.a. i dokonano próby ich klasyfikacji. Scharakteryzowano istotę zasady czynnego udziału strony oraz przedstawiono proces powołania przedstawiciela strony oraz jego pozycję procesową. Następnie omówiono ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu poprzez brak powołania kuratora, w sytuacji gdy jest to konieczne. W dalszej części wskazano na fakt, że naruszenie zasady czynnego udziału strony może mieć miejsce również w wypadku, gdy organ doprowadził do powołania kuratora, pomimo iż nie było takiej konieczności. Wskazano także na ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony poprzez brak zapewnienia czynnego udziału w sprawie powołanemu kuratorowi. Następnie rozważono ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony poprzez zaniedbania powołanego przedstawiciela.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, przedstawiciel, strona nieobecna, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu.

1. Wstęp

Opracowanie podejmuje kwestię relacji pomiędzy instytucją przewidzianą w art. 34 kodeksu postępowania administracyjnego¹, uprawniającą organ administracji publicznej do wystąpienia z wnioskiem do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej oraz – w sytuacji szczególnej – tymczasowego powołania takiego przedstawiciela, a zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Zestawienie tych dwóch przepisów wydaje się interesującym przedmiotem analizy ze względu na pewien paradoks instytucji przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym. Z jednej strony, jak wskazuje Jacek Chmiel: „taka konstrukcja procesowa umożliwia organom realizację prowadzenia procesu zgodnie z zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu”², z drugiej zaś, *de facto* dochodzi do zaprzeczenia literalnie rozumianego czynnego udziału stron, gdyż w praktyce nie działa strona, lecz przedstawiciel, na którego powołanie strona nie miała wpływu.

Wyjść należy z założenia, że instytucja przedstawiciela z art. 34 k.p.a., jeśli zostanie zastosowana w sposób prawidłowy, stanowi gwarancję zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Jednakże okoliczność, że strona nie działa wówczas w procesie osobiście zdaje się stwarzać liczne ryzyka naruszenia omawianej zasady. Jak się wydaje, nietrudno o sytuację, kiedy instytucja mająca z założenia zapewnić czynny udział strony w postępowaniu – doprowadzi do jej naruszenia.

Ryzyko to wzrasta, gdy – jak wskazuje Konrad Politowicz – oprócz gwarantowania czynnego udziału strony funkcją instytucji z art. 34 k.p.a. jest także umożliwienie organowi: „niezwłocznego doprowadzenia do rozstrzygnięcia w przedmiocie [...] postępowania”³. Wypada także zgodzić się z poglądem cytowanego autora, wyrażonym w odniesieniu do omawianej instytucji, że z tego względu w praktyce: „nie zawsze, a także nie w pełnym zakresie głównym beneficjentem jej funkcjonowania [...] będzie zastępowany – nieobecny”⁴.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000), dalej jako: k.p.a.

² J. Chmiel, *Kurator dla osoby nieznannej z miejsca pobytu przed organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi*, „Casus” 2016, nr 81, s. 54.

³ K. Politowicz, *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2013, nr 67, s. 44.

⁴ *Ibidem*, s. 45.

Celem niniejszej pracy jest wykazanie, że w toku korzystania z instytucji przedstawiciela strony nieobecnej z art. 34 k.p.a. może pojawić się szereg nieprawidłowości, które mogą skutkować naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, a ponadto dokonanie klasyfikacji możliwych nieprawidłowości oraz przeanalizowanie różnych układów sytuacyjnych, w których naruszenia takie mogą zaistnieć.

Analiza ograniczać się będzie jedynie do przedstawiciela strony nieobecnej – poza zakresem tematycznym niniejszego opracowania pozostaje przedstawiciel dla strony niemającej zdolności do czynności prawnych, która to instytucja również jest uregulowana w art. 34 k.p.a.

2. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

Jako zasady prawa określa się: „normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe, to znaczy jako szczególnie ważne dla danego systemu prawa bądź jego części”⁵. Jak wskazuje w kontekście prawa administracyjnego Artur Lis: „zasady ogólne ukazują podstawowe, nadrzędne wartości i idee wspólne dla całości procedury administracyjnej, dla organów i uczestników postępowania”⁶.

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu sformułowana została w art. 10 k.p.a. Na jej szczególny charakter w postępowaniu administracyjnym, w porównaniu z procedurami cywilną i karną, wskazuje Andrzej Matan, argumentując ten fakt specyfiką postępowania administracyjnego polegającą na kumulacji ról procesowych organu, pełniącego zarówno funkcje rzecznika interesu publicznego, jak również instytucji powołanej do rozstrzygnięcia sprawy⁷. Paweł Daniel i Janusz Wilczyński podkreślają z kolei związek omawianej zasady z zasadą prawa do procesu, podnoszą także, iż zasada ta chroni strony przed nadmierną ingerencją organów w ich prawa oraz obowiązki⁸.

⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.

⁶ A. Lis, *Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 2, s. 66.

⁷ A. Matan, *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2005, nr 6, s. 105.

⁸ P. Daniel, J. Wilczyński, *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu admini-*

Cytowani autorzy zwracają ponadto uwagę, że w efekcie realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu unika się sytuacji zaskakiwania strony władczymi działaniami organów⁹.

Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje co do zasady wszystkie etapy postępowania¹⁰. Dotyczy zarówno postępowania przed organami I instancji, jak i postępowania odwoławczego, a także postępowań nadzwyczajnych¹¹. Na zasadę czynnego udziału strony składają się poszczególne uprawnienia stron, różne w zależności od fazy postępowania: można tutaj wskazać prawo do złożenia żądania wszczęcia postępowania w odniesieniu do fazy wszczęcia postępowania, w odniesieniu do fazy postępowania wyjaśniającego – m.in. prawo do przeglądania akt sprawy, prawo zgłaszania dowodów oraz czynnego udziału w postępowaniu dowodowym. Natomiast w fazie między zakończeniem postępowania dowodowego a podjęciem rozstrzygnięcia – możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań¹². Ostatnie ze wskazanych uprawnień gwarantowane jest również poprzez dyspozycję art. 81 k.p.a., zgodnie z którym okoliczność może być uznana za udowodnioną jedynie wówczas, jeśli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

Istotą zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wydaje się być prawo rzeczywistego wpływu na przebieg postępowania – wniosek taki zdaje się wypływać z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Poznaniu w sprawie o sygnaturze akt IV SA/Po 836/12, zgodnie z którym: „Nie chodzi tutaj jedynie o prawo bycia obecnym, ale prawo do czynnego kształtowania stanu faktycznego przez stronę poprzez prawo żądania przeprowadzenia dowodów (art. 78 k.p.a.), a przez to – wpływ na stosowanie normy praw materialnego lub procesowego”¹³. Trafne ujęcie określenia „czynnego udziału w sprawie” zawarte zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o sygnaturze II OSK 3303/18: „Przez udział w postępowaniu należy rozumieć udział strony w całym ciągu czynności

stracyjnym, jako przestanka uchylecia aktu przez sąd administracyjny, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 3 (36), s. 5.

⁹ *Ibidem*, s. 5.

¹⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 10.

¹¹ A. Matan, *op. cit.*, s. 108.

¹² *Ibidem*, s. 108.

¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2013 r., IV SA/Po 836/12, LEX nr 1348137.

przygotowawczych postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ administracji publicznej. Chodzi tutaj o udział w czynnościach, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁴.

Za gwarancję o charakterze represyjnym¹⁵ zasady czynnego udziału strony w postępowaniu uznaje się wynikającą z art. 145 § 1 pkt 4 możliwość wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją, jeśli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

3. Przedstawiciel osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym

Przepisem wprowadzającym możliwość powołania przedstawiciela osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym jest art. 34 k.p.a. Jak wynika ze wskazanej jednostki redakcyjnej, organ zobowiązany jest do wystąpienia do sądu z wnioskiem o powołanie kuratora, jeśli spełniona zostanie jedna z dwóch przesłanek pozytywnych – nieobecność strony lub jej niezdolność do czynności prawnych oraz niespełniona zostanie przesłanka negatywna – w postaci uprzedniego ustanowienia przedstawiciela. Paragraf drugi wskazanego artykułu ustanawia szczególną możliwość tymczasowego powołania przedstawiciela samodzielnie przez organ.

Doprecyzowania wymagają użyte w tym przepisie pojęcia „nieobecny” oraz „konieczność podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, uprawniające organ do tymczasowego samodzielnego wyznaczenia przedstawiciela. „Nieobecny”, zdaniem Andrzeja Matana, to osoba: „znana organowi, posiadająca miejsce zamieszkania w kraju (w braku miejsca zamieszkania bierze się pod uwagę miejsce pobytu, ewentualnie ostatnie miejsce zamieszkania lub pobytu w rozumieniu art. 21 § 3 k.p.a.) znane organowi, nieprzebywająca w tym miejscu, wobec której organ zamierza wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne”¹⁶.

¹⁴ Wyrok NSA z 22 października 2021 r., II OSK 3303/18, LEX nr 3267549.

¹⁵ H. Knysiak-Sudyka [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, art. 10.

¹⁶ A. Matan, *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, „Casus” 2002, nr 24, s. 8.

W stosunku do przesłanki „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki” Andrzej Matan stwierdza brak generalnych reguł mogących wskazać, które czynności należy zakwalifikować w ten sposób, natomiast niezbędność natychmiastowego jej podjęcia wynikać może z takich przesłanek, jak konieczność ochrony życia, zdrowia lub ryzyko negatywnych konsekwencji dla strony postępowania lub interesu publicznego w razie zwłoki organu¹⁷.

Regulacja dotycząca przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym charakteryzuje się znacznym poziomem ogólności i nie precyzuje procedury powoływania oraz statusu prawnego przedstawiciela strony nieobecnej. Istotne znaczenie w tym względzie ma uchwała Sądu Najwyższego o sygnaturze III CZP 117/88, zgodnie z którą: „Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego na wniosek organu administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. następuje na podstawie art. 184 k.r.o.”¹⁸. Wyznaczenia kuratora dokonuje sąd postanowieniem wydanym w postępowaniu nieprocesowym¹⁹.

Kurator wyznaczony w trybie art. 34 k.p.a. jest kuratorem prawa procesowego, nie materialnego. Konsekwencją powyższego jest brak możliwości składania przez kuratora oświadczeń wywołujących skutki materialnoprawne, takich jak zawarcie ugody lub cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania²⁰.

Jak wskazuje Jacek Chmiel – w kontekście omawianej instytucji przedstawiciela: „jego rola sprowadza się [...] do ochrony praw osoby nieobecnej”²¹. Od chwili ustanowienia kuratora to właśnie jemu doręcza się wszelkie pisma w sprawie²². Kurator nie jest podporządkowany ani służbowo, ani organizacyjnie organowi administracji publicznej²³. Stosunek prawny między

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11; Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).

¹⁹ I. Jaworska, *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 24 (3), s. 134.

²⁰ A. Matan, *op. cit.*, s. 9.

²¹ J. Chmiel, *op. cit.*, s. 54.

²² E. Kubas, *Status prawny kuratora strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2020, t. 28, nr 110, s. 91.

²³ Wyrok WSA w Kielcach z 20 lipca 2016 r., II SAB/Ke 40/16, LEX nr 2105461.

kuratorem a organem administracji publicznej opiera się zaś na orzeczeniu sądu powszechnego²⁴.

4. Ryzyko naruszenia zasady czynnego udziału strony w kontekście instytucji przedstawiciela. Próba klasyfikacji

Jak się wydaje, naruszenie zasady czynnego udziału strony może nastąpić w różnorodnych układach sytuacyjnych. Można je sklasyfikować w poniższy sposób:

- 1) Brak powołania kuratora, w sytuacji gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a.
- 2) Powołanie kuratora, w sytuacji gdy nie zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a., oraz dalsze prowadzenie postępowania z udziałem kuratora, mimo że przesłanki jego ustanowienia odpadły.
- 3) Powołanie kuratora w sytuacji aktualizacji przesłanek z art. 34 k.p.a. i następcze niezapewnienie powołanemu kuratorowi czynnego udziału w postępowaniu.
- 4) Powołanie kuratora w sytuacji aktualizacji przesłanek z art. 34 k.p.a. i następcze niewykonywanie obowiązków przez kuratora lub wykonywanie ich w sposób nienależyty.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że trzy pierwsze układy sytuacyjne dotyczą błędów organu (oraz ewentualnie skorelowanego z nim błędu sądu uwzględniającego wnioski organu), czwarty zaś ma miejsce w wypadku zaniedbań powołanego przedstawiciela.

4.1. Brak powołania kuratora, w sytuacji gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a.

Jako pierwsze analizie poddane zostaną sytuacje, w których organ nie powołał kuratora, pomimo iż okoliczności sprawy wskazywały na aktualizację takiego obowiązku. Należy wyjść z założenia, że – jak wskazano na wstępie – instytucja przedstawiciela z art. 34 k.p.a. jest gwarancją zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Wystąpienie z wnioskiem lub powołanie przedstawiciela na podstawie § 2 omawianego artykułu stanowi zaś obowiązek organu

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 15 kwietnia 2021 r., III SA/GI 96/21, LEX nr 3171666.

w sytuacji zaktualizowania się wskazanych w nim przesłanek. Zaniechanie dopełnienia tego obowiązku narusza zasadę czynnego udziału strony.

Błędy tego rodzaju zaistnieją co do zasady w przypadku, gdy – pomimo ziszczenia się przesłanki nieobecności strony – organ podejmuje czynności w postępowaniu, w szczególności doręcza pismo na adres, pod którym strona nie zamieszkuje, wykorzystując przy tym często – jak wskazują poniżej przytoczone przykłady z orzecznictwa – instytucję doręczenia zastępczego. W tego rodzaju stanach faktycznych organ doręczał pisma w sprawie na adres, pod którym strona *de facto* nie mieszkała. Ustalenie jej faktycznego adresu nie było zaś w danym momencie możliwe.

Przykład wyżej opisanej sytuacji uwzględnia wyrok WSA w Warszawie o sygnaturze IV SA/Wa 2355/05²⁵. Organ doręczył decyzję na adres, co do którego, zdaniem sądu, wiedział, lub zachowując należyta staranność, mógł się dowiedzieć, że strona pod nim nie mieszka. W sprawie tej w stosunku do strony wydany był list gończy, co w opinii WSA jednoznacznie powinno wskazać organowi, że miejsce pobytu strony nie jest znane, a to z kolei uzasadniało wniosek o powołanie przedstawiciela na podstawie art. 34 k.p.a.

Na podobny błąd organu wskazuje postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi o sygnaturze VIII U 2104/22²⁶. Organ doręczył pisma stronie (także skorzystano z instytucji doręczenia zastępczego) na adres znajdujący się w Polsce. Tymczasem, jak ustalił sąd, strona przed doręczeniem pierwszego pisma opuściła teren Polski i brak było informacji co do jej powrotu, a także aktualnego miejsca pobytu. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że organ powinien dołożyć starań, aby ustalić adres strony, a w przypadku niepowodzenia takich działań – ustanowić przedstawiciela zgodnie z art. 34 k.p.a. Orzeczenie to wskazuje także na istotną kwestię kolejności obowiązków organu – organ powinien podjąć starania dotyczące ustalenia miejsca pobytu strony, dopiero zaś w przypadku ich niepowodzenia zawnieioskować o ustanowienie przedstawiciela.

Wyrok o sygnaturze IV SA 629/96²⁷ dotyczył sprawy, w której organ pominął w decyzji spadkobiercę właściciela nieruchomości. Sąd w toku postępowania ustalił, że organowi znany był krąg spadkobierców, nie znał jedynie miejsca pobytu jednego z nich, a pomimo to wydał decyzję również w odniesieniu do tego podmiotu. WSA wskazał, że organ w takiej sytuacji powinien

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 2355/05, LEX nr 223323.

²⁶ Postanowienie SO w Łodzi z 4 listopada 2022 r., VIII U 2104/22, LEX nr 3440690.

²⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 28 stycznia 1998 r., IV SA 629/96, LEX nr 687789.

zastosować art. 34 k.p.a., a zaniechanie tego obowiązku skutkowało zajęciem przesłanki wznowienia z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wskazać należy również, że analogiczny błąd może zajść w przypadku, kiedy zaktualizuje się przesłanka „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, a organ nie powoła przedstawiciela.

4.2. Powołanie kuratora, w sytuacji gdy nie zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a. oraz prowadzenie postępowania z jego udziałem, gdy przesłanki te odpadły

Związane z instytucją przedstawiciela strony nieobecnej w postępowaniu administracyjnym naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wynikać może z działania organu znajdującego się niejako „na przeciwnym biegunie” w stosunku do sytuacji opisanych powyżej. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest wyrażona już konstatacja, że zwrócenie się z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela przez organ (czy też w określonych sytuacjach samodzielne jego powołanie) powinno nastąpić jedynie, gdy nie przyniosły efektu uprzednie działania organu zmierzające do ustalenia miejsca pobytu strony. Sytuacja, w której powołany został przedstawiciel, a mimo to doszło do naruszenia zasady czynnego udziału strony, może wydawać się swoistym paradoksem, biorąc pod uwagę, że instytucja ta ma zapewnić właśnie czynny udział strony w postępowaniu. Wskazać jednak należy, że spełnia ona swoje funkcje jedynie w ściśle określonych sytuacjach aktualizacji przesłanek wskazanych w art. 34 k.p.a. – jeśli przesłanki te nie zajdą, powołanie przedstawiciela może naruszyć zasadę czynnego udziału strony, ponieważ zamiast strony działa powołany przedstawiciel.

Wyrazistą ilustracją wskazanej wyżej kategorii naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest wyrok NSA w sprawie o sygnaturze V SA 166/02²⁸. W uzasadnieniu decyzji dotyczącej wymeldowania organ wskazał, że adres strony nie jest znany, w związku z czym złożył wniosek do sądu o ustanowienie przedstawiciela, do czego sąd się przychylił. Sprawa trafiła ostatecznie przed NSA. Interesujące jest twierdzenie podnoszone przez stronę w skardze – strona wskazała bowiem, że: „przepis art. 34 § 1 kpa, mający w swoim założeniu ochronę interesu osób nieobecnych, w tej sprawie został

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

zastosowany przeciwko skarżącej, gdyż w ten sposób pozbawiono ją możliwości faktycznego udziału w postępowaniu”²⁹.

NSA uchylił zaskarżoną decyzję. W odniesieniu do możliwości wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie przedstawiciela NSA stwierdził, że: „wystąpienie z takim wnioskiem i w konsekwencji ustanowienie kuratora dla strony powinno mieć miejsce po wyczerpaniu wszelkich środków zmierzających do ustalenia miejsca pobytu strony postępowania”³⁰. W odniesieniu do przedmiotowej sprawy sąd stwierdził, że organ nie dochował należytej staranności, prowadząc bowiem szereg spraw meldunkowych strony, powinien w pierwszej kolejności kierować zawiadomienia na adresy znajdujące się w aktach tych spraw. W konsekwencji, jak uznał NSA, organ naruszył art. 34 § 1 k.p.a. oraz art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. – strona pozbawiona została bowiem możliwości czynnego udziału w postępowaniu.

Naruszenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu może zajść także w sytuacji, w której wprawdzie przedstawiciel został powołany w sposób prawidłowy, jednak podstawa jego powołania (aktualizacja przesłanek z art. 34 k.p.a.) odpadła w toku postępowania.

W sprawie o sygnaturze III SA/Lu 1081/16, rozpatrywanej przez WSA w Lublinie, organ – po ustaleniu, że miejsce pobytu strony nie jest znane – zwrócił się z wnioskiem o ustanowienie kuratora, do czego ostatecznie doszło³¹. W toku postępowania zeznania świadków dostarczyły informacji na temat miejsca pobytu strony. Organ doręczył jednak decyzję rozstrzygającą w sprawie kuratorowi. W uzasadnieniu sąd wskazał, że obowiązkiem organu jest dopilnowanie, by nie zostało naruszone prawo strony do udziału w postępowaniu. W związku z tym do obowiązków organu należy badanie, czy przesłanki ustanowienia kuratora pozostają aktualne. Zaniechanie tego obowiązku doprowadziło w niniejszej sprawie do naruszenia zasady czynnego udziału strony.

Wyrok NSA w sprawie o sygnaturze II GSK 20/18 dotyczył sytuacji, w której WSA prowadził sprawę ze skargi z udziałem powołanego w toku postępowania administracyjnego kuratora, pomimo iż w skardze adresowanej do WSA wskazano adres strony³². NSA uchylił zaskarżony wyrok, stwierdzając naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Skonstatował

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Wyrok WSA w Lublinie z 24 stycznia 2017 r., III SA/Lu 1081/16, LEX nr 2287280.

³² Wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II GSK 20/18, LEX nr 2507670.

także, że obowiązkiem WSA jest weryfikacja, czy stroną, za którą działa kurator, w dalszym ciągu należy traktować jako „nieobecną”, czego sąd w przedmiotowej sprawie zaniechał.

Jak wynika z wyroku WSA w Lublinie o sygnaturze II SA/Lu 430/12, brak formalnego uchylenia kurateli w sytuacji, kiedy miejsce pobytu strony zostało już ustalone, nie wyłącza obowiązku organu do kierowania pism bezpośrednio do strony, nie zaś do kuratora³³. W przeciwnym razie organ narusza zasadę czynnego udziału strony. W realiach przedmiotowej sprawy sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) doręczoną kuratorowi, pomimo iż komornik ustalił miejsce pracy dłużnika (doręczenie mu pisma osobiście stało się zatem możliwe). SKO argumentowało swoje działanie właśnie brakiem formalnego uchylenia kurateli. Sąd z tą argumentacją się jednak nie zgodził.

Naruszenie zasady czynnego udziału strony może nastąpić także poprzez nieprawidłowe zastosowanie zawartej w § 2 art. 34 k.p.a. przesłanki „konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki”, na co wskazuje wyrok WSA w Krakowie o sygnaturze II SA/Kr 1275/06³⁴. W przedmiotowej sprawie organ ustanowił przedstawiciela w trybie § 2 art. 34 k.p.a., argumentując to długotrwałością postępowania, naruszającego prawo stron do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W ocenie WSA jednak „prawo stron do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie samo w sobie nie kwalifikuje zamierzonych czy możliwych do podjęcia w tym postępowaniu czynności jako «koniecznych i niecierpiących zwłoki»”³⁵. Sąd wskazał ponadto na tymczasowy z założenia charakter instytucji z art. 34 § 2 k.p.a. i możliwość działania ustanowionego w tym trybie przedstawiciela jedynie do czasu wyznaczenia przedstawiciela przez sąd. W omawianej zaś sprawie przedstawiciel, pomimo wniosku, nie został przez sąd wyznaczony.

4.3. Naruszenie czynnego udziału kuratora w sprawie

Należy rozważyć także sytuację, w której w prawidłowy sposób doszło do ustanowienia kuratora na podstawie art. 34 k.p.a., jednak organ prowadzący postępowanie narusza zasadę czynnego udziału strony, nie pozwalając

³³ Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2008 r., II SA/Kr 1275/06, LEX nr 519020.

³⁵ *Ibidem*.

na uczestniczenie kuratorowi w sposób czynny w postępowaniu. Po raz kolejny należy odwołać się do wyroku WSA w Lublinie w sprawie o sygnaturze II SA/Lu 430/12³⁶. W skardze w tej sprawie kurator podniósł, że organ nie poinformował go o fakcie, że miejsce zamieszkania dłużnika ponownie nie jest znane i korespondencja kierowana będzie na adres kuratora. Wskazał także, że nie został poinformowany przez organ I instancji o zamknięciu postępowania, co skutkowało brakiem możliwości wypowiedzenia się przez niego co do zebranych materiałów i dowodów przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

Wydaje się, że należy przyjąć możliwość naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez brak zapewnienia czynnego udziału kuratorowi. W tym kontekście należy przywołać wyrok NSA o sygnaturze III OSK 4038/21, w którym sąd wskazał, że: „Kurator ustanowiony na podstawie art. 34 k.p.a. znajduje się w roli jednostki w stosunku do aparatu państwa, działając w ramach swoich praw i wolności. Zasada życzliwej interpretacji praw i wolności obywatelskich uzasadnia zastosowanie do tego przypadku *analogii legis*”³⁷. Funkcją instytucji przewidzianej w art. 34 k.p.a. jest możliwość zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu. Powołany przedstawiciel ma wykonywać uprawnienia procesowe przysługujące stronie w celu obrony jej praw. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że samo tylko prawidłowe ustanowienie kuratora w sprawie nie wyczerpuje obowiązku organu do zagwarantowania czynnego udziału strony w postępowaniu. Organ powinien także zapewnić kuratorowi możliwość czynnego udziału w postępowaniu na takich samych zasadach jak jest to od organu wymagane w stosunku do strony działającej osobiście.

4.4. Niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków przez kuratora

W opisywanym powyżej wyroku o sygnaturze V SA 166/02 strona podniosła, że: „Udział przedstawiciela był czysto formalny, gdyż nie wykazał żadnej aktywności w obronie interesów strony”³⁸. Zarzut ten ostatecznie nie był rozważany przez sąd, jednak wydaje się, że w kontekście tematyki podejmowanej w niniejszym opracowaniu rozważania wymaga następująca kwestia: czy

³⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

³⁷ Wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4038/21, LEX nr 3349294.

³⁸ Wyrok NSA z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

w sytuacji, gdy kurator został w sposób prawidłowy ustanowiony przez sąd (lub organ), natomiast zaniedbuje swoje obowiązki, może dojść do naruszenia czynnego udziału strony? A jeśli tak, jak znaczna musi być skala zaniedbań kuratora, by do naruszenia omawianej zasady doszło?

Powyższy problem rozważyć należy w kontekście obowiązków kuratora, a także treści zasady czynnego udziału strony w sprawie. Jak słusznie zauważa Iga Jaworska, za podstawowy obowiązek kuratora wyznaczonego na podstawie art. 34 k.p.a. uznać należy odnalezienie strony postępowania³⁹. Kurator powinien także poinformować stronę po jej odnalezieniu o aktualnym stanie sprawy⁴⁰.

W tym kontekście należy wskazać, że z pewnością naruszeniem zasady czynnego udziału strony będzie całkowita bierność przedstawiciela, wyrażająca się w braku podjęcia jakichkolwiek działań po jego ustanowieniu. Wydaje się również, że za naruszenie zasady czynnego udziału strony można będzie uznać okoliczności, w których odnalezienie strony było obiektywnie możliwe w sytuacji dołożenia przez kuratora należytej staranności do jej poszukiwań. Można w tym miejscu postawić także pytanie o miarę oceny działalności kuratora – wydaje się, że uzasadnionym byłoby w tym wypadku stosowanie przez analogię stopnia staranności ustalonego na gruncie art. 355 § 2 kodeksu cywilnego⁴¹ – funkcja kuratora może być bowiem uznana za działalność zawodową, kurator wszakże otrzymuje za swoją działalność wynagrodzenie⁴². Argumentem za przyjęciem takiego wzorca staranności może być także fakt, że kuratorami zostają w praktyce często adwokaci lub radcowie prawni⁴³, a więc podmioty, od których należy wymagać staranności uwzględniającej zawodowy charakter ich działalności.

Wydaje się, że naruszenie obowiązku kuratora do poinformowania strony o aktualnym stanie spraw rzadziej będzie mógł prowadzić do zakłócenia zasady czynnego udziału strony. Jednak nie można wykluczyć takiej ewentualności. Przykładem może być pominięcie przez przedstawiciela informacji, które mogłyby stanowić podstawę decyzji do podjęcia określonych czynności procesowych przez stronę. Można wskazać, że pomocne przy badaniu ryzyka

³⁹ I. Jaworska, *op. cit.*, s. 137.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360).

⁴² I. Jaworska, *op. cit.*, s. 138.

⁴³ *Ibidem*, s. 135.

naruszenia zasady czynnego udziału stron poprzez zaniechanie przedstawiciela w kwestii poinformowania strony o stanie spraw może być orzeczenie NSA o sygnaturze III OSK 6816/21, w którym sąd wskazał, że zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu narusza takie zaniechanie organu, które: „nieumożliwiło stronie przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, co skutkowało niemożnością realizacji przysługujących jej praw, naruszenie to nie mogło być konwalidowane na późniejszych etapach postępowania oraz miało ono istotny wpływ na wynik sprawy”⁴⁴. Wydaje się, że pogląd ten można odnieść analogicznie do zaniechań kuratora.

5. Podsumowanie

Instytucja z art. 34 k.p.a. ma za zadanie umożliwić realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, jednakże w toku korzystania z niej przez organy dojść może do różnego rodzaju nieprawidłowości, skutkujących naruszeniem omawianej zasady. Mogą one wynikać zarówno z błędów organu (i skorelowanego z nim błędu sądu), jak i z błędów kuratora. Nieprawidłowości mogące skutkować naruszeniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu polegać mogą na: braku powołania kuratora, gdy zaktualizowały się przesłanki z art. 34 k.p.a., jego powołaniu w sytuacji braku aktualizacji tych przesłanek lub ich odpadnięcia w toku postępowania, naruszeniu czynnego udziału powołanego kuratora w postępowaniu oraz na niewykonywaniu lub nienależytym wykonywaniu obowiązków przez kuratora. W tym kontekście należy wskazać na ciążącą na organach oraz powołanych przedstawicielach znaczną odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie art. 34 k.p.a. Podkreślić należy wagę obowiązków wymienionych podmiotów w tej kwestii. Od prawidłowego działania organów oraz powołanych przedstawicieli w tym zakresie zależy bowiem zapewnienie realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, której to zasadzie zgodnie z poglądem Barbary Adamiak: „należy nadać rangę zasady konstytucyjnej, wypływającej z wartości demokratycznego państwa prawnego”⁴⁵.

⁴⁴ Wyrok NSA z 23 listopada 2022 r., III OSK 6816/21, LEX nr 3437676.

⁴⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 351, cyt. za: P. Daniel, J. Wilczyński, *op. cit.*, s. 5.

6. Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Chmiel J., *Kurator dla osoby nieznanej z miejsca pobytu przed organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi*, „Casus” 2016, nr 81.
- Daniel P., Wilczyński J., *Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, jako przesłanka uchylenia aktu przez sąd administracyjny*, „Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 3 (36).
- Jaworska I., *Przedstawiciel dla osoby nieobecnej w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 24 (3).
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lis A., *Wybrane zasady postępowania administracyjnego w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 2.
- Matan A., *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2005, nr 6.
- Matan A. [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Matan A., *Nieobecność strony w postępowaniu administracyjnym (problem zapewnienia właściwej reprezentacji)*, „Casus” 2002, nr 24.
- Politowicz K., *Podstawy wynagradzania kuratorów dla osób nieobecnych w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2013, nr 67.
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360).

Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 28 stycznia 1998 r., IV SA 629/96, LEX nr 687789.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

Wyrok NSA z 17 maja 2018 r., II GSK 20/18, LEX nr 2507670.

Wyrok NSA z 22 października 2021 r., II OSK 3303/18, LEX nr 3267549.

Wyrok NSA z 13 kwietnia 2022 r., III OSK 4038/21, LEX nr 3349294.

Wyrok NSA z 23 listopada 2022 r., III OSK 6816/21, LEX nr 3437676.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 2355/05, LEX nr 223323.

Wyrok WSA w Krakowie z 29 października 2008 r., II SA/Kr 1275/06, LEX nr 519020.

Wyrok WSA w Lublinie z 29 czerwca 2012 r., II SA/Lu 430/12, LEX nr 1697878.

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2013 r., IV SA/Po 836/12, LEX nr 1348137.

Wyrok WSA w Kielcach z 20 lipca 2016 r., II SAB/Ke 40/16, LEX nr 2105461.

Wyrok WSA w Lublinie z 24 stycznia 2017 r., III SA/Lu 1081/16, LEX nr 2287280.

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 96/21, LEX nr 3171666.

Uchwała SN z 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11.

Postanowienie SO w Łodzi z 4 listopada 2022 r., VIII U 2104/22, LEX nr 3440690.

The risk of breaching of the principle of active participation of the party in administrative proceedings in the context of absent party's representative institution

Summary: The main axis of consideration is the relationship between the institution of the Representative of an Absent Party under Article 34 of the Code of Administrative Procedure and the principle of active participation of a Party in the proceedings. The possible risks of breaching the principle of active participation of a Party related to the institution of Article 34 of the Code of Administrative Procedure are indicated, and an attempt is made to classify them. The essence of the principle of active participation of a Party is characterised and the process of appointing a Party Representative and its procedural position is presented. The risk of a breach of the principle of active participation of the Parties in the proceedings by failing to appoint a Probation Officer when necessary is then discussed. It goes on to point out that a breach of the principle of active participation of the Party may also occur if the Authority has led to the appointment of a Probation Officer even though there was no need to do so. The risk of breaching the principle of active participation of the Party by not ensuring the active participation of the appointed Probation Officer in the case was also pointed out. The risk of a breaching the principle of active participation of the Party through the laches of the appointed Representative was then considered.

Keywords: administrative proceedings, representative, absent party, principle of active participation of a party in the proceedings.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autora.

Problemy nauk prawnych. Tom 16. Z aktualnych zagadnień prawa karnego, cywilnego i administracyjnoprawnych, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2023, s. 59–75.

Patrycja Lewandowska

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-2619-7767

Traktowanie mniejszości narodowych i etnicznych – analiza prawnokarna

Stan prawny na 7 maja 2023 roku

Streszczenie: Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku określa podstawowe wolności, prawa i obowiązki przysługujące każdemu człowiekowi, zaś art. 35 w nim zamieszczony zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Rozwinięciem i konkretyzacją wskazanego przepisu jest uchwalona w 2005 roku ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Początkowe podrozdziały posłużą przedstawieniu ujęcia praw przysługujących mniejszościom narodowym i etnicznym w dokumentach temu zagadnieniu poświęconych. Istotną częścią tekstu będą też rozważania odnoszące się do traktowania przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce na przestrzeni ostatnich kilku lat. Źródłem informacji w wyżej wskazanej kwestii będą między innymi sondaże czy raporty organizacji międzynarodowych oraz organów państwowych zajmujących się ochroną praw człowieka. Celem publikacji uczyniono jednak odniesienie się do konsekwencji prawnokarnych mogących znaleźć zastosowanie w przypadkach naruszenia zapisanych norm. Konieczne stanie się powołanie przepisów kodeksu karnego przewidujących penalizację przestępstw popełnianych na tle narodowościowym i etnicznym. Kluczowe w tym kontekście jest również odniesienie się do statystyk uwzględniających karalność wskazanych czynów. Posłużą temu dane udostępnione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, uwzględniające występujące w tym zakresie tendencje.

Słowa kluczowe: mniejszość, kodeks karny, Rzecznik Praw Obywatelskich, dyskryminacja, tradycja.

1. Wstęp

Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku określa podstawowe wolności, prawa i obowiązki przysługujące każdemu człowiekowi, zaś art. 35 w nim zamieszczony zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych mają również prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz organizacji służących ochronie tożsamości religijnej, jak też do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej¹. Rozwinięciem i konkretyzacją wskazanego przepisu jest uchwalona w 2005 roku ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, w której wyrażono zakaz dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości, zaś za obowiązek organów władzy publicznej uznano zapewnienie ochrony osobom, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będących skutkiem ich przynależności do mniejszości².

Polska jest jednym z najbardziej jednolitych pod względem narodowościowym państw europejskich. Liczba przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych według danych z przeprowadzonego w 2011 roku spisu powszechnego ludności wynosi 0,75% ogółu społeczeństwa³. Na podstawie art. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych należy stwierdzić, że Polskę zamieszkują przedstawiciele 9 mniejszości narodowych oraz 4 mniejszości etnicznych⁴. Z tego względu fundamentalną kwestią staje się analiza przestrzegania praw zapewnionych w aktach prawa międzynarodowego i krajowego.

W pierwszej części pracy zostaną zaprezentowane prawa przysługujące mniejszościom narodowym i etnicznym wynikające z dokumentów temu

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 823), dalej jako: ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych.

³ *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf (dostęp: 25.02.2023). Na dzień powstania publikacji nie były jeszcze dostępne dane Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021.

⁴ Art. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.

zagadnieniu poświęconych. Istotne będą również rozważania odnoszące się do traktowania przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce na przestrzeni ostatnich kilku lat. Źródłem informacji na temat powyższych zagadnień będą między innymi sondaże czy raporty organizacji międzynarodowych oraz organów państwowych zajmujących się ochroną praw człowieka. Przykładowo można wskazać, że w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich, zawierającym informację o działaniach podejmowanych na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018–2019, wskazano na zarejestrowanie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich około 190 spraw związanych z aktami przemocy i mową nienawiści. Były one motywowane przynależnością narodową, etniczną lub wyznaniową, przy czym zdarzenia te koncentrowały się w znacznej większości wokół przedstawicieli mniejszości romskiej i ukraińskiej⁵. Natomiast Departament Stanu USA podkreślił występowanie incydentów antysemickich związanych z profanacją znaczącego majątku oraz komentarzami w telewizji i mediach społecznościowych⁶.

Traktując powyższe jako kontekst rozważań, celem opracowania uczyniono odniesienie się do konsekwencji prawno-karnych mogących znaleźć zastosowanie w przypadkach naruszenia przedstawionych norm. Konieczne stanie się powołanie przepisów kodeksu karnego⁷ przewidujących penalizację przestępstw popełnianych na tle narodowościowym i etnicznym. Najważniejszy charakter ma z pewnością art. 118 k.k. dotyczący zabójstwa, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu bądź stworzenia warunków życia grożących biologicznym wyniszczeniem, stosowania środków mających służyć do wstrzymania urodzeń w obrębie grupy lub przymusowego odbierania dzieci osobom należącym do grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie w celu ich wyniszczenia w całości lub w części. Warto jednak również wskazać na penalizację stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu

⁵ *Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018–2019*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20dzia%C5%82aniach%20RPO%20na%20rzecz%20ochrony%20praw%20mniejszo%C5%9Bci%20narodowych%20i%20etnicznych%20w%20latach%202018-2019.pdf> (dostęp: 25.02.2023).

⁶ *2021 Country Reports on Human Rights Practices: Poland*, <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/poland/> (dostęp: 25.02.2023).

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.), dalej jako: k.k.

jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, a także publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści na tle wskazanych powyżej różnic oraz publicznego znieważenia grupy ludności albo poszczególnej osoby bądź naruszenia nietykalności cielesnej innej osoby wskutek wystąpienia wskazanych przyczyn. Szczególne znaczenie dla przedstawicieli społeczności stanowiących jednocześnie mniejszości wyznaniowe mają działania opisane w art. 194, art. 195 i art. 196 k.k., których konsekwencją jest dokonywanie naruszeń w zakresie wolności religijnej. Kluczowe w tym kontekście jest również odniesienie się do statystyk uwzględniających karalność wymienionych powyżej czynów.

2. Mniejszości narodowe i etniczne – uwagi ogólne

2.1. Pojęcie mniejszości narodowych i etnicznych

Pojęciem mniejszości narodowych i etnicznych określa się społeczności, które „zamieszkują na ziemiach polskich od stuleci bądź kilkudziesięciu lat, posiadają struktury organizacyjne (wyznaniowe, społeczno-kulturalne) i zaadaptowały się dobrze w rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i politycznej Polski”⁸. Przedstawiciele wymienionych grup cechują się pewnego rodzaju odmiennością, wyróżniającą ich spośród ogółu. Niezaprzeczalnie tradycja przodków i wyznawane przez nich wartości stanowią czynnik pozwalający na ich wyodrębnienie, jest to też zgodne z podstawowymi założeniami, do których przedstawiciele wskazanych społeczności dążą. Należy to jednak postrzegać w sposób umożliwiający przyznanie im szczególnych uprawnień, wynikających ze złożonej sytuacji, w której egzystują. Nie można zaś tej cechy traktować jako usprawiedliwienia dla nierówności, braku poszanowania przysługujących uprawnień bądź dyskryminacji.

⁸ J. Koral, *Mniejszości narodowe w Polsce po 1989 r.*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2004, nr 11, s. 244.

2.2. Prawa przysługujące przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku o zasadności gwarancji przyznających owym społecznościom szczególne uprawnienia. Wynikają one zarówno z norm stanowiących część prawa międzynarodowego, jak też przepisów zapewnionych w prawie krajowym. Do pierwszej grupy należy zaliczyć szereg dokumentów prawa międzynarodowego, wśród których można wymienić w szczególności Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 roku⁹, Deklarację ONZ w sprawie wyeliminowania wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach z 1981 roku¹⁰, Deklarację ONZ w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 1992 roku¹¹, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku¹², czy Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 roku¹³. Na podstawie przyjętych postanowień można stwierdzić, że podstawą wskazanych w nich standardów uczyniono: umożliwienie przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych przynależności w sprawach dotyczących życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego państwa zamieszkania, zakaz dyskryminacji osób tymi cechami się wyróżniających oraz prawa umożliwiające utrzymanie i rozwój kultury oraz tożsamości narodowej¹⁴.

Podstawą polskiego porządku prawnego jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w której również można odnaleźć fundamentalne dla poruszanej

⁹ *Powszechna deklaracja praw człowieka*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 23.04.2023).

¹⁰ *Deklaracja w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1981.html> (dostęp: 23.04.2023).

¹¹ *Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1992b.html> (dostęp: 23.04.2023).

¹² Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (t.j. Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

¹³ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (t.j. Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

¹⁴ J. Matwiejuk, *Ochrona mniejszości narodowych i etnicznych w polskim systemie prawnym* [w:] *Polsko-białoruskie związki językowe, literackie, historyczne i kulturowe, t. 4. Materiały IX Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Droga ku wzajemności”*, Białystok, 20–22 VII 2001, M. Kondratiuk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 374–376.

problematyki normy, zaś ich rozwinięciem i konkretyzacją jest uchwalona w 2005 roku ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Nie są to jednak jedyne akty prawne regulujące przysługujące przedstawicielom mniejszości uprawnienia, wśród tego katalogu można bowiem wskazać między innymi Prawo o stowarzyszeniach¹⁵ bądź ustawę o systemie oświaty¹⁶. W omawianym kontekście nie można jednak pominąć także kodeksu karnego, który dla poruszanych zagadnień ma niezwykle doniosłe znaczenie.

3. Postrzeganie mniejszości przez Polaków

Sytuację społeczną osób należących do mniejszości narodowych warunkuje m.in. sposób ich postrzegania i traktowania przez większość. Według sondażu przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 2015 roku jedna trzecia badanych zadeklarowała, że zna osoby należące do mniejszości narodowych lub etnicznych, przy czym znajomość taką częściej potwierdziły osoby lepiej wykształcone, mieszkające w miastach powyżej 20 tys. ludności oraz mieszkańcy makroregionu północnego. Wśród praw, które zdaniem ankietowanych powinny przysługiwać przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych, najczęściej wymieniano możliwość nauki swojego ojczystego języka w polskich szkołach na dodatkowych lekcjach, możliwość uczenia się w swoim języku, prawo do wsparcia finansowego od państwa na podtrzymywanie własnej kultury i tradycji oraz możliwość porozumiewania się w swoim języku w urzędach lokalnych. Co trzeci badany wyraził chęć umieszczania tablic z nazwami miejscowości w języku określonej mniejszości obok tablic z nazwami polskimi, jednakże zdecydowanie częściej deklaracje te składały osoby znające kogoś należącego do mniejszości lub same się do nich zaliczające. Należy przy tym podkreślić, że jedynie w kwestiach nauki języka kraju przodków aprobatę wyrażała ponad połowa ankietowanych, w przypadku oceny pozostałych praw opinie były bardziej niejednoznaczne. Zdecydowanie negatywne nastawienie odnosiło się do możliwości zwolnienia przedstawicieli społeczności mniejszościowych z wymogu przekroczenia progu 5% głosów

¹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2261).

¹⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230); J. Martwiejuk, *op. cit.*, s. 377.

w skali kraju, aby zostać posłem¹⁷. Warto też porównać ww. statystyki z opisanym w roku 2005 nastawieniem wobec praw przysługujących mniejszości¹⁸. Można jednak stwierdzić, że ocena poszczególnych praw nie uległa znaczącym zmianom w przeciągu ostatnich 18 lat.

4. Przestrzeganie praw przysługujących mniejszościom w perspektywie prawa karnego

Postanowienia zawarte w aktach prawa międzynarodowego i krajowego, na mocy których przedstawicielom grup mniejszościowych przyznane zostały fundamentalne dla ich egzystencji prawa, są jedynie wstępnym krokiem do urzeczywistnienia tak określonych standardów. Oczekiwany standard w tym kontekście stanowi pełne przestrzeganie wskazanych uprzednio założeń, co w praktyce pod względem oceny traktowania tych społeczności jest zdecydowanie bardziej niejednoznaczne. Należy jednak stwierdzić, że pewnym zachowaniem trzeba zapobiegać. W największym stopniu służą temu środki mające na celu penalizację działań o charakterze dyskryminacyjnym.

Najpoważniejszy charakter spośród wszystkich przepisów odnoszących się do omawianego zagadnienia ma z pewnością art. 118 k.k. dotyczący zabójstwa, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu bądź stworzenia warunków życia grożących biologicznym wyniszczeniem, stosowania środków mających służyć do wstrzymania urodzeń w obrębie grupy lub przymusowego odbierania dzieci osobom należącym do grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie w celu ich wyniszczenia w całości lub w części. Czyny mające na celu tak drastyczne dla funkcjonowania grupy konsekwencje zagrożone są odpowiednią dla kategorii zbrodni sankcją, bowiem w żadnym wypadku nie może zostać wymierzona kara poniżej 5 lat pozbawienia wolności. Jest to uzasadnione specyfiką eksterminacji, bowiem w doktrynie uznaje się, że indywidualnym przedmiotem wskazanego przestępstwa jest życie i zdrowie oraz prawo do posiadania potomstwa i sprawowania nad nim pieczy, zaś za rodzajowy przedmiot ochrony postrzega się ludzkość stanowiącą

¹⁷ *Tożsamość narodowa i postrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_106_15.PDF (dostęp: 25.02.2023).

¹⁸ *Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_084_05.PDF (dostęp: 25.02.2023).

zbiorowość różnorodnych ras, narodowości i przekonań¹⁹. Warto też w tym kontekście wskazać art. 119 k.k., zgodnie z którym karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlega osoba stosująca przemoc lub groźbę bezprawną wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości oraz art. 257 k.k. penalizujący publiczne znieważenie grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub naruszenie nietykalności cielesnej innej osoby ze wskazanych powyżej powodów, za co możliwa do wymierzenia jest kara pozbawienia wolności do lat 3. Czyn ten musi więc wynikać ze wskazanych w niniejszym przepisie okoliczności, co precyzyjnie określono w wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 17 stycznia 2018 roku. Posiłkując się argumentacją wyrażoną przez Sąd Najwyższy, stwierdzono, że zamiar sprawcy musi pozostawać w ścisłym związku z podanymi powodami, bowiem: „warunkiem koniecznym odpowiedzialności z art. 119 k.k. jest kierowanie się sprawcy powodem rozumianym jako psychiczny proces decyzyjny o charakterze intelektualnym, u podłoża którego leży negacja, a nawet pogarda dla tych ogólnie akceptowanych, uniwersalnych wartości, które m.in. chroni art. 119 § 1 k.k.”²⁰.

Szczególne znaczenie dla poruszanego w tej pracy zagadnienia ma również art. 256 k.k., który pozostaje w ścisłym związku z Decyzją ramową Rady Europejskiej 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych. Przepis ten zakłada zakaz publicznego propagowania totalitarnego ustroju państwa, jak też nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, także poprzez produkcję, utrwalenie lub inne działania mające na celu rozpowszechnienie przedmiotu będącego nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej, lub realizującego cele związane z propagowaniem nienawiści wobec grup mniejszościowych²¹.

¹⁹ M. Budyn-Kulik, *Rozdział XVI. Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, M. Mozgawa (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 461–465.

²⁰ Wyrok SO w Częstochowie z 17 stycznia 2018 r., II K 205/17, Legalis nr 2030714.

²¹ M. Kowalewski, *Ochrona prawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – zagadnienia podstawowe*, „*Annales Pomorienses. Ius*” 2022, t. 1, nr 1, s. 176–177.

W tym przypadku zagrożenie karą jest jednak zaskakująco niskie, bowiem maksymalna do zastosowania kara to jedynie 2 lata pozbawienia wolności. Jest to szczególnie zadziwiające w kontekście celu zakładanych przez przestępców działań. Standardy wynikające z regulacji prawa krajowego oraz międzynarodowego jednoznacznie zakładają konieczność zapewnienia rozwiązań prowadzących do pełnego przestrzegania uprawnień przysługujących społecznościom mniejszościowym. Propagowanie nienawiści jest czynem w znaczący sposób wkraczającym w poczucie bezpieczeństwa jednostek z pewnych przyczyn wyróżniających się z ogółu, z tego względu środki wynikające z art. 256 k.k. można uznać za wyjątkowo niewspółmierne do penalizowanego na tej podstawie zachowania. Argumentem za tym przemawiającym jest również bezpieczeństwo państwa oraz wszystkich jego obywateli, które poprzez to zachowanie może zostać zagrożone. Dlatego obecny kształt przytoczonego przepisu wydaje się być całkowicie niezrozumiały. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lipca 2011 roku (K 11/10, Dz. U. Nr 160, poz. 964) stwierdził, że przepis ten w części należy uznać za niekonstytucyjny ze względu na nieprecyzyjny sposób określenia czynności sprawczych²².

Wśród przestępstw godzących w prawa mniejszości narodowych i etnicznych można wskazać też czyny penalizowane na podstawie art. 194, art. 195 i art. 196 k.k., które szczególnie znaczenie mogą wykazywać wobec grup stanowiących jednocześnie mniejszości wyznaniowe²³. Zagrożenie karne wynikające z czynów opisanych w rozdziale dotyczącym przestępstw przeciwko wolności sumienia i wyznania jest tożsame z omówionym uprzednio art. 256 k.k., co również w tym przypadku skłania do pytań o zasadność tak określonych środków mających stanowić przeciwagę czynów szczególnie głęboko naruszających godność i bezpieczeństwo przedstawicieli społeczności mniejszościowych. Za dobro chronione wymienionych czynów należy bowiem uznać „stosunek określonej grupy osób do wyznawanej przez siebie wiary przejawiający się także w prawie do ochrony szacunku wobec wyznawanych przez nią wartości oraz miejsc i przedmiotów otaczanych czcią i poważaniem”²⁴, co sta-

²² R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 1750–1758.

²³ A. Malicka, *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017, s. 77.

²⁴ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021,

nowi niezwykle istotną przestrzeń rozwoju między innymi ze względu na poczucie przynależności do danej społeczności.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że zakres ochrony mniejszości narodowych i etnicznych przewidzianej w przepisach k.k. ściśle łączy się z najpoważniejszymi zagrożeniami, których mogą one doświadczać. Trudno jednak nie zastanawiać się nad poprawnością przyjętych rozwiązań w kontekście mogących znaleźć zastosowanie kar. Charakter opisywanych czynów przemawia za pogłębionym rozważeniem proporcjonalności postępowania sprawcy oraz grożących mu środków karnych. Konieczne jest przy tym odniesienie się do istoty standardów przysługujących omawianym społecznościom. Należy przy tym zauważyć, że przestępstwa stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia i wolności jednostek są uzasadnieniem dla zmian w zakresie polityki karnej w kontekście czynów będących naruszeniem uprawnień przysługujących przedstawicielom mniejszości.

5. Przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce

Dla omawianej problematyki kluczowe znaczenie ma praktyczne zastosowanie założeń wynikających z podstawowych dla tego zagadnienia aktów prawa międzynarodowego oraz krajowego. Źródłem informacji będą raporty organizacji międzynarodowych oraz organów państwowych zajmujących się ochroną praw człowieka.

W 2020 roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dokonało podsumowania działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018–2019. Na tej podstawie można stwierdzić, że około 40 przypadków spośród wszystkich prowadzonych spraw dotyczyło naruszenia praw przysługujących mniejszościom narodowym i etnicznym, jednakże incydenty związane z aktami przemocy i mową nienawiści motywowane przynależnością narodową, etniczną lub wyznaniową zdarzały się znacznie częściej. Opracowane statystyki wskazują na blisko 190 zdarzeń. Podczas zbierania wskazanych danych nie ewidencjonowano pochodzenia oraz wyznania osób zgłaszających skargi odnoszące się do poruszanego zagadnienia, lecz jednoznacznie stwierdzono,

że w tym zakresie dominują zdarzenia w znacznej większości koncentrujące się wokół przedstawicieli mniejszości romskiej i ukraińskiej. Pozytywnie oceniono w tym kontekście działania mające na celu zapobieżenie konfliktom, a przy tym poprawiające poziom życia przedstawicieli omawianych społeczności. Szczególne znaczenie dla osiągnięcia wskazanych skutków przypisano Programowi integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020²⁵.

Aktualizacji przedstawionych danych dokonano w 2023 roku. Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2020–2022 wskazuje na około 60 spraw dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz około 80 zdarzeń związanych z aktami przemocy i mową nienawiści motywowanych przynależnością narodową, etniczną lub wyznaniową. Uwagi dotyczące pochodzenia ofiar pozostają niezmiennie w stosunku do poprzednio dokonanego podsumowania, można jednak dostrzec, że zmiany uległy okoliczności utrudniające egzystencję przedstawicieli społeczności mniejszościowych w Polsce. Na specyfikę problemów, z którymi mierzyły się mniejszości narodowe i etniczne, w znacznym stopniu wpłynęła pandemia COVID-19, co w szczególności przejawiało się w częstych zgłoszeniach dotyczących braku dostępu do szczepionek czy środków higieniczno-sanitarnych. W sposób aprobujący odniesiono się do działań mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom, do których ponownie zaliczono Program integracji społeczności romskiej w Polsce (tym razem na lata 2021–2030)²⁶.

Dotychczas omówione problemy uszczegółowił Departament Stanu USA w corocznym raporcie dotyczącym przestrzegania praw człowieka w Polsce. W 2021 roku podkreślono dyskryminację społeczności romskiej w zakresie zatrudnienia, warunków zatrudnienia, bankowości, wymiaru sprawiedliwości, mediów i edukacji, jak też występującą dyskryminację oraz akty przemocy i groźby wobec przedstawicieli mniejszości białoruskiej, jak też ukraińskiej.

²⁵ Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018–2019, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20dzia%C5%82aniach%20RPO%20na%20rzecz%20ochrony%20praw%20mniejszo%C5%9Bci%20narodowych%20i%20etnicznych%20w%20latach%202018-2019.pdf> (dostęp: 25.02.2023).

²⁶ Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2020–2022, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Raport_RPO_mniejszosci_narodowe_etniczne_2020-2022_styczen2023.pdf (dostęp: 26.02.2023).

Szczególne znaczenie w omawianym zakresie przypisano również wciąż pojawiającym się incydentom antysemickim związanym z profanacją znaczącego majątku oraz antysemickimi komentarzami w telewizji i mediach społecznościowych²⁷. Z łatwością można więc wskazać podobieństwa w zakresie postrzegania poszanowania praw przysługujących mniejszościom.

Kwestia ta została doprecyzowana w raporcie Związku Ukraińców w Polsce pt. „Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce – analiza dyskursu”, w którym przytoczono ponad milion tekstów pojawiających się na forach internetowych w okresie od stycznia 2018 do maja 2019 roku. Po analizie zebranego materiału badacze odnotowali, że prawie 41% wypowiedzi dotyczących społeczności ukraińskiej miało wydźwięk negatywny, 42% oznaczone zostały jako neutralne, a tylko 17% jako pozytywne. Warto przy tym odnotować, że tego rodzaju antyukraińskiej narracji w debacie publicznej towarzyszyły coraz częstsze ataki na osoby mówiące w języku ukraińskim, a także powtarzające się przypadki niszczenia pomników upamiętniających wydarzenia i postaci ważne dla społeczności ukraińskiej w Polsce. W latach 2018–2019 w różnych miastach Polski wzrosła też liczba przestępstw o charakterze kryminalnym, w których poszkodowanymi byli Ukraińcy. Tylko mała ich część została zgłoszona z powodu nieznamości języka polskiego, barier kulturowych, przewlekłości procedur, nieznamości swoich praw czy niechęci ze strony niektórych przedstawicieli organów ścigania do przyjmowania zgłoszeń. Jako przyczynę wyżej wskazanych zjawisk wielokrotnie wskazywano zaszłości historyczne, które stopniowo doprowadzały do pogłębiania się nienawiści wobec narodu uznawanego za wroga²⁸. Aspekt ten z łatwością można uwzględnić w kontekście wszystkich społeczności doświadczających przejawów zachowań o charakterze dyskryminacyjnym.

Warto jednak zwrócić uwagę na wielość zdarzeń wynikających z aktów nienawiści wyrażanych w środkach masowego przekazu. Sprawcy analizowanych czynów częstokrotnie wyrażają pewność braku konsekwencji dokonanych przez nich działań. Jest to skutek nieporuszania tej tematyki w szkole i w domu, bowiem w okresie następującym bezpośrednio po uzyskaniu dostępu do portali społecznościowych nie sądzono, że problem poczucia bezkarności

²⁷ 2021 *Country Reports on Human Rights Practices: Poland*, op. cit., (dostęp: 26.02.2023).

²⁸ *Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce. Analiza dyskursu*, https://ukraincy.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/01_Raport-2.-Mniejszosc-ukrainska.-Analiza-dyskursu.pdf (dostęp: 26.02.2023).

i braku empatii zyska tak powszechny charakter. Obecnie wzrasta liczba kampanii poruszających omawiane zagadnienie, co należy uznać za niezwykle znaczące dla wystrzegania się opisanych wyżej zachowań. Dużo bardziej doniosłe są jednak działania prowadzące do poniesienia konsekwencji prawnych przez osoby, które się tych czynów dopuściły. W tym zakresie można już jednak dostrzec tendencje odwrotne, bowiem często postępowania są umarzane z powodu trudności w ustaleniu sprawcy. Wzmacnia to poczucie bezkarności, a co za tym idzie – zwiększa częstotliwość pojawiania się wpisów o charakterze dyskryminacyjnym. Z tego względu niezwykle przydatna jest pomoc specjalistów mogących doprowadzić do namierzenia sprawcy czynu o wskazanych powyżej cechach. Nadal konieczne są też kampanie przestrzegające przed powyżej opisanymi działaniami, docieranie do młodzieży ma bowiem niezwykle istotny walor edukacyjny, co może prowadzić do stopniowej negacji postawy prowadzącej do nieprzestrzegania praw przysługujących mniejszościom.

6. Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania skłaniają do wysunięcia następujących wniosków:

- 1) Postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych nie uległo znaczącym zmianom w ostatnich 18 latach, co wzbudza potrzebę wzmożenia intensywności działań mających na celu szerzenie tolerancji oraz wiedzy o prawach przysługujących przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych.
- 2) Penalizacja czynów prowadzących do dyskryminacji społeczności mniejszościowych w znaczącym zakresie nie jest zbieżna z podstawowymi standardami zapewnionymi aktami prawa międzynarodowego i krajowego. Przewidziane przepisami prawa karnego środki są zdecydowanie zbyt niskie w porównaniu z charakterem opisywanych w nich przestępstw.
- 3) Przeanalizowane raporty podejmujące omawianą problematykę częstokrotnie podkreślają występujące w Polsce czyny o charakterze dyskryminacyjnym. Główną przyczyną nienawiści wobec poszczególnych społeczności wydają się zaszłości historyczne, które intensyfikowały nienawiść wobec szczególnie wzdarganych narodów.

- 4) Obecnie wiele aktów nienawiści wyrażanych jest za pomocą środków masowego przekazu, co wymaga wzmocnienia działań prowadzących do wykrywania osób odpowiedzialnych za określone w niniejszej pracy czyny. Niestety, trudności dowodowe niejednokrotnie powodują umarzanie postępowań, czego skutkiem jest brak obawy przed konsekwencjami prawnokarnymi, które są następstwem danego zachowania.

7. Bibliografia

Literatura

- Budyn-Kulik M., *Rozdział XVI. Przepięstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przepięstwa wojenne* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Mozgawa M. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Koral J., *Mniejszości narodowe w Polsce po 1989 r.*, „Resovia Sacra. Studia Teologiczno-Filozoficzne Diecezji Rzeszowskiej” 2004, nr 11.
- Kowalewski M., *Ochrona prawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – zagadnienia podstawowe*, „Annales Pomorienses. Ius” 2022, t. 1, nr 1.
- Malicka A., *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym* [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, Banach-Gutierrez J.B., Jabłoński M. (red.), E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017.
- Matwiejuk J., *Ochrona mniejszości narodowych i etnicznych w polskim systemie prawnym* [w:] *Ochrona mniejszości narodowych i etnicznych w polskim systemie prawnym* [w:] *Polsko-białoruskie związki językowe, literackie, historyczne i kulturowe, t. 4. Materiały IX Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Droga ku wzajemności”, Białystok, 20–22 VII 2001*, Kondratiuk M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.

Źródła internetowe

- 2021 Country Reports on Human Rights Practices: Poland*, <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/poland/> (dostęp: 25.02.2023).
- Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1992b.html> (dostęp: 23.04.2023).
- Deklaracja w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1981.html> (dostęp: 23.04.2023).
- Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018–2019*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20o%20dzia%C5%82aniach%20RPO%20na%20rzecz%20ochrony%20praw%20mniejszo%C5%9Bci%20narodowych%20i%20etnicznych%20w%20latach%202018-2019.pdf> (dostęp: 25.02.2023).
- Informacja o działaniach podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2020–2022*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Raport_RPO_mniejszosci_narodowe_eticzne_2020-2022_styczen2023.pdf (dostęp: 26.02.2023).
- Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf (dostęp: 25.02.2023).
- Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce. Analiza dyskursu*, https://ukraincy.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/01_Raport-2.-Mniejszosc-ukrainska.-Analiza-dyskursu.pdf (dostęp: 26.02.2023).
- Powszechna deklaracja praw człowieka*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 23.04.2023).
- Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_084_05.PDF (dostęp: 25.02.2023).
- Tożsamość narodowa i postrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_106_15.PDF (dostęp: 25.02.2023).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (t.j. Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (t.j. Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2261).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 823).

Treatment of national and ethnic minorities – criminal law analysis

Summary: Chapter II of the Constitution of the Republic of Poland 1997 defines the fundamental freedoms, rights and obligations of every human being, and Article 35 contained therein provides Polish citizens belonging to national and ethnic minorities with the freedom to maintain and develop their own language, maintain customs and traditions and development of their own culture. The 2005 Act on National and Ethnic Minorities and on the Regional Language is an extension and specification of this provision. The initial subchapters will serve to present the approach to the rights of national and ethnic minorities in documents devoted to this issue. An important part of the text will also be considerations relating to the treatment of representatives of national and ethnic minorities in Poland over the last few years. The source of information on this issue will be, among others, surveys or reports of international organizations and state bodies dealing with the protection of human rights. However, the purpose of the text will be to refer to the criminal law consequences that may apply in cases of violation of the written standards. It will be necessary to introduce provisions of the Penal Code providing for the penalization of crimes committed on national and ethnic grounds. In this context, it is also crucial to refer to the statistics taking

into account the criminal record of the above-mentioned acts. This will be done on the basis of data provided by law enforcement authorities and the Commissioner for Citizens' Rights, taking into account the trends observed in recent years.

Keywords: minority, penal code, Ombudsman, discrimination, tradition.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autorki.

Exante Wydawnictwo Naukowe
WWW: exante.com.pl, korekta.pro

ISBN 978-83-66187-87-0 (PDF)