Nr 3/2026
Czasopismo naukowe
e-ISSN 2300-4673

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

KPP

Kortowski Przegląd Prawniczy

Komitet redakcyjny
Redaktor naczelny – dr Magda Dziembowska
Zastępca redaktora naczelnego – dr Adrianna Szczechowicz-Raś
Członkowie redakcji – dr Katarzyna Jaworska, dr hab. Michał Mariański, prof. UWM,
dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, dr Ewelina Rytelewska,
dr hab. Magdalena Rzewuska

Rada naukowa
dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM, dr hab. Krystyna Szczechowicz, prof. UWM,
prof. zw. dr hab. Wiesław Pływaczewski, dr hab. Maria Szczepaniec, prof. UKSW,
dr hab. Elżbieta Żywucka-Kozłowska, dr Robert Dziembowski, prof. Josef Čentéš,
dr Сергій Банах, dr hab. Сергій Гречанюк, dr Оксана Коваль, PhDr. Anna Schneiderová,
JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., prof. Simone Orlandini, prof. Marco Mariani, dr Anna Opar,
dr Agnieszka Araucz-Boruc, Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė,
dr hab. Michał Krzykowski, prof. UWM, dr hab. Monika Kotowska, prof. UWM

Recenzenci
Lita recenzentów zostanie zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

Redakcja wydawnicza
dr Joanna Daniluk

Projekt okładki
Zespół Komitetu Redakcyjnego

Skład i łamanie
Dariusz Walasek

Adres redakcji
Wydział Prawa i Administracji UWM
10-723 Olsztyn, ul. Dybowskiego 13
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Wersją pierwotną (referencyjną) kwartalnika „Kortowski Przegląd Prawniczy”
jest wersja elektroniczna

ISSN 2719-7506 (print)
ISSN 2300-4673 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2026

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład 24 egz. (wersja papierowa); czasopismo dostępne online
Ark. wyd. 15,60; ark. druk. 13,25
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 468

Spis treści

Karolina Adamska
Umowa franczyzy jako umowa nienazwana w polskim systemie prawnym 5

Patrycja Bróżek
Glosa do uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt II CZP 85/15 w sprawie uchylenia lub zmiany stwierdzenia nabycia spadku, tj. art. 679 Kodeksu postępowania cywilnego 15

Maria Bułajewska
Kolegialny organ wykonawczy w powiecie i w województwie samorządowym 33

Kinga Chamik
Mafia idzie na wojnę – współpraca USA z mafią podczas II wojny światowej 51

Paweł Chomański
Status prawny snusów i woreczków nikotynowych w Polsce i w Unii Europejskiej 63

Maria Gajek
Żądanie zniesienia współwłasności jako realizacja prawa współwłaściciela 79

Robert Lizak
Strategic competitiveness between the EU and the United States in artificial intelligence development – human capital, legal frameworks and data 97

Szymon Mackiewicz
Zasadność uznania sposobu działania z wykorzystaniem fundacji rodzinnej za sztuczny w świetle klauzuli GAAR 115

Sonia M. Mikołajczak
Powojenna perspektywa dotycząca prawa talionu. Formuła Radbrucha na przykładzie organizacji Nakam 129

Anna Opar
Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie politycznym Republiki Finlandii 141

Zuzanna Pawlina
Hybristofilia i medialna idealizacja sprawcy jako wyzwania dla standardu fair trial *w polskim procesie karnym* 153

Igor Rapicki
Pokój liberalny 171

Ilona Marta Sebastiańska
Kontraktowa alokacja ryzyka w stosunkach zobowiązaniowych. Rzecz o umowie o roboty budowlane jako instrumencie do alokacji ryzyka i odpowiedzialności w procesie realizacji inwestycji budowlanej 187

Jakub Wiktor Żurawlew
Ustalenie nieistnienia uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy jako środek ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych 199

DOI: 10.31648/kpp.12909

Karolina Adamska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0005-8629-930X
164891@student.uwm.edu.pl

Umowa franczyzy jako umowa nienazwana w polskim systemie prawnym

Wstęp

Umowy nienazwane zyskują na znaczeniu w dzisiejszym obrocie gospodarczym, będąc odzwierciedleniem zasady swobody umów, która znajduje się w art. 3531 Kodeksu cywilnego[1]. Szybki rozwój relacji ekonomicznych powoduje, że praktyki rynkowe wyprzedzają istniejące przepisy prawne, tworząc nowe rodzaje zobowiązań, które nie są bezpośrednio osadzone w prawie. Przykładem takiego zjawiska jest umowa franczyzy, będąca jednym z najbardziej kontrowersyjnych typów takich umów, która w polskim systemie prawnym wciąż nie ma przypisanej nazwy.

Franczyza to unikalny sposób współpracy między przedsiębiorcami, który opiera się na dzieleniu się wiedzą, identyfikacjami firm oraz jednolitymi normami prowadzenia działalności. Dodatkowo relacje te charakteryzują się wyraźną dysproporcją między stronami, co wywołuje pytania dotyczące ochrony prawnej franczyzobiorców, którzy są w tym stosunku słabszą stroną. Brak pełnej regulacji sprawia, że ich zabezpieczenie oparte jest głównie na ogólnych zasadach z zakresu prawa cywilnego, szczególnie na zasadach dotyczących umów nienazwanych, interpretacji oświadczeń woli oraz ogólnych klauzulach.

Celem artykułu jest zbadanie umowy franczyzy jako umowy nienazwanej w polskim prawie, ze szczególnym naciskiem na jej cechy prawne, wzajemność obowiązków oraz efekty wynikające z nierównowagi umownej między stronami. W artykule podjęto również próbę oceny zasadności wprowadzania regulacji ustawowych, dotyczących franczyzy w kontekście franczyzobiorców oraz zachowania elastyczności tej formy współpracy w biznesie. Przyjęto jednocześnie tezę, że obecny model ochrony stron umowy franczyzy,

[1] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.).

oparty przede wszystkim na ogólnych przepisach prawa cywilnego, nie zapewnia wystarczającej ochrony franczyzobiorcy jako słabszej strony stosunku prawnego. Zdaniem autorki zasadne wydaje się rozważanie częściowej regulacji ustawowej umowy franczyzy, która pozwoliłaby zwiększyć bezpieczeństwo obrotu przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności tej formy współpracy gospodarczej.

Umowy nienazwane w polskim prawie

Contractus innominatus, czyli umowy nienazwane, pozwalają ułożyć stosunek prawny według własnego uznania, byleby treść lub cel nie sprzeciwiały się ograniczeniom, wynikającym z 353[1] Kodeksu cywilnego, tzn. właściwości (naturze) stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Umowy nienazwane odzwierciedlają istnienie zasady swobody umów, pełniąc funkcję elastycznego instrumentu prawnego, który umożliwia dostosowanie regulacji kontraktowych do zmieniających się realiów obrotu gospodarczego[2]. Strony mają więc możliwość samodzielnego określania treści, łączącego je stosunku prawnego, niezależnie od tego, czy typ umowy nie znajduje się w Kodeksie cywilnym, czy też w przepisach szczególnych. Nowe konstrukcje umów dostosowują się do potrzeb obrotu gospodarczego, a ich późniejsza stabilizacja może stanowić impuls do podjęcia przez ustawodawcę decyzji o unormowaniu umowy[3].

Zakwalifikowanie stosunku prawnego jako umowy nienazwanej pociąga za sobą obowiązek spełnienia równorzędnie kilku przesłanek. Musi on przybrać postać dwustronnej czynności prawnej, której konstrukcja nie została ustawowo przewidziana i nazwana. Istotny jest przy tym brak normatywnego określenia elementów *essentialia negotii* w Kodeksie cywilnym bądź w przepisach szczególnych. Co więcej, konstrukcja nie może odpowiadać żadnemu z typów umów nazwanych ani stanowić ich modyfikacji, gdzie wyraźnie widać byłoby różnice w pozycji stron. Stosunek prawny powinien w sposób dostateczny określać jego strony, przedmiot oraz wzajemne prawa i obowiązki. Warunkiem *sine qua non* pozostaje zgodność treści i celu umowy z naturą stosunku zobowiązaniowego, ustawą oraz zasadami współżycia społecznego[4].

W ocenie Sądu Najwyższego akcentuje się konieczność ustalania charakteru umowy na podstawie jej rzeczywistej treści oraz celu gospodarczego, niezależnie od nazwy nadanej przez strony. W wyroku z 6 października 2004 r., sygn. akt I CK 199/04 Sąd Najwyższy podkreślił, że przyjęcie oferty obejmującej wyłącznie przewóz rzeczy, przy braku zachowań konkludentnych świadczących o rozszerzeniu zakresu świadczenia, prowadzi do zakwalifikowania umowy jako przewozowej, a nie spedycyjnej. Rozstrzygnięcie to potwierdza, że o rodzaju stosunku prawnego przesądzają faktyczne obowiązki stron, co ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu odpowiedzialności kontraktowej[5].

[2] G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, W. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2009, s. 21.

[3] W.J. Katner, [w:] W.J. Katner (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 9, 2024, Legalis, komentarz do art. 353[1] KC, nb 17.

[4] Ibidem, nb 28.

[5] Wyrok SN z 6 października 2004 r., sygn. akt I CK 199/04, Legalis nr 81822.

Znaczenie ochrony strony słabszej w stosunkach obligacyjnych znajduje potwierdzenie również w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 15 lipca 2025 r., sygn. akt II NSNc 133/24 sąd podkreślił, że jednym z fundamentalnych zadań sądów cywilnych jest przeciwdziałanie legalizowaniu zachowań sprzecznych z prawem lub zasadami współżycia społecznego. Wskazano przy tym, że standard wynika z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i ma na celu realizowanie sprawiedliwości społecznej. Te konkretne rozstrzygniecie zapadło na tle problematyki nadmiernych, lichwiarskich odsetek, ale mimo wszystko ma ono szersze znaczenie i może być odnoszone również do innych stosunków obligacyjnych, jak umowy nienazwane, gdzie mamy do czynienia z nierównowagą kontraktową[6].

Kwestia ochrony strony słabszej kontraktu ma zasadnicze znaczenie w przypadku umów nienazwanych, w której mimo zalety swobody kontraktowania można doprowadzić do naruszenia równowagi kontraktowej. Często spotykany jest pogląd, że z perspektywy aksjologii zasady wolności umów brak niektórych typów kontraktów w Kodeksie cywilnym i innych przepisach stanowi świadomy wybór racjonalnego prawodawcy. Pozostawienie umowy poza schematem normatywnych unormowań, tak jak w umowie franczyzy czy faktoringu, będącymi zwyczajowo przyjętymi w obrocie gospodarczym, pozwala zachować elastyczność tych konkretnych typów umów. Jednakże w kontekście umowy franczyzy widoczne jest ciągłe dążenie do ustawowej jej regulacji[7].

Charakter i typy umowy franczyzy

Franczyza jest formą prowadzenia działalności gospodarczej, opartą na systemie sprzedaży produktów lub usług, która zakłada ścisłą współpracę między niezależnymi podmiotami – franczyzodawcą i franczyzobiorcą. W Polsce pojawiła się w latach 90. XX w. i stanowi alternatywny model prowadzenia biznesu. Według Europejskiego kodeksu etyki franczyzy system ten opiera się na stałej współpracy między prawnie i finansowo odrębnymi podmiotami. Franczyza polega na udostępnianiu przez franczyzodawcę znaków towarowych, *know-how*, koncepcji organizacyjnej i strategii działania, które franczyzobiorca ma obowiązek wdrażać, inwestując własny kapitał i pracę. Cechami charakterystycznymi stosunku franczyzy pozostają: decentralizacja współpracy, jednolity wizerunek na rynku, pionowa organizacja kooperacji, system kontroli i wsparcia, a także długoterminowa umowa, regulująca prawa i obowiązki stron, przy zachowaniu prawnej samodzielności franczyzobiorcy[8].

Umowę franczyzy klasyfikujemy jako kategorię umów nienazwanych. Jest ona odpłatna, konsensualna i zawierana długoterminowo. Opiera się na wzajemnym zaufaniu i obejmuje przede wszystkim dobra niematerialne[9]. W Polsce ochronę franczyzo-

[6] Wyrok SN z 15 lipca 2025 r., sygn. akt II NSNc 133/24, Legalis nr 3264086.

[7] W.J. Katner, [w:] W.J. Katner (red.), op. cit., nb 28.

[8] D. Rychel, M. Skorża, M. Zimoląg, *Franczyza jako źródło finansowania działalności*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2023, nr 1, s. 60–62, DOI: 10.24136/sepia.2023.006.

[9] R. Adamus, *W sprawie potrzeby uregulowania umowy franczyzy w Polsce*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne" 2021, nr 48, s. 138–139, DOI: 10.32041/pwd.4805.

biorców zapewniają głównie przepisy ogólne prawa cywilnego, stosowanie do umów nienazwanych, które regulują, m.in. wykładnię woli stron, zakaz sprzeczności z ustawą i zasadami współżycia społecznego, nieważność postanowień, naruszających naturę stosunku prawnego oraz wzajemność świadczeń[10], chociaż ta ostatnia kwestia pozostaje w doktrynie i orzecznictwie sporna.

W literaturze różnie analizowana jest wzajemność umowy franczyzy. Według Alfreda Kleina spełnienie jednego świadczenia prowadzi do spełnienia świadczenia drugiej strony, a odpłata powinna być dostosowana do konkretnego stosunku zobowiązaniowego. Stefan Grzybowski podkreśla, że sama odpłatność, jeśli stanowi element *essentialia negotii*, warunkuje wzajemność czynności. Z kolei Zbigniew Radwański wskazuje na to, że ekwiwalentność nie jest cechą konstytutywną umów wzajemnych (*do ut des*). Leopold Stecki popiera zasadę wzajemności, zauważając jednak, że świadczenia organizatora sieci mogą przewyższać te po stronie franczyzobiorcy[11].

Swoje stanowisko dotyczące wzajemności wyznaczył również Sąd Najwyższy w wyroku z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt II CSK 546/06, zakładając, że literalne brzmienie postanowień nie może stać w sprzeczności z charakterem wzajemnej i odpłatnej umowy. W razie wątpliwości należy bowiem interpretować umowę zgodnie z wolą stron i jej celem (art. 65 Kodeksu cywilnego), a przepisy nakładające sprzeczne obowiązki uznać za nieważne. Orzeczenie podkreśla potrzebę uwzględnienia zarówno istoty stosunku prawnego, jak i zasad współżycia społecznego oraz ochrony interesów wszystkich stron, w tym przedsiębiorców wchodzących do sieci franchisingowej[12]. W ocenie autorki najbardziej przekonujące pozostaje stanowisko uznające franczyzę za umowę wzajemną. Mimo że świadczenia stron nie zawsze mają charakter ekonomicznie równoważny, pozostają one funkcjonalnie powiązane i stanowią odpowiedź na świadczenie drugiej strony. Franczyzodawca udostępnia markę, *know-how* oraz wsparcie organizacyjne, natomiast franczyzobiorca zobowiązuje się do uiszczania opłat oraz prowadzenia działalności zgodnie ze standardami sieci. Trudno zatem uznać, że świadczenia te mają charakter niezależny lub jednostronny, co przemawia za kwalifikowaniem umowy franczyzy jako umowy wzajemnej.

W zależności od charakteru przedmiotu umowy możemy wyróżnić różne typy franczyzy. Franczyza dystrybucyjna polega na odsprzedaży towarów przez franczyzobiorcę, zgodnie z wytycznymi franczyzodawcy, przy czym głównym celem jest ujednolicenie zasad sprzedaży i wykorzystanie rozpoznawalnych znaków oraz doświadczenia franczyzodawcy. Na tej podstawie franczyzobiorca może prowadzić sprzedaż pod marką franczyzodawcy. Franczyza usługowa skupia się na świadczeniu usług zgodnie z ustalonymi standardami franczyzodawcy. Franczyzobiorca ma obowiązek zachować określony wygląd lokalu i przestrzegać standardów operacyjnych. Franczyza produkcyjna obejmuje działalność wytwórczą, gdzie franczyzobiorca wytwarza produkty według wskazówek franczyzodawcy, dzięki czemu zachowana zostaje jakość i standardy w całej sieci. Franczyzodawca udostępnia *know-how*, technologie oraz doświadczenie. Ostatecznie

[10] Zob. art. 353^1, art. 58, art. 65, art. 481, art. 487 Kodeku cywilnego.
[11] Zob. W.J. Katner (red.), op. cit., s. 882–883.
[12] Wyrok SN z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt II CSK 546/06, Legalis nr 164768.

istnieje również franczyza mieszana, obejmująca elementy kilku wskazanych modeli, umożliwiając jednoczesną produkcję i sprzedaż towarów[13].

Pozycja franczyzodawcy i franczyzobiorcy

Transakcja franczyzowa z definicji zakłada udział co najmniej dwóch podmiotów, tj. franczyzodawcy i franczyzobiorcy, często określanych jako organizator sieci oraz beneficjent zezwolenia franczyzowego. Relacja ta zostaje sformalizowana przez zawarcie umowy, której celem jest kompleksowe uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków stron przez cały okres jej obowiązywania, a niekiedy także po jej rozwiązaniu. Franczyzodawca jest podmiotem tworzącym i zarządzającym systemem franczyzowym. Dysponuje on prawami do znaków towarowych, *know-how*, technologii produkcyjnych lub koncepcji świadczenia usług, które udostępnia franczyzobiorcom. Do jego kompetencji należy również wybór partnerów przystępujących do sieci, przy czym selekcja ta powinna opierać się na obiektywnych kryteriach, takich jak kwalifikacje czy zdolność organizacyjna, z wyłączeniem jakichkolwiek przejawów dyskryminacji. Franczyzobiorca zaś jest samodzielnym przedsiębiorca, który na podstawie zawartej umowy uzyskuje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej pod marką franczyzodawcy. Zachowuje on niezależność prawną, organizacyjną i ekonomiczną, ponosząc tym samym ryzyko związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Franczyzobiorca dokonuje zakupów towarów lub surowców od franczyzodawcy lub wskazanych przez niego dostawców na swój koszt, a następnie oferuje produkty lub usługi klientom we własnym imieniu i na własny rachunek[14].

Dla franczyzodawcy stosunek franczyzowy stanowi efektywny sposób ekspansji, umożliwiający szybkie zwiększenie skali działalności przy ograniczonych nakładach kapitałowych. Fakt, że rozwój sieci finansują franczyzobiorcy, zmniejsza ryzyko inwestycyjne, zwiększając rozpoznawalność marki. Tym samym organizator sieci zyskuje zmotywowanych partnerów, którzy prowadzą działalność operacyjną. Z tym systemem wiążą się jednak dla franczyzodawcy wyzwania, takie jak trudności w doborze i kontroli franczyzobiorców, ryzyko obniżenia standardów jakości czy ograniczona możliwość bezpośredniego nadzoru nad jednostkami sieci ze względu na skalę i decentralizację.

Dla franczyzobiorcy franczyza oznacza ułatwiony start działalności z gotowym modelem biznesowym. Prowadzenie jej pod rozpoznawalną marka zmniejsza ryzyko rynkowe, ułatwia pozyskanie finansowania oraz zapewnia dostęp do *know-how*, technologii i wsparcia organizacyjnego. Centralne działania marketingowe i szkolenia dodatkowo wzmacniają pozycję przedsiębiorcy na rynku lokalnym. Jednocześnie franczyzobiorca musi liczyć się z ograniczona autonomią, sztywnymi warunkami umownymi, stałymi opłatami niezależnymi od wyników finansowych oraz kontrolą ze strony franczyzodawcy. Brak kompleksowej regulacji ustawowej franczyzy może dodatkowo osłabiać jego pozycję kontraktową[15].

---

[13] M. Modrzejewska, K. Szczepanowska-Kozłowska, M. Grochowski, W. Kocot, M. Krajewski, E. Rott-Pietrzyk, [w:] M. Stec (red.), *Prawo umów handlowych*, t. 5B, 2020, Legalis, nb 437.

[14] D. Rychel, M. Skorża, M. Zimoląg, op. cit., s. 63.

[15] M. Ziółkowska, *Franczyza: nowoczesny model rozwoju biznesu*, Warszawa 2010, s. 33.

Krytyczna ocena ochrony franczyzobiorcy w polskim modelu franczyzy.

Mimo niewątpliwych korzyści gospodarczych wynikających z funkcjonowania systemów franczyzowych obecny model ochrony prawnej franczyzobiorców budzi istotne wątpliwości. Formalna niezależność przedsiębiorcy przystępującego do sieci nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistej pozycji kontraktowej stron. W praktyce to franczyzodawca dysponuje przewagą ekonomiczną, organizacyjną oraz informacyjną, która umożliwia mu jednostronne kształtowanie treści umowy. Franczyzobiorca najczęściej przystępuje do już istniejącego systemu współpracy, którego podstawowe warunki zostały wcześniej opracowane przez organizatora sieci i nie podlegają rzeczywistym negocjacjom[16].

W ocenie autora szczególne znaczenie ma asymetria informacyjna występująca na etapie poprzedzającym zawarcie umowy. Potencjalny franczyzobiorca podejmuje decyzję inwestycyjną w oparciu o informacje przekazane przez franczyzodawcę, nie zawsze dysponując możliwością ich pełnej weryfikacji. Dotyczy to zwłaszcza prognoz ekonomicznych, przewidywanej rentowności przedsięwzięcia czy rzeczywistych kosztów prowadzenia działalności w ramach sieci. Brak ustawowych obowiązków informacyjnych powoduje, że zakres przekazywanych danych zależy wyłącznie od dobrej woli franczyzodawcy[17].

Wątpliwości budzi również sposób konstruowania niektórych postanowień umownych. W praktyce obrotu spotykane są klauzule przewidujące daleko idące uprawnienia kontrolne po stronie franczyzodawcy, obowiązek ponoszenia przez franczyzobiorcę dodatkowych kosztów związanych z funkcjonowaniem sieci czy możliwość jednostronnego rozwiązania umowy przez organizatora systemu. Ochrona wynikająca z ogólnych zasad prawa cywilnego ma charakter następczy i aktualizuje się dopiero po powstaniu sporu między stronami, co nie zawsze gwarantuje skuteczną ochronę słabszego uczestnika stosunku prawnego[18].

Nie oznacza to jednak, że umowa franczyzy powinna zostać objęta pełną i szczegółową regulacją ustawową. Argumenty zwolenników zachowania obecnego stanu prawnego, odwołujące się do konieczności utrzymania elastyczności tej formy współpracy, zasługują na częściową aprobatę. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie podstawowych standardów ochronnych nie musi prowadzić do ograniczenia swobody kontraktowania. Polski system prawny zna wiele przykładów umów nazwanych, które mimo ustawowej regulacji pozostawiają stronom znaczną swobodę w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków. Zdaniem autorki najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie modelu częściowej regulacji ustawowej umowy franczyzy. Regulacja taka mogłaby obejmować obowiązki informacyjne poprzedzające zawarcie umowy, zasady jej rozwiązania oraz minimalne standardy ochrony franczyzobiorcy, pozostawiając jednocześnie stronom szeroką autonomię w zakresie organizacji współpracy.

---

[16] R. Adamus, op. cit., s. 138–139.

[17] Zob. A. Łukasiewicz, *Franczyza w Polsce powinna mieć swoją ustawę*, https://legalis.pl/franczyza-w-polsce-powinna-miec-swoja-ustawe/ (data dostępu: 21.07.2026).

[18] Wyrok SN z 15 lipca 2025 r., sygn. akt II NSNc 133/24, Legalis nr 3264086.

Kwestia konieczności uregulowania umowy franczyzy

Długofalowa popularność umowy franczyzy stanowi konsekwencję szerokiej swobody franczyzodawców w kształtowaniu zasad funkcjonowania sieci. Brak konkretnych regulacji prawnych, w przeciwieństwie do umowy agencyjnej, pozwala na elastyczne dopasowanie modelu współpracy do realiów rynkowych i sprzyja dynamicznemu rozwojowi franczyzy zarówno w obrocie krajowym, jak i międzynarodowym. Jednocześnie w praktyce zauważane są liczne nadużycia, wynikające z dominującej pozycji franczyzodawców, prowadzące do nadmiernej nierównowagi kontraktowej. Przejaw ten jest zauważany w nadmiernym obciążaniu franczyzobiorców obowiązkami, asymetrycznych klauzulach rozwiązania umowy oraz braku adekwatnych mechanizmów ochronnych po stronie słabszej kontraktu. W konsekwencji w doktrynie i w praktyce zaczęto formułować postulaty częściowego uregulowania umowy franczyzy, zmierzające do określenia podstawowych praw i obowiązków stron, w szczególności na etapie przedkontraktowym oraz przy rozwiązaniu współpracy[19].

Franczyza jako alternatywa wobec tradycyjnych zewnętrznych form finansowania działalności gospodarczej, takich jak *leasing*, umacnia swoją pozycję w polskiej gospodarce. Jak wynika z danych zawartych w *Raporcie o franczyzie w Polsce w 2016*, rynek ten rozwija się coraz bardziej dynamicznie. W latach 2011–2016 stosunek istnienia systemów franczyzowych wzrósł o 31,8%, a liczba placówek franczyzowych o 28,2%[20].

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w raporcie autorstwa dr hab. Rafała Adamusa zaleca wprowadzenie odrębnej ustawy, regulującej działalność franczyzową w Polsce. Taki odrębny akt prawny byłby bardziej przejrzysty i elastyczny w przypadku przyszłych nowelizacji, w przeciwieństwie do rozproszonego regulowania zagadnień franczyzy w Kodeksie cywilnym i w innych ustawach. Proponowane rozwiązania obejmować mogłyby kwestie, takie jak obowiązki przedkontraktowe związane z selekcją i informowaniem franczyzobiorców, istotne elementy samej umowy franczyzowej, prawa i obowiązki stron, zasady rozwiązywania kontraktu, przeciwdziałanie czynom nieuczciwej konkurencji oraz ochronę interesów franczyzobiorcy.

Franczyza pozwala rozwijać markę w sposób zdecentralizowany, przy zachowaniu samodzielności franczyzobiorców, którzy ponoszą własne ryzyko ekonomiczne i prawne oraz zatrudniają pracowników. Jednocześnie muszą stosować się do ustalonych przez franczyzodawcę standardów, dzięki czemu nie ponoszą kosztów opracowania metod prowadzenia działalności ani promocji, korzystając z gotowej sprawdzonej metodyki sieci[21].

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że umowa franczyzy, mimo braku jej uregulowania, zajmuje istotne miejsce w polskim obrocie gospodarczym jako klasyczny przykład umowy nienazwanej. Jej konstrukcja opiera się na zasadzie swobody umów, jednak

[19] M. Stec (red.), op. cit., nb 414–415.

[20] P. Biernat, E. Gronek, *Franczyza jako alternatywne źródło finansowania działalności gospodarczej polskich przedsiębiorstw*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2017, nr 3, s. 54.

[21] A. Łukasiewicz, op. cit.

w praktyce prowadzi do różnic w zakresie przyznanych praw i obowiązków stron, w szczególności na niekorzyść franczyzobiorcy. Dominująca pozycja franczyzodawcy, wynikająca z kontroli nad marką, *know-how* oraz standardami sieci, sprawia, że franczyzobiorca funkcjonuje w warunkach ograniczonej autonomii gospodarczej, mimo formalnej niezależności. Obowiązujące przepisy prawa cywilnego zapewniają jedynie pośrednią ochronę stron umowy franczyzy, odwołując się do klauzul generalnych, zasad wykładni oświadczeń woli oraz kontroli zgodności treści umowy z jej naturą i zasadami współżycia społecznego.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdza konieczność uwzględniania wzajemnego charakteru umowy franczyzowej oraz ochrony równowagi kontraktowej, jednak mechanizmy te mają charakter reaktywny i nie zawsze zapewniają wystarczające bezpieczeństwo obrotu. W tej sytuacji na uwadze należy mieć argumenty teoretyków, którzy wskazują na potrzebę częściowego regulowania umowy franczyzy przez prawo, szczególnie w odniesieniu do zasad informacji przed podpisaniem umowy, procedur jej zakończenia oraz ochrony franczyzobiorców przed nadużyciami ze strony mocniejszej. Jednocześnie ingerencja ze strony ustawodawcy powinna odbywać się w taki sposób, aby nie zredukować zbyt mocno elastyczności franczyzy jako sposobu współpracy w sferze gospodarczej.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że utrzymywanie franczyzy wyłącznie w sferze umów nienazwanych staje się coraz mniej adekwatne do skali i znaczenia tego modelu biznesowego we współczesnym obrocie gospodarczym. Aktualne instrumenty ochrony prawnej nie zawsze zapewniają skuteczną ochronę franczyzobiorcy przed skutkami nierównowagi kontraktowej. Z tego względu najbardziej uzasadnione wydaje się przyjęcie modelu częściowej regulacji ustawowej, obejmującej podstawowe gwarancje ochrony słabszej strony kontraktu przy jednoczesnym zachowaniu zasady swobody umów.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 6 października 2004 r., sygn. akt I CK 199/04, Legalis nr 81822.
Wyrok SN z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt II CSK 546/06, Legalis nr 164768.
Wyrok SN z 15 lipca 2025 r., sygn. akt II NSNc 133/24, Legalis nr 3264086.

Literatura

Adamus R., *W sprawie potrzeby uregulowania umowy franczyzy w Polsce,* „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne" 2021, nr 48, DOI: 10.32041/pwd.4805.

Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski W., Żuławska C., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania,* t. 1, Warszawa 2009.

Biernat P., Gronek E., *Franczyza jako alternatywne źródło finansowania działalności gospodarczej polskich przedsiębiorstw*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2017, nr 3.

Katner W.J. (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 9, 2024, Legalis.

Rychel D., Skorża M., Zimoląg M., *Franczyza jako źródło finansowania działalności*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2023, nr 1, DOI: 10.24136/sepia.2023.006.

Stec M. (red.), *Prawo umów handlowych*, t. 5B, 2020, Legalis.

Ziółkowska M., *Franczyza: nowoczesny model rozwoju biznesu*, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

Łukasiewicz A., *Franczyza w Polsce powinna mieć swoją ustawę*, https://legalis.pl/franczyza-w-polsce-powinna-miec-swoja-ustawe/.

Franchise agreement as an unnamed contract in Polish civil law

Summary

The franchise agreement constitutes one of the most widespread yet controversial examples of unnamed in the Polish civil law system. Its dynamic development in economic practice results from the principle of freedom of contract and the absence of comprehensive statutory regulation. At the same time, the franchise relationship is characterized by a significant contractual imbalance between the franchisor and the franchisee, which raises important concerns regarding the legal protection of the weaker party to the obligation.

The aim of this article is to analyse the franchise agreement as an unnamed contract under Polish civil law, with particular emphasis in its legal nature the reciprocity of obligations, and the contractual position of the parties. The study also seeks to assess the effectiveness of existing protective mechanisms derived from the general provisions of the Civil Code and to consider the legitimacy of introducing a separate statutory regulation governing franchise agreements.

The analysis leads to the conclusion that the current model of protection for parties to a franchise agreement, based primarily on general clauses and judicial interpretation, remains insufficient. The dominant position of the franchisor contributes to contractual imbalance especially at the stages of contract formation and termination. Therefore, it appears justified to consider partial statutory regulation of franchise agreements, provided that such intervention preserves the flexibility of franchising as a form of economic cooperation.

Keywords: franchise agreement, unnamed contract, freedom of contract, contractual imbalance, Polish civil law

DOI: 10.31648/kpp.12910

Patrycja Brożek
Waganiec
ORCID: 0000-0002-3968-6594
patrycja.brozek9@gmail.com

Glosa do uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt II CZP 85/15 w sprawie uchylenia lub zmiany stwierdzenia nabycia spadku, tj. art. 679 Kodeksu postępowania cywilnego[1]

Teza: Udział spadkowy, który przypadłby z ustawy wydziedziczonemu przez spadkodawcę jego dziecku, przypada zstępnym wydziedziczonego.

Sąd Najwyższy w sprawie o uchylenie lub zmianę stwierdzenia nabycia spadku (art. 679 Kodeksu postępowania cywilnego[2]), po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy o następującej treści: „Czy w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku wydziedziczonego traktuje się tak, jakby nie dożył otwarcia spadku, a w konsekwencji czy udział spadkowy, który by przypadał wydziedziczonemu zstępnemu, przypada jego zstępnym?" w dniu 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III CZP 85/15, podjął uchwałę, że udział spadkowy, który przypadłby z ustawy wydziedziczonemu przez spadkodawcę jego dziecku, przypada zstępnym wydziedziczonego (czyli wnukom spadkodawcy). Niniejsza glosa koncentruje się wokół problematyki skutków wydziedziczenia zstępnego w przypadku niepowołania do części spadku spadkobierców, tj. zakresu dziedziczenia zstępnych wydziedziczonego zstępnego, oraz związanej z tym

[1] Czyli kwestii dotyczącej tego, czy w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku wydziedziczonego traktuje się tak, jakby nie dożył otwarcia spadku, a w konsekwencji czy udział spadkowy, który by przypadał z ustawy wydziedziczonemu zstępnemu, przypada jego zstępnym. Zob. postanowienie SN z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt. III CZP 85/15, https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2085-15.pdf (data dostępu: 11.12.2025).

[2] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 468, 473), dalej jako k.p.c.

kwestii statusu normatywnego osoby wydziedziczonej. Pojawiają się tutaj niejasności odnośnie do tego, jaki jest krąg spadkobierców ustawowych, w sytuacji gdy spadkodawca wydziedziczył zstępnego i powołał spadkobierców testamentowych tylko do części spadku.

W przedmiotowej sprawie sąd okręgowy miał wątpliwości odnośnie do sytuacji prawnej osoby wydziedziczonej i udziału spadkowego, który jej przypada (związanych z wpływem testamentu negatywnego oraz wydziedziczenia na dziedziczenie ustawowe). Pojawiały się na tym tle następujące pytania:

- jaka jest różnica między testamentem negatywnym/wyłączeniem od dziedziczenia a *stricte* wydziedziczeniem na podstawie art. 1008 Kodeksu cywilnego[3];
- czy wydziedziczony w testamencie negatywnym jest traktowany tak jak osoba, która nie dożyła otwarcia spadku (co być może skutkowałoby wyłączeniem z kręgu spadkobierców i także brakiem prawa do zachowku), czy jak osoba, której przysługuje prawo tylko w zakresie zachowku;
- czy pozbawienie spadkobiercy ustawowego zachowku jest możliwe tylko na zasadach ogólnych (przez wydziedziczenie z powodu przyczyn wymienionych w art. 1008 k.c.);
- czy testament negatywny jest zgodny z aktualnymi zasadami prawa spadkowego; jaka jest sytuacja prawna zstępnych wydziedziczonego, czy są oni spadkobiercami w odniesieniu do udziału spadkowego, który przypadłby wydziedziczonemu z ustawy, gdyby nie doszło do wydziedziczenia;
- czy zstępny wydziedziczonego zstępnego posiada w takim przypadku prawo tylko do zachowku (art. 1011 k.c.), czy może dochodzi on do spadku także jako spadkobierca ustawowy.

Stanowisko wyrażone w uchwale jest co do zasady prawidłowe, jednak wątpliwości budzi sposób rozstrzygnięcia tej sprawy i różne kwestie z nią związane. Celem glosy jest zatem pogłębiona analiza tezy i uzasadnienia uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2015 r.

W sprawie rozpoznawanej przez sąd spadkodawca wydziedziczył w testamencie jednego ze swoich dwóch synów. Po śmierci spadkodawcy sąd uwzględnił jego wolę i majątek odziedziczyła żona spadkodawcy oraz jego drugi syn. Na podstawie testamentu spadek nabyła jego żona w 46/100 części, zaś na podstawie ustawy także żona oraz syn K. K. – po 27/100 każde z nich. Testamentem objęta została ½ własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu z garażem i znalazło się w nim postanowienie o wydziedziczeniu drugiego syna spadkodawcy G. K. Postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku toczyło się z wniosku wydziedziczonego z udziałem obojga wspomnianych spadkobierców. G. K. wystąpił o zmianę postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku na podstawie art. 679 k.p.c., stwierdzając, że spadkobiercami ustawowymi do części spadku jest dwoje jego małoletnich dzieci. Według niego krąg spadkobierców ustawowych powinien być odpowiednio poszerzony. Sąd rejonowy oddalił wniosek, a sąd okręgowy, rozpatrując apelację, wniesioną przez wnioskodawcę G. K. w imieniu jego małoletnich dzieci, zwrócił się do Sądu

[3] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 795), dalej jako k.c.

Najwyższego z przytoczonym na wstępie zagadnieniem prawnym. Sąd II instancji miał wątpliwości, czy w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku, gdy spadkodawca wydziedzicza swoje dziecko, to traktuje się taką sytuację, jakby spadkobierca ustawowy nie dożył otwarcia spadku i czy w takim przypadku spadek należy się wnukom spadkodawcy. Wówczas mogłoby wchodzić w grę po części dziedziczenie ustawowe i po części też dziedziczenie z testamentu.

Sąd Najwyższy wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w piśmiennictwie dominuje stanowisko, zgodnie z którym wydziedziczenie zstępnego prowadzi do pozbawienia go zachowku bez wyłączenia dziedziczenia jego zstępnych na podstawie ustawy. Skutki wydziedziczenia dotyczą wyłącznie osoby wydziedziczonego, a nie jego zstępnych (art. 1011 Kodeksu cywilnego). Zstępni wydziedziczonego dziedziczą po nim na podstawie ustawy tak, jak gdyby nie dożył on otwarcia spadku. Mogliby być oni ewentualnie wydziedziczeni osobnym aktem spadkodawcy. Gdyby zatem testator nie powołał innych spadkobierców i doszłoby do dziedziczenia na mocy ustawy, wydziedziczonego należałoby traktować tak, jak gdyby nie dożył otwarcia spadku i jego zstępni nabyliby przypadający mu udział spadkowy *ex lege*. Natomiast zgodnie z innym, odosobnionym poglądem w wyniku wydziedziczenia następuje pozbawienie wydziedziczonego tylko prawa do zachowku, ale nie jest on wyłączony z kręgu spadkobierców ustawowych. Zstępni wydziedziczonego nie dziedziczą wówczas po spadkodawcy z mocy ustawy. Mogą oni dojść do tego dziedziczenia wówczas, gdy po wydziedziczeniu ich wstępnego zostaną powołani do spadku w testamencie. Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu stwierdził, że należy podzielić utrwalone stanowisko co do skutków prawnych wydziedziczenia, w świetle którego wydziedziczony nie tylko traci uprawnienie do zachowku (art. 991 § 1 k.c.), ale także nie może uzyskać przymiotu spadkobiercy ustawowego. Wniosek taki uzasadnia się rozumowaniem argumentum *a minori ad maius*, ponieważ wydziedziczony nie powinien nie tylko uzyskać prawa do zachowku, ale w ogóle jakichkolwiek korzyści majątkowych ze spadku w drodze dziedziczenia ex lege po spadkodawcy.

W związku z powyższym pojawia się pytanie o sytuację prawną wydziedziczonego i o sytuację prawną jego zstępnych. Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale podkreślił, że na odmienność sytuacji prawnej tych osób wskazuje treść przepisu art. 1011 k.c., zgodnie z którym zstępni wydziedziczonego zstępnego są uprawnieni do zachowku, chociażby przeżył on spadkodawcę. Nie tracą oni – inaczej niż wydziedziczony – przymiotu spadkobierców ustawowych i mogą dziedziczyć udział spadkowy, który przypadłyby wydziedziczonemu. W literaturze oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że sytuacja prawna wydziedziczonego, pozbawionego statusu spadkobiercy ustawowego, podobna jest do sytuacji osoby, która nie dożyła chwili otwarcia spadku (np. art. 928 § 2 k.c.). Jednak nie ma aktualnie odpowiednika art. 31 dekretu z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe[4]. W świetle tego przepisu jeżeli spadkodawca wyłączył w testamencie od dziedziczenia ustawowego swojego krewnego lub małżonka, nie ustanawiając innej osoby spadkobiercą (testament negatywny), wyłączonego traktuje się tak, jak gdyby nie

[4] Dz.U. Nr 60, poz. 328 ze zm.

żył w chwili otwarcia spadku, co nie narusza to jednak praw spadkobiercy koniecznego do żądania zachowku. Istotne w tym przypadku jest to, że spadkodawca nie musiał wskazywać przyczyny takiego rozrządzenia, bowiem mieściło się ono w granicach zasady swobody testowania. Nawiązanie w tym przypadku do konstrukcji fikcji prawnej umożliwiało dziedziczenie przez osoby, które były spadkobiercami ustawowymi osoby wyłączonej od dziedziczenia w testamencie negatywnym (jeśli spadkodawca nie ustanowił jednocześnie innych spadkobierców).

Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu zaznaczył, że podobne założenie legislacyjne legło u podstaw niegodności dziedziczenia, odrzucenia spadku i wydziedziczenia, tj. instytucji charakteryzujących się utratą przymiotu spadkobiercy przez określony krąg podmiotów w chwili otwarcia spadku. Stwierdził, że ciągłość regulacji prawnej w zakresie instytucji wydziedziczenia (art. 1011 k.c.) stanowi w określonym zakresie odpowiednik art. 150 § 2 Prawa spadkowego z 1946 r. (przepis art. 150 brzmiał: „§ 1. Osoby wydziedziczone nie mają praw spadkobierców koniecznych. § 2. Zstępni wydziedziczonego zstępnego są spadkobiercami koniecznymi, chociażby przeżył on spadkodawcę"), a także ustabilizowana wykładnia przepisów dotyczących skutków prawnych wydziedziczenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego[5] przemawia na rzecz stanowiska, że udział spadkowy, który przypadłby z ustawy wydziedziczonemu przez spadkodawcę jego zstępnemu, przypada zstępnym wydziedziczonego.

Z tych powodów Sąd Najwyższych na podstawie art. 390 k.p.c. orzekł jak wcześniej wspomniano. A zatem w świetle dwóch koncepcji odnoszących się do tej kwestii przyjmuje się, że (pierwsza z nich zakłada) w przypadku testamentu negatywnego dziedziczą spadkobiercy ustawowi, a w miejsce wydziedziczonego wstępują jego zstępni, zgodnie z art. 931 § 2 k.c. (jeżeli dziecko spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadał, przypada jego dzieciom w częściach równych). Za taką koncepcją opowiada się część doktryny i też obecna jest ona w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Druga z możliwości powoduje, że zstępni wydziedziczonego nie dziedziczą, a spadek przypada na rzecz wszystkich pozostałych spadkobierców tego samego stopnia pokrewieństwa.

Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale odwołał się do własnej uchwały z 10 kwietnia 1975 r., sygn. akt III CZP 14/75, w której zwrócił uwagę, że Kodeks cywilny nie wyklucza możliwości wyłączenia spadkobiercy ustawowego od dziedziczenia w postaci tzw. testamentu negatywnego. Ustawodawca dopuszcza swobodę testowania w szerokim zakresie, a jej przejawem jest m.in. możliwość sporządzenia testamentu negatywnego lub wydziedziczenia. Testament negatywny (tzw. wykluczający, pejoratywny, wyłączenie od dziedziczenia) nie jest wprost opisany w ustawie, ale wynika z ogółu przepisów regulujących kwestię dziedziczenia, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących testamentu, czyli art. 941 k.c. i następnych.

Dopuszczalność rozrządzania majątkiem na wypadek śmierci w formie testamentu ze skutkiem negatywnym potwierdzają zarówno orzecznictwo, jak i dorobek doktryny. W testamencie można wskazać osoby, które mają dziedziczyć (testament pozytywny),

[5] Uchwała SN z 10 kwietnia 1975 r., sygn. akt III CZP 14/75, OSNCP 1976, Nr 2, poz. 28.

lub wykluczyć konkretne osoby z dziedziczenia (testament negatywny). Testament negatywny charakteryzuje się tym, że spadkodawca wyłącza z kręgu spadkobierców jednego lub więcej swoich potencjalnych spadkobierców ustawowych, nie wskazując jednocześnie innych osób, które miałyby odziedziczyć spadek. Jest to takie rozrządzenie, w którym spadkodawca nie podał przyczyny wyłączenia od dziedziczenia, bądź takie, w którym przyczyna ta nie mieści się w dyspozycji wskazanej w art. 1008 k.c. Jego skutkiem jest powołanie do spadku z ustawy pozostałych spadkobierców ustawowych, którzy nie zostali wyłączeni od dziedziczenia. Testament negatywny nie jest tożsamy z wydziedziczeniem. Trzeba zatem wyraźnie zaznaczyć, że istnieją dwie zbliżone do siebie instytucje prawne, których zastosowanie przez spadkodawcę powoduje jednak różne skutki dla spadkobierców.

Wydziedziczenie jest daleko idące w skutkach, bo nie tylko odsuwa wydziedziczone osoby od dziedziczenia, ale pozbawia je również prawa zachowku (art. 991 § 2 k.c.). Zgodnie z art. 1008 k.c. spadkodawca może w testamencie pozbawić zstępnych, małżonka i rodziców zachowku (wydziedziczenie), jeżeli zachodzi co najmniej jedna z przesłanek określonych w tym przepisie. Aby skutecznie wydziedziczyć uprawnionego, należy wskazać na przyczynę i przedstawić argumenty na poparcie takiego stanowiska. Do wydziedziczenia nie dochodzi, jeśli z treści testamentu nie wynika, co było jego przyczyną. Nieważność wydziedziczenia (utraty prawa do zachowku) nie oznacza jednoczesnej nieważności wyłączenia od dziedziczenia. Spadkobierca, który został objęty wyłączeniem w testamencie, ma prawo domagać się zachowku od pozostałych spadkobierców (przyjmuje się, że jest on traktowany tak, jakby nie dożył otwarcia spadku). Podobnie jeśli w testamencie spadkodawca powołał do dziedziczenia inne osoby niż spadkobiercę ustawowego – wówczas ten ostatni zachowa możliwość wystąpienia z roszczeniem o zachowek.

Akcentuje się, że odrębność unormowania z art. 1008 k.c., dopuszczająca wydziedziczenie spadkobierców, pozwala przyjąć, iż sytuacja spadkobiercy ustawowego wyłączonego od dziedziczenia na podstawie testamentu negatywnego jest taka, jakby nie dożył on chwili otwarcia spadku (art. 927 k.c.)[6]. Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie utrzymał wyrok sądów niższych instancji i nie rozciągnął wydziedziczenia na wnuki. Wydziedziczenie co do zasady nie obejmuje zstępnych wydziedziczonego, podobnie jak przy testamencie negatywnym. Osoba odsunięta od spadku na mocy testamentu negatywnego lub wydziedziczenia w pewien sposób niejako zwalnia miejsce w spadku dla swoich zstępnych. Rozrządzenie negatywne pozwala na dokonanie wykładni woli testatora, zgodnie z art. 948 k.c. Spadkodawca, aby pozbawić zachowku zarówno dziecko,

[6] Szerzej: uchwały SN: z 28 maja 1971 r., sygn. akt III CZP 5/71, Lex nr 1669395 i z 14 czerwca 1971 r., sygn. akt III CZP 24/71, OSNC 1972, Nr 2, poz. 23; J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 2102–2103, 2145; E. Niezbecka, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, 2015, Lex, komentarz do art. 1008; eadem, *Skutki prawne testamentu negatywnego i wydziedziczenia*, „Rejent" 1992, nr 7–8, s. 21–23; K. Mularski, *Testament negatywny*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 10, s. 40–58; W. Kowalski, *Wydziedziczenie wydziedziczeniu nierówne*, https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wydziedziczenie-wydziedziczeniu-nierowne,31678.html (data dostępu: 11.12.2025); *Testament negatywny – czym jest i jakie wywołuje skutki?*, https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-testament-negatywny-czym-jest-i-jakie-wywoluje-skutki (data dostępu: 11.12.2025).

jak i jego zstępnych, powinien w takiej sytuacji wydziedziczyć także wnuki. Przyczyny wydziedziczenia powinny być rozpatrywane osobno w stosunku do każdego uprawnionego.

Testament negatywny i wydziedziczenie różnią zatem kluczowe aspekty, takie jak:

- wydziedziczenie może nastąpić tylko z powodów ściśle określonych przez prawo, podczas gdy w przypadku testamentu negatywnego nie ma wymogu podania powodu wyłączenia od dziedziczenia;
- wydziedziczenie powinno zawierać jego uzasadnienie, natomiast w testamencie pejoratywnym nie jest to konieczne;
- wydziedziczenie skutkuje utratą prawa do zachowku przez spadkobiercę, podczas gdy testament negatywny nie odbiera mu takiego prawa.

Zauważa się przy tym, że skutki nierozważnie sporządzonego testamentu negatywnego mogą być czasami odwrotne co do woli samego spadkodawcy, prowadząc do większego obciążenia spadku na rzecz spadkobiercy wyłączonego od dziedziczenia, jeżeli wystąpi on o zachowek oraz na rzecz zstępnych spadkobiercy wyłączonego od dziedziczenia. Jeżeli spadkodawca wyłączy od dziedziczenia ustawowego swoje dziecko, a dziecko to ma własne dzieci (wnuki spadkodawcy), to udział spadkowy wyłączonego od dziedziczenia dziecka spadkodawcy przypadnie jego zstępnym w częściach równych według reguł dziedziczenia ustawowego (art. 931 § 2 k.c.). Jego skutkiem nie jest całkowite odsunięcie od dziedziczenia[7]. Wyłączony od dziedziczenia, będąc uczestnikiem postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, ma możliwość kwestionowania testamentu, na mocy którego został pozbawiony spadku lub udziału w nim (np. powołując się na zaistnienie w chwili sporządzenia testamentu jednej z przesłanek wskazanych w art. 945 k.c.). Skuteczne zakwestionowanie testamentu negatywnego doprowadzi do dziedziczenia ustawowego (bez zmian wprowadzonych testamentem negatywnym).

Wyłączenie od dziedziczenia nie pozbawia wyłączonego zachowku w sytuacji, gdy należy do kategorii osób uprawnionych w rozumieniu art. 991 § 1 k.c. Może zatem zaistnieć sytuacja, że wystąpi on o zachowek przeciwko swoim zstępnym jako spadkobiercom ustawowym. Z kolei w przypadku wydziedziczenia (w rozumieniu art. 1008 k.c.) i braku powołania spadkobiercy testamentowego (co do całości spadku) w grę wejdzie dziedziczenie ustawowe, a w miejsce wydziedziczonego wejdą z reguły jego zstępni (art. 931 § 1 i 2 k.c.). W toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku jest badana kwestia ważności i skuteczności testamentu[8]. W postanowieniu z 28 sierpnia 2020 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „(...) ewentualna nieskuteczność wydziedziczenia wynikająca ze niespełnienia wymagań zawartych w art. 1008 i art. 1009 k.c. pozostaje bez wpływu na ważność pozostałych rozporządzeń

[7] Zob. P. Księżak, *Spadkowe prawo – skutki wydziedziczenia zstępnego w razie niepowołania spadkobierców – uprawnienie zstępnego wydziedziczonego do zachowku. Glosa do uchwały SN z dnia 3 grudnia 2015 r., III CZP 85/15*, 2016, Lex; J. Gwiazdomorski, *Glosa do uchwały SN z 14.06.1971 r., III CZP 24/71*, „Nowe Prawo" 1972, nr 10, s. 1581–1583; M. Pogonowski, *Wydziedziczenie. Zarys problematyki*, „Rejent" 2005, nr 4, s. 121–122; J. Kuźmica-Sulikowska, [w:] E. Gniewek. P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 1977–1979.

[8] Zob. A. Rojek, *Wydziedziczenie i testament negatywny*, „Przegląd Sądowy" 2006, nr 9, s. 103–104; B. Kordasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, Warszawa 2025, s. 1070 i nast.; uchwała SN z 10 kwietnia 1975 r., sygn. akt III CZP 14/75, OSNCP 1976, Nr 2, poz. 28; M. Załucki, *Wydziedziczenie w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2010, s. 419–421.

testamentowych. Bezpodstawność wydziedziczenia powoduje, że osoba wydziedziczona bez przyczyny zostaje wyłączona od dziedziczenia ustawowego, ale może domagać się należnego jej zachowku. W orzecznictwie i doktrynie nie budzi wątpliwości, że skoro wadliwe wydziedziczenie nie wywołuje skutku zamierzonego przez ustawodawcę, uprawniony może dochodzić zachowku, powołując się na nieważność lub bezskuteczność wydziedziczenia". Roszczenie o zachowek lub jego uzupełnienie może być dochodzone przez spadkobierców ustawowych, także w stosunku do ich współspadkobierców ustawowych[9]. Warto również przy tym odnotować, że Sąd Najwyższy w wyroku z 28 marca 2018 r. stwierdził, że niezależnie od możliwości pozbawienia spadkobiercy prawa do zachowku w sytuacjach określonych w art. 928 i art. 1008 k.c. nie jest wyłączone obniżenie lub nawet pozbawienie prawa do zachowku na postawie art. 5 k.c. z powodu sprzecznego z zasadami współżycia społecznego zachowania uprawnionego w stosunku do spadkobiercy[10].

W literaturze wyróżnia się wydziedziczenie *sensu stricto* na podstawie art. 1008 k.c. (wyłączenie ze spadku i z zachowku) oraz wydziedziczenie *sensu largo* (polegające na pozbawieniu przez spadkodawcę na mocy testamentu spadkobiercy ustawowego przypadającego mu z mocy ustawy udziału w spadku, jednak przy zachowaniu prawa do zachowku). Wydaje się, że bardziej przejrzyste jest jednak – mając na uwadze przedstawione wcześniej rozważania – rozróżnienie testamentu negatywnego i wydziedziczenia *sensu stricto* na podstawie art. 1008 k.c.[11] W uzasadnieniu glosowanej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że wydziedziczony nie tylko traci uprawnienie do zachowku (art. 991 § 1 k.c.), ale także nie może uzyskać przymiotu spadkobiercy ustawowego. Jednakże sytuacja prawna wydziedziczonego oraz jego zstępnych jest odmienna, co wynika z treści wspomnianego art. 1011 k.c. Nie tracą oni przymiotu spadkobierców ustawowych i mogą dziedziczyć ten udział spadkowy, który przypadłby wydziedziczonemu. Sąd Najwyższy potwierdził zatem w glosowanej uchwale utrwaloną już interpretację, że sytuacja prawna wydziedziczonego, pozbawionego statusu spadkobiercy ustawowego, podobna jest do sytuacji osoby, która nie dożyła chwili otwarcia spadku. Osoba wyłączona do dziedziczenia zachowuje prawo do zachowku, chyba że zostanie wyraźnie wydziedziczona na podstawie art. 1008 k.c. Jeżeli spadkodawca skutecznie wydziedziczył swojego zstępnego i nie określił spadkobierców, zstępni wydziedziczonego zstępnego dojdą do spadku wobec braku spadkobierców testamentowych jako spadkobiercy ustawowi (art. 931 § 2 k.c.). Krąg spadkobierców ustawowych obejmuje przede wszystkim osoby, które łączy stosunek rodzinnoprawny (małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa itp.). Stanowisko takie jest przyjmowane w nauce prawa oraz w orzecznictwie i zostało potwierdzone w komentowanej uchwale[12].

W związku z powyższym pojawia się jednak pytanie, czy faktycznie osobę wydziedziczoną należy traktować tak, jak osobę, która nie dożyła otwarcia spadku? Powyższa

---

[9] Postanowienie SN z 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II CSK 57419, Legalis; wyrok SN z 13 lutego 2004 r., sygn. akt II CK 444/02, OSP 2007, Nr 4, poz. 51; wyrok SA w Poznaniu z 29 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa 572/14, Legalis.

[10] Wyrok SN z 28 marca 2018 r., sygn. akt IV CNP 10/17, Legalis.

[11] J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek. P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 2133–2134.

[12] Zob. A. Rojek, op. cit., s. 105–108.

kwestia budzi różnego rodzaju wątpliwości. W piśmiennictwie podkreśla się, że nie ma wystarczająco silnych argumentów do tego, aby twierdzić, iż wydziedziczony powinien być w taki właśnie sposób traktowany. Żaden przepis nie przewiduje wprost takiego skutku wydziedziczenia. Ustawa wskazuje na to, że spadkobierca niegodny dziedziczenia (art. 928 § 2 k.c.), jak również ten, który spadek odrzucił (art. 1020 k.c.) albo zrzekł się dziedziczenia (art. 1049 § 2 k.c.), jest traktowany tak, jakby nie dożył otwarcia spadku. Natomiast nie ma analogicznej normy odnoszącej się wprost do wydziedziczonego. Osoba odsunięta od dziedziczenia nie dziedziczy, bo powołany do spadku jest ktoś inny. Natomiast wydaje się, że być może czymś innym jest to, że ktoś nie dziedziczy, bo został odsunięty od dziedziczenia, a czym innym sytuacja, gdy ktoś nie dziedziczy, bo jest traktowany, jakby nie dożył otwarcia spadku. W piśmiennictwie podaje się następujący przykład: spadkodawca miał troje dzieci A, B i C. Do spadku powołał A i B. Nie oznacza to jednak, że C jest traktowany, jakby nie dożył otwarcia spadku. Nie zmieni tego inne ujęcie tej samej sytuacji i sporządzenie testamentu, w którym spadkodawca stwierdzi, że nie chce, aby C po nim dziedziczył (testament negatywny). C posiada w takim przypadku prawo do zachowku. Jeśli natomiast spadkodawca pozbawi C zachowku i powoła do spadku A i B albo tylko wydziedziczy C, to nadal „nie uśmierca" tego spadkobiercy[13].

Podnosi się, że gdyby ustawodawca chciał zrównać status osoby wydziedziczonej z osobą, która nie dożyła otwarcia spadku, to taki skutek albo wprost, albo poprzez odpowiednie stosowanie innych przepisów wprowadziłby, tak jak to uczynił w podanych przykładach. Natomiast trudno jednoznacznie zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego, wyartykułowanym w glosowanym postanowieniu o podobieństwach założeń legislacyjnych, łączących niegodność dziedziczenia, odrzucenie spadku i zrzeczenie się spadku, mających przemawiać za tym, że także osobę wydziedziczoną należy traktować tak, jak osobę, która nie dożyła otwarcia spadku. Wszystkie te instytucje można wprawdzie zakwalifikować do grupy instytucji służących wyłączeniu od dziedziczenia. Jednak między nimi zachodzą różne odmienności m.in. w przesłankach czy też skutkach normatywnych. Podnosi się, że różnice te uwidaczniają się także na tle np. instytucji zachowku. Jako przykład podaje się tutaj art. 992 k.c., który różnicuje sposób obliczenia zachowku, w zależności od podstaw wyłączenia od dziedziczenia innych spadkobierców. Z jego treści wynika, że przy ustalaniu udziału spadkowego stanowiącego podstawę do obliczania zachowku uwzględnia się także spadkobierców niegodnych oraz spadkobierców, którzy spadek odrzucili, natomiast nie uwzględnia się spadkobierców, którzy zrzekli się dziedziczenia albo zostali wydziedziczeni.

Przepis ten może wskazywać na to, że wydziedziczonego nie należałoby być może traktować równorzędnie jak osoby, która nie dożyła otwarcia spadku. Przyjęcie, że wydziedziczony nie żyje w sensie prawnym, powodowałoby, że art. 992 k.c. być może stałby się w pewnym sensie i zakresie zbędny. Aczkolwiek trzeba też zauważyć, że w tym przepisie wspomniane obok wydziedziczenia wszystkie trzy instytucje powodują,

[13] Zob. P. Księżak, *Spadkowe prawo...*; M. Pazdan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088*, t. 2, 2020, Lex, komentarz do art. 1011.

że spadkobiercy są traktowany „jakby nie dożyli otwarcia spadku" (również zestawione w tym przepisie wydziedziczenie ze zrzeczeniem się dziedziczenia). Wydaje się zatem, że ten argument jest mało przekonujący. Kolejnym podnoszonym argumentem przemawiającym niejako za brakiem możliwości zastosowania do osoby wydziedziczonej fikcji prawnej normatywnej śmierci jest wspomniany już powyżej art. 1011 k.c. Z jego treści wynika, że zstępni wydziedziczonego zstępnego są uprawnieni do zachowku, chociażby przeżył on spadkodawcę.

W literaturze co do zasady nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że przedmiotowe uprawnienie jest uprawnieniem własnym i samoistnym zstępnych wydziedziczonego zstępnego, nie zaś prawem przysługującym wydziedziczonemu, które jest następnie dziedziczone przez jego zstępnych. Jeśli wydziedziczonemu nie przysługuje prawo do zachowku, to prawo takie nie może przejść na spadkobierców wydziedziczonego. Prawo do zachowku zstępni wydziedziczonego zstępnego nabywają „autonomicznie" na podstawie szczególnej normy art. 1011 k.c. Podnosi się, że dla skorzystania przez zstępnego wydziedziczonego zstępnego z uprawnienia wynikającego z tego przepisu nie jest konieczna „śmierć prawna/fikcyjna wydziedziczonego" (wskazuje na to użyty w art. 1011 k.c. zwrot „chociażby przeżył on spadkodawcę"). Zwrot ten niejako stanowi potwierdzenie posiadania przez zstępnych wydziedziczonego zstępnego prawa do zachowku w sytuacji, gdy nawet ich wydziedziczony wstępny jeszcze żyje[14]. Akcentuje się, że gdyby wydziedziczony był traktowany tak, jakby nie dożył otwarcia spadku, to w pewien sposób niezrozumiały byłby sens art. 1011 k.c., ponieważ w innym przypadku zmieniłby się krąg osób uprawnionych do zachowku i według ogólnych reguł zstępni wydziedziczonego byliby uprawnieni do zachowku na podstawie art. 991 § 1 k.c.

Argumentuje się, że przepis ten jest jednak potrzebny, bo uprawnia zstępnego wydziedziczonego zstępnego do zachowku, mimo że ten np. nie byłby powołany do spadku z ustawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu przyznanie uprawnionym ich indywidualnego prawa. Zauważa się przy tym, że takiego rodzaju szczególne uprawnienie nie przysługuje zstępnym innych osób, które w myśl art. 991 § 1 k.c. mogłyby domagać się zachowku, a zostały wydziedziczone przez spadkodawcę[15]. Trzeba jednak zauważyć, że w treści tego przepisu ustawodawca wspomina jeszcze tylko o małżonku oraz rodzicach spadkodawcy. Można zatem przyjąć, że art. 1011 k.c. stanowi w pewien sposób *lex specialis* w stosunku do art. 991 k.c., w konsekwencji czego na podstawie art. 1011 k.c. dalszemu zstępnemu spadkodawcy zachowek należy się, niezależnie od tego, czy zalicza się on do kręgu hipotetycznych spadkobierców powołanych do spadku z ustawy.

Niektórzy uważają jednak, że na gruncie art. 1011 k.c. mamy do czynienia z dziedzicznością wierzytelności z tytułu zachowku, a roszczenie z tego tytułu przechodzi na

[14] Szerzej: P. Księżak, *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012, s. 207–209; R. Paliwoda, *Skutki prawne wydziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 10, s. 47–52; A. Rojek, op. cit., s. 110–112; G. Wolak, *O skutkach wydziedziczenia zstępnego spadkodawcy*, „Nowy Przegląd Notarialny" 2015, nr 4, s. 46–53, 57–61; J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek. P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 2110.

[15] P. Księżak, *Spadkowe prawo...*; E. Niezbecka, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., komentarz do art. 1011.

spadkobierców osoby uprawnionej, jeśli ci spadkobiercy należą do kręgu osób uprawnionych po pierwszym spadkodawcy, niezależenie od tego, czy w danym stanie faktycznym przysługiwałoby im własne prawo do zachowku po tym pierwszym[16]. W związku z powyższym można jednak uznać, że słusznie Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu stwierdził, iż skutki wydziedziczenia dotyczą w tym aspekcie wyłącznie osoby wydziedziczonego, a nie jego zstępnych (art. 1011 k.c.). Nie tracą oni, inaczej niż wydziedziczony, przymiotu spadkobierców ustawowych, chyba że sami zostaną wydziedziczeni. Kwestia tego, że osobę wydziedziczoną należy traktować tak, jak osobę, która nie dożyła otwarcia spadku, budzi ciągle wiele wątpliwości. Mając jednak na uwadze powyższe wywody, można przychylić do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w glosowanej uchwale, że sytuacja prawna wydziedziczonego (pozbawionego statusu spadkobiercy ustawowego) podobna jest do sytuacji osoby, która nie dożyła chwili otwarcia spadku. Ustawodawca, aby rozwiać wątpliwości z tym związane i jednoznacznie rozstrzygnąć tę problematykę, być może jako postulat *de lege ferenda* powinien wziąć pod uwagę możliwość ewentualnego wprowadzenia do treści art. 1008 k.c. uregulowania w ramach § 2, że wydziedziczony zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku.

Na tle niniejszych rozważań warto nadmienić, że możliwość dochodzenia roszczenia o zachowek nie będzie przysługiwała tym spośród tych osób, które w danym przypadku nie doszłyby do dziedziczenia z ustawy, a więc przede wszystkim: osobie, która odrzuciła spadek (art. 1020 k.c.), została uznana za niegodną dziedziczenia (art. 928–929 k.c.), zawarła ze spadkodawcą umowę o zrzeczenie się dziedziczenia (art. 1048–1049 k.c.). W przypadku niegodności dziedziczenia (art. 928 k.c.) spadkobierca uznany za niegodnego zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku. Uznanie za niegodnego następuje na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, które nie wyłącza jednak danej osoby od dziedziczenia po innych spadkodawcach. Odnosi ono skutek tylko do konkretnej osoby, a już nie w stosunku do jej zstępnych.

Konsekwencje będące dalszymi następstwami takiego orzeczenia zależą od tego, czy w danym przypadku po określonym spadkodawcy dochodzi o dziedziczenia ustawowego, czy testamentowego. W sytuacji tego pierwszego dochodzi do dziedziczenia przez spadkobierców ustawowych zmarłego według porządku ustalonego w ramach art. 931 i następne k.c., ale z pominięciem osoby uznanej za niegodną dziedziczenia. Natomiast w przypadku dziedziczenia testamentowego co do zasady zadziała instytucja przyrostu uregulowana w art. 965 k.c., a więc jeśli spadkodawca powołał kilku spadkobierców testamentowych, a wśród nich tego, który został uznany za niegodnego, to przeznaczony dla tego ostatniego udział przypadnie pozostałym spadkobiercom testamentowym w stosunku do przypadających im udziałów.

Spadkodawca może jednak w testamencie postanowić inaczej. Przyjmuje się, że uznanie którejś z osób wskazanych w art. 991 k.c. za niegodną dziedziczenia sprawia, że jako wyłączona w ten sposób od dziedziczenia nie należy do kategorii tych, którzy

[16] J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 2144–2145.

byliby powołani do spadku z ustawy, a w rezultacie zostaje pozbawiona możliwości dochodzenia zachowku[17]. Ustawodawca nakazuje również traktować spadkobiercę, który złożył oświadczenia o odrzuceniu spadku po danym spadkodawcy, jako tak wyłączonego od dziedziczenia, jakby nie dożył otwarcia spadku (art. 1020 k.c.). W związku z tym jeśli w danym przypadku w grę wchodzi dziedziczenie ustawowe, to w zależności od konfiguracji podmiotowej może nastąpić dziedziczenie zstępnych tego, który odrzucił spadek, albo zwiększenie udziałów pozostałych spadkobierców w spadku bądź dojście do dziedziczenia osób powołanych w dalszej kolejności. Natomiast gdyby dziedziczenie następowało na podstawie testamentu, mogą tu wchodzić w rachubę dziedziczenie spadkobiercy podstawionego, a gdyby taki nie był ustanowiony – przyrost, chyba że spadkodawca go wyłączył. Odrzucenie spadku powoduje m.in. utratę możliwości występowania z roszczeniami zależnymi od posiadania statusu spadkobiercy (art. 939 k.c.), a także utratę możliwości występowania z roszczeniami o zachowek (aczkolwiek wskazuje się na to, że nie wyłącza prawa do zachowku odrzucenie przez określonego uprawnionego do niego spadku przypadającego mu na podstawie testamentu)[18]. Z kolei z treści art. 1049 k.c. wynika, że zrzeczenie się dziedziczenia ustawowego obejmuje także zstępnych zrzekającego się, chyba że umówiono się inaczej. Zrzekający się oraz jego zstępni, których obejmuje zrzeczenie się dziedziczenia, zostają wyłączeni od dziedziczenia, tak jakby nie dożyli otwarcia spadku. Nie dojdą do dziedziczenia z ustawy po spadkodawcy, po którym dokonano zrzeczenia się dziedziczenia (nie posiadają uprawnień wynikających z przepisów, których nabycie jest uzależnione od posiadania statusu spadkobiercy ustawowego), oraz nie uzyskują prawa do zachowku po nim.

---

[17] Ibidem, s. 1902–1903.

[18] Ibidem, s. 2174–2175. Warto przy tej okazji nadmienić, że 23 października 2019 r. Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt III CZP 23/19 podjął uchwałę, zgodnie z którą dalszy zstępny spadkodawcy nie jest uprawniony do dziedziczenia po nim, jeżeli bliższy zstępny spadkodawcy złożył oświadczenie o odrzuceniu spadku z ustawy. Oznacza to, że jeśli matka zrzekła się spadku, choć nie była do niego powołana, to wnuk nie dziedziczy po babce. Uprawnienie do zachowku posiada charakter wyjątkowy i w związku z tym przepisy regulujące tę instytucję należy wykładać ściśle, a nie rozszerzająco. Prawo to ma charakter osobisty i przysługuje konkretnej osobie. W analizowanej sprawie trzeba było ustalić podstawę dochodzenia zachowku; jest nią w pierwszej kolejności testament, a dopiero potem ustawa. Problem prawny wiązał się z testamentem Anny C. – matki dwóch córek: Ewy i Magdaleny, w którym Ewa nie została powołana do dziedziczenia. Stwierdzenie nabycia spadku nastąpiło na podstawie testamentu. Córka spadkodawczyni Ewa F. odrzuciła spadek, choć nie została powołane do dziedziczenia na podstawie tego testamentu. Wszystko odziedziczyła druga córka Magdalena C. W związku z tym syn Ewy, małoletni Mateusz F., wystąpił przeciwko ciotce Magdalenie C. o zachowek. W świetle Kodeksu cywilnego powinien on otrzymać dwie trzecie wartości udziału spadkowego, który by mu przypadał przy dziedziczeniu ustawowym, w innych zaś wypadkach – połowa wartości tego udziału (tj. zachowek). Sąd rozpatrujący sprawę powziął wątpliwości prawne, czy osobą uprawnioną do zachowku w rozumieniu art. 991 § 1 k.c., która jako zstępny byłaby powołana do spadku z ustawy, jest wnuk spadkodawcy jako dalszy zstępny, gdy dziecko spadkodawcy jako spadkobierca ustawowy odrzuciło spadek z ustawy. W tym przypadku nie ma spadkobiercy ustawowego, który mógłby spadek odrzucić. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego należy ogólnie uznać za słuszne, bowiem gdyby inaczej interpretować przepisy Kodeksu cywilnego w tym aspekcie, mogłoby to prowadzić do różnych komplikacji na tym tle, a nawet do nadużyć w postaci niedopuszczalnej swobody rozporządzania prawem do zachowku (np. spadkobiercy odrzucaliby spadek, aby ich dzieci mogły dziedziczyć więcej). Szerzej: *Zachowek nie dla wnuka, gdy jego matka była wydziedziczona*, https://www.prawo.pl/prawo/zachowek-nie-dla-wnuka-uchwala-sn,493033.html (data dostępu: 11.12.2025).

Akcentuje się, że skutki zawartej umowy o zrzeczenie się dziedziczenia rozciągają się tylko na tych zstępnych zrzekającego się, którzy w świetle przepisów o dziedziczenia ustawowym wstępowaliby w miejsce zrzekającego się, gdyby ten nie dożył otwarcia spadku (otrzymując to, co miało przypaść). W przypadku zawarcia umowy o zrzeczenie się dziedziczenia, jako że dotyczy ona tylko dziedziczenia ustawowego, nie ma przeszkód do tego, aby spadkodawca, po którym dany spadkobierca zrzekł się takiego dziedziczenia, powołał go do dziedziczenia po sobie na mocy testamentu. W takiej sytuacji taka osoba będzie dziedziczyć jako spadkobierca testamentowy, natomiast nie przywraca to jej statusu spadkobierca ustawowego, prawa do zachowku czy innych przysługujących spadkobiercy ustawowemu uprawnień[19].

W związku z tym należy też zastanowić się, czy zstępni wydziedziczonego zstępnego mają być może tylko prawo do zachowku na podstawie art. 1011 k.c., czy też na podstawie art. 931 § 2 k.c wstępują oni w prawa wydziedziczonego jako spadkobiercy ustawowi. Wątpliwe jest to, czy w przypadku wydziedziczenia uprawnionego do zachowku zstępnego przez testament negatywny, tzn. bez powołania w testamencie w miejsce wydziedziczonego innego spadkobiercy, zstępni wydziedziczonego mogą tylko na podstawie art. 1011 k.c. podnosić roszczenia o zachowek, czy też są powołani do spadku w charakterze spadkobierców ustawowych. Pominięcie ich w treści rozrządzenia testamentowego przemawia za przyjęciem, że wolą spadkodawcy nie było całkowite wyeliminowanie zstępnych wydziedziczonego z kręgu spadkobierców lub osób uprawnionych do zachowku. Gdyby negatywne skutki takiego rozrządzenia miały objąć konkretne osoby, testament zawierałby odpowiednie oświadczenie testatora w tym zakresie. Natomiast gdyby przyjąć, że spadkodawca nie wiedział w chwili sporządzania testamentu, iż wydziedziczony ma zstępnych, to skutki tej niewiedzy można spróbować ewentualnie ocenić przez pryzmat art. 945 § 1 pkt 2 k.c., normującego znaczenie tzw. błędu testatora.

W świetle art. 945 § 1 pkt 2 k.c. nieważny jest testament sporządzony pod wpływem błędu uzasadniającego przypuszczenie, że gdyby spadkodawca nie działał podvjego wpływem, nie sporządziłby testamentu tej treści. Należy zauważyć, że skutkiem przyjęcia, iż spadkodawca był w błędzie, o którym stanowi wskazany przepis, może być tylko stwierdzenie nieważności testamentu sporządzonego pod wpływem takiego błędu. Natomiast nie uzasadnia to dokonania ustaleń co do rzeczywistej woli spadkodawcy i przy tym stworzenia ewentualnych rozrządzeń testamentowych, których testator wyraźnie nie dokonał. Skutkiem błędu jest nieważność testamentu i bezprzedmiotowe są w tym przypadku dalsze rozważania co do rzeczywistej woli testatora. Zatem gdyby faktycznie uznać, że spadkodawca. sporządzając testament, nie wiedział o istnieniu zstępnych wydziedziczonego zstępnego, i potraktować ten błąd jako wadę oświadczenia woli, to należałoby stwierdzić, iż testament jest po prostu nieważny. Trudno natomiast jednoznacznie przyjąć, aby taka niewiedza uzasadniała przypuszczenie, że gdyby spadkodawca nie działał pod wpływem błędu, to sporządziłby testament o innej treści. Nie można z ewentualnej niewiedzy spadkodawcy o istnieniu zstępnych wydziedziczonego

[19] J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 2261–2263.

wywodzić, z powołaniem się na błąd w rozumieniu art. 945 § 1 pkt 2 k.c., że spadkodawca sporządziłby testament wyłączający od dziedziczenia również ich. Nie jest możliwe uzupełnienie treści testamentu o rozrządzenia, których wyraźnie w nim nie ma. Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale trafnie zatem stwierdził, że jeżeli testament negatywny (w tym testament, którego jedynym rozrządzeniem jest wydziedziczenie) nie zawiera innej treści, to wówczas należałoby przyjąć dziedziczenie według zasad ustawowych (z pominięciem wydziedziczonego). Zstępni wydziedziczonego zstępnego dojdą do spadku – w przypadku braku spadkobierców testamentowych, których przy wydziedziczeniu przez negatywny testament nie ma, jako spadkobiercy ustawowi (art. 931 § 2 k.c.). Decydująca jest wola testatora i nie powinno wywodzić się jej z innego źródła niż sam testament[20].

W doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym udział spadkowy przypadający wydziedziczonemu zstępnemu przypada jego zstępnym, gdyż wydziedziczony traci nie tylko uprawnienie do żądania zachowku, ale również przymiot spadkobiercy, czego skutkiem jest powołanie do tej części spadku zstępnych osoby wydziedziczonej, którzy dziedziczą z ustawy. Stanowisko te słusznie podzielił Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale. Podkreśla się jednak, że pogląd ten nie zasługuje w pełni na aprobatę. Jako argument przywołuje się m.in. wspomniany wcześniej art. 1011 k.c., który przyznaje zstępnym wydziedziczonego zstępnego ich własne indywidualne prawo do zachowku. Z kolei zgodnie z art. 931 § 2 k.c. jeżeli dziecko spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadał, przypada jego dzieciom w częściach równych. W przypadku śmierci faktycznej/prawnej zstępnego spadkodawcy należny mu udział w spadku powinien zatem co do zasady przypadać jego zstępnym. Jednakże wskazuje się na to, że wydziedziczony nie otrzymuje co do zasady jakiegokolwiek udziału w spadku i żyje w sensie prawnym, dlatego jego zstępni nie powinni dziedziczyć z ustawy.

Argumentuje się, że ustawodawca nie wyartykułował wyraźnie nigdzie w Kodeksie cywilnym, iż wydziedziczonego należy traktować tak, jakby nie dożył otwarcia spadku. Zauważa się, że jeżeli dochodzi do wydziedziczenia, które dla swojej ważności powinno zostać umieszczone w testamencie, to nie może nastąpić dziedziczenie zstępnych wydziedziczonego na podstawie ustawy, nawet wówczas, gdy dochodzi do sytuacji określonej w ramach art. 926 § 3 k.c. (tj. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych; dziedziczenie ustawowe co do części spadku następuje wówczas, gdy spadkodawca nie powołał do tej części spadkobiercy albo gdy którakolwiek z kilku osób, które powołał do całości spadku, nie chce lub nie może być spadkobiercą). Podkreśla się, że zstępny wydziedziczonego zstępnego albo jest powołany do dziedziczenia w testamencie (w którym został wydziedziczony jego wstępny), albo zostaje pominięty, co daje mu ewentualnie tylko możliwość skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 1011 k.c. Od woli spadkodawcy powinno zależeć, czy zstępny wydziedziczonego zstępnego będzie powołany do dziedziczenia po spadkodawcy.

---

[20] Zob. ibidem, s. 1967–1968; P. Księżak, *Spadkowe prawo...*; J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1985, s. 262–264; postanowienia SN: z 25 czerwca 2003 r., sygn. akt III CKN 366/01, Legalis i z 13 czerwca 2001 r., sygn. akt II CKN 543/00, OSNC 2002, Nr 2, poz. 14.

Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby zatem przyjąć, że tacy zstępni nie wstępują do spadku na zasadach ogólnych określonych w art. 931 k.c. Posiadają oni tylko „autonomiczne" prawo do zachowku. Przepis art. 1011 k.c. nie uprawnia do sięgnięcia *per analogiam* po art. 931 § 2 k.c., ani nie stanowi jego uzupełnienia. Niektórzy uważają, że w przypadku testamentu negatywnego zawierającego wydziedziczenie nie następuje klasyczne dziedziczenie ustawowe, ale dziedziczenie ustawowe zmodyfikowane testamentem. W związku z tym zstępni wydziedziczonego nie dziedziczą, a spadek przypada na rzecz wszystkich pozostałych spadkobierców tego samego stopnia pokrewieństwa. Stwierdza się, że wydziedziczenie zstępnego wyłącza od dziedziczenia cały szczep takiego wydziedziczonego. Podnosi się przy tym, że z kolei skutki np. niegodności dziedziczenia nie dotyczą (w przeciwieństwie do wydziedziczenia) zstępnych wyłączanego od dziedziczenia. Niegodność dziedziczenia nie wyłącza od dziedziczenia całego szczepu niegodnego dziedziczenia. Dlatego niektórzy przedstawiciele doktryny z powodów wskazanych powyżej wątpliwości glosowaną uchwałę oceniają krytycznie. Wydaje się jednak, że Sąd Najwyższy słusznie stwierdził, że jeżeli testament negatywny (w tym testament, którego jedynym rozrządzeniem jest wydziedziczenie) nie zawiera innej treści, wówczas należy przyjąć dziedziczenie według zasad ustawowych (z pominięciem wydziedziczonego). W miejsce wydziedziczonego wstępują jego zstępni zgodnie z art. 931 § 2 i art. 926 k.c. Przepis art. 1011 k.c. stanowi w pewnym sensie uzupełnienie art. 931 § 2 k.c.[21] W literaturze można spotkać się z poglądem, że w takich sytuacjach dalsi zstępni zmarłego dziedziczą „prawem zastępstwa" lub „prawem reprezentacji". Ta konwencja terminologiczna jest jednak poddawana różnego rodzaju krytyce. Należy bowiem zauważyć, że ci dalsi zstępni nie dochodzą do dziedziczenia jako „zastępcy" lub „reprezentanci" swojego wstępnego, który nie dożył otwarcia spadku po spadkodawcy lub jest tak traktowany. Nie wchodzą tu w sytuację prawną swojego wstępnego, ale posiadają swój własny tytuł do dziedziczenia i dochodzą do spadku bezpośrednio po spadkodawcy, a nie po swoim wstępnym.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 15 czerwca 2016 r. słusznie stwierdził, że art. 931 § 2 k.c. „(...) otwiera dzieciom zmarłego spadkodawcy bezpośrednią, własną drogą do dziedziczenia po jego rodzicach (dziedziczenie przez wnuków). Oznacza to, że przewidziane następstwo, w którym dzieci zmarłego wcześniej dziecka spadkodawcy wchodzą w miejsce swojego rodzica, powoduje, że zstępni zmarłego dziedziczą w istocie bezpośrednio po spadkodawcy. (...) Wnuki spadkodawcy w opisanej sytuacji dochodzą do spadku prawem własnym, bezpośrednio po spadkodawcy, a nie po swoim wstępnym, ponieważ ich dziedziczenie uzależnione jest od istnienia przesłanek dziedziczenia takiego zstępnego w stosunku do spadkodawcy, nie zaś względem swojego bezpośredniego przodka. Złożenie oświadczenia o odrzuceniu spadku po jego ojcu nie ma żadnego wpływu na dziedziczenie po dziadku (babci)". Natomiast na podstawie art. 1011 k.c. dalszemu zstępnemu spadkodawcy zachowek należy się niezależnie od tego, czy zalicza się on do kręgu hipotetycznych

[21] Zob. P. Księżak, *Spadkowe prawo*...; G. Wolak, op. cit., s. 63–65; A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 931; uchwała SN z 28 maja 1971 r., sygn. akt III CZP 5/71, Lex nr 1669395.

spadkobierców powołanych do spadku z ustawy. Wydziedziczenie zstępnego prowadzi do pozbawienia go zachowku bez wyłączenia dziedziczenia jego zstępnych na podstawie ustawy. Bezpośrednie skutki wydziedziczenia dotyczą osoby wydziedziczonego, a nie jego zstępnych. Można zatem uznać, że w przepisie art. 1011 k.c. wypowiedziano zatem – w odniesieniu do przypadków, w których spadkodawca w związku z wydziedziczeniem swojego zstępnego ustanowił spadkobiercą lub spadkobiercami inną osobę lub inne osoby – zasadę korzystną dla zstępnych wydziedziczonego zstępnego[22]. Należałoby więc stwierdzić, że dziedziczenie dalszych zstępnych spadkodawcy (wnuki, prawnuki) posiada charakter subsydiarny, ponieważ dochodzą do dziedziczenia wówczas, gdy ich przodek nie dożył otwarcia spadku albo jest w taki sposób traktowany. Dotyczy to sytuacji uznania spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia (art. 928 § 2), jego wydziedziczenia (art. 1008), odrzucenia przez niego spadku (art. 1020), zrzeczenia się przez niego dziedziczenia bez rozciągania skutków prawnych na jego zstępnych (art. 1049 § 2), a także wyłączenia go od dziedziczenia przez spadkodawcę mocą testamentu (negatywnego). W takich przypadkach sąd spadku bada z urzędu, czy spadkobiercy mają zstępnych i wzywa ich do udziału w sprawie jako spadkobierców ustawowych (art. 670 § 1 k.p.c.)[23].

Ustawodawca, aby rozwiać różne wątpliwości z tym związane i jednoznacznie rozstrzygnąć tę problematykę, jako postulat *de lega ferenda* powinien wziąć pod uwagę możliwość ewentualnego wprowadzenia do treści art. 1008 k.c. uregulowania w ramach § 2, że wydziedziczony zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku. Nadto należałoby się zastanowić, czy być może nie należałoby wprowadzić do Kodeksu cywilnego regulacji podobnej do art. 31 dekretu z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe. W świetle tego przepisu, jeżeli spadkodawca wyłączył w testamencie od dziedziczenia ustawowego swojego krewnego lub małżonka (w tym zstępnego), nie ustanawiając innej osoby spadkobiercą (testament negatywny), wyłączonego traktuje się tak, jakby nie żył w chwili otwarcia spadku; nie narusza to jednak praw spadkobiercy koniecznego do żądania zachowku.

Podobnie warto może rozważyć także wprowadzenie regulacji podobnej do art. 150 § 2 Prawa spadkowego z 1946 r. Trzeba bowiem odnotować, że art. 1011 k.c. dotyczy *stricte* uprawnienia zstępnych wydziedziczonego zstępnego tylko do ewentualnego roszczenia o zachowek. Należy rozróżniać wyłączenie od dziedziczenia w testamencie negatywnym od wydziedziczenia w klasycznym rozumieniu na podstawie art. 1008 k.c. Pozbawienie spadkobiercy ustawowego zachowku jest możliwe tylko na zasadach ogólnych. Wyłączenie od dziedziczenia w testamencie negatywnym pozostawia uprawnionemu prawo do zachowku, jeśli spełnia ku temu odpowiednie przesłanki.

---

[22] Szerzej: postanowienie SN z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 529/16, niepubl.; J. Kuźmicka-Sulikowska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., s. 1919–1920; A. Rojek, op. cit., s. 111–113; S. Kubsik, *Zachowek zstępnego wydziedziczonego zstępnego oraz jego wysokość*, „Rejent" 2012, nr 9, s. 88–90.

[23] Uchwała SN z 28 maja 1971 r., sygn. akt III CZP 5/71, Lex nr 1669395. Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że „udział spadkowy, który przypadałby wydziedziczonemu przez spadkodawcę dziecku, przypada zstępnym wydziedziczonego". Zob. także wyrok SA w Łodzi z 25 września 2014 r., sygn. akt I Aca 417/14, Legalis.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. Nr 60, poz. 328 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 795).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 468, 473).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 13 czerwca 2001 r., sygn. akt II CKN 543/00, OSNC 2002, Nr 2, poz. 14.
Postanowienie SN z 25 czerwca 2003 r., sygn. akt III CKN 366/01, Legalis.
Postanowienie SN z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt. III CZP 85/15, https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2085-15.pdf.
Postanowienie SN z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II CSK 529/16, niepubl.
Postanowienie SN z 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II CSK 57419, Legalis.
Uchwała SN z 28 maja 1971 r., sygn. akt III CZP 5/71, Lex nr 1669395.
Uchwała SN z 14 czerwca 1971 r., sygn. akt III CZP 24/71, OSNC 1972, Nr 2, poz. 23.
Uchwała SN z 10 kwietnia 1975 r., sygn. akt III CZP 14/75, OSNCP 1976, Nr 2, poz. 28.
Wyrok SA w Łodzi z 25 września 2014 r., sygn. akt I Aca 417/14, Legalis.
Wyrok SA w Poznaniu z 29 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa 572/14, Legalis.
Wyrok SN z 13 lutego 2004 r., sygn. akt II CK 444/02, OSP 2007, Nr 4, poz. 51.
Wyrok SN z 28 marca 2018 r., sygn. akt IV CNP 10/17, Legalis.

Literatura

Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Lex.
Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
Gwiazdomorski J., *Glosa do uchwały SN z 14.06.1971 r., III CZP 24/71*, „Nowe Prawo" 1972, nr 10.
Gwiazdomorski J., *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1985.
Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, 2015, Lex.
Kordasiewicz B. (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, Warszawa 2025.
Księżak P., *Spadkowe prawo – skutki wydziedziczenia zstępnego w razie niepowołania spadkobierców – uprawnienie zstępnego wydziedziczonego do zachowku. Glosa do uchwały SN z dnia 3 grudnia 2015 r., III CZP 85/15*, 2016, Lex.
Księżak P., *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012.
Kubsik A., *Zachowek zstępnego wydziedziczonego zstępnego oraz jego wysokość*, „Rejent" 2012, nr 9.

Mularski K., *Testament negatywny,* „Państwo i Prawo" 2021, nr 10.
Niezbecka E., *Skutki prawne testamentu negatywnego i wydziedziczenia,* „Rejent" 1992, nr 7–8.
Paliwoda R., *Skutki prawne wydziedziczenia w polskim prawie spadkowym,* „Przegląd Sądowy" 2013, nr 10.
Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088,* t. 2, 2020, Lex.
Pogonowski M., *Wydziedziczenie. Zarys problematyki,* „Rejent" 2005, nr 4.
Rojek A., *Wydziedziczenie i testament negatywny,* „Przegląd Sądowy" 2006, nr 9.
Wolak G., *O skutkach wydziedziczenia zstępnego spadkodawcy,* „Nowy Przegląd Notarialny" 2015, nr 4.
Załucki M., *Wydziedziczenie w prawie polskim na tle porównawczym,* Warszawa 2010.

Źródła internetowe

Kowalski W., *Wydziedziczenie wydziedziczeniu nierówne,* https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wydziedziczenie-wydziedziczeniu-nierowne,31678.html.
Testament negatywny – czym jest i jakie wywołuje skutki?, https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-testament-negatywny-czym-jest-i-jakie-wywoluje-skutki.
Zachowek nie dla wnuka, gdy jego matka była wydziedziczona, https://www.prawo.pl/prawo/zachowek-nie-dla-wnuka-uchwala-sn,493033.html.

Commentary on the resolution of the Civil Chamber of the Supreme Court dated December 3, 2015 (case No. II CZP 85/15) regarding the revocation or modification of a declaration of inheritance, i.e., Article 679 of the Code of Civil Procedure

Summary

The Supreme Court, in a case concerning the revocation or modification of a declaration of inheritance (Article 679 of the Code of Civil Procedure), after the Civil Chamber had ruled at a hearing on the legal issue raised by the Regional Court, which read as follows: "In a case concerning the confirmation of inheritance by a disinherited descendant, is the disinherited descendant treated as if he or she had not survived to the opening of the estate, and, consequently, does the inheritance share that would have accrued to the disinherited descendant accrue to his or her descendants?".

On December 3, 2015 (case No. III CZP 85/15), the Supreme Court adopted a resolution stating that the share of the estate that would have been allocated by law to the testator's child – who was disinherited by the testator – passes to the descendants of the disinherited descendant (i.e., the testator's grandchildren). This commentary focuses on the consequences of disinheriting a descendant when no heirs have been appointed to receive a share of the estate, i.e., the scope of inheritance by the descendants of

the disinherited descendant and the related issue of the legal status of the disinherited person. Uncertainties arise here regarding the composition of the statutory heirs when the decedent has disinherited a descendant and has named testamentary heirs only to a portion of the estate. In the case at hand, the Regional Court had doubts regarding the legal status of a disinherited person and the share of the estate to which they are entitled (related to the impact of a negative will and disinheritance on intestate succession). Against this backdrop, questions arise such as: what is the difference between a negative will/exclusion from inheritance and strict disinheritance (pursuant to Article 1008 of the Civil Code); is a person excluded in a negative will treated the same as a person who did not survive to the opening of the estate (which would result in exclusion from the circle of heirs and the lack of a right to a reserved share), or as a person entitled only to a reserved share; is it possible to deprive a statutory heir of their reserved share only under general rules (through disinheritance for the reasons listed in Article 1008 of the Civil Code); whether a negative will complies with current inheritance law; what is the legal status of the descendants of the disinherited person – are they heirs to the share of the estate that would have gone to the disinherited person had the disinheritance not occurred; in such a case, does the descendant of the disinherited descendant have a right only to a reserved share (Article 1011 of the Civil Code), or can he or she inherit as a statutory heir? The position expressed in the resolution is (in principle) correct; however, the manner in which this matter was resolved raises various doubts. The purpose of this commentary is therefore to provide an in-depth analysis of the thesis and reasoning of the resolution of the Civil Chamber of the Supreme Court dated December 3, 2015.

Keywords: inheritance law, civil law, negative will, disinheritance, compulsory share, Article 1011 of the Civil Code, inheritance

DOI: 10.31648/kpp.12989

Maria Bułajewska
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0009-0003-3258-6149
mariabulajewska@wp.pl

Kolegialny organ wykonawczy w powiecie i w województwie samorządowym

Wstęp

Sprawne i efektywne funkcjonowanie samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym w dużej mierze zależy od struktury oraz mechanizmów działania jego organów wykonawczych. W ramach niniejszego artykułu podjęto szczegółową analizę pozycji ustrojowej, jaką w polskim systemie administracji publicznej zajmują zarząd powiatu oraz zarząd województwa.

W pierwszej kolejności skupiono się na aspektach strukturalnych, rekonstruując skład i tryb powoływania zarządu powiatu, a także zadania i funkcjonowanie zarządu powiatu jako organu o charakterze *stricte* kolegialnym. W celu zapewnienia komplementarnego obrazu decentralizacji władzy publicznej, analogicznej korelacji autorka dokonała na poziomie regionalnym, badając procedurę wyboru i strukturę wewnętrzną zarządu województwa oraz szczegółowe kompetencje zarządu województwa w sferze zarządzania publicznego.

Ważną oś badawczą tej części opracowania stanowi ocena stabilności i trwałości lokalnych struktur władzy. W tym kontekście kluczowym elementem rozważań stała się odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa, realizowane m.in. poprzez instytucję wotum zaufania oraz absolutorium. Całość analizy, oparta na zaktualizowanych przepisach ustaw ustrojowych, służy weryfikacji tezy o dominującej roli kolegialnych organów wykonawczych w procesie kreowania i realizacji polityki lokalnej oraz regionalnej.

Skład i tryb powoływania zarządu powiatu

Koncepcja funkcjonowania powiatu samorządowego została pośrednio uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a konkretnie w art. 164 ust. 2, który stanowi, że inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa[1]. Z brzmienia tego artykułu wynika, że oprócz gminy powinna zostać utworzona przynajmniej jeszcze jedna jednostka samorządu regionalnego. Nie istnieje natomiast obowiązek powołania do istnienia drugiej obok gminy jednostki samorządu lokalnego. Najważniejszym kryterium tworzenia poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego jest zdolność do wykonywania zadań publicznych przez powstałe jednostki samorządowe. Z tego powodu utworzenie danego poziomu samorządu terytorialnego powinno zostać poprzedzone wieloaspektową analizą ekonomiczną, społeczną i geograficzną umożliwiającą udzielenie odpowiedzi na pytanie o przydatność i adekwatność tworzonego szczebla dla realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd. W obecnym stanie prawnym drugą jednostką samorządu lokalnego w Polsce jest powiat, natomiast w ramach samorządu regionalnego funkcjonuje województwo. Od 1998 r. struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa[2].

Tym samym bezspornie samorząd powiatowy jako taki nie jest obligatoryjną jednostką samorządu terytorialnego, a zatem w każdej chwili ustawodawca zwykły może zadecydować o jego likwidacji.

W odniesieniu do zagadnień stanowiących przedmiot analizy w niniejszym artykule należy jednoznacznie podkreślić, że z punktu widzenia formalnoprawnego jedynym organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Posiada on, podobnie jak rada, charakter kolegialny, co oznacza, że podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, działając w oparciu o zasadę kworum, która wymaga obecności co najmniej połowy ustawowego składu tego organu.

[1] Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[2] M. Safian, L. Bosek, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz,* t. 2, 2016, Legalis, komentarz do art. 164 ust. 2. Tym samym w ustawie zasadniczej nie została zrealizowana zapowiedź gwarancji konstytucyjnej dla drugiego poziomu organizacyjnego samorządu terytorialnego, deklarowana m.in. na I posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. „Jeszcze dalej szedł tzw. projekt poselski z 2 grudnia1994 r., który wpisywał do Konstytucji wszystkie trzy jednostki samorządu terytorialnego: województwo, powiat i gminę, zrównując je tym samym pod względem trwałości, raz, jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju (czego obecna Konstytucja nie czyni), dwa, jako jednostki samorządu terytorialnego. Ostatecznie poprzestano na redakcji art. 164 ust. 2, interpretowanego, jako zobowiązanie ustawodawcy do rozbudowy samorządu co najmniej o jednostkę regionalną, zaś inną lokalną tylko pod warunkiem utworzenia też regionalnej, tzn. nie było możliwe przeprowadzenie w 1998 r. tylko reformy powiatowej, konieczna była wojewódzka, która warunkowała powiatową" – tak: J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej,* cz. 2, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 11. s. 16, 19; I. Lipowicz, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997,* Wrocław 1998, s. 257. Zob. również S. Bułajewski, *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny,* [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej,* Lublin 2017, s. 93–108. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego uregulowane są w trzech ustawach: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 z późn. zm.).

Jak słusznie zauważyli przedstawiciele doktryny, „kolegialność zarządu powiatu ma m.in. na celu zapewnienia gminom znajdującym się w powiecie należytej reprezentacji, również w organie wykonawczym. W innym przypadku niektóre gminy mogłyby się poczuć zagrożone, że jednoosobowy organ wykonawczy nie uwzględnia należycie interesów na przykład jednej odległej gminy w powiecie, choć oczywiście wiele jest gmin leżących na terenie powiatów, które nie mają swojego przedstawiciela w zarządzie. Zarząd powiatu stanowi obligatoryjny organ wykonawczy powiatu, nie jest to więc wyłącznie organ wykonawczy rady. Wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Zasada ta pozwala na lepsze reprezentowanie interesów gmin w powiecie i zapobiega uprzywilejowaniu przez starostę jednej z nich – przykładowo tej, z której on pochodzi”[3].

Organ wykonawczy powiatu składa się z przewodniczącego (którym jest starosta), wicestarosty i pozostałych członków. Członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatami posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie powiatu następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia[4].

Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od trzech do pięciu osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Liczbę członków zarządu określa w statucie rada powiatu. Jeżeli zaś chodzi o większość w trakcie głosowania, to rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Również w głosowaniu tajnym rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu[5] na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Reguła ta została wprowadzona do ustawy powiatowej ustawą zmieniającą ustawy samorządowe z 11 kwietnia 2001 r. W pierwotnym brzmieniu w skład zarządu powiatu wchodził starosta oraz pozostali członkowie zarządu w liczbie od trzech do pięciu osób, w tym wicestarosta. Dlatego też zarząd powiatu mógł łącznie ze starostą liczyć nawet sześć osób[6].

Z treści ustawy wynika bezspornie, że rada powiatu dokonuje odrębnych wyborów zarówno starosty, wicestarosty, jak i pozostałych członków zarządu powiatu w głosowaniu tajnym i w związku z tym istnieje obowiązek podjęcia trzech oddzielnych uchwał. Skład imienny zarządu jest uzależniony od woli starosty, gdyż poza nim (wybieranym w głosowaniu tajnym na wniosek radnych) pozostali członkowie zarządu są wybierani

[3] Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego,* t. 2, Szczecin–Zielona Góra 1998, s. 92.

[4] Art. 26 ustawy o samorządzie powiatowym.

[5] Należy wskazać za Czesławem Martyszem na wadę legislacyjną art. 27 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ w przypadku wyboru starosty oraz wicestarosty, przy równoczesnym trzyosobowym składzie zarządu określonym przez statut powiatu, w skład zarządu wejdzie tylko jeden pozostały członek, a nie – jak stanowi ustawa – pozostali członkowie. Zob. C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz,* 2020, Lex, komentarz do art. 26.

[6] Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592.

na jego wniosek, co oznacza, że rada powiatu może głosować tylko na tych kandydatów, których przedstawił starosta[7].

Jeżeli rada powiatu nie wybierze starosty i zarządu w ustawowym terminie, ulega ona rozwiązaniu z mocy prawa, co oznacza automatyczne zakończenie jej kadencji. Konkretne konsekwencje braku wyboru starosty i zarządu regulują bezpośrednio artykuły 27, 29 oraz 31b ustawy o samorządzie powiatowym.

Kwestia stabilności pełnienia funkcji członka organu wykonawczego powiatu diametralnie różni się od pozycji jednoosobowego organu wykonawczego w gminie. Co oczywiste, wójta wybierają mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej w wyborach bezpośrednich, zaś członków zarządu powiatu – radni, którzy niemal w każdej chwili takiego członka ze składu organu wykonawczego mogą odwołać[8].

Zupełnie w innej formule organ wykonawczy powiatu działa w miastach na prawach powiatu (w tzw. powiatach grodzkich); tu organem wykonawczym nie jest zarząd, tylko prezydent miasta, który zarządza tą jednostką samorządową, wykonując jednocześnie obowiązki wójta oraz jednoosobowo zarządu powiatu (art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Prezydent miasta pełni także funkcję starosty, ale starostą nie jest. Dlatego też w powiecie ziemskim organ wykonawczy stanowi organ kolegialny, a w powiecie grodzkim – organ jednoosobowy.

Na marginesie warto dodać, że przez kilka lat było wiele wątpliwości, czy powiat grodzki to bardziej samorząd gminny, czy też powiatowy. Ostatecznie jednak kwestia dotycząca statusu miasta na prawach powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego została rozstrzygnięta wraz z wejściem w życie z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Odtąd, zgodnie z art. 2 pkt 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw[9], przyjęto, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Ustawa o samorządzie powiatowym (obecnie obowiązująca) w nowym brzmieniu art. 91–92 przewiduje, że obok tzw. powiatów ziemskich istnieją miasta na prawach powiatów (tzw. powiaty grodzkie)[10].

Zgodnie z treścią powyższej normy miastem na prawach powiatu jest: a) miasto, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyło więcej niż 100 tys. mieszkańców; b) miasto, które z dniem 31 grudnia 1998 r. przestało być siedzibą województwa, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu; c) miasto, któremu nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

---

[7] M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce, Założenia i realizacja,* Lublin 2011, s. 295.

[8] Tę kwestię szerzej ujęto w części *Odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa* niniejszego artykułu.

[9] Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

[10] S. Bułajewski, *Jednoosobowe i kolegialne organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego,* „Journal of Modern Science" 2024, nr 25(6), s. 167–168.

Co ciekawe, kwestie ustrojowe powiatu grodzkiego, takie jak: nazwa, skład, liczebność, powoływanie i odwoływanie organów powiatu, a także zasady sprawowania nadzoru, zostały uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym. Natomiast zadania, jakie wykonuje miasto na prawach powiatu, określone są w ustawie o samorządzie powiatowym[11].

Zadania i funkcjonowanie zarządu powiatu jako organu kolegialnego

Zgodnie z art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Są one wyznaczone w ten sposób, aby nie zapewniały dominacji zarządu nad radą i podkreślały podległość zarządu powiatu radzie powiatu[12]. W literaturze przedmiotu rozróżnia się funkcję projektodawczą oraz funkcję wykonawczo-zarządzającą organu wykonawczego powiatu. Funkcja projektodawcza zarządu nie oznacza, że jedynie zarząd jest uprawniony do przedstawiania projektów uchwał (mogą to robić również radni, komisje rady czy np. mieszkańcy). Zarząd przede wszystkim inspiruje prace rady powiatu, zapewniając jej jednocześnie fachowe wsparcie[13].

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań tych należy w szczególności[14]:

1) przygotowywanie projektów uchwał rady – w ramach tej kompetencji zarząd powiatu posiada tzw. inicjatywę uchwałodawczą. Choć rada powiatu jest organem stanowiąco-kontrolnym, to większość aktów prawnych (zarówno tych powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujących) powstaje w biurach starostwa pod okiem zarządu, a bardziej pod okiem kierowników referatów. W ramach procesu analitycznego zarząd analizuje potrzeby powiatu (np. konieczność zabezpieczenia wkładu własnego na budowę szkoły) i zleca radcom prawnym oraz urzędnikom przygotowanie projektu aktu prawnego. Z kolei w dziedzinie finansów zarząd bardzo często posiada wyłączne prawo do zgłaszania uchwał. Dotyczy to m.in. projektu budżetu powiatu oraz wieloletniej prognozy finansowej. Rada nie może uchwalić budżetu bez wcześniejszego projektu przygotowanego przez zarząd. Ponadto każdy projekt przesyłany pod obrady rady musi zawierać dokładne uzasadnienie prawne, skutki finansowe oraz opinie odpowiednich komisji merytorycznych;
2) wykonywanie uchwał rady – po podjęciu uchwały przez radę powiatu rola rady się kończy, a zaczyna działanie zarządu. Rada decyduje, co zrobić, a zarząd odpowiada, jak i kiedy to zrealizować. Niezależnie od realizowanych aktów rady zarząd

[11] Idem, *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu,* [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 259–273.

[12] Z. Gilowska i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP,* „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 1–2, s. 54–55.

[13] M. W. Sienkiewicz, op. cit., s. 298.

[14] Zob. również J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce,* [w:] M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok 2014, s. 332–333.

podejmuje własne uchwały wykonawcze lub upoważnia starostę do wydawania zarządzeń, które precyzują etapy realizacji woli rady;

3) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – punkt ten został wprowadzony, aby zsynchronizować działania powiatów z unijnymi i krajowymi strategiami rozwoju. Zarząd pełni swego rodzaju funkcję architekta przyszłości regionu. Do tych funkcji z pewnością można zaliczyć: planowanie strategiczne, w ramach którego organ wykonawczy powiatu opracowuje kluczowe dokumenty, takie jak np. strategia rozwoju powiatu, konsultacje społeczne, w ramach których zarząd ma obowiązek przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych przygotowanych projektów (z mieszkańcami, sąsiednimi gminami oraz organizacjami pozarządowymi): pozyskiwanie funduszy, dla których bazę stanowią poprawnie opracowane programy rozwoju, które z kolei są podstawą do aplikowania o wielomilionowe dotacje z funduszy europejskich i krajowych funduszy celowych;
4) gospodarowanie mieniem powiatu[15] – w ramach tej kompetencji starosta wraz z pozostałymi członkami zarządu podejmuje codzienne decyzje o oddaniu w najem, dzierżawę lub użyczenie lokali w budynkach powiatowych (np. na rzecz stowarzyszeń czy prywatnych gabinetów lekarskich w szpitalach), przygotowuje i przeprowadza przetargi na zbycie zbędnych nieruchomości, zarządza infrastrukturą poprzez m.in. nadzorowanie stanu technicznego dróg powiatowych, mostów, budynków szkół średnich, dbając o ich ubezpieczenie oraz bieżące remonty;
5) wykonywanie budżetu powiatu – jest to kluczowa kompetencja ekonomiczna. Zarząd musi dopilnować, aby pieniądze na bazie budżetu powiatu były wydawane zgodnie z prawem i celem. Organ wykonawczy decyduje m.in. o: uruchamianiu transz finansowych dla poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych, dokonywaniu przesunięć wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach jednego działu (oczywiście w ramach upoważnień otrzymanych od rady), spłacaniu raty kredytów i lokowaniu wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych;
6) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu – zarząd buduje politykę kadrową na najwyższym szczeblu menedżerskim w powiecie. Jest organem wykonującym czynności z zakresu prawa pracy wobec kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych. Zarząd ogłasza konkursy na te stanowiska, powołuje komisje konkursowe, zatwierdza ich wyniki i podpisuje umowy o pracę. Ponadto ma prawo kontrolować pracę tych menedżerów, dyrektorów i przyznawać im nagrody roczne, a w przypadku rażących zaniedbań – odwołać ich ze stanowiska przed końcem kadencji lub rozwiązać umowę;
7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego – starostwo powiatowe to urząd, przy pomocy którego zarząd i starosta wykonują swoje

[15] Przykładem takiej regulacji jest art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399), zgodnie z którym organem reprezentującym powiat w sprawach gospodarowania jego mieniem (w tym nieruchomościami) jest zarząd powiatu.

zadania. To zarząd decyduje o wewnętrznej strukturze urzędu. Przykładowo poprzez regulamin organizacyjny organ wykonawczy powiatu tworzy, łączy lub likwiduje konkretne wydziały (np. wydział komunikacji, wydział architektoniczno-budowlany, wydział geodezji, wydział oświaty i zdrowia).

W realizacji powyższych zadań zarząd podlega wyłącznie swojej radzie (art. 32 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). W przypadkach niecierpiących zwłoki zarząd jako organ kolegialny może wydawać przepisy porządkowe, wyręczając w tym zakresie radę powiatu. Tego typu przepisy podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Podobnie jak przepisy porządkowe wydawane przez wójta, tracą one moc w razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu (art. 42 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym). Co oczywiste, zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

Jeżeli zaś chodzi o funkcjonowanie zarządu powiatu, to opiera się ono na zasadzie kolegialności, co oznacza, że decyzje są podejmowane wspólnie, a nie jednoosobowo[16].

Jeśli chodzi o tryb pracy i posiedzenia zarządu, to zarząd powiatu nie pracuje w sposób ciągły jak typowy urząd – jego kluczowe decyzje zapadają podczas formalnych posiedzeń, które zwołuje i prowadzi starosta (w razie nieobecności – wicestarosta) w miarę potrzeb, najczęściej raz, a czasami dwa razy w tygodniu. Oczywiście osobą, która ustala porządek obrad, jest starosta, co nie wyklucza aktywności pozostałych członków zarządu. Każdy członek zarządu może wnioskować o wprowadzenie nowego punktu pod dyskusję. Posiedzenia zarządu są zazwyczaj jawne, a to oznacza, że mieszkańcy mają prawo wstępu do sali obrad, a z każdego spotkania sporządza się oficjalny protokół.

Z kolei jeśli chodzi o podejmowanie przez zarządu uchwał czy też innych rozstrzygnięć, to organ ten wyraża swoją wolę i podejmuje decyzje poprzez uchwały. Aby jakakolwiek decyzja (uchwała) weszła w życie, musi zostać przegłosowana zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy składu. Wszystkie te ustalenia są spisywane w formie oficjalnych uchwał[17].

Co oczywiste, zarząd[18] jest organem, który nie podejmuje jedynie uchwały, ale nadaje kierunek i wydaje polecenia, choć sam nie zajmuje się tzw. papierkową robotą. Do dyspozycji ma starostwo powiatowe, czyli urząd pełen urzędników, ekspertów

[16] Co istotne, starosta, choć stoi na czele zarządu, to i tak ma w nim tylko jeden głos.

[17] Zgodnie z art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu. Tym samym to każdorazowo rada powiatu w statucie określi szczegółowy tryb i zasady podejmowania uchwał przez organ wykonawczy powiatu. Przykładowo w statucie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Mrągowskiego (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, poz. 5475) w § 90 ust. 2 postanowiono, że oprócz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zarząd może podejmować inne uchwały zawierające w szczególności: opinie, oceny i stanowiska zarządu.

[18] Poszczególnym członkom zarządu często przypisuje się nadzór nad konkretnymi obszarami (np. jeden członek zarządu odpowiada za oświatę i kulturę, inny za infrastrukturę drogową a jeszcze inny za zdrowie). Ściśle współpracują oni z dyrektorami/naczelnikami odpowiednich wydziałów w starostwie. W skład organu wykonawczego powiatu mogą wchodzić również osoby, dla których jest to normalna praca zawodowa (członkowie etatowi, pobierający pensję) oraz osoby, które łączą to z inną pracą zarobkową (członkowie nieetatowi, otrzymujący diety).

i prawników (najczęściej radców prawnych). To oni przygotowują dla zarządu analizy, piszą projekty uchwał, dokumentów i technicznie realizują podjęte decyzje (np. organizują przetargi).

Procedura wyboru i struktura wewnętrzna zarządu województwa

Zarząd województwa to z kolei jedyny organ wykonawczy, jaki może funkcjonować w ramach samorządu województwa, a więc – podobnie jak zarząd powiatu – jest organem kolegialnym[19] i działa na zasadzie kworum.

W skład zarządu województwa, liczącego pięć osób, wchodzi marszałek województwa (jako jego przewodniczący), wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. O liczbie wicemarszałków decyduje statut województwa (art. 31 ustawy o samorządzie województwa).

Warto podkreślić, że zarząd powiatu może być wybrany zarówno z radnych powiatowych, jak i z osób, które w radzie powiatu nie zasiadają, jednak taka sytuacja ma miejsce niezwykle rzadko. Ustawa ponadto w żaden sposób nie określa warunków stawianych członkom zarządu co do ich wykształcenia, stażu pracy, wieku czy innych cenzusów. Jedyne warunki na tle ustawowym są określone w art. 26 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawa natomiast nie zakazuje wprowadzenia takich wymogów w akcie prawnym, jakim jest statut powiatu[20].

Jeżeli chodzi o zadania, to zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 41 ust. 1 art. 31 ustawy o samorządzie województwa). Podobnie jest w przypadku zarządu powiatu – ustawa wprowadza także i tutaj domniemanie kompetencji na rzecz zarządu i jedynie przykładowo wymienia najważniejsze zadania należące do tego organu[21].

W ustawie o samorządzie województwa nie została jednak ustanowiona podległość zarządu województwa sejmikowi. Zasady wyboru przewodniczącego zarządu w powiecie i województwie, a także pozostałych członków są identycznie określone w ustrojowych ustawach samorządowych. Starosta i marszałek są wybierani przez radę (sejmik)[22] bezwzględną większością ustawowego składu tego organu, w głosowaniu tajnym, w terminie

[19] W debacie publicznej od lat podnoszona jest jednak propozycja zmiany składu i sposobu wyłaniania organu wykonawczego województwa. Szczególnie popularna jest w tym przypadku forsowana przez niektóre środowiska idea zastąpienia (również w powiecie) organu kolegialnego przez organ jednoosobowy, jak i wyłanianie go w powszechnych wyborach bezpośrednich. Zob. K. Skotnicki, *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane,* [w:] K. Skotnicki, K. Wlaźlak (red.), *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina,* Łódź 2015, s. 64.

[20] J. Drozd, *Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie,* „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2025, nr 3, s. 39.

[21] Problematyka zadań zarządu województwa będzie przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

[22] Ustawodawca nie wskazuje na to, kto ma zgłaszać kandydaturę starosty, dlatego też takie uprawnienie przysługuje każdemu radnemu, łącznie z radnym, który będzie ubiegał się o wybór na starostę, oraz grupie radnych, komisji stałej (jeżeli takowa została już przez radnych powołana) czy też klubowi radnych. Sposób zgłaszania starosty może natomiast zostać uregulowany w statucie danego powiatu.

trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Wicemarszałkowie oraz pozostali członkowie zarządu są wybierani na wniosek przewodniczącego zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym[23]. Oznacza to, że zarząd województwa formowany jest dwustopniowo, przy czym zawsze najpierw należy wybrać marszałka województwa, ponieważ tylko jemu przysługuje kompetencja do wskazania pozostałych współpracowników.

Tym samym zarząd województwa, podobnie jak zarząd powiatu, ma charakter autorski (art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 32 ustawy o samorządzie województwa). Zarząd województwa działa od momentu jego wyboru do dnia wyboru nowego zarządu przez nowo wybrany sejmik. W ten sposób kadencja zarządu jest powiązana z kadencją organu stanowiącego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której nie przeprowadza się wyborów przedterminowych do tego organu (art. 42 ustawy o samorządzie województwa).

Oczywiście podobnie jak w powiecie, zarząd jako organ kolegialny podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał w drodze głosowania, które zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 31 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa). Co ciekawe, tylko na szczeblu województwa ustawodawca wprowadził zasadę, która ma przeciwdziałać niebezpieczeństwu, że przy podejmowaniu uchwały liczba głosów za i przeciw będzie taka sama. W takiej sytuacji rozstrzyga głos marszałka, który posiada dodatkowy głos, co pozwoli uzyskać przewagę przez stronę, po której stał marszałek (art. 31 ust. 5 ustawy o samorządzie województwa).

Nie można także zapomnieć, że podejmowane przez zarząd województwa rozstrzygnięcia wymagają pomocy wyspecjalizowanych osób czy też komórek działających w ramach urzędu marszałkowskiego. Należy pamiętać, że w codziennych pracach zarząd wspierają urzędnicy, których status uregulowany jest prawnie. Przykładowo skarbnik województwa uczestniczy w niemal wszystkich posiedzeniach zarządu z głosem doradczym i kontrasygnuje decyzje finansowe. Z kolei sekretarz województwa koordynuje pracę urzędu marszałkowskiego, dba o sprawną organizację urzędu i nie będąc członkiem zarządu, odpowiada za pion administracyjny.

Ponadto, niezależnie od kolegialności działań zarządu województwa, w ramach jego struktury wewnętrznej marszałek przydziela poszczególnym członkom zarządu konkretne obszary odpowiedzialności (np. ochrona zdrowia, infrastruktura, kultura, promocja, sport). Członkom tym (etatowym członkom zarządu) podlegają odpowiednie jednostki organizacyjne oraz departamenty urzędu marszałkowskiego, do których należą m.in.: departament organizacyjny departament budżetu i dalej departamenty merytoryczne (np. edukacji, zdrowia, geodezji, gospodarki przestrzennej) oraz kancelaria marszałka, która służy bezpośrednio do obsługi jego samego[24].

[23] Bezwzględna większość głosów, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, „oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się". Zob. uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.

[24] Zarząd Województwa Podlaskiego, https://podlaskie.eu/urzad/zarzad/zarzad-wojewodztwa-podlaskiego.html (data dostępu: 15.05.2026).

Kompetencje zarządu województwa

Podstawowa różnica między zarządem województwa a organami wykonawczymi w gminie i w powiecie ujawnia się w relacji łączącej te podmioty z odpowiednimi organami stanowiącymi. Na szczeblu samorządowego województwa wprowadzono bowiem zasadę domniemania kompetencji na rzecz zarządu województwa, nie zaś sejmiku województwa. W efekcie konieczną przesłanką ewentualnego wykonywania zadań przez sejmik jest istnienie wyraźnej podstawy ustawowej wskazującej ten właśnie organ samorządu wojewódzkiego jako właściwy dla danej sprawy. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi zaś, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu wojewódzkiego niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że jeżeli istnieją zadania samorządu województwa niezastrzeżone dla sejmiku województwa lub wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, to ich wykonawcą jest zarząd województwa[25].

Przechodząc zaś do konkretnych zadań, należy wyraźnie podkreślić, że ustawa o samorządzie województwa wskazuje jedynie na przykładowe zadania zarządu województwa należące do samorządu województwa (nie jest to więc lista zamknięta), niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
2) gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
3) przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
4) przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, audytu krajobrazowego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie;

4a) monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

5) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
6) kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
7) uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego[26].

[25] Por. wyrok WSA z 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 380/10, Legalis; wyrok WSA z 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 751/16, Legalis.

[26] Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych – art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Na potrzeby niniejszego artykułu warto scharakteryzować (oczywiście bardzo skrótowo) trzy – zdaniem autorki najważniejsze – zadania zarządu województwa:

1) wykonywanie uchwał sejmiku województwa;

2) wykonywanie budżetu województwa;

3) gospodarowanie mieniem województwa.

Ad 1. Odnośnie do zadania, polegającego na wykonywania uchwał sejmiku, zarysowała się różnica poglądów co do tego, czy możliwe jest powierzenie tej czynności także innemu podmiotowi niż zarząd. Należy zgodzić ze stanowiskiem, które „jako regułę traktuje wykonywanie uchwał sejmiku przez organ wykonawczy województwa, dopuszczając jednak, by w pewnym zakresie wynikającym m.in. z potrzeby uniknięcia sprzeczności między celem uchwały a jej wykonaniem przez zarząd, wykonanie uchwały powierzano innemu niż on podmiotowi – np. przewodniczącemu sejmiku województwa w odniesieniu do uchwały regulującej wynagrodzenie marszałka województwa czy komisji rewizyjnej w zakresie podjęcia przez nią działań kontrolnych wobec zarządu”[27].

Gdy chodzi o wykonywanie przez zarząd uchwał sejmiku województwa, to ustawodawca nie przesądził charakteru tej czynności, tj. nie podał sposobu wdrażania przez zarząd w życie zawartej w uchwałach regulacji. Wobec tego ustalenie tej kwestii leży w gestii zarządu województwa poprzez określenie, jakie środki finansowe i rzeczowe są niezbędne do wykonania danej uchwały, a także wskazanie na sposób i harmonogram jej realizacji. Z oczywistych względów organ wykonawczy województwa nie jest w stanie osobiście wykonywać każdej uchwały sejmiku, dlatego w celu realizacji nałożonych na nią zadań i obowiązków powinien wskazać także osoby, którym faktycznie zostaje powierzone ich wykonanie, co nie zwalnia jednak zarządu z ogólnej odpowiedzialności za proces realizacji danej uchwały[28]. Niezależnie od faktu zlecenia określonych zadań innym osobom ogólna odpowiedzialność za realizację uchwały nadal spoczywa na zarządzie województwa. Jeśli tylko przepisy szczególne nie ograniczają zarządu województwa w jego funkcji wykonawczej, wówczas wyłącznie do niego należy ustalenie sposobu realizacji uchwały sejmiku województwa. Sejmik nie może zatem związać treścią uchwały zarządu co do sposobu jej wykonania, gdyż jest to jego suwerenne uprawnienie. Może natomiast weryfikować osiągnięcie przez zarząd założonego uchwałą celu, dając wyraz swojej aprobaty lub braku akceptacji dla działalności zarządu przede wszystkim w ramach procedur: udzielania mu absolutorium lub wotum zaufania bądź podejmując działania zmierzające do podjęcia uchwały w sprawie odwołania zarządu z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania[29].

Ad 2. Kolejnym zadaniem nałożonym na zarząd województwa przez ustawodawcę jest wykonywanie budżetu. Rola organu wykonawczego województwa wiąże się z budżetem, jednak jest znacznie szersza i wykracza poza samo jego wykonywanie, co wynika zarówno z przepisów ustawy o samorządzie województwa, jak i z przepisów ustawy

[27] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2018, s. 567.

[28] Zob. wyrok WSA z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09, Legalis; postanowienie NSA z 8 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1189/10, Legalis; wyrok WSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1513/16, Legalis.

[29] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2019, Legalis.

o finansach publicznych. Wyłącznie do zarządu należy bowiem prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym czy uchwały o zmianie uchwały budżetowej (art. 60 ustawy o finansach publicznych). Zarząd województwa odpowiada także za prawidłową gospodarkę finansową województwa i jemu tylko przysługuje prawo: a) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez sejmik województwa; b) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez sejmik województwa; c) dokonywania wydatków budżetowych; d) zgłaszania propozycji zmian w budżecie województwa; e) dysponowania rezerwami budżetu województwa; blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą[30]. Istotę wykonywania budżetu oddaje ponadto norma przewidziana w art. 247 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc, że zarząd (w naszym wypadku zarząd województwa) sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd nie może powierzyć wykonywania budżetu innej osobie, gdyż są to kompetencje organu, a nie kierownika urzędu związane z kierowaniem bieżącymi sprawami województwa[31].

Ad 3. Ostatnim z istotniejszych zadań przynależnych zarządowi województwa jest gospodarowanie mieniem województwa, czyli zarządzanie (administrowanie) nim, dbanie o jego stan, rozporządzanie. Definicja mienia województwa została określona w art. 47 ustawy o samorządzie województwa i stanowi, że w granicach tego pojęcia mieści się własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo oraz mienie innych wojewódzkich osób prawnych. Jeżeli zaś chodzi o sposób nabywania mienia województwa, zarządzanie nim i dysponowanie jego składnikami, kwestie te zostały uregulowane głównie w art. 47–51 ustawy o samorządzie województwa. Należy jednak pamiętać, że ustawa o samorządzie województwa nie jest jedynym aktem prawnym regulującym zadania zarządu województwa w dziedzinie gospodarowania mieniem. Nie można zapomnieć, że na regulacje odnoszące się do tej materii składają się także przepisy prawa materialnego, np. ustawa o gospodarce komunalnej[32] czy ustawa o gospodarce nieruchomościami[33].

Zarząd gospodaruje mieniem województwa w zakresie zwykłego zarządu bez konieczności uzyskiwania zgody sejmiku województwa. Wyjątki od tej reguły wprowadza jednak art. 18 pkt 19 ustawy o samorządzie województwa, zastrzegając w wymienionych w nim przypadkach właściwość sejmiku w sprawach majątkowych województwa. Sejmik, stanowiąc o tego rodzaju kwestiach, musi jednak pamiętać, by nie przekroczyć swoich uprawnień. Inne wyjątki w tym względzie mogą ponadto wynikać z ustaw szczególnych. Przykładowo art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że sejmik województwa w określonych warunkach może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych.

[30] Ibidem, komentarz do art. 70 ustawy o samorządzie województwa.

[31] Por. wyrok WSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, Legalis; uchwała RIO z 24 lutego 2016 r., sygn. akt 4/342/2016, Legalis.

[32] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

[33] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399).

Odpowiedzialność polityczna i tryb odwoływania zarządu powiatu i zarządu województwa

Ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa nie łączą funkcjonowania zarządu z kadencją rady powiatu (sejmiku województwa), nie wprowadzają zatem kadencyjności – jak w przypadku wójta, chociaż *de facto* jest to organ kadencyjny, ale kadencja ta ma inny wymiar niż kadencja wójta. Rada powiatu (sejmik województwa) wybiera zarząd w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Z tych przyczyn kadencja zarządu rozpoczyna się od wyboru go przez radę (sejmik) i działa on po upływie kadencji rady (sejmiku) do dnia wyboru nowego zarządu[34]. W ten sposób wprowadzona została zasada ciągłości (nieprzerywalności) funkcjonowania zarządu i jego przewodniczącego[35]. W czasie tak wskazanej kadencji zarząd powiatu (województwa) może zostać odwołany przez organ, który go powołał, w trybie i na zasadach określonych w ustawach.

Do głównych instrumentów kontroli, które skutkują odpowiedzialnością polityczną zarządu powiatu lub województwa, należą instytucje wotum zaufania oraz absolutorium. Pierwszy z nich wiąże się z obowiązkiem corocznego przedstawiania przez zarząd raportu o stanie danej jednostki samorządu, będącego podsumowaniem działalności za rok poprzedni. Po przeprowadzeniu obligatoryjnej debaty nad tym dokumentem rada lub sejmik podejmuje uchwałę o udzieleniu bądź nieudzieleniu zarządowi wotum zaufania.

Konsekwencją decyzji odmownej może być wszczęcie procedury odwołania całego zarządu lub poszczególnych jego członków. Z kolei poprzez instytucję absolutorium rada powiatu lub sejmik województwa dokonuje corocznej oceny sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu. W tym przypadku podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Sprawa ta musi zostać rozpatrzona na specjalnej sesji, po uprzednim zapoznaniu się z opinią regionalnej izby obrachunkowej.

Podsumowując, przyczyną odwołania zarządu może być:

1) nieudzielenie mu absolutorium; 2) nieudzielenie przez radę powiatu (sejmik województwa) wotum zaufania; 3) odwołanie starosty (marszałka województwa)[36] lub złożenie przez niego rezygnacji[37], co jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego

---

[34] E. Ura, *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 14–15.

[35] Por. wyrok NSA w Łodzi z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Łd 2686/94, „Wspólnota" 1996, nr 48, s. 26; szerzej: C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 252, komentarz do art. 28.

[36] Zgodnie z art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie województwa sejmik województwa może odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu sejmiku. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Analogicznie unormowanie przewiduje również ustawa o samorządzie powiatowym w art. 31 ust. 1 ust. 2.

[37] W przypadku złożenia rezygnacji przez marszałka województwa jej przyjęcie następuje zwykłą większością głosów.

zarządu lub złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu (województwa)[38]. W takim przypadku rada powiatu (sejmik województwa) dokonuje wyboru nowego zarządu w terminie trzech miesięcy od dnia odwołania lub przyjęcia rezygnacji[39]. Odwołany zarząd pełni dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu. Ponadto ustawa przewiduje jeszcze możliwość rozwiązania zarządu powiatu (województwa) przed upływem kadencji. Następuje to w trybie działań nadzorczych.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 84 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, w razie gdy powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (województwa), wojewoda wzywa radę powiatu (sejmik województwa) do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu (województwa). W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu jego funkcje pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Również w przypadku skorzystania przez Sejm z uprawnień nadzorczych określonych w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP[40] i rozwiązania rady powiatu (sejmiku województwa) zarząd zostaje rozwiązany z mocy prawa. Rozwiązanie rady powiatu (sejmiku) jest bowiem równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu powiatowego (samorządu województwa).

Do rozwiązania zarządu powiatu (województwa) dochodzi też z mocy prawa, tj. na podstawie art. 390 Kodeksu wyborczego – w razie zmian w podziale terytorialnym państwa. Członkowie zarządu nie składają ślubowania, które uzależniałoby objęcie przez nich obowiązków[41].

Podsumowanie

W niniejszym artykule zanalizowano[42] konstrukcję ustrojową oraz mechanizmy funkcjonowania kolegialnych organów wykonawczych na szczeblu ponadgminnym – zarządu powiatu oraz zarządu województwa. Swój wywód autorka oparła na szczegółowej analizie przepisów Konstytucji RP z 1997 r. (w szczególności art. 164 ust. 2) oraz właściwych ustaw ustrojowych, wykazując odmienność tych struktur od jednoosobowych organów wykonawczych stopnia podstawowego.

[38] Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa (analogicznie art. 31a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym) niepodjęcie uchwały, o której mowa w ust. 2 art. 38 ustawy o samorządzie województwa, jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja sejmiku województwa, o której mowa w ust. 2 art. 38 ustawy o samorządzie województwa.

[39] Oczywiście jeżeli wniosek o odwołanie marszałka województwa (starosty), co skutkuje w konsekwencji odwołaniem całego zarządu województwa (powiatu), nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania – zob. art. 37 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

[40] „Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy".

[41] E. Ura, op. cit., s. 16.

[42] Artykuł stanowi prezentacje analiz autorki, podjętych podczas pisania pracy magisterskiej.

Dowiedziono, że trójszczeblowy model samorządu w Polsce ma charakter fakultatywny, a istnienie powiatu i województwa zależy od ustawowych kryteriów celowości, sprawności oraz wieloaspektowych analiz ekonomiczno-społecznych. Na poziomie powiatu ziemskiego i województwa władzę wykonawczą powierzono organom ściśle kolegialnym, co stanowi systemową gwarancję zrównoważonej reprezentacji interesów lokalnych i regionalnych. Wyjątek od tej zasady stanowią miasta na prawach powiatu, gdzie z mocy prawa wprowadzono jednoosobowy organ wykonawczy w osobie prezydenta miasta. Procedura kreacji obu zarządów opiera się na tożsamym, dwustopniowym i autorskim modelu wyboru.

W pierwszej kolejności organ stanowiący (rada lub sejmik) wybiera przewodniczącego (starostę lub marszałka) bezwzględną większością głosów, a następnie – wyłącznie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu zwykłą większością. Taka konstrukcja zapewnia przewodniczącemu suwerenność w doborze współpracowników, łącząc jednocześnie byt polityczny całego gremium z jego osobą. Ponadto na szczeblu województwa ustawodawca wprowadził unikalną instytucję głosu rozstrzygającego marszałka (*casting vote*) w celu zapobiegania patom decyzyjnym.

W sferze kompetencyjnej kluczowa różnica ustrojowa przejawia się w relacji między organem stanowiącym a wykonawczym. O ile zarząd powiatu działa w warunkach wyraźnej podległości radzie, o tyle na szczeblu regionalnym wprowadzono ogólne domniemanie kompetencji na rzecz zarządu województwa (art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). W sferze zadaniowej oba organy realizują funkcje projektodawcze (z wyłącznością w sferze budżetowej i finansowej) oraz wykonawczo-zarządzające, obejmujące gospodarkę mieniem, programowanie polityki rozwoju, nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi oraz autonomię kadrowo-organizacyjną (uchwalanie regulaminów urzędów). W działaniach tych zarządy wspierane są przez wyspecjalizowany aparat urzędniczy (starostwa i urzędy marszałkowskie), w tym przez sekretarzy i skarbników.

Ostatnim kluczowym elementem analizy była odpowiedzialność polityczna i reżim trwałości mandatu. Zarządy nie posiadają sztywno określonej kadencji; działają w oparciu o zasadę ciągłości władzy od momentu wyboru do czasu wyłonienia nowego składu przez kolejną radę lub sejmik. Instrumentami bieżącej kontroli politycznej są coroczne procedury wotum zaufania (powiązane z raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego) oraz absolutorium (ocena wykonania budżetu), których negatywny wynik uruchamia procedurę odwoławczą.

Artykuł zakończono analizą nadzwyczajnych trybów rozwiązywania zarządów, realizowanych w ramach nadzoru państwowego przez Prezesa Rady Ministrów (w przypadku powtarzającego się naruszania prawa) lub z mocy prawa w razie rozwiązania organu stanowiącego przez Sejm RP, co stanowi wyraz systemowej równowagi władz.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 399).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 8 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1189/10, Legalis.

Uchwała RIO z 24 lutego 2016 r., sygn. akt 4/342/2016, Legalis.

Uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.

Wyrok NSA w Łodzi z 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Łd 2686/94, „Wspólnota" 1996, nr 48.

Wyrok WSA z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 1011/09, Legalis.

Wyrok WSA z 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 380/10, Legalis.

Wyrok WSA z 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, Legalis.

Wyrok WSA z 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 751/16, Legalis.

Wyrok WSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1513/16, Legalis.

Literatura

Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998.

Bułajewski S., *Jednoosobowe i kolegialne organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, „Journal of Modern Science" 2024, nr 25(6).

Bułajewski S., *Odmienność ustrojowa rady w mieście na prawach powiatu*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.

Bułajewski S., *Samorząd powiatowy w Polsce – czy potrzebny*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, 2020, Lex.
Drozd J., *Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2025, nr 3.
Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2019, Legalis.
Gilowska Z. i in., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 1–2.
Matwiejuk J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, Białystok 2014.
Ofiarski Z., Mokrzyc M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 2, Szczecin–Zielona Góra 1998.
Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, 2016, Legalis.
Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.
Skotnicki K., *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane*, [w:] K. Skotnicki, K. Wlaźlak (red.), *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, Łódź 2015.
Stępień J., *Samorząd w ustawie zasadniczej*, cz. 2, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 11.
Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

Zarząd Województwa Podlaskiego, https://podlaskie.eu/urzad/zarzad/zarzad-wojewodztwa-podlaskiego.html.

Collective executive body in the powiat and self-governing voivodeship

Summary

The article analyses the institutional design of collective executive bodies – the powiat and voivodeship boards. Drawing upon Article 164 of the Constitution, it demonstrates that Poland's three-tier self-government model is optional, and executive power is vested in collective bodies to guarantee balanced interest representation. Both boards rely on a two-stage, "author-driven" selection model, where the legislative body elects the chairman first, and then the remaining members upon their sole motion. In terms

of competence, the key difference lies in the presumption of competence favoring the voivodeship board, whereas the powiat board exhibits stronger subordination to its council. The mandate's stability is based on the principle of government continuity, monitored through annual votes of confidence and discharge procedures. The checks and balances system is completed by extraordinary modes of dissolution.

Keywords: executive body, territorial self-government, powiat board, voivodeship board, powiat, self-governing voivodeship

DOI: 10.31648/kpp.12988

Kinga Chamik
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0000-6798-5666
kingachamik@wp.pl

Mafia idzie na wojnę – współpraca USA z mafią podczas II wojny światowej

Wstęp

W czasie II wojny światowej w skład koalicji aliantów weszło łącznie kilkadziesiąt państw. Jej członkami były państwa, takie jak: Wielka Brytania, Francja, USA, Polska, i... mafia. O tym ostatnim, kontrowersyjnym historia milczy. Tymczasem mafia miała swój udział w ostatecznym wyniku wojny, który z kolei analogicznie wpłynął na nią samą. Wsparcie udzielone wywiadowi USA przyniosło wytchnienie amerykańskim bossom, ściganym w latach 30. Wojna okazała się być również zbawienna dla sycylijskiej Cosa Nostry[1], z czego skutkami południe Włoch mierzy się do dziś[2].

Już na wstępie należy wyraźnie podkreślić niejednoznaczność współpracy służb USA ze światem przestępczym. Na temat ten powstały liczne teorie spiskowe. Pojawienie się takich niejasności, a niekiedy wręcz rozbieżności, zdaje się być jednak nieuniknione. Kolejną trudność stanowi niedostępność dokumentów dotyczących tej współpracy, która uniemożliwia ich bezpośrednią analizę. Niemniej jednak fakt ten został potwierdzony w ogólnodostępnym oficjalnym raporcie Herlandsa, który na żądanie marynarki wojennej USA pozostawał utajniony przez kolejne dwie dekady po jego sporządzeniu[3].

[1] Cosa Nostra to organizacja typu mafijnego pochodząca z Sycylii. Zob. Europol, *Treat assessement. Italian organised crime*, Haga 2013, s. 12–13, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/italian_organised_crime_threat_assessment_0.pdf (data dostępu: 25.03.2026).

[2] J. Dickie, *Cosa Nostra. A history of the Sicilian mafia*, Nowy Jork 2004, s. 189.

[3] T. Brooks, *Naval Intelligence and the mafia in Word War II*, NCISA History Project, https://ncisahistory.org/wp-content/uploads/2017/08/Naval-Intelligence-and-the-Mafia-in-World-War-II.pdf (data dostępu: 25.03.2026).

Artykuł ma na celu przybliżenie szczegółów współpracy wywiadu marynarki wojennej USA z półświatkiem amerykańskim i sycylijskim. Analiza ta zostanie oparta na dostępnych dokumentach i opracowaniach dotyczących operacji „Underworld" i „Husky". Poruszona zostanie także kwestia kontrowersji i konsekwencji tych działań z perspektywy powojennej Ameryki i Włoch. Co ważne, w pracy, oprócz rzetelnych faktów, uwzględniono również wątpliwe wersje zdarzeń, choć do dziś ostatecznie nie wyjaśniono charakteru sprawy.

Operacja „Underworld"

Po ataku Japonii na Pearl Harbor i wypowiedzeniu wojny przez państwa osi w grudniu 1941 r. Stany Zjednoczone oficjalnie włączyły się do II wojny światowej. Niecałe dwa miesiące po tych wydarzeniach w nowojorskim porcie doszło do katastrofy. Przejęty przez marynarkę USA francuski liniowiec „Normandie" strawił pożar. Jak wykazały późniejsze ustalenia komisji śledczej, przyczyną katastrofy były przeprowadzane na nim prace, mające na celu dostosowanie transatlantyku do celów wojskowych. Jednak wówczas podejrzewano, że był to akt sabotażu niemieckiego[4]. W USA wśród imigrantów niemieckich działały organizacje nazistowskie (Bundy), których działalność niepokoiła Amerykanów[5]. Dodatkowo nieco ponad pół roku wcześniej FBI zdemaskowało niemiecką siatkę szpiegowską, która interesowała się również liniowcem „Normandie". W maju tego roku miało miejsce lądowanie U-bootów na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych. Na ich pokładach znajdowali się wyszkoleni szpiedzy (w tym byli mieszkańcy i wojskowi USA), których zadaniem było zniszczenie kluczowej infrastruktury przemysłowej. Operacja „Pastorious" zakończyłaby się powodzeniem, gdyby nie zdrada dowódcy sabotażystów[6]. Mussolini natomiast jeszcze przed wojną starał się przemycać faszyzm do „serc" imigrantów włoskich w Ameryce. Po fiasku radykalnych i brutalnych ugrupowań *fasci* podjęto szeroko zakrojoną akcję indoktrynacji poprzez kulturę, zakończoną z różnym skutkiem. Niemniej jednak USA były zaniepokojone nastrojami panującymi w społeczności włoskiej. Faszystowskie Włochy należały do osi, były więc sojusznikiem Niemiec i Japonii. Po wypowiedzeniu wojny zarówno imigranci włoscy, jak i Amerykanie włoskiego pochodzenia stali się w USA elementem niepewnym[7]. Służby amerykańskie obawiały się kolejnych aktów sabotażu na terenie kraju ze strony Berlina, Rzymu i Tokio.

W tym czasie szef wywiadu Trzeciego Okręgu marynarki komandor MacFall postanowił zaangażować do ochrony nowojorskiego portu półświatek. Zadanie „zmobilizowania" gangsterów powierzono komandorowi Charlesowi R. Haffendenowi. Przy współpracy z prokuraturą, zajmującą się przestępczością zorganizowaną w dokach, udało się nawiązać

[4] T. Newmark, *Mafia na wojnie. Nieznany sojusznik aliantów*, Warszawa 2015, s. 83–87.

[5] L.V. Bell, *The failure of nazism in America: the German American Bund 1936–1941*, „Political Science Quarterly" 1970, nr 85, s. 585.

[6] T. Newmark, op. cit., s. 88–90.

[7] M. Pretelli, *Culture or propaganda? Fascism and Italian culture in the Unite States*, „Migration Studies" 2006, nr 161, s. 178, 189.

kontakt z Joe „Socks" Lanzą. Kontrolował on przemysł rybołówczy w mieście. Pomógł wprowadzić agentów do portu i umożliwił stworzenie floty kutrów rybackich, zaopatrzonych w radia oraz nadajniki. Ich zadaniem było m.in. informowanie o zbliżających się okrętach podwodnych. W ciągu 10 miesięcy od wypowiedzenia wojny USA alianci stracili na Atlantyku ponad 500 statków. W nowojorskim porcie pracowało wielu imigrantów włoskich, których wykorzystano do informowania o wszelkich podejrzanych zachowaniach. Lanza pozyskiwał również przydatne kontakty w innych częściach wschodniego wybrzeża. Nie był jednak „najgrubszą rybą". Podlegał pod Charlesa „Lucky'ego" Luciano, najsilniejszego bossa Nowego Jorku. Tymczasem wywiad marynarki chciał stworzyć wśród amerykańskich Włochów siatkę informatorów. Lanza poinformował Luciano o współpracy z wywiadem, a wywiadowi przekazał, że „Lucky" mógłby otworzyć wszystkie drzwi. Luciano przebywał wówczas w więzieniu z wyrokiem od 30 do 50 lat pozbawienia wolności. Trafił tam przez prokuratora specjalnego Thomasa Deweya, który został następnie gubernatorem stanu Nowy Jork. Poprzez adwokata Luciano Mosesa Polakoffa skontaktowano się z żydowskim gangsterem Mayerem Lanskym, który był już bezpośrednim kluczem do Luciano. Aby ułatwić kontakty z „Luckym", przeniesiono go z zakładu karnego w Dannemora[8] do Great Madow, więzienia o łagodniejszym rygorze. Odbywały się tam spotkania Luciano z innymi przestępcami. Oficjalnie rozmowy dotyczyły udzielanego marynarce wsparcia, jednak prócz „gości" i Polakoffa nie było na nich nikogo. Sam Polakoff podejrzewał, że tym sposobem Luciano kieruje swoim podziemnym imperium. Współpraca służb z przestępcami obejmowała m.in. informowanie, zapobieganie sabotażowi, obserwacje niemieckich szpiegów, usprawnienie działania portu i wprowadzanie agentów do świata podziemia[9].

Operacja „Husky"

Po podjęciu w styczniu 1943 r. decyzji o alianckiej inwazji na Sycylię zadanie przygotowania operacji powierzono wywiadowi marynarki wojennej. Trzonem operacji nie przypadkiem stał się Trzeci Okręg marynarki. Kilka miesięcy przed podjęciem decyzji o włączeniu się Stanów do walk w basenie Morza Śródziemnego (będącego terenem operacyjnym Brytyjczyków) zaczęto zbierać informacje na temat Włoch i Sycylii oraz organizować siatkę kontaktów. Potrzebni do tego byli nowojorscy Włosi, „wciągani" do współpracy z wywiadem poprzez półświatek. Zajął się tym Lansky. Wspominał, że nie wszyscy Sycylijczycy byli chętni do pomocy, wówczas przekonywał ich Joe Adonis – zabójca mafii. Najczęściej jednak wystarczającą zachętą było wspomnienie o Luciano. Istnieją dwie wersje zdarzeń dotyczące pomocy przestępców w uzyskiwaniu informacji i kontaktów na wyspie. Lansky i członkowie służb potwierdzają, że taka współpraca miała miejsce. Dodatkowo Lansky wspominał ciekawą propozycję Luciano, który chciał,

[8] Więzienie w Danemora było więzieniem o zaostrzonym rygorze dla najgroźniejszych przestępców. Zob. New York State Archives, https://findingaids.nysed.gov/do/52e07c62-53e3-5e09-accc-31c23d71425e (data dostępu: 4.04.2026).

[9] T. Newmark, op. cit., s. 92–115.

by wysłano go na Sycylię w celu osobistego przygotowania terenu dla wojsk. Pragnął tym sposobem okazać swój „patriotyzm", liczył bowiem na złagodzenie wyroku. Był gotów zeskoczyć na wyspę ze spadochronem w pierwszym desancie. Natomiast Luciano zaprzeczał jakoby w jakikolwiek sposób uczestniczył w planowaniu inwazji, co negują jednak jego wcześniejsze listy do Vito Genovese, jednego z liderów amerykańskiego syndykatu. Dlaczego „Lucky" zmienił swoją wersję? Prawdopodobnie obawiał się deportacji do Włoch po odbyciu wyroku – nie chciał być postrzegany jako kolaborant służb w kraju będącym matecznikiem mafii[10].

W kwietniu 1943 r. Amerykańskie Kolegium Połączonych Szefów Sztabów w Waszyngtonie zatwierdziło „Specjalny Plan Wojny Psychologicznej na Sycylii". Obejmował on włączenie do walki dysydentów: sił separatystycznych, niezadowolonych mieszkańców oraz radykalnych organizacji podziemnych – mafii. Możliwość wykorzystania mafii już na wyspie brali pod uwagę również Brytyjczycy, prowadzący własne działania wywiadowcze. Na ich podstawie MI6 stworzyło serię podręczników wspierających wojska – *Handbook on Politics and Intelligence*. W tomie dotyczącym Sycylii wymieniano wśród przydatnych kontaktów na wyspie mafiosów, którzy przetrwali faszystowskie czystki antymafijne[11].

Operacja „Husky" rozpoczęła się nocą z 9 na 10 lipca 1943 r. i trwała do połowy sierpnia. W pierwszych desantach znajdował się specjalny zespół stworzony z członków nowojorskiego Trzeciego Okręgu – A. Marsloe'a, P. Alfieriego, J. Titolo, J. Murraya. Ich pierwszym zadaniem było odnalezienie zapewnionych kontaktów, których trzon stanowiły osoby deportowane na stary kontynent w związku z kryminalną przeszłością. Jeden z nich doprowadził zespół Marsloe'a do ukrytej kwatery dowództwa włoskiej marynarki. Zdobyto mapy pól minowych oraz księgę kodów wraz ze schematem niemieckich i włoskich pozycji obronnych. Istnieją doniesienia, że kontaktem tym był lider lokalnej mafii, kuzyn Luciano, uratowany przez niego przed krzesłem elektrycznym, na które został skazany po zabójstwie policjanta. Titolo podczas śledztwa Herlandsa bezpośrednio przyznał, że nawiązał kontakt z podziemiem mafijnym[12].

Najpopularniejsza anegdota inwazji na Sycylię dotyczy wydarzeń w Villalba. 14 lipca nad miejscowością miał przelecieć aliancki myśliwiec ze złotą flagą z czarną literą L (od słowa Luciano), zrzucając paczkę z napisem *zu Calò* (wł. 'wujek Calò'). Była ona adresowana do Colagero Vizziniego, będącego bossem miejscowej mafii. Miała zawierać chusteczkę[13], będącą miniaturą flagi z myśliwca. Nocą posłano zakodowaną wiadomość do „wujka Pepe": „We wtorek 20-tego Turi wyruszy na targ w Cerdzie z cielętami. Ja wyruszę tego samego dnia z krowami, wołami i bykiem. Przygotuj podpałkę na owoce

[10] Ibidem, s. 129–139.
[11] Ibidem, s. 140–142.
[12] Ibidem, s. 162–163.
[13] Jedwabna chusteczka jest z jednym z symbolicznych przedmiotów używanych przez organizacje mafijne, m.in. podczas rytuału inicjacji. W tym przypadku miała pełnić rolę komunikatora między Luciano a Vizzinim. Zob. M. Massari, *The Sacra Corona Unita: origins, characteristics, and strategies*, [w:] N. Serenata (red.), *The 'Ndrangheta and Sacra Corona Unita. The history, organization and operations of two unknown mafia groups*, Cham 2014, s. 105.

i zorganizuj zagrody dla zwierząt. Powiedz innym nadzorcom, żeby się przygotowali". Adresatem był Giuseppe Genco Russo, boss mafii z Mussomeli. Don Calò poinformował go, że inny mafioso poprowadzi amerykańskie dywizje zmotoryzowane (cielęta) do Cerdy. Tymczasem Vizzini wyruszy z większością oddziałów (krowami), czołgami (wołami) i głównodowodzącym (bykiem). Russo miał przygotować pole bitwy (podpałkę) i zapewnić osłonę piechocie (zagrody). 20 lipca do Vizziniego miały przyjechać amerykańskie czołgi z tą samą tajemniczą banderą. Rzekomo zabrały one bossa, by ten poprowadził mafijne oddziały w bitwie. Niektórzy twierdzili, że w czołgu znajdował się sam Luciano. Historia ta pochodzi od socjalisty Michele Pantaleone, który był wrogiem politycznym Vizziniego. Dodatkowo obie rodziny prowadziły spór o ziemię. Twórca tej legendy wydaje się więc być mało wiarygodny[14]. Wojskowe raporty z tego okresu nie odnotowują żadnych szczególnych zdarzeń podczas działań w okolicach Villalby. Inne źródło natomiast kategorycznie zaprzecza, jakoby miało dojść do zawiązania porozumienia z Vizzinim, wręcz przeciwnie – miał on rzeczywiście zostać zabrany przez Amerykanów, lecz nie w celu przeprowadzenia tajnej narady, ale po to, by wyjaśnić incydent dotyczący ostrzelania amerykańskiego jeepa. Najsłynniejsza historia alianckiego lądowania zdaje się więc być wyssana z palca[15].

Skupiając się na roli mafii w inwazji na Sycylię, należy jednak pamiętać, że nawet jeśli nie korzystano wyłącznie z życzliwości elementów zdegenerowanych, to najczęściej zwykli Włosi byli głównym źródłem informacji i wsparcia dla wojsk USA. Dostarczali informacji na temat topografii i realiów wyspy, zapewniali kontakty w swoich rodzinnych miejscowościach, stanowili również znaczną siłę militarną[16]. Służby korzystały z możliwości, jakie dawała im mafia, ale nie opierały na niej całości działań wojskowych ani wywiadowczych. Nie można więc przeceniać wsparcia mafii w lądowaniu aliantów na Sycylii. Stanowiło ono zaledwie ułamek całości operacji. Niemniej jednak fakty przemawiają za tym, że poszczególni członkowie organizacji mafijnych mieli udział w tej akcji. Nie była to z pewnością współpraca tak bezpośrednia, jak w przypadku operacji ochrony amerykańskiego wybrzeża, gdzie mafia stanowiła trzon działań.

Kontrowersje i konsekwencje

Raport Herlandsa

W styczniu 1946 r. Dewey udzielił Luciano nadzwyczajnego złagodzenia kary, po czym został on deportowany do Włoch. Decyzja ta była argumentowana faktem odbycia przez Luciano już 10 lat pozbawienia wolności, podczas których odznaczał się wzorowym zachowaniem. Drugim powodem uwolnienia bossa było wsparcie udzielone marynarce wojennej w czasie wojny[17]. Wokół sprawy ułaskawienia Luciano pojawiło się wiele

[14] J. Dickie, op. cit., s. 191–193.

[15] T. Newmark, op. cit., s. 173–179.

[16] S. Luconi, *Italian Americans and the invasion of Sicily in World War II*, „Italian Americana" 2007, nr 25, s. 5–8.

[17] T. Newmark, op. cit., s. 282–284.

spekulacji i wzajemnych oskarżeń[18]. W związku z tym Dewey zlecił przeprowadzenie śledztwa, które miało raz na zawsze wyjaśnić kwestię współpracy wojsk amerykańskich ze światem przestępczym. Wynikiem prac komisji śledczej był Raport Herlandsa, przedłożony w sierpniu 1954 r.[19]

Raport Herlandsa zawierał obszerne zeznania potwierdzające, że informacje umożliwiające przeprowadzenie zarówno operacji „Underworld", jak i „Husky" pochodziły ze świata przestępczego. Przed skontaktowaniem się z Luciano próby uzyskania informacji wywiadowczych na nadbrzeżu nie przynosiły efektów. Wypytywani robotnicy-imigranci unikali śledczych. Sytuację zmieniło dopiero nawiązanie współpracy z przestępcami. Kontakty mafii wskazywały służbom na osoby posiadające informacje, rozwiązywały problemy, wprowadzały do fabryk i klubów nocnych agentów. Raport potwierdza utworzenie floty kutrów wywiadowczych. Wielu wysoko postawionych wojskowych (w tym również zawodowi śledczy) oświadczyło, że wielokrotnie spotykało m.in. Lanzę, Lanskyi'ego i Adonisa wychodzących z biura komandora Haffendena. Informatorzy mafii dostarczyli dużo informacji wywiadowczych, dotyczących topografii wyspy, nastrojów społecznych i obyczajów, czyli szczegółów, bez których inwazja na Sycylię zakończyłaby się fiaskiem. Wiele kontaktów na Sycylii stanowiły osoby deportowane, w tym członkowie mafii. Dane te umożliwiły również w późniejszym czasie przeprowadzanie działań na terenie całych Włoch. Jeden z komandorów zeznał, że po lądowaniu jego najpilniejszym zadaniem było skontaktowanie się z członkami mafii i stosował tę technikę również po przedostaniu się do kontynentalnej Italii. Wielu świadków, wojskowych i cywili, zaświadczyło zniszczenie dokumentacji dotyczącej współpracy z półświatkiem, przechowywanej w nowojorskim Okręgowym Biurze Wywiadu (podaje się datę przed 29 sierpnia 1945 r.). „Utylizacji" uległa również specjalna mapa Sycylii, zaopatrzona w nakładkę, zapisaną informacjami wywiadowczymi. Świadkowie zeznali, że mapa ta była często używana. Zniszczenie mapy potwierdził jej rysownik, który ujawnił, że zawierała ona informację z kilku tysięcy raportów. Część z nich miała być oznaczona jako „informatorzy z podziemia" (mapę zniszczono po inwazji na Sycylię, a kopie raportów po klęsce Japonii)[20].

Trzydzieści lat po aferze dotyczącej współpracy służb USA z mafią Luciano i Lansky twierdzili, że to na polecenie tego pierwszego spalono „Normandie". Według tej wersji podpalaczem był Albert Anastasia, zabójca mafii, który później został odznaczony i uzyskał amerykańskie obywatelstwo. Miał być to element planu Luciano – pożar posłużył do zaniepokojenia służb, które z kolei wyniosło Deweya do rangi gubernatora. Ten ostatecznie został zmuszony okolicznościami do złagodzenia wyroku Luciano[21].

[18] E. Perlmutter, *Lucky Luciano's story: prison and politics; former racket boss, 4,000 miles away, still is a campaign issue*, „The New York Times" z 14 lutego 1954 r., https://www.nytimes.com/1954/02/14/archives/lucky-lucianos-story-prison-and-politics-former-racket-boss-4000.html#selection-475.0-475.107 (data dostępu: 13.04.2026).

[19] Raport W. Herlandsa zlecony przez T.E. Deweya, Komisarza Stanu ds. Śledztw (Nowy Jork), 1954, niepublikowany raport archiwalny, s. 1–3, https://www.lib.rochester.edu/IN/RBSCP/ATTACHMENTS/Series-13-17-2-Herlands-report.pdf (data dostępu: 25.03.2026).

[20] Ibidem, s. 4–101.

[21] T. Newmark, op. cit., s. 90–92.

Prócz czysto osobistych korzyści Luciano cały nowojorski syndykat zyskał na współpracy ze służbami. Mafia skonsolidowała swoje prawa do kontroli nad portem, zwłaszcza związkiem zawodowym dokerów. W pewnym momencie stosunki między Haffendenem i Lanskym stały się na tyle zażyłe, że obsługą automatów do gier w klubach mafii zajmowali się wprowadzeni tam agenci. Był to prawdopodobnie jedyny przypadek, kiedy marynarka USA bezpośrednio pomagała przestępcom w interesach[22].

Etyczny charakter współpracy służb amerykańskich i półświatka przestępczego budzi poważne zastrzeżenia. Państwo nawiązało stosunki z osobami, które niewiele wcześniej ścigało. Przyjęło pomoc organizacji, które pozbawiały je bezpieczeństwa, kontroli i przychodów. Tylko okoliczności mogły wymusić tak radykalną i kontrowersyjną decyzję. Mając na uwadze oczywiste wątpliwości natury moralnej, nie można zapominać, że gdyby nie zaszła konieczność, do nawiązania takiej kooperacji prawdopodobnie by nie doszło. Kluczowy wydaje się tu być mimo wszystko element ludzki. Przywódcy nowojorskiego podziemia byli przestępcami, dodatkowo często mieli pochodzenie włoskie. Mogli więc równie dobrze przejść na stronę wroga. Aby uzmysłowić niebezpieczeństwo grożące całej koalicji alianckiej, wystarczy przytoczyć dokonaną analizę operacji ochrony nowojorskiego portu, który był kluczowy w kontekście dostaw broni do Europy. Stanowił w związku z tym potencjalny cel państw osi, a jednocześnie kontrole nad nim sprawowali przestępcy włoskiego pochodzenia. Gdyby służby amerykańskie nie nawiązały współpracy z mafią, mogłyby to zrobić np. faszystowskie Włochy, będące koalicjantem hitlerowskich Niemiec. Nie wiadomo, jak wówczas potoczyłaby się historia[23].

Włochy

Bez względu na rzeczywiste rozmiary wsparcia półświatka podczas operacji „Husky", nie zostałoby ono udzielone, gdyby mafia, również sycylijska, nie dopatrzyła się w tym własnych korzyści. Po lądowaniu latem 1943 r. na wyspie pozbawionej kontroli władz powstały idealne warunki dla rozkwitu przestępczości. Upadek znienawidzonego przez organizacje mafijne faszyzmu, po latach prześladowań ze strony władz, umożliwił odrodzenie się Cosa Nostry. Od roku 1926 Mussolini z pobudek praktycznych, propagandowych i osobistych urazów rozpoczął wojnę przeciwko mafii. W związku z tym przywrócono do łask „żelaznego prefekta" Cesare Moriego, który zasłynął bezwzględną walką z mafią sycylijską. Był to okres, który na krótko stłumił panowanie organizacji mafijnych na południu kraju.

Pierwszego stycznia rozpoczęto pokazowe oblężenie Gangi, gdzie lokalna *cosca*[24] miała kwaterę główną. Cosa Nostra była faktycznym zarządcą terenu. Miejscowość przez kilka dni „ściskano" kordonem policyjnym, zmuszając ukrywających się w górach

[22] Ibidem, s. 110–112.

[23] Ibidem, s. 113–114.

[24] Wł. *cosca* (l. mn. *coshe*) to pojedyncza rodzina mafijna, należąca do Cosa Nostry, opierająca się na więzach sztucznego pokrewieństwa tworzonych poprzez rytuał inicjacji. Zob. L. Paoli, *Mafia brotherhoods. Organized crime, Italian style*, Oxford 2003, s. 220.

przestępców do wycofania w głąb Gangi, które odcięto od świata. Policja wraz z Czarnymi Koszulami przeszukiwała i zajmowała domy. Mundurowi publicznie wyżynali bydło mafiosów (kradzione źródło ich majętności) i brali zakładników (kobiety i dzieci). Plotki sugerowały, że sypiają w łóżkach mafiosów i znęcają się nad ich kobietami. W czasie kilkudniowej akcji zatrzymano 130 zbiegów i 300 osób powiązanych z mafią[25].

Propagandowa operacja w Gangi najlepiej pokazała charakter eksportu faszyzmu na wyspę – miała na celu zwrócenie uwagi ludności, że przechodzi ona pod protektorat nowej władzy, silniejszej niż mafia. W tym okresie wielu bossów zbiegło do Ameryki, zasilając tamtejsze rodziny. Represje kilkuletniej operacji „Mori"[26] dotkliwie dotknęły również pokaźne grono osób w ogóle niezwiązanych z Cosa Nostrą. Działania antymafijne były tak samo ambiwalentne, jak wcześniejsze próby zwalczenia mafii – łączyły brutalność z hipokryzją. W dłuższej perspektywie reputacja państwa na Sycylii mogła jedynie ucierpieć, a wynik tej wojny był z góry skazany na krótkotrwałość – mafia została dotkliwie uderzona, lecz nie wykorzeniona[27]. Krucjata przeciwko organizacjom mafijnym odcisnęła piętno w ich zbiorowej świadomości. Jeszcze w relacjach z końca XX w. „skruszeni" wspominali, że „muzyka się zmieniła", a „mafiosi mieli ciężkie życie"[28]. Naiwnym jest więc doszukiwanie się bezinteresowności w zaangażowaniu mafii w walkę z faszystami.

Mafia na Sycylii od czasów swojego wykształcenia się ok. 1860 r. przejmowała rolę państwa na wyspie – zapewniała ochronę i kontrolę w miejscach, gdzie instytucje publiczne okazywały swoją niewydolność. Wówczas opracowała *modus operandi*, polegający na tworzeniu powiązań z elitami społecznymi i politycznymi. Model taki umożliwiał jej rozwój i stanowił źródło faktycznego władztwa nad wyspą[29].

W wyniku wywołanego działaniami wojennymi chaosu rozkwitł czarny rynek, a znaczna część osadzonych uciekła. W czasie zarządzania wyspą przez AMGOT (Aliancki Wojskowy Rząd na Okupowanym Terytorium) na stanowiska publiczne mianowano wielu bossów i ich tzw. przyjaciół. W miarę przesuwania się wojsk alianckich usuwano faszystowskie władze. Zaistniała potrzeba wypełniania tej pustki. Miejscowa ludność żyjąca z dala od polityki siłą rzeczy zwracała się w stronę „ludzi honoru", którzy dodatkowo mogli podać się za ofiary faszystowskiego reżimu. W tym czasie do przedstawienia się jako osoba godna władzy wystarczyło przychylne słowo tłumacza bądź wyższych władz kościelnych, na których „uczciwości" opierali się alianci. Najbardziej znanym przykładem takiego obrotu zdarzeń jest nominacja wspomnianego wcześniej Don Calò na mera Villalby, którego zaaprobowali miejscowi i krewni będący duchownymi.

Doniesień o legalnym i mniej legalnym przejmowaniu władzy przez mafię pozostało wiele. Nie należy jednak obarczać władz alianckich celowością takiego toku wydarzeń. Istotne było tu ogólne zamieszanie, korupcja, strach oraz być może przede wszystkim

[25] J. Dickie, op. cit., s. 144–153.

[26] *Mori* to zarówno nazwisko „żelaznego prefekta", jak i z wł. 'umrzeć'. Mori użył tej gry słów cztery miesiące po oblężeniu Gangi, podczas wystąpienia na terytorium jednego z najsilniejszych mafiosów Don Vito Casio-Ferry. Zob. ibidem, s. 154.

[27] Ibidem, s. 154–159.

[28] P. Arlacchi, *Men of dishonor*, Nowy Jork 1992, s. 27.

[29] N. Turrisi-Colonna, *Publica Sicurezza in Sicilia nel 1864*, Palermo 1988, s. 25–47, 53–54.

ignorancja. Amerykanie i Brytyjczycy nie pozostają jednak bez winny. Niemożliwe, by nie posiadali wiedzy o aktywności mafii na tym terenie i nie przewidzieli takiego obrotu spraw, na co wskazuje dokumentacja wojskowa z analizowanego okresu. Tymczasem mafia zwyczajowo „zgłaszała" chęć przejęcia władzy[30]. Dodatkowo utrudniała ona rządowi alianckiemu opanowanie sytuacji cywilnej, pogarszanej napięciami między dowództwem amerykańskim i brytyjskim[31]. Alianccy oficerowie, z powodu braku rozeznania sycylijskiej rzeczywistości, często ulegali „wpływowym ludziom". Jednak wypowiedzi lorda Rennella, będącego członkiem AMGOT-u, wskazują na to, że mafii nie postrzegano jako sojusznika, a jako poważny problem. Skala bezprawia po lądowaniu osiągnęła apogeum. Alianci próbowali opanować sytuację, którą sami niezamierzenie wyzwolili. Faktem jednak jest, że gdy większość sił alianckich próbowała zdusić mafię, OSS (ang. *Office of Strategic Services*, poprzednik CIA) w tajemnicy współpracowało z jej członkami[32].

Po zakończeniu działań AMGOT-u i amerykańskiego wsparcia sycylijscy separatyści wspierani przez mafię, stracili na znaczeniu. Mafia zwróciła się więc do konkurencyjnej, nowej silnej partii antykomunistycznej – Demokracji Chrześcijańskiej. Po rozpoczęciu zimnej wojny partia ta mogła liczyć na pomoc USA w walce z najpotężniejszą na zachodzie Europy Włoską Partią Komunistyczną. Demokracja Chrześcijańska rządziła Republiką Włoską nieprzerwanie przez 45 lat od wyborów w 1948 r. W tym czasie politycy partii nie ukrywali swoich powiązań z członkami mafii[33].

DIA (wł. *Direzione Investigativa Antimafia*) co pół roku publikuje raporty, w których szczegółowej analizie poddany zostaje stan organizacji typu mafijnego w danym regionie. Fragment dotyczący Sycylii jest niezmiennie najobszerniejszym. Raporty te rokrocznie potwierdzają silną pozycję grup przynależnych do Cosa Nostry, wskazując na to, że nie zrezygnowała ona ze swojego tradycyjnego *modus operandi*. Wciąż skupia się na przejmowaniu dochodowych gałęzi przemysłu poprzez współpracę z przychylnymi przedsiębiorcami i władzami lokalnymi. W ten sposób zapewnia sobie kontrolę nad wyspą[34]. W latach 20. XXI w. Cosa Nostra, niemalże unicestwiona sto lat wcześniej, uratowana wypadkami roku 1943, działa w ten sam sposób od drugiej połowy XIX stulecia.

Podsumowanie

W artykule zanegowano teorie spiskowe dotyczące przejęcie władzy na Sycylii przez mafię. Nie był to kluczowy element antykomunistycznego planu. Twierdzenie, że istniał tajny pakt z „diabłem", jest mocno przesadzone. Niemniej jednak zaprzeczanie nawiązania jakiejkolwiek kooperacji między służbami a światem przestępczym jest

[30] J. Dickie, op. cit., s. 195–197.
[31] S. Luconi, op. cit., s. 11.
[32] T. Newmark, op. cit., s. 196–205, 214–217.
[33] J. Dickie, op. cit., s. 197–204.
[34] Direzione Investigativa Antimafia [oficjalna strona rządowa], *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia Gennaio – Giugno 2024 Luglio – Dicembre 2024*, s. 262–312, https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/ (data dostępu: 13.04.2026).

równie niedorzeczne. Dokumenty i zeznania osób bezpośrednio uczestniczących w tym przedsięwzięciu dowodzą, że służby USA wspomagały się kontaktami w mafii, zarówno w przypadku operacji „Underworld", jak i operacji „Husky". Zachód podpisywał jednak zdecydowanie bardziej przerażające „cyrografy", np. ze Stalinem.

Z kolei kwestia skutków „pomocy" w przypadku Sycylii jest znacznie bardziej skomplikowana. Jak wskazują dowody, zarówno Amerykanie, jak i Brytyjczycy brali pod uwagę korzystanie ze wsparcia mafii sycylijskiej. Brak jednak informacji, że zastosowano się do tych zaleceń. Prawdą jest, że niektórzy oficerowie, podobnie jak OSS, mieli kontakty i powiązania z mafią, jednakże alianci w głównej mierze walczyli z tym zjawiskiem. W wyniku zawirowań wojennych i ignorancji miały miejsce kontakty między AMGOT-em a członkami mafii. Co do kwestii samego lądowania na Sycylii, trzeba pamiętać, że udowodniono jedynie kontakty z mafią nawiązane przez wywiad marynarki wojennej USA, konkretnie Trzeci Okręg. Tymczasem w desancie uczestniczyło tylko czterech jego członków ze specjalnego zespołu Marsloe'a. Nic nie wiadomo, żeby jakakolwiek inna jednostka wywiadowcza korzystała z pomocy mafii w przygotowaniu i w trakcie inwazji na wyspę[35].

Podsumowując, fakty potwierdzają istnienie tajnej operacji ochrony wybrzeża USA, w której kluczową rolę odegrała mafia Nowego Jorku. Tak samo prawdą jest korzystanie przez wywiad marynarki USA z wiedzy informatorów mafii przy planowaniu lądowania aliantów na Sycylii. Nie ma jednak potwierdzenia, że mafia włoska wsparła siły alianckie w działaniach militarnych prowadzonych na wyspie, choć wysoce prawdopodobne jest, iż nawiązano kontakty z informatorami i przewodnikami przynależnymi do przestępczego półświatka. Niektóre źródła wprost potwierdzają nawiązanie takich stosunków. Absolutnie nie ma jednak żadnych dowodów na celowe doprowadzenie do przejęcia władzy na Sycylii przez mafię. Udało się to jej dzięki doskonalonej przez lata sztuce korzystania ze sprzyjających warunków. W ten sposób przedstawia się mit jednego ze skandali II wojny światowej.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Arlacchi P., *Men of dishonor*, Nowy Jork 1992.

Bell L.V., *The failure of nazism in America: the German American Bund 1936–1941*, „Political Science Quarterly" 1970, nr 85.

Dickie J., *Cosa Nostra. A history of the Sicilian mafia*, Nowy Jork 2004.

Luconi S., *Italian Americans and the invasion of Sicily in World War II*, „Italian Americana" 2007, nr 25.

Massari M., *The Sacra Corona Unita: origins, characteristics, and strategies*, [w:] N. Serenata (red.), *The 'Ndrangheta and Sacra Corona Unita. The history, organization and operations of two unknown mafia groups*, Cham 2014.

[35] T. Newmark, op. cit., s. 305–312.

Newmark T., *Mafia na wojnie. Nieznany sojusznik aliantów*, Warszawa 2015.
Paoli L., *Mafia brotherhoods. Organized crime, Italian style*, Oxford 2003.
Pretelli M., *Culture or propaganda? Fascism and Italian culture in the Unite States*, „Migration Studies" 2006, nr 161.
Turrisi-Colonna N., *Publica Sicurezza in Sicilia nel 1864*, Palermo 1988.

Źródła internetowe

Brooks T., *Naval Intelligence and the mafia in Word War II*, NCISA History Project, https://ncisahistory.org/wp-content/uploads/2017/08/Naval-Intelligence-and-the-Mafia-in-World-War-II.pdf.
Direzione Investigativa Antimafia, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia Gennaio – Giugno 2024 Luglio – Dicembre 2024*, https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/.
Europol, *Treat assessement. Italian organised crime*, Haga 2013, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/italian_organised_crime_threat_assessment_0.pdf.
New York State Archives, https://findingaids.nysed.gov/do/52e07c62-53e3-5e09-accc-31c23d71425e.
Perlmutter E., *Lucky Luciano's story: prison and politics; former racket boss, 4,000 miles away, still is a campaign issue*, „The New York Times" z 14 lutego 1954 r., https://www.nytimes.com/1954/02/14/archives/lucky-lucianos-story-prison-and-politics-former-racket-boss-4000.html#selection-475.0-475.107.
Raport W. Herlandsa zlecony przez T.E. Deweya, Komisarza Stanu ds. Śledztw (Nowy Jork), 1954, niepublikowany raport archiwalny, https://www.lib.rochester.edu/IN/RBSCP/ATTACHMENTS/Series-13-17-2-Herlands-report.pdf.

The mafia goes to war – USA collaboration with the mafia during the World War II

Summary

The mafia played an indirect role in the World War II. Limited access to documentation has given rise to widespread speculation and the creation of conspiracy theories. As a result of acts of sabotage by the Axis powers, the US Naval Intelligence established cooperation with the criminal underworld of New York. This decision was aimed at strengthening the protection of the East Coast's infrastructure, which was crucial for conducting military operations in Europe. The mafia also helped obtain the information necessary to carry out the Allied landings in Sicily. As a result of these actions, the New York syndicate consolidated its position and the Sicilian Cosa Nostra was reborn.

The aim of this article is to debunk conspiracy theories regarding the collaboration of American intelligence agencies with the American and Sicilian mafia, and to present the true sequence of events.

The Herlands Report, drawn up in 1954, confirms the establishment of cooperation between American intelligence agencies and the mafia. The criminal underworld was directly involved in the protection of the east coast. Mafia contacts also enabled the acquisition of information essential during the planning of the Allied invasion of Sicily. However, there was no secret plan for the mafia to seize power on the island, which was intended to prevent the Communists from taking power. Cosa Nostra regained control thanks to its ability to capitalise on favourable circumstances.

Keywords: war, mafia, cooperation, allies

DOI: 10.31648/kpp.11681

Paweł Chomański
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0009-0003-4301-7216
pc83508@student.uwb.edu.pl

Status prawny snusów i woreczków nikotynowych w Polsce i w Unii Europejskiej

Wstęp

W dobie szybkich zmian społecznych, gospodarczych i technologicznych do obrotu gospodarczego wchodzi wiele nowych, często innowacyjnych produktów, których status prawny prędzej czy później zostaje regulowany przez ustawodawcę. Idealnym tego przykładem są snusy i saszetki nikotynowe. Warto doprecyzować, czym właściwie są wymienione produkty. Snusy to produkty tytoniowe, które umieszcza się pod górną wargą, gdzie nikotyna i inne substancje chemiczne wchłaniają się przez błony śluzowe, a z kolei woreczki nikotynowe (ang. *white snus*) to produkty beztytoniowe, ale zawierające nikotynę, które działają na podobnej zasadzie jak snusy[1]. Umieszczane są pod wargą, gdzie nikotyna stopniowo uwalnia się do krwiobiegu. Zatem kluczową różnicą między tymi używkami jest występowanie tytoniu w produkcie bądź jego brak.

Historia snusa sięga XVIII w. Wówczas używka zaczęła zyskiwać popularność na terenie Szwecji, lecz obecną formę snus przybrał dopiero pod koniec drugiego tysiąclecia[2]. Pod koniec XX w. zaczęto również poszukiwać alternatyw dla saszetek zawierających w sobie tytoń. Wynikało to z wprowadzania do ustawodawstwa wielu państw szczególnie europejskich zakazu sprzedaży klasycznego snusa. Poszukiwania te przyniosły efekt, bowiem dzięki postępowi technologicznemu udało się stworzyć alternatywę – tzw. *white*

[1] *Snusy i woreczki nikotynowe – ukryte zagrożenie dla zdrowia młodzieży*, https://www.gov.pl/web/psse-aleksandrow-kujawski/snusy-i-woreczki-nikotynowe--ukryte-zagrozenie-dla-zdrowia-mlodziezy (data dostępu: 7.08.2025).

[2] *Historia snusów i nie tylko*, https://nikotynowe.pl/blog/historia-snusow-i-nie-tylko (data dostępu: 7.08.2025).

snus, czyli woreczki zawierające nikotynę i aromaty, ale wolne od tytoniu, który został zastąpiony naturalnymi wypełniaczami, takimi jak celuloza[3].

Na dynamiczny rozwój sprzedaży, a zarazem konsumpcji woreczków wskazują statystyki zarówno światowe, jak i krajowe. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych między sierpniem a grudniem 2019 r. sprzedaż wyniosła nieco ponad 126 mln sztuk, a tymczasem między styczniem a marcem 2022 r. wzrosła do więcej niż 808 mln sztuk[4]. Obecne statystyki pokazują, że w Polsce sprzedaż woreczków sięga ok. 200 mln sztuk rocznie, ale szacuje się, że może ona wzrosnąć do 300 mln sztuk w roku 2026 i 450 mln sztuk w roku 2027[5]. Patrząc przez ten pryzmat, można zaryzykować tezę, że w przyszłości konsumpcja tego artykułu będzie wzrastać. Zauważył to też polski ustawodawca, proponując zmiany w ustawie o podatku akcyzowym[6] w zakresie saszetek nikotynowych[7].

Celem artykułu jest ukazanie uregulowań prawnych oraz różnic dotyczących woreczków zawierających nikotynę oraz snusów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Unii Europejskiej. W opracowaniu wykorzystano następujące metody: dogmatyczno-prawną, komparatystyczną oraz funkcjonalną.

Regulacje prawne dotyczące snusów w Polsce

Podstawą prawną zakazu wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego (w tym tradycyjnego snusa) w Polsce jest art. 7 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[8], który zakazuje produkcji i wprowadzania do obrotu tego typu produktów. Snus jest klasyfikowany jako wyrób tytoniowy bezdymny[9]. Definicja tytoniu do stosowania doustnego znajduje się w dyrektywie tytoniowej[10] i brzmi następująco: „Wszelkie wyroby tytoniowe do stosowania doustnego, z wyjątkiem tych przeznaczonych do inhalacji bądź żucia, wytworzone całkowicie lub częściowo z tytoniu, w postaci proszku, cząstek lub też połączenia tych postaci, szczególnie takie, które są porcjowane w saszetki lub dostępne w perforowanych saszetkach".

[3] *Krótka historia woreczków nikotynowych*, https://nicopoder.com/blog/krotka-historia-woreczkow-nikotynowych (data dostępu: 7.08.2025).

[4] A. Majmundar, Ch. Okitondo, A. Xue i in., *Nicotine pouch sales trends in the US by volume and vicotine concentration levels from 2019 to 2022*, „JAMA Network Open" 2022, vol. 5, nr 11, https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2798449 (data dostępu: 7.08.2025).

[5] *Rynek saszetek nikotynowych w Polsce będzie uregulowany – osoby nieletnie wciąż mogą je kupować bez ograniczeń*, https://biotechnologia.pl/farmacja/rynek-saszetek-nikotynowych-w-polsce-bedzie-uregulowany-osoby-nieletnie-wciaz-moga-je-kupowac-bez-ograniczen,23742 (data dostępu: 7.08.2025).

[6] Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 126 z późn. zm.).

[7] *Opodatkowanie saszetek nikotynowych*, https://www.podatki.gov.pl/akcyza/wyjasnienia/opodatkowanie-saszetek-nikotynowych/ (data dostępu: 7.08.2025).

[8] Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1162 z późn. zm.).

[9] M. Urbaniak, *Komentarz do ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Kraków 2022, komentarz do art. 7.

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 127, s. 1 z późn. zm.).

Z kolei definicję ustawową można odnaleźć we wspomnianej ustawie[11]. Według polskiego ustawodawcy wyrób tytoniowy bezdymny to wyrób tytoniowy, z którym nie wiąże się proces spalania, w tym tytoń do żucia, tytoń do nosa i tytoń do stosowania doustnego.

Poza zakazem wytwarzania oraz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych bezdymnych obowiązuje także, co wydaje się naturalnym stanem rzeczy, obostrzenie w postaci braku możliwości reklam tego produktu. A zatem zarówno wytwarzanie, jak i obrót snusami na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodne z polskim prawem, co wynika również z prawa Unii Europejskiej, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Status prawny snusów w Unii Europejskiej

Zaczynając od rysu historycznego dotyczącego statusu prawnego snusów w Unii Europejskiej, należy wspomnieć o dyrektywie Rady z 1992 r.[12], która wprowadziła zakaz wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego. Data wprowadzenia tej dyrektywy jest niezwykle ważna w kontekście negocjacji akcesyjnych jednego z państw obecnej Unii, a mianowicie Szwecji. Negocjacje rozpoczęły się bowiem 1 lutego 1993 r., a ich pierwszy etap trwał do czerwca tamtego roku[13]. W trakcie drugiej fazy negocjacji pojawił się bardzo poważny problem dotyczący snusów, ponieważ, jak zostało wspomniane, ma on wielowiekową tradycję w tym kraju oraz cieszy się sporą popularnością wśród szwedzkiego społeczeństwa. O skali popularności, a wręcz można powiedzieć dumy Szwedów ze snusów, świadczy fakt, że podczas wizyty w sztokholmskim muzeum tabaki i snusa (szw. *Snus- och Tändsticksmuseum*) można się dowiedzieć, że „gdyby nie snus, nie byłoby dzisiejszej Szwecji; korzystając z tej używki, robotnicy zbudowali kopalnię rudy żelaza na północy kraju i kolej, zapewniając podwaliny pod sukces gospodarczy"[14]. Według badań snusy zażywa ok. 20% dorosłych Szwedów[15]. Szwedzka opinia publiczna nie zgadzała się z możliwym zakazem użytkowania snusów. Wobec czego nastało ryzyko odrzucenia akcesji do Unii Europejskiej w referendum akcesyjnym przez naród szwedzki. Po żmudnych negocjacjach w kwietniu 1994 r. minister spraw zagranicznych Szwecji wydał dokument analizujący wyniki negocjacji akcesyjnych z Unią. Stwierdzono w nim, że Królestwo Szwecji osiągnęło swój cel „pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym Unii związanego z posiadaniem swego przedstawicielstwa w instytucjach europejskich"[16]. Porozumienie dotyczyło także zwolnienia z zakazu używania i wprowadzania snusów

[11] M. Urbaniak, op. cit.

[12] Dyrektywa Rady 92/41/EWG z dnia 15 maja 1992 r. (dalej jako dyrektywa z 1992 r.), zmieniająca dyrektywę Rady 89/622/EWG z dnia 13 listopada 1989 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących etykietowania wyrobów tytoniowych.

[13] S. Konopacki, *Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 2021, nr 2, s. 84–85.

[14] *Jedyny kraj w Unii Europejskiej, gdzie snus jest legalny. Popularniejszy niż papieros*, https://www.rynekzdrowia.pl/Polska-i-swiat/Jedyny-kraj-w-Unii-Europejskiej-gdzie-snus-jest-legalny-Popularniejszy-niz-papierosy,271904,15.html (data dostępu: 7.08.2025).

[15] *Snus – co to? Czy woreczki nikotynowe są w ogóle legalne? Czym są snusy, a czym saszetki?*, https://www.totalmedic.pl/snus-co-to-czy-woreczki-nikotynowe-sa-w-ogole-legalne-czym-sa-snusy-a-czym-saszetki/ (data dostępu: 7.08.2025).

[16] S. Konopacki, op. cit., s. 89.

do obrotu na terenie Królestwa Szwecji. Sukces negocjacji sprawił, że Szwecja jako jedyne państwo członkowskie Unii, na mocy art. 151 traktatu dotyczącego przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej[17], korzysta z odstępstwa od zakazu sprzedaży tytoniu do stosowania doustnego na terenie Wspólnoty.

Zakaz dotyczący obrotu snusem wynika aktualnie z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającą dyrektywę 2001/37/WE. Biorąc pod uwagę powyższe, w 26 z 27 krajów członkowskich Unii używka sporządzana na bazie tytoniu nie może być przedmiotem transakcji handlowych. Snus jest zakazany również na terenie byłego państwa-członka Wspólnoty, a więc Wielkiej Brytanii[18]. W przeszłości dochodziło do prób dopuszczenia handlu snusem na terenie państw członkowskich. Jako przykład można wskazać tu Danię, która zezwoliła na obrót substancją na swoim terytorium. Jednakże spotkało się to z ostrą reakcją Komisji Europejskiej, która wytoczyła sprawę państwu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej[19]. Jednak co do zasady przepisy unijne w tym zakresie są respektowane przez państwa członkowskie. Zważywszy na to pojawiły się produkty zastępcze, lecz bardzo podobne do snusa.

Regulacje prawne dotyczące woreczków nikotynowych w Rzeczypospolitej Polskiej

Analizę regulacji dotyczących saszetek nikotynowych trzeba rozpocząć od podkreślenia różnicy między tym produktem a klasycznym snusem. Podstawową różnicą jest zawartość tytoniu. Tytoń jest obecny w snusach, z kolei w woreczkach nikotynowych znajduje się wyłącznie nikotyna[20]. Choć snus jest zakazany w całej Unii (poza wskazanym wyjątkiem w Szwecji), to woreczki nikotynowe jako wyrób niezharmonizowany mogą być przedmiotem autonomicznej regulacji państw członkowskich[21]. Z prawa tego korzysta

[17] Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Portugalską, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Królestwem Norwegii, Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, dotyczący przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/29 z późn. zm.).

[18] K. Da Costa, *'Alarming' rise in strong illicit nicotine pouches*, https://www.bbc.com/news/articles/cm291pl297jo (data dostępu: 7.08.2025).

[19] *Karna dla Danii za snus*, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/kara-dla-danii-za-snus/ (data dostępu: 7.08.2025).

[20] *Jakie są różnice pomiędzy snusem a woreczkiem nikotynowym*, https://77pouches.com/pl/blog/jakie-sa-roznice-pomiedzy-snusem-a-woreczkiem-nikotynowym (data dostępu: 7.08.2025).

[21] *Trwają prace nad regulacją w Polsce saszetek nikotynowych będących mniej szkodliwą alternatywną dla papierosów*, https://medicalpress.pl/rynek/trwaj-prace-nad-regulacj-w-polsce-saszetek-nikotynowych-bdcych-mniej-szkodliw-alternatyw-dla-papierosw_DXAgEe3Rl4/ (data dostępu: 7.08.2025).

również nasze państwo. Ta kategoria wyrobów funkcjonuje na krajowym rynku stosunkowo niedługo, bo zaledwie od kilku lat. Wcześniej w stosunku do saszetek nikotynowych istniała legislacyjna próżnia. Jednym z efektów tego była możliwość zakupu takiego produktu nawet przez osoby niepełnoletnie. Nastąpiła również samoregulacja branży, która sama wytyczyła granice dotyczące marketingu, oznakowania opakowań czy maksymalnych stężeń nikotyny. Występował także problem braku regulacji ustawowych ustalających maksymalną zawartość mg/g nikotyny[22].

Prace nad regulacją tzw. substytutów wyrobów tytoniowych trwały w ministerstwie finansów (przy udziale przedstawicieli ministerstwa zdrowia) od 2023 r.[23] Za cel nowelizacji ustawodawca postawił sobie objęcie ustawą o podatku akcyzowym grupy wyrobów zawierających nikotynę, niezawierających tytoniu, innych niż płyn do papierosów elektronicznych, stanowiących substytuty dla wyrobów tytoniowych oraz włączenie woreczków nikotynowych do grupy wyrobów podlegających opodatkowaniu, co jest zgodne z postulatami branży tytoniowej, jak również z konkluzjami i założeniami zmiany dyrektywy Rady 2011/64/UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych. Konkretyzując te cele, wśród propozycji zmian znalazły się stworzenie definicji innych wyrobów zawierających nikotynę (np. woreczków nikotynowych), wprowadzenie stawki akcyzy za pomocą tzw. mapy drogowej ze ścieżką dojścia w 2027 r., a także objęcie tych wyrobów obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy.

Po wyborach parlamentarnych w 2023 r.[24] i zmianie rządu w Polsce prace legislacyjne w tym zakresie zostały zahamowane. Z początkiem 2025 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw[25]. Projekt dotyczył opodatkowania substytutów tradycyjnych wyrobów tytoniowych oraz urządzeń do waporyzacji, czyli wielorazowych papierosów elektronicznych, podgrzewaczy do wyrobów nowatorskich oraz urządzeń wielofunkcyjnych. Po dosyć szybkim procesie legislacyjnym[26], którego łączny czas wyniósł niecałe dwa miesiące, Prezydent RP podpisał ustawę[27]. Sejm w tej kwestii był podzielony, ponieważ przeciw ustawie głosowało 191 posłów[28] wywodzących się z opozycji, zatem nie był to temat łączący wszystkie siły parlamentarne.

Z dniem 1 kwietnia weszły w życie regulacje zawarte w powyższej ustawie. Zdefiniowano w niej nowe wyroby akcyzowe i tak saszetki nikotynowe określa się jako „wyroby niezawierające tytoniu, lecz zawierające nikotynę lub jej związki lub pochodne,

[22] *Substytuty*, https://www.podatki.gov.pl/media/9481/prezentacja-substytuty.pdf (data dostępu: 7.08.2025).

[23] *Trwają prace...*

[24] *Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 15 października 2023*, https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl (data dostępu: 7.08.2025).

[25] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 981, Sejm X kadencji.

[26] Ibidem.

[27] Ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r., poz. 340).

[28] Głosowanie nr 7 na 29. posiedzeniu Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=29&glosowanie=7 (data dostępu: 7.08.2025).

zmieszane lub niezmieszane z włóknami roślinnymi lub innymi dodatkami, znajdujące się w porcjowanych saszetkach lub w równoważnej postaci, które mogą być używane doustnie do wchłaniania nikotyny lub jej związków lub pochodnych przez ludzi". Co więcej, został zrealizowany, jak wydaje się, główny cel ustawodawcy, a mianowicie opodatkowanie saszetek nikotynowych podatkiem akcyzowym.

Przepisy dotyczące opodatkowania woreczków stosuje się od dnia 1 sierpnia 2025 r. Stawka podatku wynosi 150 zł na kilogram wyrobu. Do wyrobów mających status wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych na terytorium kraju będą stosowane przepisy dotyczące produkcji w składzie podatkowym (obowiązek produkcji z wyjątkami przewidzianymi w ustawie o podatku akcyzowym), procedury zawieszenia poboru akcyzy, przemieszczania przy użyciu Systemu EMCS PL2 na podstawie e-AD. Do wszystkich wyrobów akcyzowych wskazanych w ustawie będą miały zastosowanie przepisy dotyczące rejestracji podmiotów w Centralnym Rejestrze Podmiotów Akcyzowych (CRPA) oraz przepisy dotyczące postępowania w przypadku importu, a więc również do woreczków nikotynowych.

Ponadto ustawa nakłada obowiązek oznaczania opakowań saszetek znakami akcyzy. Ustawodawca określił także terminy na wyprzedaż wyrobów obejmowanych obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy, wprowadzonych do sprzedaży przed dniem wejścia w życie obowiązku oznaczania znakami akcyzy. I tak w przypadku saszetek nikotynowych czas ten to 9 miesięcy – ostateczny termin przypada na 30 kwietnia 2026 r. Po tym terminie wyroby przeznaczone do dalszej sprzedaży będą musiały być oznaczone legalizacyjnymi znakami akcyzy[29].

Kolejną ważną regulacją dotyczącą saszetek nikotynowych jest tzw. ustawa antytytoniowa[30]. Projekt dotyczy rozszerzenia zakazu sprzedaży osobom poniżej 18. roku życia elektronicznych papierosów bez nikotyny oraz pojemników zapasowych. E-papierosy beznikotynowe zostaną objęte takimi samymi zasadami jak nikotynowe. Zakaz będzie dotyczył także sprzedaży woreczków z nikotyną. Projekt zakłada co najważniejsze zakaz sprzedaży woreczków nikotynowych dzieci i młodzieży do 18. roku życia. Usankcjonowana ma zostać także sprzedaż tego produktu przez internet oraz w automatach sprzedażowych. Rządowy zarys mieści w sobie także blokadę reklam i promocji tego artykułu. Obligatoryjnie opakowania tych produktów powinny być oznakowane jako szkodliwe dla zdrowia. Ponadto woreczki nikotynowe zostaną uznane za wyroby powiązane i zdefiniowane jako produkty do użytku doustnego, które zawierają nikotynę (bez tytoniu) i są porcjowane w woreczkach. Co również istotne, maksymalna zawartość nikotyny z zgodnie z zamysłem ustawodawcy ma wynosić 20 mg/g.

Po przytoczeniu najważniejszych postanowień projektu aktu prawnego rangi ustawowej zostanie przedstawiony pokrótce sam proces legislacyjny dotyczący tej ustawy, aby pokazać dobitnie stosunek posłów, senatorów oraz głowy państwa do obecnie

[29] *Nowe wyroby akcyzowe – zmiany przepisów stosowane od lipca i sierpnia 2025 roku*, https://www.podatki.gov.pl/akcyza/wyjasnienia/nowe-wyroby-akcyzowe-zmiany-przepisow-stosowane-od-lipca-i-sierpnia-2025-roku/ (data dostępu: 7.08.2025).

[30] Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1162).

obowiązujących uregulowań dotyczących woreczków nikotynowych. Po pierwszym czytaniu i pracach w komisji 7 maja Komisja Zdrowia przedstawiła swoją pozytywną opinię na temat projektu ustawy. 20 maja na posiedzeniu Sejmu odbyło się drugie czytanie, po czym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania, które nastąpiło już kolejnego dnia. Następnie odbyło się głosowanie nad całością projektu ustawy. Posłowie byli niemal zgodni – 417 głosowało za, 10 wstrzymało się od głosu, a tylko jeden poseł był przeciw. 22 maja ustawę przekazano marszałkowi Senatu. Izba Wyższa 11 czerwca 2025 r. wyraziła swoje stanowisko, nie wnosząc poprawek[31]. Ustawę celem jej podpisania przekazano prezydentowi. Głowa państwa nie potrzebowała wiele czasu do namysłu, bo już 17 czerwca Andrzej Duda podpisał się pod ustawą. Po promulgacji w Dzienniku Ustaw i 14 dniach *vacatio legis* przepisy weszły w życie z dniem 5 lipca 2025 r.

Warto też wspomnieć o przepisach przejściowych przewidujących 6-miesięczny okres na dostosowanie się przedsiębiorców do wprowadzanych przepisów[32]. Dotyczy to przykładowo woreczków nikotynowych sprzedawanych w automatach i systemie samoobsługowym, które mogą pozostać w obrocie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Podsumowując, regulacje prawne dotyczące woreczków nikotynowych do polskiego porządku prawnego weszły na przestrzeni ostatniego roku. Po okresie bierności w kwestii regulacji prawnych dotyczących saszetek ustawodawca wykonał pracę legislacyjną i przepisy w kwestii tego wyrobu, odnoszące się do zarówno opodatkowania podatkiem akcyzowym, jak również definiujące pojęcie wyrobu, ograniczenia w sprzedaży oraz oznakowania produktów, weszły w życie w 2025 r.

Regulacje dotyczące saszetek nikotynowych w Unii Europejskiej

Z uwagi na brak jednolitych regulacji w Unii Europejskiej dotyczących saszetek nikotynowych, naturalnym stanem rzeczy jest, że w każdym państwie obowiązują autonomiczne przepisy ustawowe w tym zakresie. I tak, zaczynając od Francji, kraj ten od lutego 2025 r. wprowadził całkowity zakaz sprzedaży saszetek nikotynowych. Jako uzasadnienie takiego posunięcia podano rosnącą konsumpcje artykułu wśród młodzieży, a także ułatwiającą jego spożycie dyskretną formę zażywania nikotyny[33]. Natomiast na Łotwie sprzedaż saszetek nikotynowych osobom poniżej 20. roku życia została prawnie zakazana. Łotewski ustawodawca ograniczył także maksymalną ilość nikotyny (4 mg/g), jaką może zawierać saszetka[34]. W Niemczech sytuacja dotycząca saszetek nikotynowych jest

[31] 36. posiedzenie Senatu, https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/legislacja/art,16921,36-posiedzenie-senatu.html (data dostępu: 7.08.2025).

[32] *Uwaga! W Polsce zakaz palenia e-papierosów w miejscu pracy – przepisy w mocy od 5 lipca 2025 r.*, https://www.infor.pl/prawo/prawa-konsumenta/sprzedaz-towarow/6980193,uwaga-w-polsce-zakaz-palenia-e-papierosow-w-miejscu-pracy-przepisy-w-mocy-od-5-lipca-2025-r.html (data dostępu: 7.08.2025).

[33] *France has just banned nicotine pouch sales. Where else in Europe are they restricted?*, https://www.euronews.com/health/2025/02/28/france-has-just-banned-nicotine-pouch-sales-where-else-in-europe-are-they-restricted (data dostępu: 7.08.2025).

[34] *Tobacco sellers in Latvia scramble to find loopholes to circumvent new ban on products and vapes*, https://www.euronews.com/health/2024/12/31/tobacco-sellers-in-latvia-scramble-to-find-loopholes-to-circumvent-new-ban-on-products-and (data dostępu: 7.08.2025).

dosyć specyficzna. Precyzując, władze niemieckie klasyfikują te produkty jako nielegalną żywność, co oznacza, że ich sprzedaż jest zakazana w całym kraju. Jednakże debata nad ewentualną legalizacją woreczków nikotynowych w tym państwie staje się coraz bardziej intensywna[35]. Woreczki zostały zakazane w Belgii w październiku 2023 r., w ramach szeregu działań mających na celu stworzenie pokolenia „wolnego od dymu". Jednak mimo tej sankcji lokalne media relacjonują, że saszetki dalej są dostępne w sklepach[36]. Zgodnie z duńskim ustawodawstwem woreczki nikotynowe są klasyfikowane jako substytuty tytoniu. Od lipca w Danii zaczęły obowiązywać rygorystyczne limity dotyczące maksymalnej mocy saszetek nikotynowych. Usankcjonowana prawnie została sprzedaż saszetek o stężeniu powyżej 9mg nikotyny. Od 2026 r. są dozwolone jedynie saszetki o smaku tytoniu i mentolu, a przepisy te weszły w życie w kwietniu 2026 r.[37] Woreczki nikotynowe podlegają podatkowi w wysokości 0,1 DKK (0,013 EUR) za mg nikotyny[38].

Jedno z najmniejszych państw Unii, czyli Luksemburg, wprowadziło od 2024 r. przepisy, zgodnie z którymi reklama saszetek nikotynowych jest niedozwolona, a ich bezpłatna dystrybucja zakazana. Dodatkowo sprzedaż tych produktów na odległość jest zabroniona, a sprzedaż ograniczona wyłącznie do osób dorosłych w wieku 18 lat i starszych[39]. Od października 2024 r. woreczki są również opodatkowane stawką 22 euro za kilogram wyrobu[40]. W pierwszej połowie bieżącego roku luksemburski rząd przedstawił projekt zakładający ustalenie limitu 0,048 mg nikotyny na saszetkę. Swoje zastrzeżenia zgłosiły dwa państwa członkowskie, tj. Szwecja i Grecja, zarzucając, że może to spowodować trudności w swobodnym przepływie w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej i w efekcie utrudnić jego funkcjonowanie[41]. Fińskie ustawodawstwo, które w ostatnim czasie uległo nowelizacjom, jeszcze przed nimi zakładało zakaz reklamy oraz sprzedaży osobom niepełnoletnim saszetek nikotynowych. Nowe przepisy wprowadziły definicję legalną bezdymnych wyrobów nikotynowych, zakaz sprzedaży przez internet i używania na terenach placówkach oświatowych takich wyrobów. Produkty mają być odpowiednie oznaczone, a od 1 lutego 2026 r. saszetki zawierające więcej niż 16,6 mg/g nikotyny nie mogą być sprzedawane[42]. W Austrii

[35] *The future of nicotine pouches in Germany: a turning point!*, https://pouchpatrol.com/eu/the-future-of-nicotine-pouches-in-germany-a-turning-point/ (data dostępu: 7.08.2025).

[36] R. Alves, *A year on, nicotine pouches still available in shops despite ban*, https://www.brusselstimes.com/1326931/a-year-on-nicotine-pouches-still-available-in-shops-despite-ban (data dostępu: 7.08.2025).

[37] A. Anderson, *Denmark's new limit on nicotine pouch strength to start in July*, https://clearingtheair.eu/en/post/denmarks-new-limit-on-nicotine-pouch-strength-to-start-in-july/ (data dostępu: 7.08.2025).

[38] *Regulations across the Nordic and Baltic countries*, https://nordicwelfare.org/pub/Use_of_nicotine_products_among_youth_in_the_Nordic_and_Baltic_countries_-_An_overview/regulations-across-the-nordic-and-baltic-countries.html (data dostępu: 7.08.2025).

[39] *Luxembourg implements ban on sale of nicotine pouches to minors*, https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/2193739.html (data dostępu: 7.08.2025).

[40] *Luxembourg to introduce taxes on e-cigarette liquids and nicotine pouches from 1 October*, https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/2179297.html (data dostępu: 7.08.2025).

[41] *Luxembourg under fire for proposed 'de facto' ban on nicotine pouches*, https://pouchpatrol.com/politics/luxembourg-under-fire-for-proposed-de-facto-ban-on-nicotine-pouches/ (data dostępu: 7.08.2025).

[42] *The Tobacco Act will be amended on 1 August 2025 what has to be taken into account when selling nicotine pouches*, https://valvira.fi/en/-/the-tobacco-act-will-be-amended-on-1-august-2025-what-has-to-be-taken-into-account-when-selling-nicotine-pouches- (data dostępu: 7.08.2025).

sprzedaż woreczków nikotynowych jest co do zasady dozwolona osobom powyżej 18. roku życia. Reklama z kolei podlega licznym ograniczeniom[43]. Trwają jednak prace nad szerszą regulacją w tej materii[44]. Uregulowania na Węgrzech wskazują na konieczność odpowiedniego oznakowania opakowań saszetek nikotynowych w celu dostarczenia potencjalnym odbiorcom wiadomości o potencjalnym wpływie nikotyny na zdrowie oraz określił górny pułap stężenia w saszetce na 17 mg[45]. W przeciwieństwie do snusów woreczki nikotynowe są legalne w Rumunii, jednak zawartość nikotyny w saszetce nie może przekraczać 20 mg[46]. Sprzedaż woreczków nikotynowych jest dozwolona wyłącznie osobom, które ukończyły 18 lat. Jak wskazują skąpe dane na ten temat, w Bułgarii sprzedaż oraz dystrybucja woreczków nikotynowych jest legalna, lecz zawartość nikotyny w nich nie może przekraczać 20 mg[47].

Republika Chorwacji nie uznaje saszetek nikotynowych za wyrób tytoniowy, w związku z czym wyroby te podlegają jedynie ogólnym przepisom dotyczącym towarów i obecnie nie ma większych ograniczeń w ich dystrybucji[48]. Jednak toczą się prace legislacyjne nad uregulowaniami, które mają wprowadzić zakaz sprzedaży woreczków osobom poniżej 18. roku życia[49]. Słoweńska ustawa o ograniczeniu używania tytoniu i wyrobów pokrewnych oprócz klasycznych wyrobów tytoniowych definiuje również produkty, takie jak e-papierosy, podgrzewane wyroby tytoniowe czy też właśnie saszetki nikotynowe. Do wszystkich tych wyrobów powiązanych stosuje się te same przepisy co do klasycznych wyrobów tytoniowych w zakresie zakazu używania w zamkniętych przestrzeniach publicznych i roboczych, takich jak szkoły, szpitale, punkty gastronomiczne, obiekty sportowe, w tym transport publiczny oraz we wszystkich pojazdach w obecności nieletnich. Zabroniona jest też reklama tych wyrobów, a także sprzedaż osobom niepełnoletnim oraz sprzedaż przez internet i na odległość[50]. Woreczki nikotynowe we Włoszech mają dość zagmatwaną historię, gdyż wprowadzono je na rynek przed 2022 r., lecz funkcjonowały na nim dość krótko, albowiem Narodowy Instytut Zdrowia, Ministerstwo Zdrowia i Narodowa Rada Zdrowia uznały je za niebezpieczne i saszetki zostały wycofane ze

[43] *Was ist Snus der ultimative guide für Einsteiger*, https://snuslion.com/en/blogs/was-ist-snus-der-ultimative-guide-fur-einsteiger/sind-snus-und-nikotin-pouches-legal-in-osterreich?srsltid=AfmBOoq_YhwbHctbnUEiOZix84RDTIO1VwGH_mvGojkcpcSSxOEZpFi0 (data dostępu: 7.08.2025).

[44] *Regulatory changes for nicotine pouches in Austria*, https://consideratepouchers.org/regulatory-changes-for-nicotine-pouches-in-austria/ (data dostępu: 7.08.2025).

[45] *Hungary proposes draft decree to legalize nicotine pouches*, https://consideratepouchers.org/hungary-proposes-draft-decree-to-legalize-nicotine-pouches/ (data dostępu: 7.08.2025).

[46] *Romania tightens vaping law, adds in other nicotine and tobacco products*, https://ecigintelligence.com/romania-tightens-vaping-law-adds-in-other-nicotine-and-tobacco-products/ (data dostępu: 7.08.2025).

[47] *Parliament bans sale of energy drinks to children and single-use vape pens*, https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/914609-parliament-bans-sale-of-energy-drinks-to-children-and-single-use-vape-pens (data dostępu: 7.08.2025).

[48] *Croatia: oral tobacco and nicotine pouch regulation, May 2025*, https://tobaccointelligence.com/croatia-oral-tobacco-and-nicotine-pouch-regulation-may-2025/ (data dostępu: 7.08.2025).

[49] *Vlada zabranila arome u svim proizvodima za pušenje i njihovu prodaju djeci ispod 18!*, https://www.24sata.hr/news/vlada-zabranila-arome-u-svim-proizvodima-za-pusenje-i-njihovu-prodaju-djeci-ispod-18-1058253 (data dostępu: 7.08.2025).

[50] *Slovenija s prepovedjo arom v elektronskih cigaretah med najnaprednejšimi državami EU*, https://nijz.si/zivljenjski-slog/tobacni-in-povezani-izdelki/slovenija-s-prepovedjo-arom-v-elektronskih-cigaretah-med-najnaprednejsimi-drzavami-eu/ (data dostępu: 7.08.2025).

sprzedaży. Ostatecznie pod naciskiem lobby tytoniowego Włochy zalegalizowały woreczki i od 2023 r. są dostępne w sprzedaży wyłącznie osobom dorosłym[51].

Ciekawy stan prawny występuje obecnie na Cyprze, gdzie saszetki nikotynowe zostały uznane za produkt leczniczy (od października 2024 r.) i mogą być sprzedawane tylko po uzyskaniu stosownego pozwolenia. Jak informują władze, żaden produkt tego typu nie posiada obecnie licencji na cypryjskim rynku[52]. Jak wynika z dostępnych źródeł, kwestia woreczków nikotynowych na Malcie jest nieuregulowana prawnie. Wynika z tego, że są możliwe do nabycia drogą kupna w sposób legalny. Kwestia ta zostanie uwzględniona w *Strategii kontroli tytoniu na Malcie na lata 2025–2030*[53]. W Hiszpanii woreczki są co do zasady dostępne w sprzedaży w różnych wariantach i smakach. Tamtejszy rząd wysunął propozycje bardzo restrykcyjnych reform w tym zakresie, mianowicie całkowitego zakazu sprzedaży wszystkich smaków saszetek z nikotyną oraz ograniczenie zawartości nikotyny do 0,99 mg na saszetkę. Kilka państw członkowskich złożyło formalny sprzeciw do Brukseli, argumentując, że założenia proponowane przez hiszpański rząd naruszają swobodny przepływ towarów na mocy art. 34 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[54]. Woreczki nikotynowe są dozwolone w Portugalii, ale podlegają przepisom egzekwowanym przez portugalski Instytut Zdrowia Publicznego. Prawo zabrania sprzedaży tych produktów osobom poniżej 18. roku życia i nakłada surowe ograniczenia reklamowe na te produkty. Dozwolona jest sprzedaż online, a woreczki nikotynowe podlegają podatkowi akcyzowemu, którego wysokość zależy od zawartości nikotyny i rodzaju produktu[55]. W ostatnim czasie Grecja wprowadziła całkowity zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim oraz ograniczenie zawartości nikotyny w saszetce do 16 mg[56]. Irlandia pracuje obecnie nad uregulowaniem rynku saszetek nikotynowych. Obecnie zapisy ustawowe dotyczące produktów tytoniowych czy waporyzatorów nie obejmują woreczków. Na skutek braku regulacji dostęp młodzieży do tego artykułu jest ułatwiony[57]. Interesujące rozwiązanie zastosowali Czesi. Pojedyncza dawka woreczka nikotynowego może zawierać maksymalnie 12 mg nikotyny. Opakowanie woreczków nikotynowych nie może zawierać więcej niż 240 mg nikotyny i musi zawierać co najmniej 20 woreczków. Ponadto istnieją ograniczenia w zakresie reklamy, a także obowiązek odpowiedniego

[51] *Snus e nicotine pouches: cosa sono e perché fanno male (soprattutto) ai giovani*, https://www.marionegri.it/magazine/snus (data dostępu: 7.08.2025).

[52] *Nielegalne saszetki z nikotyną na Cyprze grożą poważnymi skutkami zdrowotnymi*, https://www.cypr24.eu/nielegalne-saszetki-z-nikotyna-na-cyprze-groza-powaznymi-skutkami-zdrowotnymi/ (data dostępu: 7.08.2025).

[53] *Malta, Health authorities warn of unregulated nicotine pouches*, https://www.italpress.com/malta-health-authorities-warn-of-unregulated-nicotine-pouches/# (data dostępu: 7.08.2025).

[54] *Spain tries to ban pouches – and the EU isn't having it*, https://consideratepouchers.org/spain-tries-to-ban-pouches-and-the-eu-isnt-having-it/ (data dostępu: 7.08.2025).

[55] *Nicotine pouches – Portugal*, https://snuviatec.com/blog/nicotine-pouches-portugal/ (data dostępu: 7.08.2025).

[56] *Greece introduces tougher law*, https://www.tobaccojournal.com/news/greece-introduces-tougher-laws/ (data dostępu: 7.08.2025).

[57] *Health minister vows to 'eradicate' nicotine pouches calling them 'particularly invidious'*, https://www.thejournal.ie/eradicate-nicotine-pouches-jennifer-carroll-macneill-6743810-Jun2025/ (data dostępu: 7.08.2025).

oznaczania opakowań[58]. Od przeszło dwóch lat saszetki nikotynowe na terenie Słowacji mogą kupić osoby, które skończyły 18 lat. Do saszetek stosowane są przepisy identyczne jak do wyrobów tytoniowych. Maksymalna ilość nikotyny w woreczku, podobnie jak w Czechach, wynosi 20 mg[59].

W Finlandii woreczki nikotynowe są definiowane jako substytut tytoniu zgodnie z ustawą o wyrobach tytoniowych i podlegają ustawie o substancjach chemicznych. Opakowania woreczków nikotynowych muszą być oznaczone jako szkodliwe, zgodnie z przepisami ustawy o substancjach chemicznych. Zawartość smakowych aromatów nie jest regulowana. Reklama jest zabroniona, a woreczki nikotynowe podlegają zakazowi ekspozycji w punktach sprzedaży. W Finlandii minimalny wiek uprawniający do zakupu woreczków nikotynowych wynosi 18 lat. Woreczki nikotynowe podlegają podatkowi względnemu w wysokości 10% ceny produktu oraz podatkowi w wysokości 0,1 euro za gram produktu. Minimalny podatek wynosi jednak 0,14 euro za gram produktu. Królestwo Szwecji reguluje saszetki nikotynowe jako produkty nikotynowe bez tytoniu. Opakowania woreczków nikotynowych muszą zawierać ostrzeżenie zdrowotne. Zawartość charakterystycznych aromatów nie jest regulowana. Ekspozycja w punktach sprzedaży jest dozwolona, ale nie może być nachalna ani zachęcająca do używania. W Szwecji minimalny wiek uprawniający do zakupu woreczków nikotynowych to 18 lat. Saszetki podlegają podatkowi w wysokości 202 koron szwedzkich (17,86 euro) za kg produktu. W Estonii minimalny wiek uprawniający do zakupu i używania woreczków nikotynowych wynosi 18 lat. Sprzedaż na odległość jest zabroniona. Od 1 stycznia 2025 r. woreczki nikotynowe podlegają podatkowi w wysokości 0,22 euro za gram produktu. Saszetki z zawartością aromatów smakowych mogą być sprzedawane legalnie, ale reklama jest zakazana[60]. Natomiast na Litwie, zgodnie z danymi Effective Anti-Smoking Policies Global Index, sprzedaż woreczków jest zakazana[61].

Podsumowanie

O ile przepisy prawne w Unii Europejskiej dotyczące snusów, wynikające z dyrektywy 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r., są jasne i obowiązują na terenie całej Wspólnoty (oprócz Szwecji na mocy wyłączenia), to kwestia saszetek nikotynowych nie jest zharmonizowana na poziomie unijnym i każde państwo reguluje ją we własnym ustawodawstwie krajowym. Regulacje te są różne, aczkolwiek widoczny jest trend, w którym państwa ograniczają dostępność woreczków, wprowadzają zakazy sprzedaży nieletnim, jak również wycofują z rynku produkty z dodatkiem aromatów smakowych. Toczą się jednak dyskusje nad ujednoliceniem rynku woreczków nikotynowych w Unii.

[58] *Regulation of nicotine pouches of Czech Republic*, https://www.schoenherr.eu/content/regulation-of-nicotine-pouches-in-the-czech-republic (data dostępu: 7.08.2025).

[59] *Zákaz žuvacieho nikotínu maloletým. Po novom pre neho budú plati rovnaké pravidlá ako pre tabak*, https://tvnoviny.sk/domace/clanok/322356-zuvaci-tabak-uz-maloleti-nevyskusaju-po-novom-je-rovnako-regulovany-ako-klasicky-tabak (data dostępu: 7.08.2025).

[60] *Regulations across...*

[61] *Antismoking world map*, https://antismoking.global/world-map (data dostępu: 7.08.2025).

Poszczególne państwa występują z różnymi propozycjami uregulowań w tej kwestii, co spotyka się z mieszanymi reakcjami innych państw członkowskich. Polski ustawodawca sam sygnalizuje zamiar wycofania z rynku woreczków nikotynowych o smakach innych niż tytoniowy[62]. Działania rządów jasno wskazują na chęć, po pierwsze, opodatkowania i zwiększenia wpływów fiskalnych z saszetek nikotynowych; po drugie, na utrudnienie dostępu do nich poprzez np. wycofanie ze sprzedaży atrakcyjnych szczególnie dla ludzi młodych woreczków z aromatem smakowym.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 127, s. 1 z późn. zm.).

Dyrektywa Rady 92/41/EWG z dnia 15 maja 1992 r., zmieniająca dyrektywę Rady 89/622/EWG z dnia 13 listopada 1989 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących etykietowania wyrobów tytoniowych.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Portugalską, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Królestwem Norwegii, Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, dotyczący przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/29 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1162 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 126 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r., poz. 340).

[62] *Od 5 lipca zakaz sprzedaży e-papierosów i woreczków nikotynowych osobom poniżej 18 roku życia*, https://www.gov.pl/web/zdrowie/od-5-lipca-zakaz-sprzedazy-e-papierosow-i-woreczkow-nikotynowych-osobom-ponizej-18-roku-zycia (data dostępu: 7.08.2025).

Literatura

Konopacki S., *Przystąpienie Szwecji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 2021, nr 2.
Urbaniak M., *Komentarz do ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Kraków 2022.

Źródła internetowe

Alves R., *A year on, nicotine pouches still available in shops despite ban*, https://www.brusselstimes.com/1326931/a-year-on-nicotine-pouches-still-available-in-shops-despite-ban.
Anderson A., *Denmark's new limit on nicotine pouch strength to start in July*, https://clearingtheair.eu/en/post/denmarks-new-limit-on-nicotine-pouch-strength-to-start-in-july/.
Antismoking world map, https://antismoking.global/world-map.
Croatia: oral tobacco and nicotine pouch regulation, May 2025, https://tobaccointelligence.com/croatia-oral-tobacco-and-nicotine-pouch-regulation-may-2025/.
Da Costa K., *'Alarming' rise in strong illicit nicotine pouches*, https://www.bbc.com/news/articles/cm291pl297jo.
France has just banned nicotine pouch sales. Where else in Europe are they restricted?, https://www.euronews.com/health/2025/02/28/france-has-just-banned-nicotine-pouch-sales-where-else-in-europe-are-they-restricted.
Głosowanie nr 7 na 29. posiedzeniu Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/Glosowanie.xsp?posiedzenie=29&glosowanie=7.
Greece introduces tougher law, https://www.tobaccojournal.com/news/greece-introduces-tougher-laws/.
Health minister vows to 'eradicate' nicotine pouches calling them 'particularly invidious', https://www.thejournal.ie/eradicate-nicotine-pouches-jennifer-carroll-macneill-6743810-Jun2025/.
Historia snusów i nie tylko, https://nikotynowe.pl/blog/historia-snusow-i-nie-tylko.
Hungary proposes draft decree to legalize nicotine pouches, https://consideratepouchers.org/hungary-proposes-draft-decree-to-legalize-nicotine-pouches/.
Jakie są różnice pomiędzy snusem a woreczkiem nikotynowym, https://77pouches.com/pl/blog/jakie-sa-roznice-pomiedzy-snusem-a-woreczkiem-nikotynowym.
Jedyny kraj w Unii Europejskiej, gdzie snus jest legalny. Popularniejszy niż papieros, https://www.rynekzdrowia.pl/Polska-i-swiat/Jedyny-kraj-w-Unii-Europejskiej-gdzie-snus-jest-legalny-Popularniejszy-niz-papierosy,271904,15.html.
Karna dla Danii za snus, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/karadla-danii-za-snus/.
Krótka historia woreczków nikotynowych, https://nicopoder.com/blog/krotka-historia-woreczkow-nikotynowych.
Luxembourg implements ban on sale of nicotine pouches to minors, https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/2193739.html.

Luxembourg to introduce taxes on e-cigarette liquids and nicotine pouches from 1 October, https://today.rtl.lu/news/luxembourg/a/2179297.html.

Luxembourg under fire for proposed 'de facto' ban on nicotine pouches, https://pouchpatrol.com/politics/luxembourg-under-fire-for-proposed-de-facto-ban-on-nicotine-pouches/.

Majmundar A., Okitondo Ch., Xue A. i in., *Nicotine pouch sales trends in the US by volume and vicotine concentration levels from 2019 to 2022*, „JAMA Network Open" 2022, vol. 5, nr 11, https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2798449.

Malta, Health authorities warn of unregulated nicotine pouches, https://www.italpress.com/malta-health-authorities-warn-of-unregulated-nicotine-pouches/#.

Nicotine pouches – Portugal, https://snuviatec.com/blog/nicotine-pouches-portugal/.

Nielegalne saszetki z nikotyną na Cyprze grożą poważnymi skutkami zdrowotnymi, https://www.cypr24.eu/nielegalne-saszetki-z-nikotyna-na-cyprze-groza-powaznymi-skutkami-zdrowotnymi/.

Nowe wyroby akcyzowe – zmiany przepisów stosowane od lipca i sierpnia 2025 roku, https://www.podatki.gov.pl/akcyza/wyjasnienia/nowe-wyroby-akcyzowe-zmiany-przepisow-stosowane-od-lipca-i-sierpnia-2025-roku/.

Od 5 lipca zakaz sprzedaży e-papierosów i woreczków nikotynowych osobom poniżej 18 roku życia, https://www.gov.pl/web/zdrowie/od-5-lipca-zakaz-sprzedazy-e-papierosow-i-woreczkow-nikotynowych-osobom-ponizej-18-roku-zycia.

Opodatkowanie saszetek nikotynowych, https://www.podatki.gov.pl/akcyza/wyjasnienia/opodatkowanie-saszetek-nikotynowych/.

Parliament bans sale of energy drinks to children and single-use vape pens, https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/914609-parliament-bans-sale-of-energy-drinks-to-children-and-single-use-vape-pens.

Regulation of nicotine pouches of Czech Republic, https://www.schoenherr.eu/content/regulation-of-nicotine-pouches-in-the-czech-republic.

Regulations across the Nordic and Baltic countries, https://nordicwelfare.org/pub/Use_of_nicotine_products_among_youth_in_the_Nordic_and_Baltic_countries_-_An_overview/regulations-across-the-nordic-and-baltic-countries.html.

Regulatory changes for nicotine pouches in Austria, https://consideratepouchers.org/regulatory-changes-for-nicotine-pouches-in-austria/.

Romania tightens vaping law, adds in other nicotine and tobacco products, https://ecigintelligence.com/romania-tightens-vaping-law-adds-in-other-nicotine-and-tobacco-products/.

Rynek saszetek nikotynowych w Polsce będzie uregulowany – osoby nieletnie wciąż mogą je kupować bez ograniczeń, https://biotechnologia.pl/farmacja/rynek-saszetek-nikotynowych-w-polsce-bedzie-uregulowany-osoby-nieletnie-wciaz-moga-je-kupowac-bez-ograniczen,23742.

Slovenija s prepovedjo arom v elektronskih cigaretah med najnaprednejšimi državami EU, https://nijz.si/zivljenjski-slog/tobacni-in-povezani-izdelki/slovenija-s-prepovedjo-arom-v-elektronskih-cigaretah-med-najnaprednejsimi-drzavami-eu/.

Snus – co to? Czy woreczki nikotynowe są w ogóle legalne? Czym są snusy, a czym saszetki?, https://www.totalmedic.pl/snus-co-to-czy-woreczki-nikotynowe-sa-w-ogole-legalne-czym-sa-snusy-a-czym-saszetki.

Snus e nicotine pouches: cosa sono e perché fanno male (soprattutto) ai giovani, https://www.marionegri.it/magazine/snus.

Snusy i woreczki nikotynowe – ukryte zagrożenie dla zdrowia młodzieży, https://www.gov.pl/web/psse-aleksandrow-kujawski/snusy-i-woreczki-nikotynowe--ukryte-zagrozenie-dla-zdrowia-mlodziezy.

Spain tries to ban pouches – and the EU isn't having it, https://considerateposuchers.org/spain-tries-to-ban-pouches-and-the-eu-isnt-having-it/.

Substytuty, https://www.podatki.gov.pl/media/9481/prezentacja-substytuty.pdf.

The future of nicotine pouches in Germany: a turning point!, https://pouchpatrol.com/eu/the-future-of-nicotine-pouches-in-germany-a-turning-point/.

The Tobacco Act will be amended on 1 August 2025 what has to be taken into account when selling nicotine pouches, https://valvira.fi/en/-/the-tobacco-act-will-be-amended-on-1-august-2025-what-has-to-be-taken-into-account-when-selling-nicotine-pouches-.

Tobacco sellers in Latvia scramble to find loopholes to circumvent new ban on products and vapes, https://www.euronews.com/health/2024/12/31/tobacco-sellers-in-latvia-scramble-to-find-loopholes-to-circumvent-new-ban-on-products-and.

Trwają prace nad regulacją w Polsce saszetek nikotynowych będących mniej szkodliwą alternatywną dla papierosów, https://medicalpress.pl/rynek/trwaj-prace-nad-regulacj-w-polsce-saszetek-nikotynowych-bdcych-mniej-szkodliw-alternatyw-dla-papierosw_DXAgEe3Rl4/.

Uwaga! W Polsce zakaz palenia e-papierosów w miejscu pracy – przepisy w mocy od 5 lipca 2025 r., https://www.infor.pl/prawo/prawa-konsumenta/sprzedaz-towarow/6980193,uwaga-w-polsce-zakaz-palenia-epapierosow-w-miejscu-pracy-przepisy-w-mocy-od-5-lipca-2025-r.html.

Vlada zabranila arome u svim proizvodima za pušenje i njihovu prodaju djeci ispod 18!, https://www.24sata.hr/news/vlada-zabranila-arome-u-svim-proizvodima-za-pusenje-i-njihovu-prodaju-djeci-ispod-18-1058253.

Was ist Snus der ultimative guide für Einsteiger, https://snuslion.com/en/blogs/was-ist-snus-der-ultimative-guide-fur-einsteiger/sind-snus-und-nikotin-pouches-legal-in-osterreich?srsltid=AfmBOoq_YhwbHctbnUEiOZix84RDTIO1VwGH_mvGojkcpcSSxOEZpFi0.

Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, 15 października 2023, https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl.

Zákaz žuvacieho nikotínu maloletým. Po novom pre neho budú platiť rovnaké pravidlá ako pre tabak, https://tvnoviny.sk/domace/clanok/322356-zuvaci-tabak-uz-maloleti-nevyskusaju-po-novom-je-rovnako-regulovany-ako-klasicky-tabak.
36. posiedzenie Senatu, https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/legislacja/art,16921,-36-posiedzenie-senatu.html.

Inne źródła

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 981, Sejm X kadencji.

Legal status of snus and nicotine pouches in Poland and the European Union

Summary

In the context of dynamic social, economic, and technological changes, new and often innovative products enter the market, with their legal status eventually regulated by lawmakers. A prime example is snus (a tobacco product) and nicotine pouches (a tobacco-free product containing nicotine). Snus is banned in Poland and most EU countries (exception – Sweden), whereas regulations on nicotine pouches vary and depend on national legislation. The aim of this study is to present and compare the legal regulations concerning snus and nicotine pouches in Poland and in EU Member States. The analysis covers both EU legislation and national regulations on nicotine pouches, including taxation, sales restrictions, packaging requirements, and nicotine content limits. EU regulations clearly prohibit the sale of snus (except in Sweden), while the absence of harmonisation for nicotine pouches results in significant differences between countries. A clear trend is emerging towards increasing restrictions: banning sales to minors, introducing nicotine content limits, and prohibiting flavoured products. In 2025, Poland introduced comprehensive legislation defining, taxing, and restricting the sale of nicotine pouches, aligning with the broader European regulatory direction.

Keywords: snus, nicotine pouches, legal status, Poland, European Union

DOI: 10.31648/kpp.12911

Maria Gajek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0001-1379-6779
marysiagajek36@gmail.com

Żądanie zniesienia współwłasności jako realizacja prawa współwłaściciela

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji prawa żądania zniesienia współwłasności, która stanowi mechanizm ochrony interesów współwłaścicieli oraz pozwala na zakończenie stosunku współwłasności. Wśród form współwłasności wyróżnia się współwłasność w częściach ułamkowych, polegającą na tym, że każdemu współwłaścicielowi przysługuje oznaczony ułamkiem udział w prawie własności rzeczy wspólnej, który został określony w umowie lub wynika z ustawy. Z kolei współwłasność łączna nie przewiduje wyodrębnienia udziałów poszczególnych współwłaścicieli, a uprawnienia do rzeczy wspólnej przysługują im niepodzielnie. Ten rodzaj współwłasności powstaje na podstawie stosunku prawnego np. majątek wspólny małżonków pozostających w ustawowym ustroju wspólności majątkowej, jak również majątek wspólny wspólników spółki cywilnej. Każdy ze współwłaścicieli ma prawo żądania zakończenia stanu niepodzielności, czyli stanu, w którym rzecz przysługuje niepodzielnie kilku osobom. Kodeks cywilny reguluje kwestie sposobów i trybów zniesienia współwłasności, wskazując na to, że stan niepodzielności może zostać zakończony na skutek zawarcia umowy o zniesienie współwłasności przez współwłaścicieli bądź na mocy konstytutywnego orzeczenia sądu znoszącego współwłasność. Z kolei sposobem zniesienia współwłasności jest fizyczny podział rzeczy, przekazanie rzeczy wspólnej jednemu współwłaścicielowi z obowiązkiem spłaty pozostałych oraz podział cywilny, czyli sprzedaż rzeczy i podział uzyskanej ceny między współwłaścicielami. Mimo że współwłasność często pełni funkcję efektywnego rozwiązania organizacyjnego w obrocie gospodarczym i społecznym, to w praktyce wywołuje liczne

problemy prawne i ekonomiczne, związane z indywidualnymi interesami współwłaścicieli oraz z trudnościami w wykonywaniu uprawnień na współdzielonym przedmiocie. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie sądowym obserwuje się nasilającą się debatę nad granicami swobody współwłaścicieli w kontekście żądania zniesienia współwłasności, w szczególności w sytuacjach, gdy istnieją obiektywne przesłanki utrudniające fizyczny podział składnika majątkowego bądź gdy realizacja tego prawa mogłaby prowadzić do nadmiernych uszczerbków majątkowych dla pozostałych współwłaścicieli[1].

Prawo do żądania zniesienia współwłasności

Współwłasność w częściach ułamkowych ma charakter jedynie tymczasowy, zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy[2]. W przeciwieństwie do współwłasności łącznej nie sprawuje ona żadnej szczególnej funkcji społeczno-gospodarczej. Współwłasność łączna powstaje jedynie na podstawie szczególnego stosunku prawnego o osobistym charakterze, który istnieje pomiędzy określonymi podmiotami[3]. Współwłasność łączna pełni funkcję służebną wobec stosunku osobistego, tak aby mógł on właściwie funkcjonować w obrocie społeczno-gospodarczym[4]. Natomiast współwłasność w częściach ułamkowych funkcjonuje jako samodzielna instytucja, niewynikająca z żadnego szczególnego stosunku prawnego, którego odpowiednie funkcjonowanie miałaby gwarantować. Dodatkowo niekiedy bywa rezultatem przypadkowych zdarzeń, np. może powstać na skutek dziedziczenia lub zbycia udziału jednego ze współwłaścicieli osobie trzeciej (lub nawet kilku osób). Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której współwłasność w częściach ułamkowych będzie wykorzystana przez dany podmiot w sposób nieprzypadkowy jako narzędzie do osiągnięcia określonego celu gospodarczego[5].

Z powyższych przyczyn ustawodawca nie popiera trwałego charakteru współwłasności w częściach ułamkowych. Dlatego też każdemu współwłaścicielowi przyznał prawo do żądania zakończenia stanu, w którym rzecz jest własnością więcej niż jednej osoby[6]. Na podstawie art. 210 § 1 zd. 1 Kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli może

---

[1] E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018, s. 121 i nast.

[2] Por. A. Wąsiewicz, *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965, s. 218; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wkładu*, Warszawa 1980, s. 126; A. Karnicka-Kawczyńska, J. Kawczyński, *Współwłasność jako szczególna forma własności. Problematyka i wzory pism*, Warszawa 2004, s. 115; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1–449[10]*, t. 1, Warszawa 2018, komentarz do art. 210, nb 1; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–352*, t. 1, Warszawa 2018, komentarz do art. 210, nb 1.

[3] J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 166; A. Wąsiewicz, op. cit., s. 206; Z.K. Nowakowski, *Współwłasność*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Wrocław 1977, s. 388.

[4] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 122; A. Brzozowski, W.J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 116; B. Ziemianin, K.A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 77.

[5] A. Malicki, *Treść i wykonywanie współwłasności w częściach ułamkowych*, seria: Instytucje Prawa Prywatnego, Warszawa 2023, s. 267.

[6] Ibidem.

żądać zniesienia współwłasności[7]. Oznacza to likwidację sytuacji, w której ta sama rzecz jest własnością niepodzielnie kilku osób. W literaturze podkreśla się, że stanowi to rozwiązanie stosunku prawnego łączącego współwłaścicieli[8]. Warto dodać, że doktryna dopuszcza możliwość częściowego zniesienia współwłasności[9]. Odnosi się to głównie do sytuacji, gdzie przedmiot współwłasności może zostać podzielony i możliwe jest zniesienie współwłasności dotyczące jednej z wyodrębnionych części[10]. Natomiast za częściowe zniesienie współwłasności nie można uznać żądania rozwiązania tego stosunku tylko wobec jednego ze współwłaścicieli, podczas gdy reszta współwłaścicieli dalej chce pozostać we współwłasności[11].

Oprócz zniesienia współwłasności istnieją inne zdarzenia, które powodują ustanie współwłasności[12]. Do takich sytuacji zalicza się m.in. zniszczenie przedmiotu wspólnego prawa, utratę przedmiotu na skutek zasiedzenia, wywłaszczenie nieruchomości wspólnej, porzucenie rzeczy ruchomej będącej współwłasnością, a także przeniesienie własności rzeczy wspólnej na osobę trzecią oraz okoliczność, gdy jeden ze współwłaścicieli nabędzie udziały reszty współwłaścicieli[13].

W Kodeksie cywilnym wskazano na trzy sposoby, a także dwa tryby zniesienia współwłasności. Zniesienie współwłasności oznacza zakończenie stanu, w którym ta sama rzecz jest niepodzielnie własnością kilku osób, a także zdarzenie przewidziane przez ustawę w tymże celu. Ustawodawca podaje dwa takie zdarzenia pozwalające na rozwiązanie stosunku prawnego. Pierwszym z nich jest zawarcie umowy o zniesienie współwłasności między wszystkimi współwłaścicielami, z kolei drugim jest orzeczenie sądu znoszące współwłasność, które ma charakter konstytutywny[14]. Natomiast sposób zniesienia współwłasności powoduje zakończenie stanu niepodzielnego prawa własności tej samej rzeczy przysługującego kilku osobom. Artykuły 211 i 212 KC wyodrębniają

[7] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.), dalej jako KC.

[8] Por. J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972, s. 540, komentarz do art. 210; T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Warszawa 2012, s. 106, komentarz do art. 210; E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2020, s. 461.

[9] Por. A. Wąsiewicz, op. cit., s. 219–220; J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., s. 542, komentarz do art. 210; P. Książak, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Warszawa 2017, komentarz do art. 210, nt 8; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 10; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 210, nb 3.

[10] Por. P. Książak, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nt 8; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 3.

[11] A. Wąsiewicz, op. cit., s. 219–220.

[12] M. Sychowicz, *Postępowanie o zniesienie współwłasności*, Warszawa 1976, s. 9; B. Swaczyna, *Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 42.

[13] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 268.

[14] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., s. 540, komentarz do art. 210; Z.K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 424; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 42–43; A. Brzozowski, W. J. Kocot, W. Opalski, op. cit., s. 113; B. Ziemianin, K.A. Dadańska, op. cit., s. 84; T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 107, komentarz do art. 210; P. Książak, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nt 1–12; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] K. Pietrzykowski (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nb 1; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 6–13; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 3; E. Gniewek (red.), op. cit., s. 463.

trzy sposoby zniesienia współwłasności. Pierwszym z nich jest fizyczny podział rzeczy wspólnej, drugi stanowi przekazanie rzeczy jednemu ze współwłaścicieli, który będzie obowiązany do spłaty pozostałych współwłaścicieli, zaś trzeci sposób to sprzedaż wspólnej rzeczy osobie trzeciej, a następnie podział uzyskanej ceny między współwłaścicielami – podział cywilny[15].

Tryb zniesienia współwłasności

Orzeczenie sądu o zniesieniu współwłasności

Zgodnie z art. 212 KC zniesienie współwłasności może zostać dokonane na mocy orzeczenia sądu. Tryb sądowego zniesienia wspólności prawa został szczegółowo uregulowany w art. 617–625 Kodeksu postępowania cywilnego[16]. Sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu nieprocesowym, co pozwala na uwzględnienie interesów każdego współwłaściciela przy ustaleniu wzajemnych praw i obowiązków dotyczących likwidacji stanu niepodzielności. Postanowienie sądu ma charakter konstytutywny, gdyż kształtuje na nowo stosunek prawny dotychczasowych współwłaścicieli[17]. Zniesienie współwłasności następuje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, co świadczy o jego prawnokształtującym charakterze[18]. Słusznie podkreśla się, że wydanie orzeczenia wstępnego dotyczącego sposobu zniesienia współwłasności jest niedopuszczalne[19].

Postępowanie sądowe wszczyna się na wniosek, który może złożyć każdy współwłaściciel, a w niektórych wypadkach także osoba trzecia, np. wierzyciel jednego ze współwłaścicieli[20]. W sytuacji gdy postępowanie jest wszczęte na zgodny wniosek wszystkich współwłaścicieli dotyczący sposobu zniesienia współwłasności, sąd jest owym wnioskiem związany zgodnie z dyspozycją art. 622 § 2 KPC. Jednakże wniosek nie może być sprzeczny z prawem, zasadami współżycia społecznego oraz nie może prowadzić do rażącego naruszenia interesów uprawnionych[21].

---

[15] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., s. 548, komentarz do art. 210; Z.K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 424; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 43; T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 111, komentarz do art. 212; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] K. Pietrzykowski (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nb 3; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 1; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 210, nb 1; E. Gniewek (red.), op. cit., s. 469.

[16] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2026 r., poz. 468 ze zm.), dalej jako KPC.

[17] A. Wąsiewicz, op. cit., s. 260 i nast.; K. Korzan, *Orzeczenia konstytutywne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 224; M. Sychowicz, op. cit., s. 117; postanowienia SN: z 22 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 529/00, Lex nr 749990 i z 19 września 2002 r., sygn. akt II CK 21/02, Lex nr 55570.

[18] Postanowienie SN z 22 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 529/00, Lex nr 749990.

[19] Por. K. Knoppek, T. Grzybkowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 25 listopada 1999 r., II CKN 750/98*, „Palestra" 2002, t. 46, nr 1, s. 238–241; postanowienia SN: z 25 listopada 1999 r., sygn. akt II CKN 750/98, Lex nr 40104, z 22 października 2009 r., sygn. akt III CSK 21/09, Lex nr 533567 i z 8 listopada 2013 r., sygn. akt I CSK 723/12, Lex nr 1439378; odmiennie: A. Wąsiewicz, op. cit., s. 254.

[20] P. Pruś, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1131, komentarz do art. 617; A. Górski, [w:] H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Artykuły 506–729*, t. 3, Warszawa 2013, s. 339–340, komentarz do art. 617.

[21] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 269.

Sąd prowadzi postępowanie w sposób kompleksowy – orzeka o roszczeniach między współwłaścicielami, takich jak: żądanie likwidacji współwłasności, sporów dotyczących współwłasności, sposobie korzystania z rzeczy wspólnej oraz kwestiach wynikających ze współposiadania (art. 618 § 1 KPC)[22]. Z momentem wszczęcia postępowania o zniesienie współwłasności prowadzenie odrębnych postępowań dotyczących wskazanych wyżej roszczeń staje się niedopuszczalne[23]. Dodatkowo po zakończeniu postępowania nie można dochodzić opisanych roszczeń, pomimo tego, że nie były zgłoszone w trakcie jego trwania[24]. Tego typu roszczenia nie spełniają warunku „możliwości dochodzenia przed sądem", przez co może to ograniczyć możliwość korzystania z pewnych form zaspokojenia wierzytelności, takich jak np. potrącenia[25]. Natomiast przy zniesieniu współwłasności gruntu na skutek jego podziału sąd, wydając orzeczenie końcowe, może w nim ustanowić potrzebne służebności na nowo powstałych nieruchomościach, zgodnie z art. 212 § 1 zd. 2 KC[26].

Umowne zniesienie współwłasności

Prawodawca nie wprowadził przepisów regulujących w sposób szczególny zniesienia współwłasności na podstawie umowy, niemniej jednak taka forma jest dopuszczalna[27]. Wskazuje na to treść art. 212 KC, w którym użyto sformułowania „jeżeli zniesienie współwłasności następuje na mocy orzeczenia sądu". Oznacza to, że droga sądowa nie jest jedynym sposobem wyjścia z niepodzielności[28]. Do zawarcia umowy zniesienia współwłasności potrzebne jest zgodne oświadczenie woli wszystkich współwłaścicieli. Nie chodzi tu jednak o zgodę w rozumieniu art. 199 i 201 KC (ani tym bardziej o zgodę przewidzianą w art. 63 KC), a o konsensus stanowiący niezbędny element do zawarcia umowy[29]. Warto zaznaczyć, że w takiej umowie każdy współwłaściciel występuje osobno jako strona. Z umowy powinien precyzyjnie wynikać sposób zakończenia stanu niepodzielności. Niedopuszczalne byłoby ograniczenie się jedynie do ogólnego postanowienia, że współwłaściciele znoszą współwłasność na skutek podziału rzeczy wspólnej, bez wskazania szczegółowego przebiegu takiego podziału. Zazwyczaj umowa o zniesienie współ-

[22] C. Dzierzbicki, *Konieczność odciążenia sądów powszechnych w sprawach o zniesienie współwłasności nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2017, nr 8, s. 13 i nast.

[23] W. Kamiński, *Dochodzenie roszczeń z tytułu nakładów w postępowaniu działowym*, „Palestra" 1973, nr 12, s. 32; M. Sychowicz, op. cit., s. 91; T. Grzybowski, *Problematyka prawna sporów i roszczeń rozpoznawanych w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości (Problematyka prawna art. 618 k.p.c.)*, „Przegląd Sądowy" 2002, nr 5, s. 34–35; C.P. Waldziński, *Roszczenia uzupełniające współwłaścicieli w postępowaniu o zniesienie współwłasności a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 2, s. 80.

[24] M. Sychowicz, op. cit., s. 81; P. Pruś, [w:] M. Manowska (red.), op. cit., s. 618, komentarz do art. 618; uchwała SN z 23 marca 1994 r., sygn. akt III CZP 6/94, Lex nr 4065.

[25] Wyrok SN z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 566/08, Lex nr 564826.

[26] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 270.

[27] Z.K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 424; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 42–43; T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 107, komentarz do art. 210; E. Gniewek (red.), op. cit., s. 463.

[28] A. Wąsiewicz, op. cit., s. 239; M. Sychowicz, op. cit., s. 10; P. Kostański, *Zniesienie współwłasności nieruchomości w drodze umowy*, Kraków 2004, s. 58.

[29] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 210, s. 544–545.

własności uznawana jest za przeniesienie własności[30]. Istnieje jednak również stanowisko przeciwne, które odrzuca traktowanie takiej umowy jako formy przeniesienia własności[31]. Spotyka się także pogląd, według którego umowa ta prowadzi do przejścia udziału w prawie współwłasności, a to z kolei uzasadnia stosowanie przepisów dotyczących przeniesienia własności[32]. Umowa zniesienia współwłasności nie może być traktowana jako przeniesienie własności, głównie dlatego, że skutek takiej umowy nie koreluje z definicją „przeniesienia własności" przyjętą w prawie cywilnym. Skoro przeniesienie własności oznacza przejście własności z jednego podmiotu na rzecz innego na mocy umowy, to, idąc tym tokiem myślenia, umowne zniesienie współwłasności musiałoby prowadzić do przeniesienia prawa własności na rzecz innego podmiotu[33]. Umowne zakończenie stanu niepodzielności może zostać dokonane na skutek fizycznego podziału rzeczy wspólnej, bądź przekazania własności nieruchomości jednemu współwłaścicielowi z jednoczesnym obowiązkiem spłaty pozostałych[34]. Natomiast za umowne zniesienie współwłasności nie można uznać przeniesienia prawa własności rzeczy wspólnej na rzecz osoby trzeciej, gdyż jest to wykonywanie uprawnień do rozporządzania rzeczą wspólną, przysługujących współwłaścicielom na mocy łączącego ich prawa własności. Warto zaznaczyć, że nie mamy do czynienia z przeniesieniem własności w sytuacji, gdy zakończenie stanu niepodzielności następuje poprzez podział rzeczy wspólnej, czyli przyznanie każdemu ze współwłaścicieli własności wyodrębnionej części tej rzeczy. Współwłaściciele nie nabyli własności od osoby trzeciej na mocy umowy, dlatego też byli oni współuprawnionymi do rzeczy wspólnej, z której zostały wyodrębnione części. Podobnie jest w przypadku, gdy własność rzeczy zostaje przyznana jednemu ze współwłaścicieli – nie można tego zaliczyć do przeniesienia własności. Taki współwłaściciel nie uzyskuje własności od osoby trzeciej, ponieważ w momencie zniesienia współwłasności był współuprawnionym do własności rzeczy[35].

Umowa zniesienia współwłasności posiada element polegający na rozporządzaniu udziałem w prawie własności rzeczy wspólnej. Takie rozporządzenie może być odpłatne, np. gdy na jednego ze współwłaścicieli nałożony jest obowiązek spłaty reszty, jak również nieodpłatne, np. gdy nastąpił podział rzeczy w taki sposób, że każdemu współwłaścicielowi przyznano część rzeczy odpowiadającej wartością jego udziałowi. Nie ma wymogu,

---

[30] A. Wąsiewicz, op. cit., s. 240–250; Z. K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 425; A. Gola, *Współwłasność*, Warszawa 1987, s. 30, 31; C.W. Salagierski, *Wybrane zagadnienia obrotu nieruchomościami*, „Rejent" 1991, nr 2, s. 32.

[31] Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 1, „Rejent" 2003, nr 9, s. 50; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 53–58; E. Drozd, *Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 872.

[32] J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, op. cit., s. 141.

[33] Ibidem, s. 87; J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 156; E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974, s. 9; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe...*, s. 87.

[34] B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 52–53.

[35] Ibidem, s. 53–54, 57.

aby wszyscy współwłaściciele dokonywali rozporządzenia swoim udziałem. Przykładowo jeżeli jeden współwłaściciel uzyska rzecz wspólną i będzie miał obowiązek spłaty reszty, nie dokona on żadnego rozporządzenia swoim udziałem. Tego sposobu wyjścia ze stanu niepodzielności nie należy utożsamiać z realizacją uprawnienia do rozporządzania udziałem współwłaściciela. W odróżnieniu od rozporządzenia udziałem, aby zawrzeć umowę zniesienia współwłasności potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Dodatkowo celem zniesienia współwłasności jest definitywne zakończenie stosunku prawnego łączącego współwłaścicieli, co nie zawsze stanowi skutek rozporządzenia udziałem[36].

Dla ważności umowy zniesienia współwłasności nie jest wymagane zachowanie formy szczególnej. Zastosowanie ma tutaj ogólna reguła, zgodnie z którą oświadczenie woli można wyrazić w dowolnej formie, o ile klarownie oddaje wolę osoby składającej (art. 60 KC). Wyjątek stanowi sytuacja, gdy ze względu na przedmiot współwłasności wymagane jest zachowanie formy szczególnej, np. zniesienie współwłasności nieruchomości zgodnie z art. 158 KC[37].

W doktrynie spotyka się pogląd, że umowne zniesienie współwłasności zalicza się do umów o charakterze czysto rzeczowym[38]. Głównym argumentem na poparcie tego stanowiska jest brak możliwości skutecznego dochodzenia wykonania zobowiązania polegającego na zniesieniu współwłasności. Jeżeli doszłoby do zawarcia umowy, która jedynie zobowiązuje do zniesienia współwłasności, a jeden ze współwłaścicieli odmówiłby zawarcia umowy rozporządzającej, nie byłoby podstaw do wystąpienia z powództwem o złożenie przez niego stosownego oświadczenia woli. Wynika to z faktu, że sądowe zniesienie współwłasności jest rozstrzygane w trybie postępowania nieprocesowego przewidzianego w art. 617 i nast. KPC. Dodatkowe trudności pojawiłyby się, gdyby taką umowę zobowiązującą zawarli tylko niektórzy ze współwłaścicieli, gdyż nie wywołałaby ona skutków prawnych wobec pozostałych współwłaścicieli[39].

Ważną kwestię stanowią rozliczenia między współwłaścicielami, którzy umownie znoszą współwłasność, ponieważ obecnie przepisy odnoszą się wyłącznie do rozliczeń w przypadku zniesienia współwłasności dokonanego w ramach trybu sądowego[40]. Na mocy art. 618 § 3 KPC po zapadnięciu prawomocnego postanowienia o zniesieniu współwłasności nie jest możliwe dochodzenie roszczeń dotyczących korzystania z rzeczy wspólnej czy współposiadania, nawet jeśli nie były podniesione w toku postępowania. W takiej sytuacji można przyjąć jedno z dwóch możliwych rozwiązań. Pierwszym z nich byłoby – na wzór regulacji zawartej w art. 618 KPC – uznanie zasady, że zawarcie umowy znoszącej współwłasność powoduje wygaśnięcie wszystkich roszczeń dotyczących współposiadania

[36] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 272–273.

[37] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 210, s. 545; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 212 i nast.; T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 107, komentarz do art. 210; E. Gniewek (red.), op. cit., s. 464–465.

[38] A. Maciąg, *Rodzaje umów, które mogą być poprzedzone umową przedwstępną*, „Nowe Prawo" 1979, nr 7–8, s. 68; E. Drozd, *Umowa zobowiązująca...*, s. 872–874; B. Swaczyna, *Umowne...*, s. 58–64.

[39] E. Drozd, *Umowa zobowiązująca...*, s. 872–874.

[40] B. Swaczyna, *Współwłasność de lege ferenda*, [w:] M. Sawczuk (red.), *Czterdzieści lat Kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie*, Kraków 2006, s. 113.

bądź korzystania z rzeczy wspólnej. Drugim rozwiązaniem jest ustanowienie krótkiego terminu przedawnienia roszczeń, które będzie liczone od daty zniesienia współwłasności, na wzór regulacji z art. 229 KC. Tego rodzaju rozwiązanie sprzyjałoby stabilności obrotu i przyczyniłoby się do kompleksowego uregulowania skutków zniesienia współwłasności[41].

Sposoby zniesienia współwłasności

Podział fizyczny rzeczy

Podział fizyczny rzeczy wspólnej między współwłaścicielami stanowi najbardziej sprawiedliwą formę zniesienia współwłasności i jest zarazem rozwiązaniem preferowanym przez ustawodawcę. Świadczy o tym brzmienie art. 211, art. 212 § 2 oraz art. 214 KC, z których wynika, że w przypadku zniesienia współwłasności w drodze orzeczenia sądowego sąd obowiązany jest w pierwszej kolejności rozważyć możliwość dokonania podziału fizycznego rzeczy jako sposobu likwidacji współwłasności. Dopiero gdy nie będzie to możliwe, zasadne staje się rozważenie pozostałych sposobów[42]. Na podstawie art. 211 KC każdy współwłaściciel jest uprawiony do żądania zniesienia współwłasności przez podział fizyczny rzeczy[43]. Wystąpienie z takim żądaniem jest wiążące dla sądu prowadzącego postępowanie sądowe o zniesieniu współwłasności. Oznacza to, że sąd nie może zastosować innego sposobu zakończenia stanu niepodzielności, chyba że taki podział jest sprzeczny z prawem, społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy lub wiązałby się z istotną zmianą rzeczy albo znacznym zmniejszeniem jej wartości[44].

Podział fizyczny polega na podzieleniu rzeczy wspólnej na tyle odrębnych części, ilu jest współwłaścicieli, z jednoczesnym przyznaniem każdemu z nich jednej części na wyłączną własność[45]. Przyznana wielkość powinna znajdować odzwierciedlenie w wartości udziału przysługującego współwłaścicielowi[46]. Zgodnie z art. 212 § 1 zd. 1 KC jeżeli fizyczny podział rzeczy wspólnej jest niemożliwy, dopuszczalne jest wyrównanie wartości konkretnych udziałów poprzez zasądzenie stosownych dopłat. Są one świadczeniem pieniężnym, jednak wyjątkowo mogą przyjąć formę innych świadczeń[47]. W umowie zniesienia współwłasności strony mogą swobodnie kształtować swoją sytuację dotyczącą podziału rzeczy np. poprzez ustalenie ewentualnych dopłat czy sposobu rozdzielenia wyodrębnionych części rzeczy wspólnej między poszczególnymi współwłaścicielami.

---

[41] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 275.

[42] Z.K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 428; S. Dmowski, *Umowa o zniesienie współwłasności nieruchomości i o dział spadku obejmującego nieruchomość*, [w:] S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995, s. 411; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, op. cit., s. 142; J. Świeczkowski, *Zniesienie współwłasności rzeczy i praw w drodze sprzedaży publicznej*, Gdańsk 2013, s. 36, 40–41; postanowienia SN: z 8 maja 2008 r., sygn. akt V CSK 14/08, Lex nr 750021 i z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt V CSK 252/15, Lex nr 2013460.

[43] A. Wąsiewicz, op. cit., s. 219.

[44] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 211, s. 549.

[45] Ibidem; A. Wąsiewicz, op. cit., s. 241; Z.K. Nowakowski, *Współwłasność...*, s. 427–428.

[46] M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 268; postanowienie SN z 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II CSK 482/13, Lex nr 1491323.

[47] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 212, s. 557.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że zniesienie współwłasności poprzez fizyczny podział nieruchomości zabudowanych może być dokonany przez wyodrębnienie własności poszczególnych lokali[48]. Pogląd ten znajduje oparcie w art. 7 ust. 1 ustawy o własności lokali, który wymienia zdarzenia skutkujące powstaniem odrębnej własności lokalu m.in. orzeczenie sądu znoszące współwłasność[49]. Warto jednak podkreślić, że taki sposób wyjścia ze współwłasności nie skutkuje jej całkowitym zniesieniem[50]. W następstwie ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu każdemu dotychczasowemu współwłaścicielowi przysługuje – obok prawa własności konkretnego lokalu – udział w nieruchomości wspólnej. Współwłasność ta ma charakter przymusowy, co jednoznacznie wynika z art. 3 ust. 1 zd. 2 u.w.l.[51]

Zgodnie z art. 211 KC podział fizyczny rzeczy jest niedopuszczalny, w przypadku gdyby był sprzeczny z prawem, naruszałby społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy, powodowałby istotną zmianę rzeczy bądź znaczne zmniejszenie jej wartości. Jeżeli którakolwiek z powyższych przesłanek zajdzie, wyłącza to możliwość zniesienia współwłasności przez fizyczny podział rzeczy na mocy orzeczenia sądowego. W przypadku jednak gdy współwłaściciele decydują się na umowne zniesienie współwłasności, są jedynie ograniczeni przepisami prawa[52].

Zasadnie podnosi się, że jeżeli ma zostać dokonany podział nieruchomości gruntowej, każda z nowo wydzielonych nieruchomości musi posiadać dostęp do drogi publicznej, co wynika z treści art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami[53]. Przez taki dostęp należy rozumieć zarówno bezpośrednie przyleganie do drogi publicznej, jak i dostęp pośredni – zapewniony poprzez drogę wewnętrzną lub ustanowienie odpowiednich służebności[54]. Podział nieruchomości jest dopuszczalny jedynie wówczas, gdy pozostaje w zgodzie z wytycznymi zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji braku takiego planu, zastosowanie znajduje przepis art. 94 u.g.n. Dodatkowo, zgodnie z art. 93 ust. 2a tej ustawy, niekiedy powierzchnia powstałych nieruchomości nie może mieć mniejszej powierzchni niż wskazana w przepisach ustawy. W przypadku nieruchomości zabudowanych dopuszczalność dokonania pionowego podziału fizycznego budynku ma charakter wyjątkowy. Podział taki może zostać przeprowadzony jedynie wówczas, gdy następuje zgodnie z przebiegiem istniejących ścian pionowych, a w jego

---

[48] J. Świeczkowski, *Zniesienie współwłasności...*, s. 44–50; postanowienia SN: z 3 grudnia 1998 r., sygn. akt II CKN 77/98, Lex nr 1215491, z 12 września 2013 r., sygn. akt IV CSK 5/13, Lex nr 1498654, z 18 marca 2015 r., sygn. akt I CSK 286/14, Lex nr 1677118 i z 4 lipca 2019 r., sygn. akt IV CSK 43/18, Lex nr 2691528.

[49] Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048), dalej jako u.w.l.

[50] A. Szczepaniak, *Zniesienie współwłasności nieruchomości a ustanowienie własności lokali*, „Rejent" 2009, nr 9, s. 160–163.

[51] A. Malicki, *Umowa jako sposób ustanowienia odrębnej własności włókna światłowodowego*, „Rejent" 2017, nr 3, s. 37–38.

[52] T.A. Filipiak, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 110, komentarz do art. 211; B. Ziemianin, K.A. Dadańska, op. cit., s. 85.

[53] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.), dalej jako u.g.n.

[54] M. Durzyńska, *Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej*, „Rejent" 2010, nr 6, s. 13.

rezultacie powstaną samodzielne, funkcjonalnie niezależne części budynku. Nie jest dopuszczalne dokonanie podziału w taki sposób, by linia podziału przecinała pomieszczenia znajdujące się w budynku[55]. W przypadku lokali ich fizyczny podział jest możliwy jedynie wtedy, gdy wydzielone części spełniają przesłanki do uznania ich za samodzielne lokale, o których mowa w art. 2 u.w.l.[56]

Podział w naturze jest także niedopuszczalny, jeżeli nie koreluje ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy. Przy ocenie tej przesłanki należy brać pod uwagę cechy rzeczy, które decydują o jej funkcji i przydatności w obrocie. Dotyczy to sytuacji, w których w wyniku podziału rzecz traci swoje właściwości, przez co przestaje spełniać swoje funkcje[57]. Przykładem może być podział działki z prawem do zabudowy w taki sposób, że nie będzie można jej zabudować[58]. Rozpatrywane kryterium nie powinno być identyfikowane ze stosunkami osobistymi między współwłaścicielami, natomiast stosunki te mogą oddziaływać na wybór sposobu zniesienia współwłasności[59].

Dodatkowo dokonanie podziału fizycznego jest niedopuszczalne, jeżeli prowadziłoby do istotnej zmiany rzeczy bądź znacznego obniżenia jej wartości. Wymienione przesłanki dotyczą fizycznych właściwości rzeczy, a także dotychczasowego sposobu korzystania. W szczególności odnosi się to do rzeczy, których nie da się podzielić bez zniszczenia lub utraty funkcjonalności, takich jak np. zwierzęta czy pojazdy[60]. Wskazane kryterium może mieć również zastosowanie do rzeczy podzielnych, np. jeśli wartość rzeczy sprzed podziału jest istotnie wyższa od łącznej wartość uzyskanych części[61].

Podział w naturze prowadzi do powstania nowych rzeczy, które stają się własnością poszczególnych właścicieli. Może mieć to wpływ na interes osób trzecich, które miały określone prawa do takiej rzeczy. Zasadniczo prawo obciążające rzecz wspólną rozciąga się na poszczególne nowe rzeczy powstałe w wyniku podziału. W przypadku niektórych praw rzeczowych prawodawca jednoznacznie określił skutki dokonaniu podziału rzeczy obciążonej. Jeśli nieruchomość objęta współwłasnością była obciążona hipoteką, po jej podziale hipoteka obciąża wszystkie nowo powstałe nieruchomości, tworząc hipotekę łączną zgodnie z art. 76 ust. 1 zd. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. W sytuacji gdy obciążony był jedynie udział współwłaściciela, po podziale fizycznym

[55] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 211, s. 550; A. Gieral-Siewielec, *Podział nieruchomości budynkowych i lokalowych*, „Rejent" 2000, nr 7–8, s. 31; postanowienie SN z 12 maja 2016 r., sygn. akt ICSK 426/15, Lex nr 2061178.

[56] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 211, s. 551; A. Gieral-Siewielec, op. cit., s. 41 i nast.

[57] Postanowienie SN z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt I CSK 358/11, Lex nr 1157533.

[58] K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 4.

[59] P. Kumor, *Wpływ stosunków osobistych pomiędzy współwłaścicielami na możliwość sądowego zniesienia współwłasności poprzez podział nieruchomości budynkowej lub lokalowej w naturze w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent" 2013, nr 11, s. 77; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 8; postanowienia SN: z 4 października 2002 r., sygn. akt III CKN 1283/00, Lex nr 75268, z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt I CSK 358/11, Lex nr 1157533 i z 30 października 2014 r., sygn. akt II CSK 18/14, Lex nr 1554578.

[60] E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] K. Pietrzykowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 3; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 5.

[61] K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 9.

rzeczy hipoteka obciąża wyłącznie nieruchomość przyznaną temu współwłaścicielowi (art. 76 ust. 1^1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[62]). Jeżeli natomiast wierzycielowi hipotecznemu przysługuje spłata, uzyskuje on ustawowe prawo zastawu na wierzytelności z tego tytułu zgodnie z art. 76 ust. 1^2 zd. 1 u.k.w.h. Podział fizyczny nieruchomości obciążonej służebnością nie prowadzi do jej wygaśnięcia. Na mocy art. 290 § 2 zd. 1 KC służebność zostaje zachowana i obciąża wszystkie nieruchomości, które powstały w wyniku podziału. Jeżeli jednak służebność wykonywana jest na jednej lub kilku nieruchomościach, nie wygasa ona, natomiast właściciele pozostałych działek mogą domagać się ich zwolnienia od służebność zgodnie z art. 290 § 2 zd. 2 KC[63]. W odniesieniu do praw obligacyjnych przysługujących osobom trzecim względem rzeczy wspólnej co do zasady uznaje się, że po podziale ich przedmiotem stają się wszystkie wyodrębnione rzeczy[64].

Przyznanie rzeczy jednemu ze współwłaścicieli

Jeżeli zniesienie współwłasności przez dokonanie podziału w naturze rzeczy wspólnej jest niemożliwe, niecelowe lub nieakceptowane przez współwłaścicieli, innym sposobem zakończenia niepodzielności będzie przyznanie rzeczy na wyłączną własność jednemu z nich na podstawie art. 212 § 2 KC. W umowie zniesienia niepodzielności to współwłaściciele samodzielnie ustalają, komu przypadnie rzecz wspólna. Natomiast przy zniesienia współwłasności, w drodze orzeczenia sądowego, decyzję o wyborze współwłaściciela, na rzecz którego nastąpi przyznanie rzeczy, podejmuje sąd. Wybór nie może być dokonany w sposób dowolny. Sąd nie ma podstaw, by przyznać rzeczy osobie, która nie wyraża na to zgody, niezależnie od przyczyn sprzeciwu[65]. Orzekając, sąd powinien uwzględnić usprawiedliwione interesy wszystkich współwłaścicieli, m.in. ich sytuację rodzinną, osobistą czy majątkową[66].

Pozostali współwłaściciele mają prawo do uzyskania spłat stanowiących ekwiwalent wartości ich udziałów. Spłaty, analogicznie do dopłat, mają zasadniczo charakter pieniężny, choć w wyjątkowych sytuacjach mogą zostać zastąpione innymi formami świadczeń[67]. Spłata

[62] Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2025 r., poz. 341), dalej jako u.k.w.h.; B. Syta, *Hipoteka na części ułamkowej nieruchomości – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 15/12 oraz regulacji z art. 76 ust. 1^1–1^4 k.w.h. wprowadzonej ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o zmienię ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 830)*, „Rejent" 2014, nr 6, s. 45 i nast.

[63] W.M. Szkadłubowicz, *Służebności gruntowe a współwłasność nieruchomości*, „Przegląd Sądowy" 2014, nr 10, s. 50 i nast.

[64] Postanowienie SN z 3 listopada 1983 r., sygn. akt III CRN 223/83, Lex nr 2955; D. Dąbrowski, *Zbycie rzeczy najętej w czasie trwania najmu – zakres zastosowania art. 678 §1 KC*, „Monitor Prawniczy" 2013, nr 20, s. 1086.

[65] Postanowienia SN: z 4 listopada 1998 r., sygn. akt II CKN 347/98, Lex nr 35747, z 8 sierpnia 2003 r., sygn. akt V CK 174/02, Lex nr 750016 i z 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II CSK 459/12, Lex nr 1347837.

[66] Postanowienia SN: z 8 czerwca 1983 r., sygn. akt III CRN 111/83, Lex nr 8543, z 8 maja 2001 r., sygn. akt IV CKN 369/00, Lex nr 750009 i z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 521/10, Lex nr 1102544.

[67] E. Kremer, *Problematyka prawna spłat z gospodarstwa rolnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 1993, nr 145, s. 53; J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 212, s. 558; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] K. Pietrzykowski (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nb 9.

ma na celu zrekompensować utratę udziału we współwłasności, wynikającą z przyznania rzeczy jednemu współwłaścicielowi. Dlatego też wysokość spłaty powinna odpowiadać wartości udziału przysługującego danemu współwłaścicielowi[68]. Zgodnie z art. 212 § 3 zd. 1 KC sąd, nakładając obowiązek spłat, może wskazać termin oraz sposób ich uiszczenia. Może również ustalić obowiązek zapłaty odsetek wraz z terminem oraz sposobem zapłaty odsetek należnych od spłaty, natomiast dotyczy to terminu ich zapłaty, a nie okresu, za który są naliczane odsetki[69]. Ponadto jeżeli spłata zostanie rozłożona na raty, nie może być dłuższa niż 10 lat. Przy umownym zniesieniu współwłasności nieruchomości znaczący jest art. 76 ust. 1^4 u.k.w.h., wprowadzający ograniczenia w swobodzie stron takiej umowy. Wspomniany przepis wskazuje na to, że nieważne jest postanowienie umowne, na mocy którego współwłaścicielowi, któremu przysługiwał udział obciążony hipoteką, odmawia się przyznania spłaty lub dopłaty[70].

Podział cywilny rzeczy

W postępowaniu sądowym dopuszczalne jest również zniesienie współwłasności na skutek sprzedaży rzeczy wspólnej i dokonanie podziału uzyskanej kwoty pomiędzy współwłaścicielami na podstawie art. 212 § 2 KC. Podział cywilny powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy zastosowanie innych metod nie jest możliwe w okolicznościach danej sprawy[71]. Tryb sprzedaży rzeczy wspólnej jest regulowany przepisami postępowania egzekucyjnego. W takiej sytuacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 864–879 KPC w odniesieniu do rzeczy ruchomych, a w przypadku nieruchomości – art. 1066–1071 KPC. Kwota, która została uzyskana ze sprzedaży rzeczy wspólnej, podlega podziałowi między współwłaścicieli proporcjonalnie do wartości przysługujących im udziałów[72]. Ponadto niedopuszczalne jest zniesienie współwłasności przez sąd w taki sposób, że upoważniony zostanie jeden ze współwłaścicieli do sprzedania nieruchomości z tzw. wolnej ręki[73].

Mieszane sposoby zniesienia współwłasności

Przedstawione metody zniesienia współwłasności nie stanowią katalogu zamkniętego, przy czym możliwe są również rozwiązania mieszane, łączące wskazane metody. Przykładowo zniesienie współwłasności może polegać na dokonaniu podziału fizycznego części rzeczy wspólnej, natomiast pozostałą część można sprzedać. Dopuszczalne są także

[68] E. Kremer, op. cit., s. 53.

[69] M. Lemkowski, *Odsetki od spłat – glosa – III CZP 80/03*, „Monitor Prawniczy" 2005, nr 1, s. 140 i nast.

[70] A. Malicki, *Treść i wykonywanie...*, s. 282.

[71] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 212, s. 560; P. Książak, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nt 14; K. Górska, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nb 5.

[72] P. Książak, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 212, nt 15; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 211, nb 15.

[73] Postanowienie SN z 25 maja 2018 r., sygn. akt I CSK 439/17, Lex nr 2508121.

inne możliwości zniesienia współwłasności, w tym przekazanie części rzeczy wspólnej tylko jednemu lub kilku współwłaścicielom z jednoczesną sprzedażą pozostałej części. Spotyka się również rozwiązania polegające na podziale w naturze rzeczy wspólnej na mniejszą liczbę części niż liczba współwłaścicieli – wówczas pozostałym przysługują spłaty. Możliwe jest również przyznanie rzeczy wspólnej w ramach współwłasności na rzecz tylko niektórych z obecnych współwłaścicieli[74].

Podsumowanie

Współwłasność w częściach ułamkowych, zgodnie z zamierzeniem prawodawcy, nie ma charakteru stałego, a jest jedynie stanem tymczasowym. Każdy ze współwłaścicieli ma prawo żądania zniesienia współwłasności. Zakończenie stanu niepodzielności może nastąpić przez zawarcie umowy o zniesienie współwłasności przez wszystkich współwłaścicieli lub na mocy orzeczenia sądu znoszącego współwłasność, mającego charakter konstytutywny.

Pierwszy z wymienionych trybów wymaga konsensusu, czyli zgodnego oświadczenia woli każdego ze współwłaścicieli, w którym wskazują oni jednoznacznie sposób zakończenia niepodzielności. Ponadto umowa ma charakter czysto rzeczowy, gdyż nie jest możliwe skuteczne dochodzenie wykonania zobowiązania polegającego na zniesieniu współwłasności. Strony w umowie mogą dokonać fizycznego podziału rzeczy lub przekazać własność jednemu z współwłaścicieli z obowiązkiem spłaty reszty. Współwłaściciele mogą złożyć oświadczenie w dowolnej formie, z wyjątkiem gdy z uwagi na przedmiot współwłasności należy zachować formę szczególną.

W przypadku zniesienia współwłasności, na mocy orzeczenia sądu, sprawa toczy się w postępowaniu nieprocesowym, które jest wszczynane na wniosek. Sąd orzeka również o roszczeniach między współwłaścicielami, a także o ustanowieniu służebności w przypadku podziału gruntu. Wśród sposobów zniesienia współwłasności można wyróżnić fizyczny podział rzeczy, stanowiący najbardziej sprawiedliwą formę zakończenia niepodzielności. Polega on na podziale rzeczy wspólnej na tyle części, ilu jest współwłaścicieli i przyznaniu każdemu z nich konkretnej części na wyłączną własność. Szczegółowo uregulowana jest kwestia dotycząca podziału fizycznego nieruchomości zabudowanych – może ona następować przez wyodrębnienie własności poszczególnych lokali, a nawet podziału pionowego budynku po spełnieniu określonych przesłanek (ma ona charakter wyjątkowy). W przypadku podziału nieruchomości gruntowej każda z nowo powstałych nieruchomości musi mieć dostęp do drogi publicznej.

Istnieją również sytuacje, w których nie jest dopuszczalne dokonanie podziału rzeczy w naturze, np. gdy w wyniku podziału rzecz utraci swoje właściwości, znacznie obniży się jej wartość bądź podział nie jest możliwy bez jej zniszczenia.

Kolejnym sposobem zniesienia współwłasności jest przekazanie rzeczy jednemu współwłaścicielowi, który następnie spłaci pozostałych. Sposób ten ma zastosowanie,

[74] J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich (red.), op. cit., komentarz do art. 212, s. 561–562; K. Szadkowski, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., komentarz do art. 212, s. 1320; E. Gniewek (red.), op. cit., s. 470–471.

gdy podział fizyczny rzeczy jest niemożliwy. Pozostali współwłaściciele mają prawo do spłat zgodnych z wartością ich udziałów.

Ostatnim sposobem jest sprzedaż rzeczy. Metoda ta stosowana jest, gdy inne sposoby zniesienia współwłasności są niemożliwe. Cena uzyskana ze sprzedaży jest dzielony między współwłaścicieli odpowiednio do wartości ich udziałów. Dopuszczalne są również mieszane sposoby zniesienia współwłasności, polegające np. na podziale fizycznym części rzeczy i sprzedaży pozostałej części.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 468 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 341).
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 8 czerwca 1983 r., sygn. akt III CRN 111/83, Lex nr 8543.
Postanowienie SN z 3 listopada 1983 r., sygn. akt III CRN 223/83, Lex nr 2955.
Postanowienie SN z 4 listopada 1998 r., sygn. akt II CKN 347/98, Lex nr 35747.
Postanowienie SN z 3 grudnia 1998 r., sygn. akt II CKN 77/98, Lex nr 1215491.
Postanowienie SN z 25 listopada 1999 r., sygn. akt II CKN 750/98, Lex nr 40104.
Postanowienie SN z 8 maja 2001 r., sygn. akt IV CKN 369/00, Lex nr 750009.
Postanowienie SN z 22 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 529/00, Lex nr 749990.
Postanowienie SN z 19 września 2002 r., sygn. akt II CK 21/02, Lex nr 55570.
Postanowienie SN z 4 października 2002 r., sygn. akt III CKN 1283/00, Lex nr 75268.
Postanowienie SN z 8 sierpnia 2003 r., sygn. akt V CK 174/02, Lex nr 750016.
Postanowienie SN z 8 maja 2008 r., sygn. akt V CSK 14/08, Lex nr 750021.
Postanowienie SN z 22 października 2009 r., sygn. akt III CSK 21/09, Lex nr 533567.
Postanowienie SN z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV CSK 521/10, Lex nr 1102544.
Postanowienie SN z 13 stycznia 2012 r., sygn. akt I CSK 358/11, Lex nr 1157533.
Postanowienie SN z 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II CSK 459/12, Lex nr 1347837.
Postanowienie SN z 12 września 2013 r., sygn. akt IV CSK 5/13, Lex nr 1498654.
Postanowienie SN z 8 listopada 2013 r., sygn. akt I CSK 723/12, Lex nr 1439378.
Postanowienie SN z 4 czerwca 2014 r., sygn. akt II CSK 482/13, Lex nr 1491323.

Postanowienie SN z 30 października 2014 r., sygn. akt II CSK 18/14, Lex nr 1554578.
Postanowienie SN z 18 marca 2015 r., sygn. akt I CSK 286/14, Lex nr 1677118.
Postanowienie SN z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt V CSK 252/15, Lex nr 2013460.
Postanowienie SN z 12 maja 2016 r., sygn. akt I CSK 426/15, Lex nr 2061178.
Postanowienie SN z 25 maja 2018 r., sygn. akt I CSK 439/17, Lex nr 2508121.
Postanowienie SN z 4 lipca 2019 r., sygn. akt IV CSK 43/18, Lex nr 2691528.
Wyrok SN z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 566/08, Lex nr 564826.
Uchwała SN z 23 marca 1994 r., sygn. akt III CZP 6/94, Lex nr 4065.

Literatura

Brzozowski A., Kocot W.J., Opalski W., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
Dąbrowski D., *Zbycie rzeczy najętej w czasie trwania najmu – zakres zastosowania art. 678 §1 KC*, „Monitor Prawniczy" 2013, nr 20.
Dmowski S., *Umowa o zniesienie współwłasności nieruchomości i o dział spadku obejmującego nieruchomość*, [w:] S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995.
Dolecki H., Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2013.
Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974.
Drozd E., *Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
Durzyńska M., *Podział nieruchomości*, Warszawa 2011.
Durzyńska M., *Podział nieruchomości a dostęp do drogi publicznej*, „Rejent" 2010, nr 6.
Dzierzbicki C., *Konieczność odciążenia sądów powszechnych w sprawach o zniesienie współwłasności nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2017, nr 8.
Gieral-Siewielec A., *Podział nieruchomości budynkowych i lokalowych*, „Rejent" 2000, nr 7–8.
Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018.
Gniewek E. (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2020.
Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
Gola A., *Współwłasność*, Warszawa 1987.
Grzybowski T., *Problematyka prawna sporów i roszczeń rozpoznawanych w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości (Problematyka prawna art. 618 k.p.c.)*, „Przegląd Sądowy" 2002, nr 5.
Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2018.
Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
Kamiński W., *Dochodzenie roszczeń z tytułu nakładów w postępowaniu działowym*, „Palestra" 1973, nr 12.
Karnicka-Kawczyńska A., Kawczyński J., *Współwłasność jako szczególna forma własności. Problematyka i wzory pism*, Warszawa 2004.

Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Warszawa 2012.

Knoppek K., Grzybkowski T., *Glosa do postanowienia SN z dnia 25 listopada 1999 r., II CKN 750/98*, „Palestra" 2002, t. 46, nr 1.

Korzan K., *Orzeczenia konstytutywne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972.

Kostański P., *Zniesienie współwłasności nieruchomości w drodze umowy*, Kraków 2004.

Kremer E., *Problematyka prawna spłat z gospodarstwa rolnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 1993, nr 145.

Kumor P., *Wpływ stosunków osobistych pomiędzy współwłaścicielami na możliwość sądowego zniesienia współwłasności poprzez podział nieruchomości budynkowej lub lokalowej w naturze w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent" 2013, nr 11.

Lemkowski M., *Odsetki od spłat – glosa – III CZP 80/03*, „Monitor Prawniczy" 2005, nr 1.

Maciąg A., *Rodzaje umów, które mogą być poprzedzone umową przedwstępną*, „Nowe Prawo" 1979, nr 7–8.

Malicki A., *Treść i wykonywanie współwłasności w częściach ułamkowych*, seria: Instytucje Prawa Prywatnego, Warszawa 2023.

Malicki A., *Umowa jako sposób ustanowienia odrębnej własności włókna światłowodowego*, „Rejent" 2017, nr 3.

Manowska M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2013.

Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980.

Nowakowski Z.K., *Współwłasność*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Wrocław 1977.

Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, t. 2, Warszawa 2017.

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2018.

Resich Z. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1972.

Salagierski C.W., *Wybrane zagadnienia obrotu nieruchomościami*, „Rejent" 1991, nr 2.

Swaczyna B., *Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości*, Warszawa 2004.

Swaczyna B., *Współwłasność de lege ferenda*, [w:] M. Sawczuk (red.), *Czterdzieści lat Kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie*, Kraków 2006.

Sychowicz M., *Postępowanie o zniesienie współwłasności*, Warszawa 1976.

Syta B., *Hipoteka na części ułamkowej nieruchomości – uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 15/12 oraz regulacji z art. 76 ust. 1^1–1^4 k.w.h. wprowadzonej ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2013 r., poz. 830)*, „Rejent" 2014, nr 6.

Szczepaniak A., *Zniesienie współwłasności nieruchomości a ustanowienie własności lokali*, „Rejent" 2009, nr 9.

Szkadłubowicz W.M., *Służebności gruntowe a współwłasność nieruchomości*, „Przegląd Sądowy" 2014, nr 10.

Świeczkowski J., *Zniesienie współwłasności rzeczy i praw w drodze sprzedaży publicznej*, Gdańsk 2013.
Truszkiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 1, „Rejent" 2003, nr 9.
Waldziński C.P., *Roszczenia uzupełniające współwłaścicieli w postępowaniu o zniesienie współwłasności a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego*, „Monitor Prawniczy" 2018, nr 2.
Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957.
Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969.
Wąsiewicz A., *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1965.
Ziemianin B., Dadańska K.A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

Request to terminate co-ownership as an exercise of the right of a co-owner

Summary

The purpose of this article is to present the legal institution of demanding the dissolution of joint ownership, a situation in which several co-owners hold an undivided right to a property. Each co-owner has this right. The Civil Code regulates the methods and procedures for dissolution of joint ownership, indicating that the indivisible state can be terminated by the conclusion of an agreement dissolving joint ownership by the co-owners or by a constitutive court ruling dissolving joint ownership. Joint ownership can be terminated by physical division of the property, transfer of the joint property to one co-owner with the obligation to repay the remaining debts, and civil division, i.e., sale of the property and division of profits between the co-owners. Although joint ownership is a functional form of organizing property relations, in practice it generates significant legal and economic difficulties resulting from conflicts of interest between co-owners and limitations in the exercise of rights with respect to the joint property.

Keywords: co-ownership, abolition of co-ownership, methods of abolishing co-ownership, civil law

DOI: 10.31648/kpp.12912

Robert Lizak
Uniwersytet Pomorski w Słupsku
ORCID: 0000-0001-7980-2409
robert.lizak@upsl.edu.pl

Strategic competitiveness between the EU and the United States in artificial intelligence development – human capital, legal frameworks and data

Introduction

The literature emphasizes that artificial intelligence is a so-called general-purpose technology that can influence the transformation of many economic sectors and institutional systems[1]. In turn, the literature on technological security indicates that digital technologies, including AI, belong to the category of dual-use technologies that can be used in both the civilian and military sectors[2]. It's impossible not to mention the ongoing race for AI technology dominance, particularly between the United States and the People's Republic of China (PRC). Furthermore, AI has been recognized not only as the most powerful tool in human history for expanding knowledge, increasing prosperity, and enriching the human experience[3], but also as a tool that can virtually unlimitedly expand the so-called Window of Vulnerability[4]. Finally, AI is currently

[1] E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The business of artificial intelligence. What it can – and cannot – do for your organization*, „Harvard Business Review" 2017, July 18; I. Cockburn, R. Henderson, S. Stern, *The impact of artificial intelligence on innovation*, „National Bureau of Economic Research" 2018, March.

[2] W.C. McFadden, *Dual-use technologies and national security*, [in:] C.W. Wessner (ed.), *International friction and cooperation in high-technology development and trade: papers and proceedings*, Washington 1997.

[3] E. Schmidt (chair), *Final report. National Security Commission on Artificial Intelligence*, March 1, 2021, pp. 10–11.

[4] S. Manzuik, A. Gold, C. Gatford, *Network security assessment*, pp. 1–16, https://lira.epac.to/DOCS-TECH/Security/Network%20Security/Network%20Security%20Assessment%20-%20From%20Vulnerability%20to%20Patch.pdf (accessed: 12.08.2025); R.H. Johnson, *Periods of peril: the window of vulnerability and other myths*, „Foreign Affairs" 1983, Vol. 61, No. 4, pp. 950–970, DOI: 10.2307/20041562.

the technology that most facilitates achieving strategic competitiveness[5]. As can be seen, artificial intelligence, as the most transformative general-purpose technology and at the same time a dual-use weapon, has now become a key, even decisive factor in achieving and maintaining the strategic competitiveness of states.

According to D. Faulkner and C. Bowman, strategic competitiveness is the ability of an organization to outperform its competitors. While the global battle for supremacy in the AI field has been fought in recent decades between China and the United States[6], in September 2024, the European Union (EU) also attempted to join this fight by publishing the „European Competitiveness Strategy", hereinafter referred to as the „Draghi Report"[7]. Although the strategy covered practically all sectors of the EU economy with recommendations for improving their functioning, three sectors were considered key[8], including bridging the growing investment gap between the EU and the United States and China, especially in the area of AI. For example, AI is currently used by only 11% of businesses in the EU, while 73% of the core AI models developed since 2017 come from the United States and 15% from China[9].

This article attempts to assess the state of strategic competitiveness of the EU and the United States in the field of AI, based on a review of EU law and data contained in the Draghi Report, and compares them with US federal law and available data contained in federal government documents. The legal issue analyzed in this article is whether the regulatory frameworks for artificial intelligence adopted in the European Union and the United States differentially impact the ability of these legal systems to support the development of AI technologies. In other words, the analysis addresses the question of whether differences in regulatory design – particularly regarding access to human capital, data protection, and data availability – may impact the level

[5] D. Faulkner, C. Bowman, *Strategie konkurencji*, Warsaw 1996, pp. 35–37.

[6] Cf. E. Schmidt, op. cit.; H. Kissinger, E. Schmidt, D. Huttenlocher, *The age of AI: and our human future*, London 2022.

[7] M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe*, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en (accessed: 12.08.2025); idem, *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en (accessed: 12.08.2025).

[8] The other two sectors concern the decarbonisation of the economy, which will increase the competitiveness of the EU, as well as strengthening security, understood both in the military sense. Cf. M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A*..., pp. 6–7.

[9] The Draghi report pointed out that there is a risk that Europe will become entirely dependent on AI models designed and developed abroad, both for general-purpose AI and, gradually, for vertical applications dedicated to key EU sectors, including automotive, banking, telecommunications, healthcare, mobility, and retail. For example, AI is currently used by only 11% of EU companies, while 73% of the core AI models developed since 2017 come from the United States and 15% from China. Another example is the volume of capital invested in AI in 2016, when AI investment in Europe reached €3–4 billion (€6.5–9.7 billion in Asia) and €15–23 billion in the United States, while the volume of venture capital invested in 2023 was $8 billion in the EU ($15 billion in China) and $68 billion in the United States. See: LEAM:AI, *Large AI models for Germany – feasibility study 2023*, 2023; *Artificial Intelligence Index Report* 2024, Stanford University, 2024; M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B*..., p. 79; *Digitization, AI, and the future of work: imperatives for Europe*, briefing note, McKinsey Global Institute, September 2017, p. 4.

of technological competitiveness of both economies. The article adopts the assumption that legal regulation constitutes not merely a framework for governing AI, but one of the determinants of strategic competitiveness. Accordingly, the comparative analysis focuses not only on identifying regulatory differences but also on assessing how those differences may influence innovation capacity, commercialization of AI technologies and long-term economic competitiveness.

The literature indicates that the development of artificial intelligence is determined primarily by three groups of factors: the availability of highly qualified human capital, a regulatory environment conducive to innovation, and access to large data sets necessary to train AI models[10]. For the purposes of this article, a review of selected US and EU legal acts relevant to the development of artificial intelligence was conducted. The comparative legal analysis is complemented by a functional assessment of the potential impact of selected regulations on innovation capacity and strategic competitiveness. Due to the dynamic nature of AI regulations, the analysis extensively utilized strategic documents, public institution reports, and statistical data, which constitute the primary sources of knowledge about public policies in the area of technology. This allowed us to determine the scope of the legal and political approach to AI in the US and the EU. In the author's opinion, the added value of this publication is the presentation of proposed recommendations for the EU. A strategic approach to accumulating human capital for AI development

The Draghi Report argues that the EU has a low total number of new researchers in the field of Data Science compared to the United States, in particular, the talent pool needed to develop AI in the EU is smaller, as highly qualified specialists are often „captured" to the United States, for example by offering high salaries[11]. US federal law has introduced a number of laws aimed at accumulating human capital, including, for example, through AI-related education and workforce development[12]. The National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020 established a federal system for coordinating AI research and collaborating between government, universities, and the private sector. Among other things, the act provides for the creation of a national AI research initiative, the development of educational programs, and increased funding for AI research[13].

---

[10] Cf. W. Nowakowski, *Wykorzystanie sztucznej inteligencji przez małe i średnie firmy w Europie*, [in:] T. Doligalski, D. Kaszyński (eds.), *Sztuczna inteligencja w przedsiębiorstwach i gospodarce (AI SPRING 2024)*, Warsaw 2025, pp. 73–91; P. Hacker, *A legal framework for AI training data – from first principles to the Artificial Intelligence Act*, „Law, Innovation and Technology" 2021, Vol. 13, Issue 2, pp. 257–301.

[11] M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B...*, p. 79.

[12] See: § 7(b) Executive Order 13859 of 2019, Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence.

[13] See: § 2(9) National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020. Cf. R. Lizak, *Prawne aspekty neuronowego modelu zarządzania danymi w administracji federalnej Stanów Zjednoczonych z wykorzystaniem AI*, Warsaw 2024, pp. 217–257.

The publication of the Draghi Report was followed by the AI Continent Action Plan adopted by the European Commission in April 2025[14]. The Action Plan demonstrates that the EU has recognised that legal regulation alone is insufficient to strengthen strategic competitiveness. Consequently, it complements the AI Act with measures aimed at expanding computing infrastructure, improving access to high-quality data, attracting talent and supporting AI commercialisation. This evolution suggests a gradual shift from a predominantly regulatory approach towards a more innovation-oriented policy.

On 13 June 2024, Regulation (EU) No. 2024/1689 of the European Parliament and of the Council, known as the „EU AI Act", was adopted, constituting the first legal act regulating the issue of AI, which obliges EU Member States to provide providers, entities and persons using AI with the necessary competences to enable them to make informed decisions in relation to AI systems[15]. A key element of the EU AI Act is the risk classification system for AI systems. According to Article 6 of the regulation, AI systems can be classified as high-risk if their use could have a significant impact on fundamental rights or public security. In such cases, AI system providers are required, among other things, to implement a risk management system (Article 9) and ensure the appropriate quality of data used to train algorithms (Article 10)[16].

Additionally, the EU AI Act includes a definition of AI competences, which defines them as the skills, knowledge, and understanding that enable providers, users, and individuals affected by AI – taking into account their rights and obligations under this regulation – to thoughtfully deploy AI systems and be aware of the opportunities, risks, and potential harm AI can cause. Furthermore, the EU clarifies that implementing AI systems in education is important to promote high-quality digital education and training and to enable all learners and teachers to acquire the necessary digital skills and competences, including media literacy, critical thinking, and the ability to share these skills and competences, for active participation in the economy, society, and democratic processes. The EU has also undertaken a number of research and innovation initiatives related to human capital, as exemplified by Horizon Europe, the Digital Europe Programme, and Erasmus+.

The comparison demonstrates that both legal systems recognize human capital as a strategic resource; however, they pursue different regulatory priorities. While the US legal framework primarily seeks to attract and retain top AI talent through market-oriented mechanisms, the EU focuses on broad competence development and responsible

[14] AI Continent Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions, Brussels, 9.4.2025, COM(2025) 165 final.

[15] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) (WE) No. 300/2008, (UE) No. 167/2013, (UE) No. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 and (UE) 2019/2144 and directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 and (UE) 2020/1828 (Dz.U. UE L 2024/1689, 12.7.2024).

[16] Cf. S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the general data protection regulation*, „International Data Privacy Law"2017, Vol. 7, Issue 2, pp. 76–99.

deployment of AI. These differences directly affect the ability of both jurisdictions to compete for highly qualified specialists. It should be noted that the publication of the Draghi Report has already begun to influence subsequent EU regulatory policy. In April 2025, the European Commission adopted the AI Continent Action Plan, which complements the AI Act with measures aimed at strengthening Europe's technological competitiveness through investments in AI infrastructure, high-quality datasets, AI Factories, Gigafactories and talent development. Moreover, the ongoing simplification of the AI Act implementation under the Digital Omnibus initiative demonstrates that the EU itself has recognised the need to reduce regulatory burdens while maintaining a high level of protection of fundamental rights. These developments appear to confirm the central argument advanced in this article that strategic competitiveness requires not only effective regulation, but also a legal and institutional framework capable of supporting innovation and commercialization[17].

A strategic approach to creating laws that support AI development

US federal law has adopted a number of laws to facilitate the development of AI by creating a dedicated legal environment for this technology. One example is the DATA Act[18], The purpose of this initiative is to: 1) make public all direct and indirect expenditures resulting from federal grant and loan agreements; 2) establish a national standard for financial data to be presented in a reliable, credible, and searchable manner; 3) simplify reporting; 4) establish sanctions for unreliable data provided on USAspending.gov[19].

Another act is the OPEN Government Data Act, the purpose of which is to make the federal government's database resources publicly available, which are published in machine-readable form, excluding data from certain government institutions, especially intelligence and military ones[20]. Finally, it is necessary to mention the Evidence Act, which was passed to improve the process of data collection within the framework of the federal government's activities by improving access to data and increasing the possibilities of their processing[21]. In other words, the purpose of the Evidence Act is to change the model of management of collected data by the federal government by strengthening the coordination of data exchange between federal agencies in order

[17] Artificial Intelligence, Council and Parliament agree to simplify and streamline rules, Council of the EU, Press release, 7 May 2026.

[18] Digital Accountability and Transparency Act of 2014, Public Law 113-101, 113th Congress, [S. 994], May 9, 2014.

[19] USAspending.gov is a government website that provides current data on federal government spending and allows you to verify the purpose of public spending and its beneficial owners, usaspending.gov (accessed: 12.08.2025).

[20] Open, Public, Electronic, and Necessary Government Data Act, Public Law 114-396, 114th Congress, 2d Session, [S. 2852], December 11, 2016.

[21] Foundations for Evidence-Based Policymaking Act, the 115th U.S. Congress, Public Law 2019, No. 115, p. 435.

to enable the process of transforming data into information, and information into knowledge, which facilitates decision-making, including in the strategic dimension.

In addition, six federal laws were adopted in the United States federal law between 2018 and 2013[22] and three executive orders of the President of the United States with the force of law[23], which directly concern AI, with the most attention paid to the economy, science, work and civil liberties[24]. Finally, in 2025, EO 14192 was adopted, which requires that for each new regulation issued, at least 10 existing regulations be identified to be repealed[25]. It added that in fiscal year 2025, the leadership of all federal agencies is required to ensure that the total incremental cost of all new regulations to be enacted this year, as well as repealed regulations, is significantly less than zero, unless otherwise specified by law or instructions from the Director of the Office of Management and Budget. It is impossible to avoid the impression that this approach to deregulation in the United States directly impacts the development of AI[26]. The Draghi report rightly points out that deregulation is extremely important for the development of AI, because greater „regulatory flow" – defined as the number of new regulations passed in a given period – is one of the factors that significantly reduces the dynamics of AI development[27].

As can be seen, the EU significantly outpaces the United States in the number of new legal acts adopted, although it should be borne in mind that before drawing more detailed conclusions, the volume of these acts and their scope should be examined. The Draghi Report paid particular attention to the General Data Protection Regulation (GDPR), and subsequently identified the three greatest regulatory challenges faced by EU businesses, including:

– compliance with a growing number of EU laws and their frequent changes over time, resulting in overlapping regulations and legal inconsistency,

[22] See: Identifying Outputs of Generative Adversarial Networks Act (IOGAN Act), 116th Congress, Public Law 116-258, S. 2904, December 23, 2020; National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020, H.R.6216, 116th Congress, December 3, 2020; AI in Government Act of 2020, H.R.2575, 116th Congress, September 14, 2020; National AI Research Resource Task Force Act of 2020, 116th Congress, Public Law 116-283, S. 3890, January 1, 2021; Artificial Intelligence Training for the Acquisition Workforce Act, 117th Congress Public Law, Public Law 117-207, S. 2551, October 17, 2022; Advancing American AI Act, 117th Congress, Public Law 117-270, S. 1353, December 19, 2022.

[23] See: Executive Order 13859 of February 11, 2019, Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence; Executive Order 13960 of December 3, 2020, Promoting the Use of Trustworthy Artificial Intelligence in the Federal Government; Executive Order 14110 of October 30, 2023, Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence.

[24] See: R. Lizak, *Prawne aspekty...*, pp. 113–119.

[25] Executive Order 14192 of January 31, 2025, Unleashing Prosperity Through Deregulation.

[26] R. Lizak, *Redukcja inflacji prawa z wykorzystaniem AI w Stanach Zjednoczonych na tle raportu Draghiego dla Unii Europejskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2025, No. 4, pp. 141–156.

[27] During the last three terms of the United States Congress, from 2019 to 2024, approximately 3,500 pieces of legislation and approximately 2,000 resolutions were passed at the federal level. Meanwhile, during the same period, the EU adopted approximately 13,000 pieces of legislation, of which 515 were ordinary legislative acts, 2,431 were other legislative acts, 954 were delegated acts, 5,713 were implementing acts, and 3,442 were other legal acts. See: M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B...*, p. 318; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Identifying and addressing barriers to the Single Market, SWD(2020) 54 final, COM(2020) 93 final, European Commission, Brussels, 10.3.2020.

- additional burdens resulting from national transposition and enforcement, including „over-implementation" of EU laws by Member States, as well as divergent implementation requirements and standards across Member States[28],
- proportionally higher regulatory burdens that medium and small enterprises have to cope with compared to larger enterprises[29].

In the case of the GDPR, it has also been noted that there is a lack of consistency in the enforcement of the regulation by Member States, which increases the administrative burden on businesses in the EU. While the GDPR aims to provide a harmonized EU approach to privacy enforcement, the regulation allows Member States to define privacy rules in 15 areas, leading to fragmentation and legal uncertainty resulting from the widespread use of specification clauses and, consequently, inconsistent enforcement by national data protection authorities[30]. This hinders cross-border innovation, and the costs of GDPR compliance for EU companies have reduced data storage by 26% and data processing by 15% compared to comparable US companies[31].

I. Kusche correctly noted that the EU AI Act requires a number of specific measures that will, in practice, hinder or even prevent the development of AI in the EU. The author added that the EU AI Act increases the need for legal analyses and administrative decisions, but these decisions cannot be based on anything more than they would have been without the EU AI Act. Namely, on the one hand, a coherent legal argument balancing fundamental rights, and on the other, the temporary prioritization of certain values over others. I. Kusche also noted that the EU AI Act imposes new obligations on companies when creating and implementing AI systems, although their impact on actual risk remains unclear. Introducing the concept of systemic risk at a late stage of the legislative process for the EU AI Act highlights the ambition for a comprehensive risk mapping, but specifying the meaning of this comprehensiveness in law may prove difficult or even impossible. This is because a particular challenge in ensuring comprehensive risk mapping is the need to bridge the gap between abstract thinking about risk and the concrete formulation of principles that apply to specific AI systems. Finally, the author argues that the AI EU Act opens the door to decisions that, while not necessarily arbitrary, have nothing to do with risk assessment, but are rather negotiations between interest groups that differ significantly in terms of power[32].

A summary of the most important legal acts regulating the development of artificial intelligence in the United States and the European Union is presented in the table below.

---

[28] M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B...*, p. 319.

[29] Ibidem.

[30] Ibidem.

[31] Importantly, in December 2023, EU Member States, within the Justice and Home Affairs Council, opposed further harmonisation of the GDPR. See: M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B...*, p. 319; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM(2024) 357 final, European Commission, Brussels, 25.7.2024.

[32] See: I. Kusche, *Possible harms of artificial intelligence and the EU AI act: fundamental rights and risk*, „Journal of Risk Research" 2024, DOI: 10.1080/13669877.2024.2350720.

Table 1. Selected legal acts regulating the development of artificial intelligence in the United States and the European Union

Regulatory Area	European Union	United States	Regulatory Importance
Regulation of AI systems	EU AI Act (2024/1689)	Executive Order 14179 (2025)[33]	– establishing security and risk management principles for AI systems (EU) – supporting human development, economic competitiveness, and national security (US)
Data protection	RODO (2016/679)	Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)[34]	defining the principles of data processing used by AI systems
Availability of public data	Data Governance Act (2022/868)	OPEN Government Data Act (2019)	increasing the availability of public data for AI development
Technological infrastructure	Digital Europe Programme	CHIPS and Science Act (2022)	supporting the development of computing infrastructure and AI research
AI development policy	EU digital strategy	National AI Initiative Act (2020)	coordination of scientific research and development of AI technologies

Source: own study based on EU and US law.

The presented summary shows that regulations adopted in the European Union are more comprehensive and focused on managing the risks of AI technologies, while American regulations focus primarily on supporting technological innovation and the development of data infrastructure. The comparison presented in Table 1 confirms that the regulatory divergence observed in individual legal acts reflects broader differences in strategic regulatory philosophy. The Draghi report includes criticism from EU businesses regarding the lack of a solution to the main threat to AI development in the EU: the dynamic expansion and consolidation of the enormous power wielded by a few dominant technology companies worldwide, particularly American ones. This is

[33] Executive Order 14179 of January 23, 2025, Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence.

[34] Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0), National Institute of Standards and Technology, January 2023.

a serious matter because these companies influence individuals' personal lives, the economies of individual countries, and political and legal systems[35]. Moreover, the Draghi report pointed out that the adoption of the EU AI Act means a lot of additional work and costs for start-ups and small and medium-sized enterprises[36]. On the one hand, the EU AI Act addresses serious challenges such as AI transparency and ethics. On the other, it imposes overly burdensome obligations on all businesses, despite the introduction of supposed simplifications such as regulatory sandboxes. This raises concerns about the creation of additional regulatory barriers that will be counterproductive, even benefiting American and Chinese competitors. Above all, it will limit the opportunities for European innovators and leaders in AI to emerge[37].

These observations indicate that the fundamental difference between both regulatory models lies not in the existence of regulation itself, but in the regulatory philosophy adopted. The EU predominantly uses regulation as a mechanism for mitigating societal risks, whereas the United States primarily treats regulation as an instrument supporting technological development and economic competitiveness. This distinction constitutes one of the principal factors explaining the different innovation dynamics discussed in the concluding section.

A strategic approach to data availability for AI development

In the literature on the digital economy, data is often referred to as a key resource of the digital economy and a fundamental factor in the development of artificial intelligence systems[38]. The United States federal government processes vast amounts of data that are crucial for assessing the state of the national economy, including data from annual tax returns, censuses, or data necessary to assess the unemployment rate[39]. Federal government data is not only the main driver of the American economy, as decisions are made based on it, especially political and business ones, but also a driver of AI, because data for AI is like fuel for a combustion engine[40]. In April 2018, the Federal Data Strategy

[35] Cf. S. Zuboff, *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*, London 2019.

[36] This is important because, considering the best global AI startups in the world, 61% of global funding goes to American companies, 17% to Chinese companies and only 6% to those from the EU. See: M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A...*, p. 79 and annotation XXXI.

[37] P. Davies, *EU AI Act reaction: tech experts say the world's first AI law is 'historic' but 'bittersweet'*, https://www.euronews.com/next/2024/03/16/eu-ai-act-reaction-tech-experts-say-the-worlds-first-ai-law-is-historic-but-bittersweet (accessed: 12.08.2025).

[38] Cf. V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big data: a revolution that will transform how we live, work, and think*, Boston 2013.

[39] The Promise of Evidence-Based Policymaking. Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking Appendices E-H, September 2017; Federal Data Strategy 2020 Action Plan, President's Management Agenda, 2020. According to J. Lane and N. Potok, there is an urgent need to create valuable data for the future of American society. See: J. Lane, N. Potok, *Democratizing data: our vision*, https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/m1o4oblm/release/1 (accessed: 12.08.2025).

[40] USAFacts is a non-profit organization and website that provides data and reports on the U.S. population, government finances, and government's impact on society, https://usafacts.org/articles/how-to-use-government-data/ (accessed: 12.08.2025).

was adopted[41], The aim is to establish a framework of operational principles and best practices to support federal agencies in building a coherent data infrastructure and managing it effectively over the next ten years[42]. In the United States, the OPEN Government Data Act of 2019 also plays a significant role in public data management, establishing the principle of publishing public data in a format that allows for automated processing. This regulation is particularly important for the development of artificial intelligence systems, as it allows for the use of large public data sets to train algorithms. At the same time, the Modernizing Government Technology Act (MGT Act) was passed[43], the aim of which is to provide financial resources for the modernization of federal IT systems, which would involve increasing efficiency, reducing costs and increasing computing power through cloud computing infrastructure[44]. Obviously, this infrastructure is ultimately intended to facilitate data processing using AI. In the author's opinion, the United States is implementing a neural model of data management in the federal government using AI, which introduces fundamental changes to the way data is managed. Instead of the current silo-based, departmental data management, AI enables distributed processing and sharing of public data, which improves data integration, shortens data transfer times, and reduces the number of administrative processes. This model is based on the artificial neural network model, in which administrative units act as neurons, processing data and making decisions based on AI algorithms[45].

In the area of data accessibility, the Draghi Report concluded that despite the ambitious objectives of the EU GDPR and the EU AI Act, which are commendable from a social perspective, the stringent data protection provisions of these legal acts, combined with their complexity and inconsistency, may hinder EU action in this area, not least due to the aforementioned inconsistency in GDPR implementation and enforcement. As the „winner takes most" approach to strategic competitiveness in AI dominates, the EU now faces the inevitable question of how to balance the need for data protection and privacy with the need for dynamic growth in innovation in the EU economy. In response, the EU adopted Regulation (EU) 2024/903, which aims to facilitate interaction between EU institutions and bodies and public sector bodies of EU Member States by sharing data, information, and knowledge through digital processes (cross-border interoperability), fostering closer cooperation, and facilitating the smooth flow of data across borders.

[41] President's Management Agenda, Modernizing Government for the 21st Century, 2018.

[42] The rapid growth in the scale and scope of data-related activities is evidenced by the list of 332,869 public datasets on the data.gov website. The mission of data.gov, or U.S. Government Open Data, is to unleash the power of open government data to inform public and decision-makers about policy decisions, drive innovation and economic activity, advance the missions of federal agencies, and strengthen government openness and transparency. The Home of the U.S. Government's Open Data, https://data.gov (accessed: 12.08.2025).

[43] Modernizing Government Technology Act of 2017 or the MGT Act, 115th Congress, 2017–2018, H.R.2227.

[44] Implementation of the Modernizing Government Technology Act, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies M-18-12, Executive Office of the President Office of Management and Budget, Washington, February 27, 2018, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/M-18-12.pdf (accessed: 12.08.2025).

[45] R. Lizak, *Prawne aspekty...*, pp. 113–119.

In the opinion of the author of this publication, due to the dynamic technological progress, especially in the field of AI, it is justified to regularly identify potential regulatory obstacles, particularly in the area of data access, arising from both EU and national legislation. The situation is similar when it comes to the regular and efficient updating of legal provisions concerning AI. Furthermore, consideration should be given to developing simplified obligations for small and medium-sized enterprises. Finally, efforts should be made to ensure a uniform market passporting system for all cloud services provided in the EU and to eliminate the possibility of Member States imposing excessively extensive protection requirements that go beyond the requirements of the GDPR and the EU AI Act.

Conclusion

One of the topics of the current debate on the regulation of artificial intelligence focuses on finding a balance between supporting technological innovation and protecting fundamental rights[46]. The analysis of three areas – human capital, the regulatory environment, and data availability – allows us to draw several conclusions regarding the differences in the approach of the United States and the European Union to the development of artificial intelligence. The analysis of selected legal regulations in the United States and the European Union indicates that the two legal systems have adopted different approaches to regulating AI. In the United States, regulations focus primarily on supporting technological innovation and cooperation between the public and private sectors, while in the European Union, a greater emphasis is placed on protecting fundamental rights and managing the risks associated with the use of AI systems. The more restrictive approach to protecting fundamental rights in the EU also applies to other areas, not just those related to AI[47].

A review of federal law shows that the United States has established a favorable legal environment for AI development, including in the areas of human capital accumulation, legal favorability, and data availability. This accumulation of human capital influences AI development and increases the dynamics of the American labor market. Collaboration between the private sector and the scientific sector plays a significant role, facilitating the efficient adaptation of training programs to market needs. Finally, the United States is a global leader in recruiting highly skilled workers through visa programs (e.g., H-1B), which strengthens American research and development potential. US federal law directly related to AI is characterized by considerable flexibility, which favors AI development in the private sector.

---

[46] L. Floridi, J. Cowls, M. Beltrametti, et al., *AI4People – an ethical framework for a good ai society: opportunities, risks, principles, and recommendations*, „Minds and Machines" 2018, Vol. 28, pp. 689–707, DOI: 10.1007/s11023-018-9482-5.

[47] A. Bradford, *The Brussels effect*, „Northwestern University Law Review" 2015, No. 1, pp. 22–26; M.F. Kightlinger, *Twilight of the idols? EU internet privacy and the post enlightenment paradigm*, „Columbia Journal of European Law"2007, Vol. 14, No. 114, pp. 2–3.

There is no doubt that the United States is a leader in standardizing AI-related legal norms, and American technology companies, thanks to their dominant position in the global market, exert significant influence on international AI standards and norms, strengthening their global competitive advantage. However, this does not mean that the American model should be considered normatively superior. This article merely argues that under current normative conditions, the American model favors the faster commercialization of AI technologies, which, in turn, may enhance the strategic competitiveness of the United States. In the United States, data is perceived as a strategic resource, which essentially determines the critical need for its unrestricted collection. Although there are numerous legal norms in the United States aimed at protecting data, they are not overly burdensome and provide flexibility in its access and commercial use, especially by technology startups relying on dynamic prototyping and testing of data-driven products[48].

The EU has undertaken a number of measures aimed at the widespread digitalization of society and aims to create a qualified workforce capable of developing AI. The EU appears to be placing greater emphasis on educating broad social groups, striving to bridge the digital divide and ensure equal access to AI-related education, whereas in the United States, this emphasis has focused on experts and leaders. EU law classifies AI applications according to risk levels and imposes different regulatory obligations depending on the type and characteristics of the technology. Furthermore, the EU promotes the concept of trustworthy AI, which, in line with European values, is expected to operate transparently, responsibly, and in compliance with human rights. Although this approach is socially desirable, the rate of return for companies is significantly lower and longer than in the American model, which may significantly impede compliance with the provisions of EU law and, consequently, limit their competitiveness in the global market.

The preceding analysis confirms the initial research assumption that differences in legal design influence not only the governance of AI systems but also the ability of economies to generate innovation and maintain technological leadership. The strategic competitiveness assessment of AI development in the areas of human capital, law, and data shows that the United States has adopted a more flexible approach to data and private sector support, striving to become a leader in innovation and the commercialization of AI solutions. In the EU, significant attention has been focused on setting ethical standards, which can attract investors interested in sustainable development and technologies compliant with high standards of data protection and human rights. GDPR, which has become a privacy standard and enables an adequate level of data security, is of particular concern. However, it significantly limits companies' access to large data sets, consequently slowing down AI development. While the EU strives to

[48] Cf. Privacy Act of 1974, Public Law 93-579, December 31, 1974 (5 U.S.C. § 552a); Children's Online Privacy Protection Act of 1998, Public Law 105-277, October 21, 1998 (15 U.S.C. §§ 6501–6506); Fair Credit Reporting Act, Public Law 91-508, October 26, 1970 (15 U.S.C. § 1681).

create data-sharing ecosystems between member states that respect ethical and privacy principles, it also places restrictions on access to commercial data. This leads to European companies often struggling to acquire large data sets, limiting their ability to train advanced AI algorithms – the opposite of the situation in the United States.

In summary, it can be assumed that a global race to „tame" AI is currently underway between the United States and the EU. While the EU has the potential to compete with the United States, especially if it revises its ethics and data protection priorities to increase the pace of innovation and recruit talent and leaders, the current level of human capital accumulation in the United States, the degree of legal favorability, and the scope of data access effectively determine the United States' dominant position relative to the EU. Furthermore, the Draghi report aptly points out that the EU's weak position in AI development means that in the future, it may not fully leverage its competitive advantage in several industry sectors, which carries the risk of potential market erosion and value-share erosion of EU companies to non-EU entities[49]. Both models have the potential to collaborate on basic research, create common technical standards, and promote responsible use of AI globally. Prima facie, such collaboration seems likely to yield benefits both in terms of technological innovation and in building public trust in modern technologies.

Finally, it is worth presenting recommendations for the EU, for each of the areas examined. First, in the area of human capital, the EU should strive to establish a network of AI centers of excellence. These centers should collaborate with universities and the private sector to effectively attract and develop talent, making it more difficult for the United States to recruit them, while simultaneously promoting the interdisciplinary nature of scientific research. The EU should also strive to facilitate talent migration, especially for highly qualified specialists from outside the EU, allowing for more effective competition with other global players for international AI talent. Second, it is recommended to avoid increasing inflation of AI law, striving to maintain a balance between facilitating the dynamic development of AI and maintaining adequate data protection and privacy. Third, in the area of data, the EU should strive to build shared database resources, including those accessible to innovators and researchers. A good example is the Common European Data Spaces initiative, which provides a basis for ensuring common, high-quality data resources[50]. Finally, the EU should actively seek to establish partnerships that will enable the exchange of experiences and knowledge in the use of data and AI. Access to high-quality datasets should therefore be viewed as a strategic legal determinant of AI competitiveness. Consequently, differences in data governance models have implications extending beyond privacy protection, directly influencing innovation capacity and the speed of AI deployment.

---

[49] M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part B...*, p. 79.

[50] Common European Data Spaces, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces (accessed: 12.08.2025).

REFERENCES

Legal acts

Advancing American AI Act, Public Law 117-270, 117th Congress, December 19, 2022.
AI in Government Act of 2020, H.R. 2575, 116th Congress, September 14, 2020.
Artificial Intelligence Training for the Acquisition Workforce Act, Public Law 117-207, October 17, 2022.
Children's Online Privacy Protection Act of 1998, Public Law 105-277, October 21, 1998.
Digital Accountability and Transparency Act of 2014, Public Law 113-101, May 9, 2014.
Executive Order 8807 Establishing the Office of Scientific Research and Development, June 28, 1941.
Executive Order 13859 Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence, February 11, 2019.
Executive Order 13960 Promoting the Use of Trustworthy Artificial Intelligence in the Federal Government, December 3, 2020.
Executive Order 14110 Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, October 30, 2023.
Executive Order 14179 Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence, January 23, 2025.
Executive Order 14192 Unleashing Prosperity Through Deregulation, January 31, 2025.
Fair Credit Reporting Act, Public Law 91-508, October 26, 1970.
Foundations for Evidence-Based Policymaking Act, Public Law 115-435, January 14, 2019.
Identifying Outputs of Generative Adversarial Networks Act (IOGAN Act), Public Law 116-258, December 23, 2020.
Modernizing Government Technology Act of 2017, H.R. 2227, 115th Congress.
National AI Research Resource Task Force Act of 2020, Public Law 116-283, January 1, 2021.
National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020, H.R. 6216, 116th Congress, December 3, 2020.
Open, Public, Electronic, and Necessary Government Data Act, Public Law 114-396, December 11, 2016.
Privacy Act of 1974, Public Law 93-579, December 31, 1974.
Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) (WE) No. 300/2008, (UE) No. 167/2013, (UE) No. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 and (UE) 2019/2144 and directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 and (UE) 2020/1828 (Dz.U. UE L 2024/1689, 12.7.2024).

Reports and documents

AI Continent Action Plan, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions, Brussels, 9.4.2025, COM(2025) 165 final.

Artificial Intelligence: Council and Parliament agree to simplify and streamline rules, Council of the EU, Press release, 7 May 2026.

Artificial Intelligence Index Report 2024, Stanford University 2024.

Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0), National Institute of Standards and Technology, January 2023.

Common European Data Spaces, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Second Report on the application of the General Data Protection Regulation, COM(2024) 357 final, European Commission, Brussels, 25.7.2024.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Identifying and addressing barriers to the Single Market, SWD(2020) 54 final, COM(2020) 93 final, European Commission, Brussels, 10.3.2020.

Digitization, AI, and the Future of Work: Imperatives for Europe, McKinsey Global Institute, September 2017.

Federal Data Strategy 2020 Action Plan, President's Management Agenda, 2020.

Implementation of the Modernizing Government Technology Act, Memorandum M-18-12, Executive Office of the President OMB, Washington, February 27, 2018.

LEAM:AI: Large AI Models for Germany – Feasibility Study 2023, 2023.

President's Management Agenda: Modernizing Government for the 21st Century, 2018.

The Home of the U.S. Government's Open Data, https://data.gov.

The Promise of Evidence-Based Policymaking. Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking, September 2017.

Literature

Bradford A., *The Brussels effect*, „Northwestern University Law Review" 2015, No. 1.

Brynjolfsson E., McAfee A., *The business of artificial intelligence. What it can – and cannot – do for your organization*, „Harvard Business Review" 2017, July 18.

Cockburn I., Henderson R., Stern S., *The impact of artificial intelligence on innovation*, „National Bureau of Economic Research" 2018, March.

Davies P., *EU AI Act reaction: tech experts say the world's first AI law is 'historic' but 'bittersweet'*, https://www.euronews.com/next/2024/03/16/eu-ai-act-reaction-tech-experts-say-the-worlds-first-ai-law-is-historic-but-bittersweet.

Draghi M., *The future of European competitiveness. Part A. A competitiveness strategy for Europe*, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

Draghi M., *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en.

Faulkner D., Bowman C., *Strategie konkurencji*, Warsaw 1996.

Floridi L., Cowls J., Beltrametti M., et al., *AI4People – an ethical framework for a good ai society: opportunities, risks, principles, and recommendations*, „Minds and Machines" 2018, Vol. 28, DOI: 10.1007/s11023-018-9482-5.

Hacker P., *A legal framework for AI training data – from first principles to the Artificial Intelligence Act*, „Law, Innovation and Technology" 2021, Vol. 13, Issue 2.

Johnson R.H., *Periods of peril: the window of vulnerability and other myths*, „Foreign Affairs" 1983, Vol. 61, No. 4, DOI: 10.2307/20041562

Kightlinger M.F., *Twilight of the idols? EU internet privacy and the post enlightenment paradigm*, „Columbia Journal of European Law"2007, Vol. 14, No. 114.

Kissinger H., Schmidt E., Huttenlocher D., *The age of AI: and our human future*, London 2022.

Kusche I., *Possible harms of artificial intelligence and the EU AI act: fundamental rights and risk*, „Journal of Risk Research" 2024, DOI: 10.1080/13669877.2024.2350720.

Lane J., Potok N., *Democratizing data: our vision*, https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/m1o4oblm/release/1.

Lizak R., *Prawne aspekty neuronowego modelu zarządzania danymi w administracji federalnej Stanów Zjednoczonych z wykorzystaniem AI*, Warsaw 2024.

Lizak R., *Redukcja inflacji prawa z wykorzystaniem AI w Stanach Zjednoczonych na tle raportu Draghiego dla Unii Europejskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2025, No. 4.

Manzuik S., Gold A., Gatford C., *Network security assessment*, https://lira.epac.to/DOCS-TECH/Security/Network%20Security/Network%20Security%20Assessment%20-%20From%20Vulnerability%20to%20Patch.pdf.

Mayer-Schönberger V., Cukier K., *Big data: a revolution that will transform how we live, work, and think*, Boston 2013.

McFadden W.C., *Dual-use technologies and national security*, [in:] C.W. Wessner (ed.), *International friction and cooperation in high-technology development and trade: papers and proceedings*, Washington 1997.

Nowakowski W., *Wykorzystanie sztucznej inteligencji przez małe i średnie firmy w Europie*, [in:] T. Doligalski, D. Kaszyński (eds.), *Sztuczna inteligencja w przedsiębiorstwach i gospodarce (AI SPRING 2024)*, Warsaw 2025.

Schmidt E. (chair), *Final report. National Security Commission on Artificial Intelligence*, March 1, 2021.

Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the general data protection regulation*, „International Data Privacy Law"2017, Vol. 7, Issue 2.

Zuboff S., *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*, London 2019.

Strategic competitiveness between the EU and the United States in artificial intelligence development – human capital, legal frameworks and data

Summary

This article analyzes the level of strategic competitiveness of the European Union and the United States in the development of artificial intelligence based on three key factors determining the development of this technology: the availability of human capital, the regulatory environment, and access to data. The analysis is based on M. Draghi's Report on the competitiveness of the European economy, which is compared with US federal law and strategic documents of the US administration. The article reviews selected legal acts and public documents regulating the development of AI in both jurisdictions, with particular emphasis on the EU AI Act, the GDPR, and selected US federal laws regarding data management and AI development policy. The analysis found that the EU regulatory model focuses primarily on the protection of fundamental rights and risk management related to the use of AI, while the US approach places a greater emphasis on supporting technological innovation, public-private sector collaboration, and broad access to data. Consequently, a more flexible legal environment in the United States promotes the faster commercialization of AI technologies and strengthens their competitive advantage. The article also presents recommendations for strengthening the EU's potential in the area of human capital, simplifying regulation, and increasing the availability of data for the development of AI systems.

Keywords: artificial intelligence, Draghi Report, European Union law, federal law, strategic competitiveness

Strategiczna konkurencyjność między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w rozwoju sztucznej inteligencji – kapitał ludzki, ramy prawne i dane

Streszczenie

W artykule podjęto analizę dotyczącą strategicznej konkurencyjności Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w rozwoju sztucznej inteligencji na podstawie trzech kluczowych czynników determinujących rozwój tej technologii: dostępności kapitału ludzkiego, otoczenia regulacyjnego oraz dostępu do danych. Punktem odniesienia dla analizy jest raport M. Draghiego, dotyczący konkurencyjności gospodarki europejskiej, zestawiony z regulacjami prawa federalnego Stanów Zjednoczonych oraz dokumentami strategicznymi administracji amerykańskiej. W artykule dokonano przeglądu wybranych

aktów prawnych i dokumentów publicznych regulujących rozwój AI w obu systemach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem EU AI Act, RODO oraz wybranych ustaw federalnych Stanów Zjednoczonych dotyczących zarządzania danymi i polityki rozwoju sztucznej inteligencji. W toku analizy ustalono, że model regulacyjny UE koncentruje się przede wszystkim na ochronie praw podstawowych i zarządzaniu ryzykiem związanym z wykorzystaniem AI, podczas gdy podejście amerykańskie kładzie większy nacisk na wspieranie innowacji technologicznych, współpracę sektora publicznego z prywatnym oraz szeroki dostęp do danych. W konsekwencji bardziej elastyczne otoczenie prawne w Stanach Zjednoczonych sprzyja szybszej komercjalizacji technologii AI i wzmacnia ich przewagę konkurencyjną. Artykuł przedstawia również rekomendacje dotyczące wzmocnienia potencjału UE w obszarze kapitału ludzkiego, uproszczenia regulacji oraz zwiększenia dostępności danych dla rozwoju systemów sztucznej inteligencji.

Słowa kluczowe: prawo federalne, prawo Unii Europejskiej, raport Draghiego, strategiczna konkurencyjność, sztuczna inteligencja

DOI: 10.31648/kpp.11996

Szymon Mackiewicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0008-6769-0655
mackiewiczszymon@icloud.com

Zasadność uznania sposobu działania z wykorzystaniem fundacji rodzinnej za sztuczny w świetle klauzuli GAAR

Wstęp

Zjawisko unikania opodatkowania, rozumiane jako stosowanie sztucznych konstrukcji prawnych mających na celu zmniejszenie lub całkowite wyeliminowanie zobowiązań podatkowych, stało się jednym z poważniejszych wyzwań dla współczesnych systemów podatkowych[1]. Jednym z kluczowych narzędzi, mających przeciwdziałać temu procederowi, jest tzw. ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, która jako mechanizm prawny umożliwia organom podatkowym pomijanie skutków podatkowych określonych czynności[2]. Podatnicy poszukujący sposobów na optymalizację podatkową stale analizują różnorodne rozwiązania. Założenie to jest merytorycznie uzasadnione, skoro istnieją pewne możliwości przewidziane przez ustawodawcę[3]. Wszak podatnik nie musi maksymalizować opodatkowania, przy czym czasami jednak zauważalna jest specyficzna instrumentalizacja przepisów prawa. Wraz z pojawieniem się fundacji rodzinnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej oferowane przez nią atrakcyjne zasady opodatkowania wywołały naturalne i szerokie zainteresowanie ze strony podatników[4]. Temu procesowi towarzyszy jednak istotny paradoks, który może podważać zaufanie podatników do ustawodawcy jak i organów podatkowych.

[1] Zgodnie z definicją prof. Agnieszki Olesińskiej unikanie opodatkowania to „szeroka strefa działań, które prowadzą do redukcji obciążeń podatkowych, przy czym nie są przez prawo zakazane ani też prawo do nich nie zachęca". Zob. A. Olesińska, *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania – moda czy konieczność*, „Infos" 2016, nr 5, s. 1.

[2] Dalej jako klauzula GAAR.

[3] Wyrok NSA w Gdańsku z 31 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Gd 771/01, „Doradca Podatkowy" 2003, Nr 2, poz. 64.

[4] Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz.U. poz. 326 z późn. zm.).

Wprowadzeniu fundacji rodzinnej w Polsce towarzyszył w pierwszej kolejności entuzjazm[5]. Dotychczas taka forma osoby prawnej nie występowała w krajowym porządku prawnym. Implementacja tej instytucji stanowiła odpowiedź na postulaty przedsiębiorców w obliczu potrzeb sukcesyjnych[6]. Jednak wiązało się to również z zainteresowaniem organów podatkowych, które zaczęły kwestionować korzyści podatkowe płynące z zastosowania fundacji rodzinnych w ramach sprzedaży udziału oraz uzyskiwania dochodów z dywidend. Działania organów podatkowych znajdują uzasadnienie w fakcie, że rzeczywiście w polskim porządku prawnym funkcjonuje wcześniej wspomniana klauzula GAAR. Jedną z jej przesłanek stosowania jest sztuczność sposobu działania. Element ten stanowi kluczowy punkt odniesienia w kontekście wykorzystywania fundacji rodzinnych. Celem artykułu jest analiza zasadności uznania sposobu działania towarzyszący korzyści podatkowej powstałej z wykorzystaniem fundacji rodzinnych za sztuczny. W ramach realizacji celu badawczego wykorzystano metodę dogmatycznoprawną.

Ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania

Jak stanowi art. 119a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, „czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania)”[7]. Korzyść ta nie musi być jedynym ani nadrzędnym celem podatnika, przy czym może nią być odsunięcie w czasie powstania zobowiązania podatkowego co pozostaje nie bez znaczenia w świetle reżimu opodatkowania fundacji rodzinnych[8]. Musi być również sprzeczna, choć niekoniecznie z konkretnym przepisem. Art. 119c OP, zgodnie z unijną dyrektywą, definiuje przesłankę sztuczności w sposób negatywny[9]. Nie można uznać danego działania za sztuczne, jeśli rozsądnie działający podmiot wybrałby takie działanie z powodów ekonomicznych, a nie tylko po to, żeby zyskać korzyść podatkową[10]. Przy ocenie sztuczności uwzględnia się m.in. brak realnego ryzyka, nieuzasadnione elementy pośredniczące i zaangażowanie fikcyjnych podmiotów. Kluczowe jest uwzględnienie pełnego kontekstu, zarówno prawnego, jak i ekonomicznego, danego działania[11].

Rada do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania podkreśla, że procedura klauzulowa nie stanowi wykładni celowościowej przepisów prawa[12]. Polega ona na

[5] *Rozkręca się boom na fundacje rodzinne. Tylko w kilka miesięcy zarejestrowano blisko 450 podmiotów*, https://mondaynews.pl/dane-z-sadu-rozkreca-sie-boom-na-fundacje-rodzinne-tylko-w-kilka-miesiecy-zarejestrowano-blisko-450-podmiotow (data dostępu: 27.06.2026).

[6] Druk nr 2798 z dnia 22 listopada 2022 r. o fundacji rodzinnej, https://www.sejm.gov.pl (data dostępu: 27.06.2026).

[7] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111), dalej jako OP.

[8] Główna korzyść definiowana jest w art. 86a § 2 OP, zaś definicja korzyści podatkowej znajduje się w art. 3 pkt 18 OP.

[9] Zob. art. 6 dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz.U. UE L z 2016 r., Nr 193, s. 1 z późn. zm.), dalej jako dyrektywa ATAD.

[10] M. Kondej, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2024, s. 20.

[11] J. Jankowski, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (GAAR). Przepisy materialnoprawne*, Warszawa 2022, s. 104–115.

[12] Dalej jako Rada ds. PUO.

reklasyfikacji i zidentyfikowaniu tzw. czynności odpowiedniej, którą podatnik podjąłby bez zamiaru unikania opodatkowania[13]. W konsekwencji organ zastępuje rzeczywiste działanie tym alternatywnym scenariuszem lub je pomija, ustalając zobowiązanie na podstawie hipotetycznego stanu faktycznego[14]. Klauzula ma zastosowanie tylko do legalnych działań, nie obejmuje czynów zabronionych, które uregulowane są w Kodeksie karnym skarbowym, ani czynności pozornych, których dotyczy art. 199a OP[15]. Od 2019 r. ustawodawca wprowadził możliwość nałożenia tzw. dodatkowego zobowiązania podatkowego w przypadku zastosowania klauzuli w art. 58a OP[16]. Ponadto na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług obowiązuje klauzula nadużycia prawa z art. 5 ust. 4[17], której stosowanie znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyż klauzula GAAR co do zasady nie ma zastosowania w zakresie ustawy o PTU[18].

Historia klauzuli GAAR w Polsce

Dla zrozumienia przesłanek istotny jest wątek historyczny. Klauzula antyabuzywne były wdrażane już wcześniej w innych krajach Unii Europejskiej. W naszym porządku prawnym implementacja tego rodzaju instytucji miała za sobą długą i burzliwą drogę legislacyjną, zanim na stałe się w nim utrwaliła. Pierwsza próba jej wprowadzenia w Polsce miała miejsce jeszcze przed wstąpieniem do Unii, mianowicie w 2002 r.[19] Nowelizacja OP wprowadziła do niej art. 24b, który pozwalał organom podatkowym pomijać skutki prawne czynności, jeżeli nie służyły one żadnym innym istotnym korzyściom poza podatkowymi. Przepis, który do obrotu prawnego wszedł z początkiem 2003 r., został jednak zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 11 maja 2004 r.[20] skład Trybunału Konstytucyjnego uznał go za niezgodny z Konstytucją RP[21]. Główne zarzuty dotyczyły braku precyzji oraz naruszenia zasady przyzwoitej legislacji i zaufania obywateli do organów państwa[22]. Należy dostrzec tutaj pewien cel przyświecający ustawodawcy, mianowicie umożliwienie organom podatkowym przeciwdziałania działaniom podatników, które formalnie mieszczą się w granicach

[13] Uchwała nr 3/2019 Rady ds. PUO z dnia 18 grudnia 2019 r., https://www.gov.pl/web/finanse (data dostępu: 27.06.2026).

[14] Por. art. 119a § 3, 119a § 5, 119a § 6 OP.

[15] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 628 z późn. zm.).

[16] Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193 z późn. zm.).

[17] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775 z późn. zm.), dalej jako ustawa o PTU.

[18] S. Adamczyk-Kaczmara, *Klauzula nadużycia prawa w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług*, [w:] eadem, *Nadużycie prawa a zasada neutralności VAT*, Warszawa 2022.

[19] Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 z późn. zm.).

[20] Wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41.

[21] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[22] Wówczas powstało przekonanie, że klauzula jako taka została zakazana, co na lata zablokowało możliwość jej ponownego wprowadzenia. Jednak jak podkreśla wielu uczonych, Trybunał Konstytucyjny nie zanegował samej idei wprowadzenia klauzuli, ale wskazał na konieczność zachowania wysokich standardów legislacyjnych. Zob. L. Etel, G. Liszewski, [w:] R. Dowgier i in., *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, komentarz do art. 119a.

prawa, lecz w rzeczywistości zmierzają wyłącznie lub głównie do uzyskania nienależnych korzyści podatkowych[23].

Sprawa powróciła stosunkowo szybko. W 2012 r. Komisja Europejska rekomendowała państwom członkowskim wprowadzenie jednolitych mechanizmów przeciwdziałających agresywnemu planowaniu podatkowemu[24]. W 2013 r. w Polsce rozpoczęto prace nad nową wersją klauzuli, której rozbudowany projekt zaprezentowano w 2015 r. Został on dobrze oceniony merytorycznie, lecz upadł z powodu negatywnej kampanii medialnej i sprzeciwu części środowisk gospodarczych. W efekcie Rada Ministrów odrzuciła go w czerwcu 2015 r.[25] Wraz z powstaniem nowego rządu powrócono do prac, bazując na projekcie Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego[26]. Wówczas szybki proces legislacyjny pozwolił uchwalić ustawę, która wprowadziła do OP kompleksowe przepisy konstytuujące klauzulę GAAR[27]. Od projektu oczekiwano pogodzenie walki z unikaniem opodatkowania z zasadami Konstytucji RP[28]. Pierwsza wersja przepisu z 2016 r., choć przygotowana bardziej skrupulatnie, wciąż zawierała wiele kontrowersji, ponadto odbiegała od wymogów dyrektywy ATAD. W związku z tym wprowadzono istotną zmianę nowelizacją, która obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.[29] Ukazuje to, że implementacja klauzuli GAAR wpisuje się również w szerszy nurt harmonizacji prawa podatkowego w UE, mającego na celu przeciwdziałanie praktykom erozyjnym i przesuwaniu zysków, opisany w rezolucji BEPS 2.0[30] oraz jednej z Konwencji organizacji współpracy gospodarczej i rozwoju[31].

Fundacja rodzinna

Fundacja rodzinna to specyficzna osoba prawna, odmienna od dotychczas funkcjonujących w polskim prawie. Jej wprowadzenie oparto na wzorcach zagranicznych,

[23] B. Brzeziński, *Prawo podatkowe zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 73.

[24] Zalecenie Komisji z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego (Dz.U. UE L z 2012 r., Nr 338, s. 41). Z czasem pojawiła się również dyrektywa Rady (UE) 2015/121 z dnia 27 stycznia 2015 r., zmieniająca dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz.U. UE L z 2015 r., Nr 21, s. 1).

[25] L. Etel, G. Liszewski, [w:] R. Dowgier i in., op. cit.

[26] Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego z dnia 24 września 2015 r., http://sip.mf.gov.pl (data dostępu: 27.06.2026).

[27] Klauzula ta została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie Ordynacji podatkowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 846). Por. rozdział 1c oraz 4 OP.

[28] B. Dauter, A. Olesińska, [w:] S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 119a.

[29] Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193 z późn. zm.).

[30] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie sprawiedliwego opodatkowania w zglobalizowanej gospodarce cyfrowej: BEPS 2.0 (2019/2901(RSP)) (Dz.U. UE C z 2021 r., Nr 255, s. 13).

[31] Konwencja wielostronna implementująca środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzona w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1369 z późn. zm.).

zwłaszcza z państw UE. Jej głównym celem jest ochrona majątku rodzinnego i jego uporządkowane przekazywanie kolejnym pokoleniom, z pominięciem ryzyka rozdrobnienia, typowego dla dziedziczenia, co jest nie bez znaczenia dla zastosowania przesłanki sztuczności[32]. W praktyce fundacja rodzinna instytucjonalizuje powiernictwo oraz prywatny model zarządzania majątkiem. Choć działa na innych zasadach niż dawna, historyczna ordynacja rodowa, odwołuje się do podobnych wartości, mianowicie do trwałości majątku i działania w interesie całej rodziny[33]. Zgodnie z art. 2 ustawy o fundacji rodzinnej jest to osoba prawna utworzona w celu gromadzenia i zarządzania majątkiem oraz spełniania świadczeń na rzecz beneficjentów. Już ta definicja odróżnia ją od klasycznej fundacji z ustawy z 6 kwietnia 1984 r., która służy celom publicznym[34]. Cele prywatne wskazane są przez fundatora, które kieruje je do zamkniętej grupy beneficjentów, co do zasady z nim spokrewnionych[35].

Mimo fundacyjnej formy fundacja rodzinna przypomina spółkę kapitałową, posiada fundusz założycielski o minimalnej wysokości 100 tys. zł oraz organy, takie jak zarząd, rada nadzorcza i zgromadzenie beneficjentów, z jasno określonymi kompetencjami. Wątpliwości budzi korporacyjny model zarządzania, gdyż beneficjenci, choć mają wpływ na organy, nie są kapitałowo zaangażowani, co może kolidować z wolą fundatora jako kluczową dla istoty fundacji[36]. Problemem pozostaje także przejęcie modelu odpowiedzialności organów z prawa spółek bez zapewnienia ochrony podobnej do art. 299 Kodeksu spółek handlowych[37]. W doktrynie nie brakuje również głosów wskazujących na fakt, że niektóre formy aktywności wymienione w art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej sprowadzają się do pasywnego posiadania mienia, a które to nie są uważane za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców[38], gdyż brak im cech zorganizowania i ciągłości, stanowiąc istotę pojęcia działalności gospodarczej[39].

Reżim opodatkowania fundacji rodzinnych

Ustawa o fundacji rodzinnej, choć z założenia miała uporządkować kwestie sukcesji majątku i zapewnić stabilność ekonomiczną rodzinnych majątków, w praktyce może być postrzegana jako instrument optymalizacji podatkowej. Choć sama konstrukcja podatkowa fundacji rodzinnej nie budzi większych zastrzeżeń co do swojej logiki wewnętrznej,

[32] N. Kozioł, *Fundacja rodzinna – nowa instytucja w polskim prawie,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nr 10, s. 18–26.

[33] Ordynacje rodowe, będące instytucją znaną z czasów feudalnych, funkcjonowały na terenach Polski do lat 40. XX w. Zob. ustawę z dnia 13 lipca 1939 r. Znoszenie ordynacyj rodowych (Dz.U. Nr 63, poz. 417 z późn. zm.).

[34] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 166).

[35] W.J. Katner, *O działalności gospodarczej fundacji i fundacji rodzinnej – głos w dyskusji,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nr 10, s. 40–45.

[36] A. Kappes, *Długo oczekiwane dobrodziejstwo czy legislacyjny bubel? Kilka uwag o fundacji rodzinnej,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2023, nr 12, s. 5–12.

[37] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm.).

[38] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.).

[39] J. Waszczuk-Napiórkowska, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzinną,* „Prawo w Działaniu" 2024, nr 60, s. 96–124.

to jej efekty praktyczne w tym możliwości optymalizacyjne są narażone na ryzyko kwestionowania przez organy podatkowe. Zasadniczym źródłem kontrowersji jest tu bowiem relacja między art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej z art. 24q ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[40]. Atrakcyjny w kontekście optymalizacji pozostaje nawet sam mechanizm odroczenia opodatkowania. Dzięki zwolnieniu kapitał może pracować wewnątrz fundacji bez uszczuplania go o daniny publiczne, aż do momentu wypłaty świadczeń. Również po stronie beneficjentów i fundatora są przewidziane zwolnienia w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[41]. Towarzyszące całkowite zwolnienie z PIT dla fundatora oraz jego najbliższej rodziny w przypadku tzw. grupy zerowej pozwala na bezpodatkowe transfery majątkowe wewnątrz pokoleń. Nawet w przypadku dalszych relacji zryczałtowane stawki 10% lub 15% pozostają konkurencyjne względem standardowej progresji podatkowej i daniny solidarnościowej.

W obliczu wykładni tych preferencyjnych przepisów Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej[42] coraz częściej odmawia wydania interpretacji podatkowych, uznając przedstawiony sposób działania za sztuczny. W praktyce, działając na podstawie art. 14b OP, Dyrektor KIS może odmówić wszczęcia postępowania interpretacyjnego w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że wskazane we wniosku działania mogą prowadzić do unikania opodatkowania[43]. Odmowy wydawania interpretacji indywidulanych w sprawach z wykorzystaniem fundacji rodzinnych potwierdzają rosnącą ostrożność organów podatkowych wobec sposobu działania ocenianego przez pryzmat agresywnej optymalizacji podatkowej jako sztuczny[44]. W tym miejscu należy więc przyjrzeć się skargom podatników na decyzje Dyrektora KIS do wojewódzkich sądów administracyjnych[45].

Stanowisko WSA w Poznaniu

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd o obowiązku odmowy wydania interpretacji w razie podejrzenia unikania opodatkowania. WSA w Poznaniu w wyroku z 5 września 2024 r. potwierdził, że Dyrektor KIS posiada kompetencję do odmowy wydania interpretacji, jeżeli poweźmie uzasadnione przypuszczenie, że opisana czynność może zmierzać do unikania opodatkowania. Sąd przyznał rację organowi, że zgodnie z artykułem 14b § 5d OP ma on prawo dokonywać łącznej oceny wielu wniosków, także tych złożonych przez różne podmioty, co pozwala na identyfikację systemowych schematów optymalizacyjnych. Uprawnienie to nie zwalnia jednak Dyrektora KIS z obowiązku precyzyjnego wyodrębnienia tych elementów, które rzeczywiście rodzą ryzyko nadużyć, ponieważ w analizowanej sprawie organ niesłusznie odmówił interpretacji

[40] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 z późn. zm.).

[41] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 163 z późn. zm.).

[42] Dalej jako Dyrektor KIS.

[43] K. Knawa, *Typy urzędowych interpretacji prawa podatkowego*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), *Ordynacja podatkowa prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023, s. 284–286.

[44] A. Kappes, op. cit., s. 5–12.

[45] Dalej jako WSA.

dla wariantu nabycia obligacji od podmiotu niepowiązanego, gdzie brak relacji kapitałowych wyklucza mechanizm sztucznego transferu zysków i unikania opodatkowania. Zidentyfikowanie ryzyka w części wniosków nie wyklucza wydania interpretacji w pozostałym, bezpiecznym zakresie, co oznacza, że organ ma obowiązek merytorycznego rozpatrzenia sprawy w części nieobjętej domniemaniem klauzuli GAAR[46].

Ponownie WSA w Poznaniu w wyroku z 19 września 2024 r. uchylił postanowienie o odmowie wydania interpretacji, którą organ oparł na uzasadnionym przypuszczeniu unikania opodatkowania wywiedzionym z łącznej analizy kilku wariantów transakcji przedstawionych przez podatnika. Dyrektor KIS argumentował swoje stanowisko tezą, że planowany schemat emisji obligacji służy instrumentalnemu przekształceniu podwójnie opodatkowanego zysku spółki w zwolnione z podatku odsetki wypłacane fundacji rodzinnej, co w warunkach powiązań podmiotowych mogłoby wskazywać na sztuczność działania. Sąd uznał jednak, że ta argumentacja jest całkowicie niezasadna w sytuacji, gdy emitentem obligacji jest podmiot niepowiązany z fundatorem ani beneficjentami, ponieważ wyklucza to możliwość celowego dopasowania wielkości emisji do zapotrzebowania na koszty podatkowe. Brak wpływu fundacji na decyzje niezależnego emitenta sprawia, że nabycie papierów wartościowych stanowi realizację dozwolonej działalności gospodarczej przewidzianej w ustawie o fundacji rodzinnej i nie może być uznane za sztuczny wyłącznie z powodu wystąpienia korzyści podatkowej[47].

Stanowisko literatury przedmiotu

W świetle analizy Rady ds. PUO materializacja przesłanki sztuczności w konstrukcjach z wykorzystaniem fundacji rodzinnej następuje w momencie, gdy podmiot ten zostaje zredukowany do roli instrumentalnego „wehikułu transakcyjnego". Rada podkreśliła, że o ile samo wniesienie aktywów do fundacji i ich następcze zbycie w ramach preferencyjnego reżimu opodatkowania jest działaniem racjonalnym i systemowo akceptowalnym, o tyle brak realnej akumulacji oraz reinwestycji uzyskanego kapitału na rzecz szybkiej wypłaty środków beneficjentom narusza istotę *ratio legis* ustawy. W takim ujęciu sekwencja czynności pozbawiona uzasadnienia ekonomicznego w danych okolicznościach umożliwia ocenę sposobu działania za sztuczny, który wykracza poza granice dopuszczalnej optymalizacji i przy ocenie pozostałych przesłanek łącznie uzasadnia zastosowanie klauzuli GAAR. Należy zatem zaznaczyć, że samo wykorzystywanie fundacji rodzinnych jako instytucji sukcesyjnej korzystającej z preferencyjnego opodatkowanie nie powinno być uznawane za sztuczne w rozumieniu klauzuli GAAR.

Ważne są okoliczności realizujące ustawowe cele, takie jak zabezpieczenie majątku rodziny i planowanie pokoleniowe. Ustawodawca przewidział pewne nadużycia, wprowadzając regulacje dotyczące ukrytych zysków i rejestracji fundacji. Stosowanie klauzuli powinno więc następować wyłącznie w przypadku nadużycia formy fundacji do celów wyłącznie podatkowych, wbrew racjonalnym i odpowiednim działaniom

[46] Wyrok WSA w Poznaniu z 5 września 2024 r., sygn. akt I SA/Po 343/24, Lex nr 3755348.
[47] Wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2024 r., sygn. akt I SA/Po 359/24, Lex nr 3760673.

gospodarczym[48]. Mimo statusu podatnika CIT może legalnie korzystać ze zwolnień podatkowych w ramach dozwolonej działalności gospodarczej, o ile realizuje rzeczywiste cele sukcesyjne. Wykorzystanie konstrukcji fundacji rodzinnej jest następstwem wprowadzonych przepisów. Nie powinno stanowić działania sztucznego, dopóki nie służy wyłącznie optymalizacji podatkowej.

Dopiero przekroczenie ustawowych ram, np. poprzez utworzenie fundacji wyłącznie na potrzeby pojedynczej transakcji czy tworzeniu wehikułów podatkowych mających zmniejszyć płacony podatek dochodowy lub służących jego odroczeniu, może skutkować w pewnych okolicznościach utratą zwolnienia poprzez zastosowanie klauzuli GAAR. W efekcie granice legalnego wykorzystania fundacji wyznacza celowość i ekonomiczna racjonalność działań[49]. Nawiązując do przywołanego stanowiska, które wskazuje na legalność fundacji rodzinnej jako narzędzia sukcesyjnego przy zachowaniu ustawowych ram, literatura przedmiotu dostrzega problem iluzoryczności zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację rodzinną. Zauważa się, że brak skutecznego mechanizmu poza 25-procentowym sankcyjnym opodatkowaniem CIT prowadzi do faktycznego przyzwolenia na każdą działalność, co osłabia jasność co do roli fundacji rodzinnej w obrocie gospodarczym[50]. Z pewnych powodów jednak można twierdzić, że racjonalny podatnik unikałby raczej wykorzystywania fundacji rodzinnej do działalności operacyjnej z uwagi na swój sukcesyjny charakter.

Koncepcja wykładni gospodarczej

Mając na uwadze charakter prawa podatkowego i jego ścisłe powiązania nie tylko z prawem publicznym, lecz także z gospodarką i działalnością przedsiębiorców, interpretacja przepisów podatkowych powinna uwzględniać realia profesjonalnego obrotu gospodarczego. W doktrynie wykształciło się w tym kontekście pojęcie „wykładni gospodarczej", które pojawiło się w orzecznictwie sądów administracyjnych mniej więcej równocześnie z wprowadzeniem pierwszej klauzuli antyabuzywnej[51]. W praktyce orzeczniczej wyróżnia się dwa podejścia; antyabuzywne i progospodarcze. W ujęciu antyabuzywnym wykładnia gospodarcza pełni funkcję ochronną wobec interesów fiskalnych państwa, służąc zwalczaniu unikania opodatkowania poprzez eliminację korzyści wynikających z nietypowych lub sztucznych działań podatników. Odwołuje się przy tym do adekwatności form obrotu gospodarczego i treści czynności prawnych, zgodnie z art. 199a OP[52]. Po wprowadzeniu klauzuli GAAR wykładnia gospodarcza w ujęciu antyabuzywnym utraciła znaczenie jako samodzielna dyrektywa interpretacyjna, co zostało również zauważone przez orzecznictwo[53].

[48] A. Mariański, *Podatki w fundacji rodzinnej*, „Przegląd Podatkowy" 2023, nr 8, s. 29–37.

[49] Idem, *Fundacja rodzinna – nowy podatnik podatku dochodowego od osób prawnych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2024, nr 2, s. 51–72.

[50] A. Kappes, op. cit., s. 5–12.

[51] M. Kotulski, O. Pogorzelski, *Źródła i wykładnia prawa podatkowego*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), op. cit., s. 58–59.

[52] Tak rozumiana wykładnia prowadzi jednak do rozszerzającej interpretacji przepisów, co pozostaje w sprzeczności z zasadami *nullum tributum sine lege* oraz *in dubio pro tributario*. Por. art. 84, 168 i 217 Konstytucji RP.

[53] Wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Wa 2590/22, Lex nr 3570415.

Z kolei ujęcie progospodarcze zakłada, że podatnik działa racjonalnie, zgodnie z zasadami opłacalności i profesjonalizmu. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 11 maja 2005 r., działalność gospodarcza cechuje się profesjonalnym charakterem, działaniem na własny rachunek, powtarzalnością oraz uczestnictwem w obrocie gospodarczym[54]. W tym ujęciu wykładnia gospodarcza powinna respektować realia ekonomiczne i nie zmuszać podatnika do zachowań nieracjonalnych ekonomicznie, poza wyjątkami przewidzianymi przez prawo np. przez ulgi podatkowe[55]. Ostatecznie pogląd o wyodrębnieniu wykładni gospodarczej w żadnej z form nie znalazł szerszej akceptacji w orzecznictwie oraz wśród przedstawicieli literatury przedmiotu, a w konsekwencji wykładnia ta nie stanowi odrębnego rodzaju wykładni prawa, lecz może być uznana za element wykładni celowościowej lub dyrektywę interpretacyjną drugiego stopnia[56]. Uwzględnienie takiego podejścia oraz realiów ekonomicznych wskazuje na to, że na pewnym poziomie ujęcie progospodarcze dalej może stanowić choć w mniejszym stopniu, cenny punkt odniesienia przy ocenie sztuczności działania w ramach ryzyka zastosowania klauzuli GAAR w przypadku wykorzystania fundacji rodzinnych.

Podsumowanie

Klauzula GAAR, której celem jest przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, mimo kontrowersji stanowi mechanizm właściwy państwom dążącym do zachowania równowagi między ochroną zdrowej konkurencji rynkowej, w tym zwalczaniem nieuczciwych praktyk podatkowych a realizacją celów fiskalnych. Rzeczywiście Dyrektor KIS zgodnie z literą prawa odmawia wszczynania wybranych postępowań interpretacyjnych dyczących fundacji rodzinnych. Należy jednak uwzględnić argumentację sądów administracyjnych, w szczególności WSA w Poznaniu, wskazującą na konieczność ochrony podatnika przed nadinterpretacją przepisów przez organy skarbowe, zwłaszcza w relacjach między podmiotami niepowiązanymi. Przypadki takie nie odbiegają od racjonalnych decyzji gospodarczych podejmowanych w zwykłym toku działalności gospodarczej. Instytucje podobne do fundacji rodzinnej, mimo pewnych kontrowersji, z powodzeniem funkcjonują w innych państwach, szczególnie zachodniej Europy[57]. Warto zatem zauważyć, że racjonalni przedsiębiorcy mogą być niezasadnie pokrzywdzeni, gdy organy podatkowe kwestionują rzeczywiste, niesztuczne powiązania gospodarcze, których celem jest realizacja funkcji sukcesyjnej i gospodarczej fundacji rodzinnej.

---

[54] Uchwała SN z 11 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 11/05, OSNC 2006, Nr 3, poz. 48.

[55] Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 lipca 2016 r. podkreślił, że wykładnia gospodarcza powinna jednocześnie przeciwdziałać biurokratyzmowi i ograniczać bariery administracyjne. Zob. wyrok NSA z 12 lipca 2016 r., sygn. akt II FSK 1701/14, Lex nr 2071052. Por. art. 306d i 306k OP.

[56] M. Kotulski, O. Pogorzelski, op. cit., s. 60–61. Por. Z. Tabor, *Wykładnia gospodarcza*, https://tactis.pl/wykladnia-gospodarcza/ (data dostępu: 8.10.2025).

[57] M. Szkołajski, *Przykłady fundacji rodzinnych ze świata, czyli dlaczego to rozwiązanie się sprawdza?*, https://szolajski.com/przyklady-fundacji-rodzinnych-ze-swiata-czyli-dlaczego-to-rozwiazanie-sie-sprawdza/ (data dostępu: 8.10.2025).

Oczywiście wykorzystywanie fundacji rodzinnych może sprzyjać agresywnej optymalizacji podatkowej[58]. Z perspektywy interesu publicznego takie wykorzystywanie fundacji rodzinnej nie zasługuje na aprobatę. Sama Rada ds. PUO podkreśla, że w pewnych przypadkach istnieje podejrzenie unikania opodatkowania[59]. Wydaje się, że kluczowe jest rozróżnienie wykorzystania fundacji do zarządzania majątkiem a jej użyciem jako „wehikułu transakcyjnego". Szczególną instytucją ochronną w takiej sytuacji są opinie zabezpieczające wydawane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, mogące chronić podatników działających w dobrej wierze, przeciwdziałając nadużyciom[60], zwłaszcza w obliczu praktyki Dyrektora KIS, który odmawia wydawania interpretacji indywidualnych stanowią formę zabezpieczenia interesów w ramach preferencyjnego reżimu fundacji rodzinnej. Uwidacznia się w tym miejscu jednak pewnego rodzaju kryzys zaufania podatników do ustawodawcy oraz organów podatkowych wobec stanowiska strony rządowej, która sama zauważa potrzebę nowelizacji reżimu opodatkowania fundacji rodzinnych[61].

Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania nie może naruszać zasady demokratycznego państwa prawnego. Klauzula GAAR, choć niezbędna, nie może zastępować stabilnych przepisów. Zbyt szerokie jej stosowanie, w warunkach niepewności prawa, może skłaniać racjonalnie działających podatników, tzw. *homo oeconomicus*, do przenoszenia działalności do bardziej przewidywalnych jurysdykcji, co staje się problemem ekonomiczno-strategicznym, a ostatecznie zaprzecza idei wprowadzenia fundacji rodzinnej w Polsce[62]. Stosowanie klauzuli GAAR powinno równoważyć interes fiskalny państwa określony w art. 84 Konstytucji RP z ochroną autonomii podatnika oraz przewidywalnością systemu wraz z zasadą proporcjonalności. W przeciwnym razie ryzyko arbitralności może podważyć zaufanie obywateli do prawa, naruszając konstytucyjne

[58] Agresywna optymalizacja nazywana jest również agresywnym planowaniem podatkowym. Ministerstwo Finansów definiuje je w następujący sposób: „Agresywne planowanie podatkowe to stosowanie legalnych lub półlegalnych struktur, które w praktyce pozwalają dużym firmom unikać płacenia podatków". Zob. *Walka z agresywną optymalizacją podatkową – nowe inicjatywy MF i KAS rozpoczynają działalność*, https://www.gov.pl/web/finanse (data dostępu: 30.10.2025).

[59] Uchwała nr 3/2025 Rady ds. PUO z dnia 29 maja 2025 r., https://www.gov.pl/web/finanse (data dostępu: 27.06.2026).

[60] Pismo z dnia 13 września 2024 r., wydane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, DKP2.8082.2.2024, Opinia zabezpieczająca w zakresie działania fundacji rodzinnej: realizacja zespołu czynności w rozumieniu art. 119f § 1 o.p., na który składają się: 1) utworzenie fundacji rodzinnej, 2) wniesienie mienia do fundacji rodzinnej, w postaci akcji spółki kapitałowej, 3) prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzinną, polegającej m.in. na inwestycjach w nieruchomości, 4) otrzymywanie przez beneficjentów świadczeń od fundacji rodzinnej, Lex. Por. pismo z dnia 12 lutego 2024 r., wydane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, DKP3.8082.8.2023, Opinia zabezpieczająca dotycząca utworzenia fundacji rodzinnej i sprzedaży udziałów spółki akcyjnej, Lex.

[61] Podobna argumentacja towarzyszyła prezydenckiemu wetu wobec rządowego projektu nowelizacji przepisów regulujących opodatkowanie fundacji rodzinnej. Zob. druk nr 2040 z dnia 27 listopada 2025 r. o odmowie podpisania ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, https://www.sejm.gov.pl (data dostępu: 30.12.2025).

[62] B. Brzeziński, op. cit., s. 90. Przy czym brak regulacji o zagranicznych jednostkach kontrolowanych oraz brak podatku od dochodów z niezrealizowanych zysków w przepisach dotyczących opodatkowania fundacji rodzinnej nie zasługuje na aprobatę, szczególnie w kontekście rosnącej konkurencji podatkowej ze strony tzw. rajów podatkowych.

gwarancje ochrony własności określone w art. 64 Konstytucji RP. Ostatecznie warto poprzeć postulowany w doktrynie pogląd, że skuteczność przeciwdziałania unikaniu opodatkowania powinna współistnieć z budowaniem kultury prawnej opartej na dialogu i zaufaniu, a nie na podejrzliwości[63].

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Dyrektywa Rady (UE) 2015/121 z dnia 27 stycznia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz.U. UE L z 2015 r., Nr 21, s. 1).

Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz.U. UE L z 2016 r., Nr 193, s. 1 z późn. zm.).

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

Konwencja wielostronna implementująca środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzona w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1369 z późn. zm.).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie sprawiedliwego opodatkowania w zglobalizowanej gospodarce cyfrowej: BEPS 2.0 (2019/2901(RSP)) (Dz.U. UE C z 2021 r., Nr 255, s. 13).

Ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. Znoszenie ordynacyj rodowych (Dz.U. Nr 63, poz. 417 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 166).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 628 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775 z późn. zm.).

[63] K. Knawa, *Uchylanie się i unikanie opodatkowania. Schematy podatkowe*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), op. cit., s. 300.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie Ordynacji podatkowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 846).
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz.U. poz. 326 z późn. zm.).
Zalecenie Komisji z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego (Dz.U. UE L z 2012 r., Nr 338, s. 41).

Orzecznictwo

Uchwała SN z 11 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 11/05, OSNC 2006, Nr 3, poz. 48.
Wyrok NSA w Gdańsku z 31 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Gd 771/01, „Doradca Podatkowy" 2003, Nr 2, poz. 64.
Wyrok NSA z 12 lipca 2016 r., sygn. akt II FSK 1701/14, Lex nr 2071052.
Wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41.
Wyrok WSA w Poznaniu z 5 września 2024 r., sygn. akt I SA/Po 343/24, Lex nr 3755348.
Wyrok WSA w Poznaniu z 19 września 2024 r., sygn. akt I SA/Po 359/24, Lex nr 3760673.
Wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Wa 2590/22, Lex nr 3570415.

Literatura

Adamczyk-Kaczmara S., *Nadużycie prawa a zasada neutralności VAT*, Warszawa 2022.
Babiarz S. i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024.
Brzeziński B., *Prawo podatkowe zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017.
Dowgier R. i in., *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024.
Jankowski J., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (GAAR). Przepisy materialnoprawne*, Warszawa 2022.
Kappes A., *Długo oczekiwane dobrodziejstwo czy legislacyjny bubel? Kilka uwag o fundacji rodzinnej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2023, nr 12.
Katner W.J., *O działalności gospodarczej fundacji i fundacji rodzinnej – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nr 10.
Knawa K., *Typy urzędowych interpretacji prawa podatkowego*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), *Ordynacja podatkowa prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023.
Knawa K., *Uchylanie się i unikanie opodatkowania. Schematy podatkowe*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), *Ordynacja podatkowa prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023.
Kondej M., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2024.
Kotulski M., Pogorzelski O., *Źródła i wykładnia prawa podatkowego*, [w:] P. Dąbek, K. Stolarski (red.), *Ordynacja podatkowa prawo materialne i procesowe*, Warszawa 2023.

Kozioł N., *Fundacja rodzinna – nowa instytucja w polskim prawie,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nr 10.

Mariański A., *Fundacja rodzinna – nowy podatnik podatku dochodowego od osób prawnych,* „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2024, nr 2.

Mariański A., *Podatki w fundacji rodzinnej,* „Przegląd Podatkowy" 2023, nr 8.

Olesińska A., *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania - moda czy konieczność,* „Infos" 2016, nr 5.

Waszczuk-Napiórkowska J., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzinną,* „Prawo w Działaniu" 2024, nr 60.

Źródła internetowe

Rozkręca się boom na fundacje rodzinne. Tylko w kilka miesięcy zarejestrowano blisko 450 podmiotów, https://mondaynews.pl/dane-z-sadu-rozkreca-sie-boom-na-fundacje-rodzinne-tylko-w-kilka-miesiecy-zarejestrowano-blisko-450-podmiotow.

Strona internetowa Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse.

Szkołajski M., *Przykłady fundacji rodzinnych ze świata, czyli dlaczego to rozwiązanie się sprawdza?,* https://szolajski.com/przyklady-fundacji-rodzinnych-ze-swiata-czyli-dlaczego-to-rozwiazanie-sie-sprawdza/.

Tabor Z., *Wykładnia gospodarcza,* https://tactis.pl/wykladnia-gospodarcza/.

Inne źródła

Druk nr 2040 z dnia 27 listopada 2025 r. o odmowie podpisania ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, https://www.sejm.gov.pl.

Druk nr 2798 z dnia 22 listopada 2022 r. o fundacji rodzinnej, https://www.sejm.gov.pl.

Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego z dnia 24 września 2015 r., http://sip.mf.gov.pl.

Pismo z dnia 12 lutego 2024 r., wydane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, DKP3.8082.8.2023, Opinia zabezpieczająca dotycząca utworzenia fundacji rodzinnej i sprzedaży udziałów spółki akcyjnej, Lex.

Pismo z dnia 13 września 2024 r., wydane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, DKP2.8082.2.2024, Opinia zabezpieczająca w zakresie działania fundacji rodzinnej: realizacja zespołu czynności w rozumieniu art. 119f § 1 o.p., na który składają się: 1) utworzenie fundacji rodzinnej, 2) wniesienie mienia do fundacji rodzinnej, w postaci akcji spółki kapitałowej, 3) prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzinną, polegającej m.in. na inwestycjach w nieruchomości, 4) otrzymywanie przez beneficjentów świadczeń od fundacji rodzinnej, Lex.

Uchwała nr 3/2019 Rady ds. PUO z dnia 18 grudnia 2019 r., https://www.gov.pl/web/finanse.

Uchwała nr 3/2025 Rady ds. PUO z dnia 29 maja 2025 r., https://www.gov.pl/web/finanse.

The justification for treating the arrangement involving a family foundation as artificial under the GAAR

Summary

The purpose of this article is to analyze the justification for treating an arrangement that results in a tax benefit involving a family foundation as artificial. To achieve the research objective, the dogmatic-legal method was applied, based on the analysis of statutory provisions, case law, literature on the subject, and the positions of the Council for Matters of Counteracting Tax Avoidance. The study outlines the evolution of the General Anti-Abuse Rule and the tax regime of a family foundation as a corporate income taxpayer. Particular attention is paid to the practice of the Director of the National Revenue Information in refusing to issue individual tax rulings, as well as the significance of protective opinions issued by the Head of the National Revenue Administration as an instrument of taxpayer protection. The research findings indicate that an artificial arrangement is determined not by the mere intent to reduce tax liability, but rather by the lack of economic substance behind the sequence of actions and the reduction of the foundation to the role of an instrumental transactional vehicle. Although the recharacterization mechanism safeguards the fiscal interests of the state, challenging a taxpayer's actions requires the strict, cumulative fulfillment of all statutory criteria for tax avoidance.

Keywords: family foundation, general anti-avoidance clause, artificial arrangement, aggressive tax optimization, *homo economicus*

DOI: 10.31648/kpp.12986

Sonia M. Mikołajczak
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0009-0006-4593-8707
sonmik@st.amu.edu.pl

Powojenna perspektywa dotycząca prawa talionu. Formuła Radbrucha na przykładzie organizacji Nakam

Czy sprawiedliwość zawsze będzie równa moralności?

Prawo nie jest tożsame ze sprawiedliwością, a historia wielokrotnie[1] pokazała, że może funkcjonować jako narzędzie systemowej niesprawiedliwości. Jako system normatywny prawo wielokrotnie sankcjonowało porządek społeczny oparty na nierównościach, wykluczeniu oraz przemocy strukturalnej. Przykładem może być rzymska instytucja *peculium servi*, która, przyznając niewolnikom określone uprawnienia, jednocześnie utrwalała samą instytucję niewolnictwa[2]. Formalne uznanie quasi-podmiotowości prawnej nie znosiło bowiem fundamentalnej niesprawiedliwości, wynikającej z redukcji człowieka do statusu rzeczy lub własności (tzw. *instrumenta vocalia*, tj. „narzędzi mówiących"[3] w ujęciu Seneki)[4].

Sprawiedliwość jako kategoria aksjologiczna nie posiada jednej, powszechnie akceptowanej definicji[5]. Jej treść kształtowana została przez kontekst historyczny, kulturowy oraz moralny danej wspólnoty. O ile jednak pojęcie sprawiedliwości pozostaje nieostre, o tyle doświadczenie niesprawiedliwości, zwłaszcza skrajnej, jest powszechnie rozpoznawalne. Skrajna niesprawiedliwość ujawnia się wówczas, gdy system prawny nie tylko zawodzi w ochronie podstawowych wartości, lecz sam staje się narzędziem systemowej przemocy wobec określonych grup społecznych.

[1] Zob. H. Arendt, *The origins of totalitarianism*, New York 1951; H. Friedlander, *The origins of nazi genocide: from euthanasia to the 'final solution'*, Chapel Hill 1995.

[2] T. Giaro, W. Dajczak, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2020, s. 176–190. Por. J. Skorupka, *O początku prawa. Szkic o historii procesu karnego w kontynentalnej Europie i Mezopotamii*, Warszawa 2023, s. 138–150.

[3] Varro, *De re rustica*, I, 17, 1.

[4] Seneka Młodszy, *Listy moralne do Lucyliusza*, tłum. W. Kornatowski, Warszawa 2024, list 47.

[5] R. Kleszcz, *Co to znaczy „sprawiedliwość"?*, „Filozofia Nauki" 1999, nr 1–2 (25–26), s. 32–39.

Pojęcie sprawiedliwości nie jest jednoznaczne ani uniwersalne. Ocena prawa jako sprawiedliwego lub niesprawiedliwego zakłada odwołanie się do określonej hierarchii wartości, która nie musi być tożsama z systemem aksjologicznym leżącym u podstaw danego porządku prawnego[6]. Odmienność koncepcji sprawiedliwości widoczna jest już na poziomie podstawowych sporów filozoficznych, przykładowo w opozycji między sprawiedliwością proceduralną a materialną czy też między egalitaryzmem a koncepcjami opartymi na zasłudze[7].

Prawo jako system norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trudno oprzeć wyłącznie na intuicyjnym poczuciu sprawiedliwości, mimo że odwołuje się do względnie stabilnych kryteriów aksjologicznych zakorzenionych w moralności danej wspólnoty. Moralność pełni w tym sensie funkcję intersubiektywnego punktu odniesienia, podczas gdy sprawiedliwość pozostaje ideą normatywną służącą ocenie zarówno prawa[8], jak i porządku moralnego[9].

Prawo nie gwarantuje sprawiedliwości. Historia wieku XX pokazała, że może ono funkcjonować w pełni poprawnie formalnie, a jednocześnie prowadzić do systemowej zbrodni. To właśnie to doświadczenie stało się punktem wyjścia dla formuły Radbrucha.

Rys historyczny o formule Radbrucha

Formuła Radbrucha jest koncepcją ustawowego bezprawia i ponadustawowego prawa[10]. Można powiedzieć, że pierwotna jej postać odnosiła się do kilku najważniejszych elementów: celowości prawa, bezpieczeństwa prawnego i wreszcie sprawiedliwości. Na ostateczny kształt Formuły składają się trzy tezy.

Po pierwsze, konflikt między sprawiedliwością a bezpieczeństwem prawnym należy rozwiązać tak, żeby prawo pozytywne zagwarantowane przez ustawodawcę i władzę państwową miało pierwszeństwo, nawet wtedy, gdy treściowo jest niesprawiedliwe i niecelowe, chyba że sprzeczność prawa pozytywnego będzie skrajnie niesprawiedliwa, wtedy to kwestia sprawiedliwości wiedzie prym nad pozytywizmem i legalizmem.

Druga teza formuły Radbrucha zakłada, że w sytuacji skrajnego konfliktu między ustawą a sprawiedliwością ustawa traci swój normatywny charakter. Prawo stanowione, które w sposób rażący i oczywisty zaprzecza elementarnym zasadom sprawiedliwości, nie zasługuje na miano prawa i nie wiąże moralnie ani prawnie. Formuła ta nie rozstrzyga jednak wprost problemu działań podejmowanych przez ofiary systemu, które odrzucają prawo jako niezdolne do realizacji sprawiedliwości[11] (o czym więcej w dalszej części artykułu).

---

[6] Z. Ziembiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław 1972, s. 71.

[7] C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 9–32.

[8] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 18–29.

[9] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 93–108.

[10] J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001, s. 60–70.

[11] G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa*, tłum. J. Zajadło, „Gazeta Wyborcza" z 1 grudnia 2015 r.

Trzecia teza to według Radbrucha nie brak prawa, lecz jego formalistyczne pojmowanie okazało się jednym z największych dramatów niemieckiej jurysprudencji. Przekonanie, że ustawa jako taka zasługuje na posłuch, niezależnie od swojej treści, uczyniło prawników bezbronnymi wobec norm, które, choć legalne, były jednocześnie arbitralne i zbrodnicze[12].

Prawo skrajnie niesprawiedliwe traci przymiot bycia prawem. To jeden z najbardziej jednoznacznych wniosków płynących z Formuły Radbrucha. Teza ta nie rozwiązuje jednak problemu z perspektywy jednostki, która nie jest ani prawnikiem, ani sprawcą zbrodni, lecz ofiarą systemu prawnego o rażąco niesprawiedliwym charakterze. Doświadczenie takiego prawa może rodzić skłonność do samosądu, rozumianego jako próba przywrócenia naruszonego porządku moralnego poza ramami instytucjonalnego wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważył rzymski jurysta Paulus: *Non videtur vim facere, qui suo iure utitur* 'Nie uważa się, że stosuje przemoc ten, kto postępuje zgodnie z należnym mu prawem'[13].

Odrzucenie normatywnego charakteru prawa skrajnie niesprawiedliwego nie oznacza jednak automatycznie powstania nowego porządku normatywnego. Formuła Radbrucha odpowiada przede wszystkim na pytanie, kiedy ustawa przestaje zasługiwać na miano prawa, ale nie rozstrzyga, jakie granice wyznaczają działania jednostki po utracie legitymizacji przez dotychczasowy porządek prawny. Powstaje zatem pytanie, czy w świetle formuły Radbrucha przemoc skierowana przeciwko skrajnie niesprawiedliwemu systemowi może być uznana za sprawiedliwość oraz czy może ona zostać uzasadniona moralnie. Czy można, zasłaniając się rażąco niesprawiedliwym prawem, uzasadniać przemoc?

Problem ten prowadzi do bardziej fundamentalnego pytania aksjologicznego: czy każde życie ludzkie posiada równą wartość, niezależnie od kontekstu historycznego, moralnego i relacyjnego? Odpowiedź prawa pozytywnego jest jednoznaczna – życie ludzkie podlega równej ochronie. Interpretacja pamięci zbiorowej i doświadczenia ofiar masowej przemocy bywają jednak znacznie ambiwalentne.

Oko za oko – „sześć milionów za sześć milionów"

Wiosną 1945 r. Abba Kowner (również spotykana pisownia: Aba Kovner), jeden z przywódców żydowskiej organizacji Nakam (hebr. 'zemsta') wyraził przekonanie, że po doświadczeniu Zagłady nadszedł moment odpłaty[14]. W jego ujęciu odpowiedzialność za Holocaust nie ograniczała się wyłącznie do bezpośrednich sprawców zbrodni, lecz obciążała naród niemiecki jako całość, tj. społeczeństwo, które z jednej strony aktywnie uczestniczyło w ludobójstwie, a z drugiej strony umożliwiało jego realizację poprzez bierność oraz obowiązujące prawo.

Planowana zemsta miała mieć charakter zbiorowy, anonimowy i masowy. Członkowie Nakamu wychodzili z założenia, że społeczność międzynarodowa nie będzie zdolna do adekwatnego rozliczenia sprawców Zagłady, a mechanizmy prawa karnego, zarówno

[12] J. Zajadło, K. Zeidler (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Gdańsk 2021, s. 48–59.
[13] Digesta, 50, 17, 155 (Paulus).
[14] D. Porat, *Nakam: the Holocaust survivors who sought full revenge*, Cambridge 2019, s. 31–43.

krajowego, jak i międzynarodowego, okażą się niewystarczające wobec skali popełnionych zbrodni[15]. W tej perspektywie jedynie odwet o charakterze proporcjonalnym, symbolicznie ujęty w haśle „sześć milionów za sześć milionów" (zamierzano zabić tylu Niemców, ile zginęło Żydów w czasie II wojny światowej), miał pełnić funkcję normatywnego komunikatu: po ludobójstwie nie istnieje możliwość bezkarnego powrotu do porządku sprzed zbrodni[16].

Plany organizacji nie ograniczały się wyłącznie do deklaracji – opracowano dwa zasadnicze projekty odwetu. Pierwszy (Plan A) zakładał zatrucie wodociągów w kilku dużych miastach niemieckich w celu doprowadzenia do śmierci milionów cywilów. Po jego niepowodzeniu grupa przystąpiła do realizacji Planu B, polegającego na zatruciu arszenikiem pieczywa przeznaczonego dla niemieckich jeńców wojennych przetrzymywanych w obozie Langwasser pod Norymbergą. Akcja doprowadziła do masowych zatruć (zachorowało ponad 2 tys. osób), jednak nie odnotowano potwierdzonych przypadków śmiertelnych[17].

Kowner podkreślał, że akt odwetu musi mieć charakter wstrząsający i jednoznaczny, aby pokazać światu, iż po doświadczeniach zbrodni, takich jak Auschwitz, powrót do „normalności" nie jest możliwy ani w sensie moralnym, ani prawnym. W ujęciu normatywnym koncepcja ta odwoływała się do logiki odwetu ekwiwalentnego, zbliżonej do klasycznego prawa talionu, pojmowanego nie jako akt emocjonalnej zemsty, lecz jako radykalna próba przywrócenia naruszonego porządku moralnego.

Jeżeli, zgodnie z formułą Radbrucha, prawo skrajnie niesprawiedliwe traci charakter prawa, to odpowiedź ofiar na taki system nie może być oceniana wyłącznie w kategoriach legalności. Wymaga ona analizy wykraczającej poza pozytywistyczne pojęcie sprawiedliwości. Przypadek Nakamu ujawnia bowiem głębokie napięcie między moralną intuicją sprawiedliwości a prawną potrzebą jej instytucjonalizacji. Z jednej strony doświadczenie Zagłady rodziło przekonanie, że wobec niewyobrażalnej skali zbrodni odwet stanowi moralnie zrozumiałą reakcję na zawiedzione oczekiwanie sprawiedliwości. Z drugiej jednak strony prawo nie może opierać się na intuicji odwetu, lecz wymaga zachowania zasad indywidualizacji odpowiedzialności, proporcjonalności oraz ochrony osób niewinnych. W przeciwnym razie sprawiedliwość przekształca się w kolejną formę przemocy, odtwarzając mechanizmy, przeciwko którym sama występuje.

Jednocześnie nie sposób pominąć faktu, że planowane działania Nakamu, oceniane z perspektywy współczesnego prawa międzynarodowego, mogłyby zostać zakwalifikowane jako ludobójstwo, zgodnie z definicją zawartą w Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. (cechy ludobójstwa: plany eksterminacji konkretnej grupy społecznej ze względu na cechę przynależności religijnej, rasowej, etnicznej czy narodowej)[18].

---

[15] M. Masłowski, T. Patora, *„Nasz Bóg ich zgubi". Mściciele Holocaustu*, „Gazeta Wyborcza. Duży Format" 2007, nr 5, s. 2–5.

[16] O. Aderet, *An eye for an eye: the Jews who sought to poison six million Germans to avenge the Holocaust*, https://www.haaretz.com/israel-news/2019-11-08/ty-article-magazine/.premium/an-eye-for-an-eye-jews-who-sought-to-kill-germans-in-revenge-for-the-holocaust/0000017f-e0d4-d38f-a57f-e6d6c9b30000 (data dostępu: 16.01.2026).

[17] S. Fritz, *Endkampf: soldiers, civilians, and the death of the Third Reich*, Lexington 2004, s. 262–264.

[18] Art. II Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 9 grudnia 1948 r.

Nawet jeśli zamachy nie zostały skutecznie przeprowadzone, w wielu systemach prawnych już samo przygotowanie i podżeganie do takich czynów podlega odpowiedzialności karnej[19]. Powstaje zatem pytanie, czy członków Nakamu należałoby traktować jako sprawców czynów *stricte* zbrodniczych, a nawet terrorystycznych, czy też jako ofiary systemowej niesprawiedliwości, których działania wymykają się klasycznym kategoriom prawnym?

Formuła Radbrucha pozwala na delegitymizację prawa skrajnie niesprawiedliwego, nie oznacza jednak automatycznego uprawomocnienia wszelkich działań podejmowanych w reakcji na jego obowiązywanie. Odrzucenie normatywnego charakteru prawa pozytywnego nie prowadzi bowiem do próżni aksjologicznej, w której każda forma przemocy może zostać uznana za sprawiedliwą. Przeciwnie, Radbruch konsekwentnie oddzielał ocenę prawa od oceny czynów podejmowanych w imię sprawiedliwości.

Granica usprawiedliwienia przebiega zatem nie na linii legalne/nielegalne, lecz sprawiedliwe/niesprawiedliwe w sensie aksjologicznym. Nawet jeśli prawo pozytywne traci charakter prawa, nie oznacza to, że każdy akt odwetu automatycznie odzyskuje legitymację moralną. W przeciwnym razie formuła Radbrucha prowadziłaby do paradoksu – skoro prawo skrajnie niesprawiedliwe nie jest prawem, to przemoc wobec tego systemu staje się „pozaprawna", a więc potencjalnie „nieograniczona".

W tym sensie przypadek Nakamu stanowi test graniczny dla formuły Radbrucha. Organizacja nie dążyła do wymierzenia sprawiedliwości konkretnym sprawcom, lecz do odwetu zbiorowego, wymierzonego w całą grupę narodową.

O ile odrzucenie nazistowskiego porządku prawnego mieści się w logice Radbrucha, o tyle projekt eksterminacji Niemców jako narodu prowadzi do powielenia struktury zła, przeciwko której Nakam występował. Przemoc, nawet motywowana doświadczeniem skrajnej niesprawiedliwości, traci charakter sprawiedliwości w momencie, gdy przestaje być odpowiedzią na winę, a staje się odpowiedzią na przynależność.

W tym sensie prawo talionu, rozumiane jako ekwiwalentność cierpienia, ujawnia swoją aksjologiczną granicę. Talion zakłada relację sprawca–ofiara, nie zaś relację naród–naród. Próba jego zastosowania na poziomie zbiorowym prowadzi nie do przywrócenia porządku moralnego, lecz do dalszej eskalacji na skalę światową (np. konflikty narodów, grup etnicznych, np. wojna w byłej Jugosławii[20], ludobójstwo w Rwandzie[21] czy eksterminacja Ormian[22]). Współcześnie mechanizm ten ujawnia się także w konfliktach asymetrycznych, w których logika odwetu oraz odpowiedzialności zbiorowej pozostają istotnymi

---

[19] Art. 13 § 1, art. 115, art. 118 § 1 Kodeksu karnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 383). Zob. także: Code pénal [Francja], Chapitre Ier: Du génocide (Articles 211-1 à 211-2), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165393/#LEGISCTA000006165393 (data dostępu: 18.01.2026).

[20] R. Zenderowski (red.), *„Mieliśmy swój dom, w którym byliśmy szczęśliwi...". Konflikty etniczne na terytorium byłej Jugosławii w narracjach uchodźców i imigrantów z państw postjugosłowiańskich mieszkających w Austrii*, Warszawa 2018, s. 87–130.

[21] K. Głowacka, *Ludobójstwo w Rwandzie i jego polityczne konsekwencje*, „Poliarchia" 2015, nr 4(3), s. 33–34.

[22] M. Warneńska, *Ścieżką na Ararat*, Warszawa 1977, s. 333–335.

czynnikami dynamiki przemocy. Przykładem są długotrwałe napięcia i cykliczna eskalacja przemocy w konflikcie izraelsko-palestyńskim[23].

Oczywiście nie sposób zapomnieć o argumencie, zgodnie z którym działania Nakamu mogły stanowić reakcję na sytuację skrajnego załamania porządku prawnego i moralnego, w której instytucjonalne mechanizmy sprawiedliwości dopiero wypracowywały możliwe sankcje. W tym ujęciu działania Nakamu mogłyby, do pewnego stopnia, zostać uznane za „sprawiedliwość w stanie luk i bezprawia". Należy jednak zauważyć, że teza ta nie znosi problemu odpowiedzialności zbiorowej, która pozostaje zasadniczą barierą dla pozytywnej oceny moralnej zarówno działań organizacji, jak i jej planów.

Porównanie procesu nazisty z procesem niedoszłego terrorysty

Formułę Radbrucha można badać także na jeszcze innym poziomie, mianowicie pod kątem porównania przebiegu i analizy procesów zbrodniarzy nazistowskich i procesu samego Kownera. Dla uproszczenia warto porównać konkretnie jego postępowanie z procesem głównego architekta „ostatecznego rozwiązania kwestii żydowskiej", Adolfa Eichmanna, prowadzonym przez Sąd Okręgowy w Jerozolimie w 1961 r.

Zbrodnie nazistowskie były kwalifikowane jako czyny jednostek działających w ramach aparatu państwowego, nawet jeśli skala i systemowość tych czynów miały charakter masowy. Kluczowe znaczenie miało odrzucenie argumentu „działania zgodnie z prawem" oraz „wykonywania rozkazów" jako podstawy wyłączenia winy[24]. W tym sensie argumentacja przyjęta w procesach powojennych pozostaje zbieżna z późniejszymi interpretacjami formuły Radbrucha – prawo skrajnie niesprawiedliwe nie chroni sprawcy, jeśli jego treść była rażąco niesprawiedliwa, a jednostka ponosiła indywidualną odpowiedzialność karną niezależnie od legalności działania.

Abba Kowner występował jako świadek w procesie Eichmanna, reprezentując perspektywę ofiar i pamięci zbiorowej[25]. Jego zeznania miały na celu unaocznienie skali cierpienia i systemowego charakteru zbrodni, nie zaś wezwanie do odwetu[26]. Paradoks polega na tym, że ten sam Kowner, który w sądzie domagał się sprawiedliwości instytucjonalnej wobec Eichmanna, w innym czasie postulował sprawiedliwość pozainstytucjonalną wobec Niemców jako narodu.

Wiosną 1945 r. Abba Kowner został zatrzymany w związku z próbą przemytu trucizny przygotowywanej na potrzeby planowanego odwetu. W kolejnych miesiącach przebywał w aresztach w Kairze i w Jerozolimie[27].

---

[23] K. Izak, *Konflikt żydowsko-palestyński. Historia i współczesność*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja" 2024, nr 6, s. 26–37, 91–115.

[24] International Military Tribunal, Judgment of 1 October 1946, [w:] The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, Vol. I, Nuremberg 1947, s. 74–90, https://cilrap-lexsitus.org/en/case-law/45f18e (data dostępu: 25.06.2026).

[25] Eichmann Trial – Session 27 – Testimony of Abba Kovner, United States Holocaust Memorial Museum, courtesy of The Steven Spielberg Jewish Film Archives of the Hebrew University of Jerusalem, https://collections.ushmm.org/search/catalog/irn1001558 (data dostępu: 23.06.2026).

[26] H. Arendt, *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, Warszawa 2010, s. 296–297.

[27] S. Lavi, *„The Jews are coming": vengeance and revenge in post-nazi Europe*, „Law, Culture and the Humanities" 2005, vol. 1, nr 3, s. 282–301.

Mimo jego zatrzymania działalność Nakamu była kontynuowana przez pozostałych członków grupy. W kwietniu 1946 r. udało im się zatruć arszenikiem pieczywo przeznaczone dla niemieckich jeńców przetrzymywanych w obozie w Norymberdze. Amerykańskie władze wojskowe administrujące terenem nie ujawniły informacji o ewentualnych ofiarach śmiertelnych tego zamachu. Oficjalne komunikaty prasowe ograniczały się do stwierdzenia, że zatruciu uległo kilkuset niemieckich więźniów[28].

Abba Kowner po wyjściu z jerozolimskiego więzienia wstąpił do Hagany (żydowskiej organizacji paramilitarnej, opartej na idei samopomocy, wykorzystującej niekiedy metody terrorystyczne, z czasem stając się podstawą armii). W 1948 r. brał udział w wojnie o niepodległość Izraela jako kapitan Brygady Givati[29] (stąd wniosek: był pozbawiony wolności przez raptem rok, po czym sprawował istotną funkcję wojskową).

W przeciwieństwie do Eichmanna, działania Kownera nie były realizacją norm systemu prawnego, a próbą jego zastąpienia poprzez pozainstytucjonalny odwet. Tym samym nie mieszczą się one w klasycznym schemacie wspomnianej formuły, która nie przewiduje legitymizacji przemocy podejmowanej przez „samowolne" jednostki. Dodatkowo w przypadku działań Eichmanna warto wspomnieć o ówczesnym prawie III Rzeszy, które, choćby ze względu na swój dyskryminujący charakter, uznaje się za rażąco niesprawiedliwe. W przypadku Kownera zaś brak było prawa „państwowego", które legitymizowałoby przemoc wobec innej nacji.

Gdyby zachowanie Kownera oceniać z perspektywy współczesnych standardów prawa karnego, bez stosowania współczesnych przepisów w sposób retroaktywny, zasadnicze znaczenie miałoby ustalenie zamiaru oraz stadium realizacji planowanego czynu. O ile w przypadku Eichmanna przedmiotem odpowiedzialności były czyny dokonane, o tyle w przypadku Kownera kluczowe znaczenie miałby zamiar oraz stadium przygotowania. W tym ujęciu zasadnicze znaczenie miałoby nie tyle pytanie: czy doszło do skutku, co: czy doszło do podjęcia działań zmierzających bezpośrednio do jego realizacji.

Ocena prawnokarna takich zachowań wymagałaby w pierwszej kolejności ustalenia, czy podjęte działania pozostały na etapie przygotowania, czy też osiągnęły stadium usiłowania, a następnie określenia właściwej kwalifikacji prawnej czynu.

W wielu współczesnych systemach prawnych odpowiedzialność karna obejmuje bowiem również stadium poprzedzające dokonanie czynu, jeżeli działania sprawcy przekraczają granicę zwykłego zamiaru i przybierają postać konkretnych, zorganizowanych kroków wykonawczych. Przykładowo w doktrynie polskiego prawa karnego przygotowanie rozumiane jest jako zachowanie mające na celu stworzenie praktycznych warunków, które umożliwią późniejsze popełnienie czynu zabronionego. Przygotowanie może przybierać różne formy, w tym nabycie narzędzi, które mogłyby zostać wykorzystane do popełnienia przestępstwa, zebranie informacji istotnych dla jego wykonania, koordynację działań z inną osobą lub opracowanie planu określającego zamierzony przebieg działania[30]. Na tym tle przygotowanie należy odróżnić od usiłowania, które stanowi

[28] W. Bereś, K. Burnetko, *Bohater z cienia. Kazik Ratajzer*, Warszawa 2012, s. 150–166.
[29] D. Porat, op. cit., s. 238–239.
[30] Wyrok SN z 9 września 1999 r., sygn. akt III KKN 704/98, Lex nr 39096.

bardziej zaawansowaną fazę zachowania przestępnego. Usiłowanie zachodzi wówczas, gdy sprawca, działając z zamiarem dokonania czynu zabronionego, rozpoczyna działania bezpośrednio zmierzające do jego realizacji, przez co dobro prawne zostaje narażone nie na zagrożenie abstrakcyjne, lecz na realne i bezpośrednie niebezpieczeństwo. Granica między tymi stadialnymi formami sprowadza się zatem do stopnia ich „bliskości" wobec dokonania czynu; przygotowanie pozostaje jeszcze w sferze tworzenia warunków, natomiast usiłowanie oznacza wejście w fazę wykonawczą[31].

Brak skutku w postaci ofiar śmiertelnych nie miałby w tej perspektywie charakteru okoliczności ekskulpującej, lecz byłby traktowany jako rezultat czynników zewnętrznych, niezależnych od sprawcy. Odpowiedzialność karna opierałaby się zatem na strukturze zamiaru oraz stopniu realnego zagrożenia, a nie na faktycznej realizacji skutku.

Powstaje zasadniczy paradoks. Nazistowscy zbrodniarze byli sądzeni za czyny popełnione w imię prawa, które *de facto* nie było prawem, a z kolei członkowie Nakamu mogliby zostać osądzeni za czyny planowane w imię odwetu, która nie znajduje oparcia w prawie.

Ostatnim elementem analizy idei „zemsty" w takim kształcie, w jakim planował ją Kowner, jest strukturalne podobieństwo do logiki zbiorowej odpowiedzialności dla systemów totalitarnych.

Wnioski

Przypadek Nakamu pokazuje, że nawet wobec skrajnej niesprawiedliwości granice usprawiedliwienia przemocy pozostają nieprzekraczalne. Analiza potwierdza, że sprawiedliwość w ujęciu Gustawa Radbrucha nie powinna być redukowana do logiki odwetu, lecz wymaga utrzymania kryterium indywidualizacji winy jako jej granicy.

Działania Nakamu, choć osadzone w kontekście doświadczenia Zagłady i moralnie zrozumiałe w kontekście pamięci o Zagładzie, przekroczyły granicę sprawiedliwości, gdy przestały dotyczyć konkretnych sprawców i stawały się aktem represji wobec całego narodu. W tym sensie ujawnia się ograniczenie zastosowania formuły Radbrucha – została ona skonstruowana jako narzędzie oceny obowiązywania prawa pozytywnego w warunkach skrajnego konfliktu ze sprawiedliwością, a nie jako podstawa legitymizacji działań podejmowanych przez ofiary poza ramami prawnymi.

Analiza przypadku Nakamu pokazuje zatem wyraźne rozdzielenie trzech poziomów oceny: 1) oceny prawa w świetle formuły Radbrucha; 2) oceny moralnej działań podejmowanych w imię sprawiedliwości; 3) oceny prawnokarnej tych działań w świetle współczesnych standardów odpowiedzialności indywidualnej. O ile pierwszy poziom uzasadnia odrzucenie nazistowskiego porządku prawnego jako prawa, o tyle nie prowadzi on automatycznie do usprawiedliwienia przemocy podejmowanej w odpowiedzi na ten porządek. W tym sensie działania Nakamu, mimo że zakorzenione w doświadczeniu skrajnej i systemowej przemocy, przekraczają granicę sprawiedliwości w momencie, gdy rezygnują z zasady indywidualizacji winy i zastępują ją logiką odpowiedzialności zbiorowej.

[31] J. Giezek, *Formy stadialne popełnienia czynu zabronionego w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)" 2013, vol. LX, nr 2, s. 42–44.

To właśnie ten moment stanowi aksjologiczną granicę, poza którą odwet przestaje być korektą naruszonego porządku moralnego, a zaczyna odtwarzać mechanizm przemocy, który pierwotnie miał zostać przezwyciężony.

Formuła Radbrucha nie może więc być interpretowana jako narzędzie usprawiedliwiające pozainstytucjonalną przemoc ofiar, lecz jako koncepcja wyznaczająca granice obowiązywania prawa pozytywnego. Jej funkcja kończy się tam, gdzie zaczyna się problem rekonstrukcji sprawiedliwości po jego odrzuceniu.

Ostatecznie przypadek Nakamu pokazuje, że nawet w warunkach skrajnego załamania porządku prawnego nie istnieje aksjologiczna przestrzeń dla nieograniczonej logiki odwetu. Sprawiedliwość, rozumiana w duchu Radbrucha, nie polega na symetrycznym odwzajemnieniu krzywdy, lecz na utrzymaniu minimalnego kryterium odpowiedzialności indywidualnej jako granicy dla każdej formy przemocy.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Code pénal [Francja], Chapitre Ier: Du génocide (Articles 211-1 à 211-2), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165393/#LEGISCTA000006165393.

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 9 grudnia 1948 r.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

Orzecznictwo

International Military Tribunal, Judgment of 1 October 1946, [w:] The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, Vol. I, Nuremberg 1947, https://cilrap-lexsitus.org/en/case-law/45f18e.

Wyrok SN z 9 września 1999 r., sygn. akt III KKN 704/98, Lex nr 39096.

Literatura

Arendt H., *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, Warszawa 2010.

Arendt H., *The origins of totalitarianism*, New York 1951.

Bereś W., Burnetko K., *Bohater z cienia. Kazik Ratajzer*, Warszawa 2012.

Digesta, 50, 17, 155 (Paulus).

Friedlander H., *The origins of nazi genocide: from euthanasia to the 'final solution'*, Chapel Hill 1995.

Fritz S., *Endkampf: soldiers, civilians, and the death of the Third Reich*, Lexington 2004.

Giaro T., Dajczak W., Longchamps de Bérier F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2020.

Giezek J., *Formy stadialne popełnienia czynu zabronionego w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)" 2013, vol. LX, nr 2.
Głowacka K., *Ludobójstwo w Rwandzie i jego polityczne konsekwencje*, „Poliarchia" 2015, nr 4(3).
Izak K., *Konflikt żydowsko-palestyński. Historia i współczesność*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja" 2024, nr 6.
Kleszcz R., *Co to znaczy „sprawiedliwość"?*, „Filozofia Nauki" 1999, nr 1–2 (25–26).
Lavi S., *„The Jews are coming": vengeance and revenge in post-nazi Europe*, „Law, Culture and the Humanities" 2005, vol. 1, nr 3.
Masłowski M., Patora T., *„Nasz Bóg ich zgubi". Mściciele Holocaustu*, „Gazeta Wyborcza. Duży Format" 2007, nr 5.
Perelman C., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.
Porat D., *Nakam: the Holocaust survivors who sought full revenge*, Cambridge 2019.
Radbruch G., *Pięć minut filozofii prawa*, tłum. J. Zajadło, „Gazeta Wyborcza" z 1 grudnia 2015 r.
Seneka Młodszy, *Listy moralne do Lucyliusza*, tłum. W. Kornatowski, Warszawa 2024.
Skorupka J., *O początku prawa. Szkic o historii procesu karnego w kontynentalnej Europie i Mezopotamii*, Warszawa 2023.
Varro, *De re rustica*, I, 17, 1.
Warneńska M., *Ścieżką na Ararat*, Warszawa 1977.
Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
Zajadło J., *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.
Zajadło J., Zeidler K. (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Gdańsk 2021.
Zenderowski R. (red.), *„Mieliśmy swój dom, w którym byliśmy szczęśliwi...". Konflikty etniczne na terytorium byłej Jugosławii w narracjach uchodźców i imigrantów z państw postjugosłowiańskich mieszkających w Austrii*, Warszawa 2018.
Ziembiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław 1972.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Źródła internetowe

Aderet O., *An eye for an eye: the Jews who sought to poison six million Germans to avenge the Holocaust*, https://www.haaretz.com/israel-news/2019-11-08/ty-article-magazine/.premium/an-eye-for-an-eye-jews-who-sought-to-kill-germans-in-revenge-for-the-holocaust/0000017f-e0d4-d38f-a57f-e6d6c9b30000.
Eichmann Trial – Session 27 – Testimony of Abba Kovner, United States Holocaust Memorial Museum, courtesy of The Steven Spielberg Jewish Film Archives of the Hebrew University of Jerusalem, https://collections.ushmm.org/search/catalog/irn1001558.

A postwar perspective on lex talionis. The Radbruch formula in the case of Nakam

Summary

The analysis begins with Radbruch's formula, which states that a law deemed extremely unjust loses its legal status in a normative context. Originally formulated to address systematic crimes, this concept prompts an exploration of the limits of acceptable responses by victims towards a legal system that becomes an instrument of violence. This article aims to assess whether the discrediting of significantly unjust laws under Radbruch's formula could potentially legitimise violence carried out in the pursuit of justice. The examination focuses on the Jewish organisation Nakam, which operated immediately after the Second World War and promoted collective revenge against the German population in response to the Holocaust. The case of Nakam illustrates a tension between the moral intuition of retaliation and the axiological boundary of justice. Although Radbruch's formula allows for the delegitimisation of grossly unjust law, it does not provide a basis for the unrestricted justification of violence. Nakam's actions may be interpreted as a response arising in a normative vacuum following the rejection of unjust law; however, violence ceases to be justifiable when it is detached from individual guilt and instead directed towards collective identity.

Keywords: Radbruch's formula, Holocaust, collective memory, lex talionis, international criminal law

DOI: 10.31648/kpp.12816

Anna Opar
Państwowa Uczelnia im. Jana Grodka w Sanoku
ORCID: 0000-0001-9781-178X
aopar@up-sanok.edu.pl

Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie politycznym Republiki Finlandii

Wstęp

System polityczny Republiki Finlandii stanowi przykład stabilnej demokracji konstytucyjnej, opartej na zasadach państwa prawa, trójpodziału władzy oraz suwerenności narodu. Ewolucja ustrojowa Finlandii przebiegała stopniowo, na drodze kolejnych reform konstytucyjnych i politycznych, mających na celu dostosowanie systemu rządów do zmieniających się realiów społecznych, gospodarczych i międzynarodowych. Kluczowe znaczenie miały w tym procesie dwa akty prawne: akt o Formie Rządu z 1919 r., który ustanowił podstawowe zasady funkcjonowania republiki, oraz nowa Konstytucja z 1999 r. (obowiązująca od 1 marca 2000 r.). Na przestrzeni lat system polityczny Finlandii uległ wyraźnemu przesunięciu w kierunku modelu parlamentarnego, jednakże instytucja prezydenta – zarówno w wymiarze formalnoprawnym, jak i symbolicznym – pozostała jednym z kluczowych elementów fińskiego ustroju. Prezydent Finlandii, wybierany w wyborach powszechnych, pełni funkcję arbitra w systemie władzy, łącząc w sobie cechy reprezentacyjne z realnym wpływem na funkcjonowanie państwa. Jego kompetencje konstytucyjne, sposób powoływania, relacje z innymi organami władzy – przede wszystkim z parlamentem (Eduskuntą) i Radą Państwa (rządem) – a także praktyka polityczna kolejnych kadencji prezydenckich, tworzą złożony obraz instytucji o dużym znaczeniu ustrojowym, choć o malejącym zakresie bezpośredniej władzy wykonawczej.

Celem niniejszej pracy jest analiza roli prezydenta w systemie władzy Republiki Finlandii z perspektywy prawnej, konstytucyjnej. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu prezydent pełni funkcję równoważącą wobec rządu i parlamentu, jak kształtowały się jego kompetencje na tle przemian konstytucyjnych oraz w jakim

kierunku ewoluowała pozycja tej instytucji w ramach fińskiej demokracji. Szczególny nacisk zostanie położony na ocenę aktualnego znaczenia prezydentury w kontekście obowiązującej konstytucji z 1999 r., uwzględniając zarówno normatywne ramy prawne, jak i rzeczywistą praktykę sprawowania urzędu.

Ewolucja systemu wyboru prezydenta w Republice Finlandii

Akt o Formie Rządu z 17 lipca 1919 r., który później był kilkakrotnie nowelizowany, odwoływał się w § 3 do zasady trójpodziału władz, formułując, że „władza zwierzchnia w Finlandii należy do narodu reprezentowanego przez parlament", a następnie wskazywał konkretne na organy państwowe jako wykonujące poszczególne funkcje: władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Prezydent Republiki miał uczestniczyć w sprawowaniu władzy ustawodawczej wspólnie z Eduskuntą, choć jego główną rolą – razem z Radą Państwa (rządem) – było pełnienie funkcji organu władzy wykonawczej. Ustrojodawca określił przy tym, że władza wykonawcza należy zarówno do prezydenta, jak i do rządu, którego członkowie muszą cieszyć się zaufaniem Eduskunty[1]. Obowiązująca obecnie Konstytucja Finlandii nie przewiduje bezpośredniego udziału prezydenta Republiki w sprawowaniu władzy ustawodawczej, natomiast § 3 ust. 1 jednoznacznie wskazuje na Eduskuntę jako jedyny organ ustawodawczy, który dodatkowo posiada wyłączne uprawnienia w zakresie decydowania o finansach publicznych, w tym budżecie państwa. Zgodnie z § 3 ust. 2 Konstytucji prezydentowi przysługuje „władza rządzenia", którą sprawuje wspólnie z rządem, działając równolegle w ramach władzy wykonawczej[2].

Sposób wyboru prezydenta Finlandii od 1919 r., gdy podjęto decyzję o ustanowieniu republikańskiej formy rządów, był kilkakrotnie modyfikowany przez uchwalanie ustaw konstytucyjnych jednorazowego zastosowania, kolejno w latach 1944, 1946, 1973[3]. Akt o Formie Rządu z 1919 r. ustalał sześcioletnią kadencję prezydenta z możliwością ubiegania się o reelekcję na jedną kolejną kadencję. Konstytucyjna procedura wyboru nie została zastosowana przy obsadzaniu urzędu pierwszego prezydenta. Skorzystano wówczas z przepisów przejściowych konstytucji, powierzając wybór Eduskuncie, a nie przeprowadzając przewidzianych w akcie odrębnych, dwustopniowych wyborów prezydenckich[4]. Do momentu wejścia w życie nowelizacji aktu o Formie Rządu

[1] M. Grzybowski, *Semiprezydencjalizm złagodzony: pozycja ustrojowa prezydenta Finlandii na tle doświadczeń V Republiki Francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 63–64.

[2] Ibidem, s. 64.

[3] Za: M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 118–119. W 1944 r., w sytuacji gdy prezydent Ryti odmówił podjęcia rozmów z uczestnikami koalicji antyhitlerowskiej, został on przymuszony do przedterminowej rezygnacji ze stanowiska. W 1946 r. parlament, po ustąpieniu Mannerheima, dokonał wyboru na pozostałą część kadencji J.K. Paasikivi, który przedstawił projekt wyjścia Finlandii ze stanu wojny. W 1973 r. Eduskunta, w formie incydentalnej ustawy konstytucyjnej, zdecydowała o przedłużeniu pełnomocnictw prezydenta U.K. Kekkonena, którego kadencja upływała w 1974 r., o dalsze cztery lata, czyli do 1978 r.

[4] Idem, *Oddziaływanie prezydenta na tworzenie i profil rządów w warunkach labilnej wielopartyjności: od nacisku do perswazji – uwagi o stuleciu doświadczeń w Finlandii*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2023, nr 104, s. 53.

z 22 lipca 1991 r. – poprzedzonej szeroką debatą polityczną i ustrojową – prezydent Finlandii był wybierany w sposób pośredni, a od 1988 r. w systemie dwustopniowych wyborów, bez udziału parlamentu[5].

Do czasu wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 26 czerwca 1987 r. (a *de facto* aż do wyborów prezydenckich w 1988 r.) prezydent Republiki Finlandii był wybierany na sześcioletnią kadencję przez specjalnie powoływane kolegium elektorskie. Kolegium to, liczące 301 elektorów, wyłaniano w wyborach powszechnych przeprowadzanych według zasad proporcjonalnych z zastosowaniem metody d'Hondta. Wyboru prezydenta dokonywało ono podczas posiedzenia plenarnego[6]. Po nowelizacji z 1987 r., podczas wyborów prezydenckich w 1988 r., zastosowano jednorazowo zmodyfikowaną procedurę wyborczą, stanowiącą kompromis między dotychczasowym modelem elekcji a coraz silniej postulowanym systemem wyborów powszechnych i bezpośrednich. Zgodnie z ustawą z 26 czerwca 1987 r. w pierwszym etapie przeprowadzono bezpośrednie i powszechne głosowanie. Było ono wiążące jedynie w przypadku, gdy któryś z kandydatów uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeśli warunek ten nie został spełniony, wyboru prezydenta dokonywało – według dotychczasowych zasad – zgromadzenie elektorów. W praktyce zastosowano właśnie ten drugi wariant, ponieważ żaden z kandydatów nie zdobył wymaganej większości głosów w głosowaniu powszechnym.

Reforma konstytucyjna z 1991 r. zniosła wybory za pośrednictwem kolegium elektorów, wprowadzając w ich miejsce powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie. Po raz pierwszy w nowej formule przeprowadzono je w 1994 r.[7] Zgodnie z nowelizacją aktu o Formie Rządu z 22 lipca 1991 r., a obecnie na podstawie § 54 obowiązującej od 2000 r. Konstytucji, prezydent Republiki Finlandii wybierany jest w wyborach bezpośrednich na sześcioletnią kadencję. Kandydatem na ten urząd może być wyłącznie osoba będąca obywatelem Finlandii z urodzenia. Ta sama osoba nie może sprawować urzędu prezydenta przez więcej niż dwie kolejne kadencje. Kandydata na urząd prezydenta może zgłosić każda zarejestrowana partia polityczna posiadająca co najmniej jednego przedstawiciela w Eduskuncie albo grupa co najmniej dwudziestu tysięcy obywateli mających prawo udziału w wyborach prezydenckich. W wypadku gdy do wyborów prezydenckich zgłoszony zostanie tylko jeden kandydat, uzyskuje on stanowisko prezydenta bez przeprowadzania wyborów. Kandydat zostaje wybrany na prezydenta, jeśli w głosowaniu powszechnym zdobędzie ponad połowę oddanych głosów. W przypadku gdy żaden z kandydatów nie osiągnie tego progu, organizowana jest druga tura wyborów, w której uczestniczy dwóch kandydatów z najlepszym wynikiem z pierwszej rundy[8].

Głosowanie w wyborach prezydenckich przeprowadzane jest wyłącznie w przypadku zgłoszenia co najmniej dwóch kandydatów i odbywa się w trzecią niedzielę stycznia.

---

[5] M. Szczepanek, *Ewolucja systemu wyborów prezydenckich w Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych" 1992, z. 49, s. 115–126.

[6] M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 71.

[7] Idem, *Finlandia...*, s. 110–112.

[8] Konstytucja Republiki Finlandii, Suomen perustuslaki, z dnia 11 czerwca 1999, § 54, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf (data dostępu: 10.09.2025).

Zgodnie z obowiązującą procedurą jeżeli w pierwszej turze głosowania jeden z kandydatów uzyska więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, zostaje wybrany na urząd prezydenta. W sytuacji braku rozstrzygnięcia w pierwszej turze, druga tura głosowania przeprowadzana jest w trzecią niedzielę po dacie pierwszej tury i obejmuje dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Procedura ta zapewnia legitymizację wyboru głowy państwa poprzez bezpośredni mandat większości obywateli[9]. Natomiast jeśli wybrany kandydat nie może objąć urzędu prezydenta – z powodu niezdolności do sprawowania funkcji lub śmierci – konieczne jest przeprowadzenie nowych wyborów[10]. Obejmując urząd, prezydent elekt składa uroczystą przysięgę, zobowiązując się przestrzegania konstytucji oraz praw Republiki Finlandii, a także do działania na rzecz dobra obywateli Finlandii[11]. W przypadku czasowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta, jego obowiązki przejmuje premier, a jeśli również on jest do tego niezdolny – wyznaczony minister pełniący funkcję zastępcy premiera[12].

Pozycja ustrojowa i uprawnienia prezydenta Finlandii w systemie politycznym państwa

W obowiązującej Konstytucji Finlandii zasada podziału władz została nie tylko utrwalona, lecz również wyraźnie wzmocniona i precyzyjniej wyrażona w porównaniu do wcześniejszego stanu normatywnego. Art. 3 ustawy zasadniczej przedstawia klasyczne ujęcie tej zasady, stanowiąc, że władza ustawodawcza należy do Eduskunty, która ponadto sprawuje kontrolę nad finansami państwa. Władzę wykonawczą sprawują prezydent oraz Rada Państwa, której członkowie muszą cieszyć się zaufaniem parlamentu. Natomiast władza sądownicza powierzona została niezależnym sądom, w tym Sądowi Najwyższemu oraz Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu jako instancjom najwyższym. Taka konstrukcja ustrojowa odzwierciedla nowoczesne rozumienie zasady trójpodziału władzy[13].

Najbardziej dostrzegalną tendencją w ewolucji ustrojowej Finlandii jest stopniowe osłabienie roli prezydenta w systemie naczelnych organów państwowych na rzecz wzmocnienia pozycji Eduskunty oraz Rady Państwa. Proces ten przejawia się w ograniczaniu kompetencji prezydenckich w kluczowych obszarach funkcjonowania państwa, przy jednoczesnym rozszerzaniu zakresu odpowiedzialności i wpływu parlamentu oraz rządu[14].

Zgodnie z § 26 Konstytucji Republiki Finlandii prezydent zachowuje uprawnienie do przedterminowego rozwiązania Eduskunty. Może ono zostać zrealizowane wyłącznie na umotywowany wniosek premiera, po uprzednim zasięgnięciu opinii ugrupowań

[9] M. Grzybowski, *Prezydentura w państwach Europy Północnej (Finlandia i Islandia)*, [w:] M. Grzybowski, J. Czajowski (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003, s. 40.

[10] Konstytucja Republiki Finlandii, § 55.

[11] Ibidem, § 56.

[12] Ibidem, § 59.

[13] V. Serzhanova, *Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii*, s. 374, https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/43431/363-377_Serzhanova.pdf?sequence=2&isAllowed=y (data dostępu: 10.09.2025).

[14] Eadem, *Pozycja ustrojowa parlamentu finlandzkiego Eduskunty*, „Przegląd Europejski" 2019, nr 1, s. 153.

parlamentarnych reprezentowanych w Eduskuncie[15]. Tym samym akt rozwiązania parlamentu ma charakter decyzji podejmowanej w warunkach ścisłej współpracy między głową państwa a szefem rządu, co odzwierciedla zasadę równowagi i współdziałania władz w fińskim systemie parlamentarno-gabinetowym. Konstytucja Republiki Finlandii w obowiązującym brzmieniu ogranicza znaczenie instytucji przedterminowego rozwiązania Eduskunty, przewidując możliwość zakończenia jej kadencji przed ustawowym terminem wyłącznie w okresie trwania sesji parlamentarnej. Rozwiązanie Eduskunty w czasie przerwy międzysesyjnej jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Należy podkreślić, że przedterminowe zakończenie kadencji parlamentu skutkuje automatycznym obowiązkiem prezydenta do zarządzenia wyborów parlamentarnych[16].

Zgodnie z § 57 Konstytucji z 1999 r. prezydent Finlandii sprawuje swoje kompetencje w oparciu o przepisy konstytucji oraz obowiązujące ustawy[17]. Zgodnie z § 58 ustawy zasadniczej podejmuje on decyzje – z wyłączeniem przypadków objętych jego konstytucyjnymi prerogatywami – na podstawie wniosków przedłożonych przez rząd. W sytuacji gdy prezydent nie wyrazi zgody na przedstawioną propozycję, sprawa zostaje zwrócona Radzie Państwa w celu jej ponownego rozpatrzenia. W następstwie tego rząd podejmuje decyzję co do dalszego toku postępowania – może ponownie przedstawić prezydentowi zmodyfikowany wniosek lub odstąpić od kontynuowania danej inicjatywy[18]. W konsekwencji zakres decyzyjnej aktywności prezydenta pozostaje co do zasady uwarunkowany inicjatywą rządu, zarówno na płaszczyźnie legislacyjnej, jak i politycznej. Odstępstwo od tej reguły stanowią jedynie osobiste kompetencje głowy państwa, określane mianem prerogatyw, które mogą być realizowane samodzielnie, bez konieczności uprzedniego wniosku czy przedłożenia ze strony Rady Państwa.

Kompetencje osobiste prezydenta zostały enumeratywnie określone w § 58 Konstytucji, przy czym w kilku przypadkach zostały one sformułowane z odesłaniem do regulacji zawartych w innych aktach normatywnych. Poza uprawnieniami w zakresie powoływania Prezesa Rady Ministrów, członków rządu oraz przyjmowania ich rezygnacji (dymisji) pozostałe prerogatywy głowy państwa odnoszą się do działań, których warunki realizacji zostały stosunkowo precyzyjnie uregulowane przepisami prawa. W rezultacie zakres swobody decyzyjnej prezydenta w ramach wykonywania tych kompetencji jest istotnie ograniczony, co w praktyce prowadzi do redukcji charakteru dyskrecjonalnego sprawowanej przez niego władzy[19].

Do kategorii prerogatyw, tj. osobistych uprawnień Prezydenta Republiki, które – zgodnie z § 58 ust. 2 Konstytucji – nie wymagają uprzedniego kontrasygnowania przez członka rządu, zalicza się: „a) powoływanie rządu oraz poszczególnych ministrów, jak również wyrażanie zgody na rezygnację (dymisję) rządu bądź jego członków, b) zarządzanie przedterminowych wyborów parlamentarnych, c) korzystanie z prawa łaski oraz

[15] Konstytucja Republiki Finlandii, § 26.
[16] M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 114.
[17] Konstytucja Republiki Finlandii, § 57.
[18] Ibidem, § 58.
[19] M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 115.

podejmowanie innych decyzji odnoszących się do konkretnych osób, a także spraw, które nie wymagają rozpatrzenia na posiedzeniach plenarnych Rady Ministrów, d) rozstrzyganie spraw przewidzianych w Akcie o autonomii Wysp Alandzkich, z wyłączeniem kwestii odnoszących się do finansów tychże wysp"[20].

W procesie powoływania rządu znajduje zastosowanie zasada określona w § 61 ust. 1, zgodnie z którą to Eduskunta (parlament) dokonuje wyboru premiera. Dopiero w następstwie tego aktu prezydent formalnie mianuje wybranego kandydata na stanowisko premiera[21]. Mianowanie to ma zatem charakter wtórny zarówno z perspektywy politycznej, jak i czasowej – stanowi konsekwencję uprzedniego wyboru dokonanego przez parlament i pełni funkcję jego formalnego potwierdzenia. Tym samym rola prezydenta w tym zakresie ma charakter głównie proceduralny, a nie autonomiczny. Zgodnie z § 61 ust. 2 przed dokonaniem wyboru premiera frakcje parlamentarne (kluby Eduskunty) prowadzą negocjacje dotyczące zarówno programu rządu, jak i składu osobowego Rady Państwa. Na podstawie wyników tych rozmów oraz po konsultacji z przewodniczącym Eduskunty prezydent przedstawia kandydata na urząd premiera. Kandydat ten zostaje wybrany, jeżeli w jawnym głosowaniu uzyska większość oddanych głosów[22].

Jeśli kandydat na premiera zgłoszony przez prezydenta nie uzyska wymaganej większości w Eduskuncie, prezydent przedstawia nową kandydaturę, a procedura głosowania pozostaje niezmieniona. Jeżeli również kolejny kandydat na premiera wskazany przez prezydenta nie uzyska poparcia większości głosów w Eduskuncie, wówczas parlament dokonuje wyboru premiera samodzielnie, w trybie jawnego głosowania. W takiej sytuacji na stanowisko premiera powoływana jest osoba, która otrzyma największą liczbę oddanych głosów[23]. Rozstrzygnięcie to stanowi mechanizm umożliwiający zakończenie procedury powołania rządu mimo braku jednoznacznej większości parlamentarnej. Procedura ta podkreśla centralną rolę parlamentu w kształtowaniu egzekutywy oraz ograniczoną, formalną funkcję prezydenta w procesie desygnacji szefa rządu.

Również w zakresie powoływania pozostałych członków Rady Państwa rola prezydenta Republiki Finlandii ma charakter ograniczony. Zgodnie z § 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji prezydent mianuje ministrów wyłącznie na wniosek premiera[24], co wyklucza możliwość samodzielnego działania w tym zakresie. Ponadto skład osobowy rządu jest z reguły wynikiem uzgodnień prowadzonych przez frakcje parlamentarne, co dodatkowo ogranicza realny wpływ prezydenta na kształtowanie składu Rady Państwa. Do kompetencji prezydenta należy również przyjmowanie, na wniosek premiera, rezygnacji rządu lub poszczególnych jego członków[25]. Prezydent zobowiązany jest także do zdymisjonowania rządu bądź ministra w sytuacji, gdy utracą oni zaufanie Eduskunty[26]. W sytuacji gdy Eduskunta

[20] Konstytucja Republiki Finlandii, § 58.
[21] Ibidem, § 61.
[22] Ibidem.
[23] Ibidem.
[24] Ibidem.
[25] Ibidem, § 64.
[26] Ibidem.

wyraża krytykę wobec rządu lub ministra, lecz nie formułuje formalnego wniosku o ich odwołanie, prezydent zdaje się dysponować pewnym zakresem swobody oceny, czy dany organ wykonawczy nadal cieszy się zaufaniem parlamentu. Mimo że Konstytucja z 1999 r. przesunęła zasadniczy ciężar kompetencji oceny rządu na rzecz Eduskunty, pozostawiła prezydentowi pewien margines decyzji, w przypadkach gdy stanowisko parlamentu nie jest jednoznaczne. Taka konstrukcja prawna wskazuje na możliwość uznaniowego działania prezydenta w zakresie oceny utraty zaufania przez Radę Państwa[27].

Prezydent, zgodnie z § 69 ust. 1 Konstytucji, mianuje Kanclerza Sprawiedliwości oraz jego zastępcę na kadencję nieprzekraczającą pięciu lat. Kandydaci na te stanowiska powinni wykazywać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej[28]. Do zadań Kanclerza Sprawiedliwości, który uczestniczy w pracach rządu, należy nadzór nad przestrzeganiem prawa w działaniach, aktach oraz projektach przedkładanych przez rząd, co ma na celu zapewnienie legalności i zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym.

W relacjach z parlamentem kluczowe kompetencje prezydenta odnoszą się do procesu podpisywania ustaw. Prezydent ma prawo do podpisania ustawy bądź odmowy jej podpisania, przy czym na podjęcie decyzji przysługuje mu termin trzech miesięcy. Przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia prezydent może zwrócić się do Sądu Najwyższego lub Najwyższego Sądu Administracyjnego o zajęcie stanowiska w kwestii zgodności ustawy z obowiązującym prawem[29]. Mechanizm ten umożliwia prezydentowi weryfikację normatywną aktu ustawodawczego, stanowiąc ważny element kontroli konstytucyjności i legalności procesu legislacyjnego. W przypadku odmowy przez prezydenta zatwierdzenia ustawy, akt ten zostaje odesłany do Eduskunty celem ponownego rozpatrzenia. Jeżeli parlament ponownie uchwali ustawę bez istotnych zmian, ustawa ta nie wymaga ponownego zatwierdzenia przez prezydenta i staje się obowiązującym prawem. Natomiast w sytuacji gdy Eduskunta nie podejmie ponownego uchwalenia ustawy, traktuje się ją jako akt niebyły, pozbawiony mocy prawnej[30]. Mechanizm ten służy zapewnieniu równowagi między organem ustawodawczym a głową państwa, umożliwiając jednocześnie skuteczne procedowanie aktów normatywnych. W przypadku gdy prezydent nie zatwierdzi ustawy w przewidzianym terminie, akt ten zostaje niezwłocznie skierowany do ponownego rozpatrzenia przez parlament.

Po przedstawieniu sprawozdania przez właściwą komisję stałą Eduskunta powinna podjąć uchwałę dotyczącą ustawy – bez wprowadzania zmian modyfikujących jej treść – poprzez jej ponowne uchwalenie lub odrzucenie. Ponowne uchwalenie ustawy następuje na posiedzeniu plenarnym w trybie jednego czytania i wymaga większości głosów oddanych[31]. Procedura ta gwarantuje szybkie rozstrzygnięcie losu aktu prawnego przy zachowaniu proceduralnych standardów parlamentarnych.

---

[27] *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, wstęp i tłum. J. Osiński, Warszawa 2003, s. 35.
[28] Konstytucja Republiki Finlandii, § 69.
[29] Ibidem, § 77.
[30] Ibidem.
[31] Ibidem, § 78.

§ 77 i 78 Konstytucji Finlandii wskazują na to, że prezydent nie posiada bezwzględnego prawa weta w stosunku do uchwalanych ustaw. Sprzeciw prezydenta wobec aktu ustawodawczego ma charakter zawieszający, a nie ostateczny. W przypadku ponownego uchwalenia ustawy przez parlament, bez istotnych zmian jej treści, sprzeciw prezydenta traci moc, a ustawa zostaje przyjęta bez potrzeby dalszego zatwierdzania. Tym samym możliwe jest skuteczne przezwyciężenie prezydenckiego sprzeciwu i doprowadzenie do wejścia ustawy w życie. Prezydent nie dysponuje więc autonomicznym prawem dekretowania, co stanowi istotne ograniczenie ich roli w procesie stanowienia prawa. Podkreśla to również brak po stronie prezydenta zarówno konstytucyjnie zagwarantowanego prawa inicjatywy ustawodawczej, jak i efektywnego prawa weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych przez Eduskunta. Ograniczenia te wskazują na wyraźne podporządkowanie władzy wykonawczej decyzjom parlamentu oraz na dominujący charakter modelu parlamentarno-gabinetowego w fińskim systemie rządów[32].

Zgodnie z § 80 Konstytucji Finlandii prezydent, a także Rada Państwa oraz poszczególni ministrowie są uprawnieni do wydawania aktów normatywnych w formie dekretów. Ich kompetencja w tym zakresie musi jednak wynikać z wyraźnego upoważnienia zawartego w Konstytucji lub w ustawie zwykłej. Dekrety nie mogą regulować materii zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji ustawodawczej parlamentu[33]. Ograniczenie to ma na celu ochronę zasady legalizmu oraz utrzymanie prymatu ustawy jako podstawowej formy regulacji stosunków prawnych w państwie.

Polityka zagraniczna Finlandii prowadzona jest przez prezydenta we współpracy z Radą Państwa[34], co odzwierciedla konstytucyjny model podziału kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych. Zgodnie z Konstytucją Eduskunta odgrywa istotną rolę w procesie akceptacji zobowiązań międzynarodowych, zarówno w zakresie ich przyjmowania, jak i wypowiadania. Ponadto parlament decyduje o wejściu tych zobowiązań w życie, w granicach określonych przez postanowienia ustawy zasadniczej[35]. Mechanizm ten zapewnia równowagę między władzą wykonawczą a ustawodawczą w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa.

W kompetencji prezydenta Republiki Finlandii pozostaje wydawanie rozporządzeń służących implementacji postanowień umów międzynarodowych oraz traktatów na terytorium Finlandii[36]. Akty te mają na celu zapewnienie skutecznej realizacji zobowiązań międzynarodowych państwa w porządku krajowym. Zgodnie z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi dekrety te nie mogą jednak ingerować w materie zastrzeżone do regulacji ustawowej, w szczególności w obszary dotyczące praw i obowiązków jednostek, które pozostają wyłączną domeną ustawodawcy. Prezydent nie posiada (poza udziałem w posiedzeniach Rady Europejskiej – forum zrzeszającym szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej) szczególnych kompetencji związanych z członkostwem

[32] V. Serzhanova, *Pozycja ustrojowa...*, s. 158.
[33] Konstytucja Republiki Finlandii, § 80.
[34] Ibidem, § 93.
[35] Ibidem.
[36] Ibidem.

Finlandii w Unii Europejskiej. Zakres uprawnień prezydenta w tym obszarze jest ograniczony, a zasadnicza odpowiedzialność za prowadzenie spraw unijnych spoczywa na rządzie, w szczególności na odpowiednich ministrach oraz premierze. Taki model odpowiada konstytucyjnemu podziałowi kompetencji i odzwierciedla prymat egzekutywy rządowej w zakresie polityki unijnej[37].

Zgodnie z § 128 prezydent Republiki Finlandii pełni funkcję Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz mianuje oficerów sił zbrojnych[38], co stanowi jeden z konstytucyjnych atrybutów jego zwierzchnictwa w zakresie obronności państwa.

Prezydent Republiki Finlandii, jako głowa państwa, reprezentuje kraj w stosunkach międzynarodowych, zarówno wobec innych państw, jak i organizacji międzynarodowych. W zakresie funkcji honorowych i symbolicznych prezydent posiada kompetencje do nadawania orderów, odznaczeń oraz tytułów honorowych. Ponadto sprawuje uprawnienia w zakresie nominacyjnym, obejmujące powoływanie na wybrane stanowiska państwowe, a także określone funkcje w strukturach Kościoła ewangelicko-luterańskiego Finlandii. Zakres tych kompetencji ma charakter głównie reprezentacyjny i ceremonialny, wpisując się w konstytucyjnie ukształtowaną pozycję prezydenta jako arbitra i symbolu jedności państwowej[39].

Zakończenie

Nowy tryb wyboru prezydenta, ustanowiony w Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r., stanowi instytucjonalne potwierdzenie zasady niezależności urzędu prezydenta od czynnika parlamentarnego (Eduskunty). Zgodnie z ustawą zasadniczą prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych na sześcioletnią kadencję i może sprawować urząd maksymalnie przez dwie kolejne kadencje. Prezydent Republiki Finlandii pełni funkcję głowy państwa, jednak jego kompetencje zawarte w Konstytucji z 11 czerwca 1999 r., zastępującej wcześniejszy akt zasadniczy z 1919 r., zostały wyraźnie ograniczone.

Obecnie kompetencje prezydenta Finlandii mają w dużej mierze charakter reprezentacyjny, ceremonialny oraz częściowo wykonawczy. W zakresie polityki wewnętrznej prezydent wykonuje swoje zadania w ścisłej współpracy z rządem, którego nadrzędną rolę w systemie politycznym konstytucja wyraźnie podkreśla. Prezydent mianuje premiera i – na jego wniosek – członków Rady Państwa, lecz nie posiada swobody decyzji w tym zakresie, jako że wybór premiera jest dokonany przez Eduskuntę. Prezydent może rozwiązać parlament, ale jedynie na wniosek premiera.

Istotniejsze uprawnienia prezydenckie występują w zakresie polityki zagranicznej. Prezydent sprawuje – wspólnie z rządem – kierownictwo nad polityką zagraniczną, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji Unii Europejskiej, które są domeną rządu i Eduskunty.

---

[37] M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 118.
[38] Konstytucja Republiki Finlandii, § 128.
[39] M. Grzybowski, *Finlandia...*, s. 118.

W zakresie obronności prezydent pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych, choć faktyczne decyzje podejmowane są również w konsultacji z rządem oraz odpowiednimi organami wojskowymi.

W ramach funkcji ustawodawczej prezydent posiada prawo sankcji ustaw oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Nie przysługuje mu natomiast prawo weta w klasycznym znaczeniu – jeśli parlament ponownie uchwali ustawę, wchodzi ona w życie bez udziału prezydenta.

Prezydent wykonuje również prerogatywy w zakresie indywidualnych aktów władczych, takich jak nadawanie obywatelstwa, prawo łaski, mianowanie niektórych wysokich urzędników państwowych oraz ambasadorów. W tych obszarach działa jednak najczęściej na wniosek odpowiednich organów rządowych.

W świetle poczynionych analiz należy uznać, że prezydent Finlandii pełni przede wszystkim funkcję integracyjną i stabilizującą w systemie politycznym państwa. Mimo silnego mandatu pochodzącego z bezpośrednich wyborów jego rola nie jest dominująca – zgodnie z modelem demokracji parlamentarnej, a rzeczywista władza wykonawcza spoczywa w rękach rządu odpowiedzialnego przed parlamentem.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.

Grzybowski M., *Oddziaływanie prezydenta na tworzenie i profil rządów w warunkach labilnej wielopartyjności: od nacisku do perswazji – uwagi o stuleciu doświadczeń w Finlandii*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2023, nr 104.

Grzybowski M., *Prezydentura w państwach Europy Północnej (Finlandia i Islandia)*, [w:] M. Grzybowski, J. Czajowski (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003.

Grzybowski M., *Semiprezydencjalizm złagodzony: pozycja ustrojowa prezydenta Finlandii na tle doświadczeń V Republiki Francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22.

Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.

Konstytucja Finlandii z 1999 roku, wstęp i tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

Serzhanova V., *Pozycja ustrojowa parlamentu finlandzkiego Eduskunty*, „Przegląd Europejski" 2019, nr 1.

Szczepanek M., *Ewolucja systemu wyborów prezydenckich w Finlandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych" 1992, z. 49.

Źródła internetowe

Konstytucja Republiki Finlandii, Suomen perustuslaki, z dnia 11 czerwca 1999 r., https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Finlandia_pol010811.pdf.

Serzhanova V., *Naczelne zasady ustroju politycznego w Konstytucji Republiki Finlandii*, https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/43431/363-377_Serzhanova.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

The constitutional position the President in the Republic of Finland

Summary

The method of electing the President of Finland, introduced by the Constitution of 11 June 1999, institutionally detached the office from the Eduskunta by establishing direct popular elections. Although this system provides the President with strong democratic legitimacy, the office operates within a parliamentary model and does not occupy a dominant position in the political system. Today, the President's powers are primarily representative and ceremonial, while actual executive authority is exercised by the Government, which is politically accountable to Parliament.

In domestic affairs, the President acts in close cooperation with the Government. The President appoints the Prime Minister and, upon the Prime Minister's proposal, the ministers, without discretionary authority, and may dissolve Parliament only at the initiative of the Prime Minister and with the consent of the Council of State. In foreign policy, the President acts jointly with the Government, except in matters falling within the competence of the European Union. In the field of national defence, the President serves as the Commander-in-Chief of the Finnish Defence Forces; however, decisions are made in cooperation with the executive authorities. In the legislative sphere, the President has the right to initiate legislation and to grant presidential assent, but does not possess an absolute veto, as laws re-enacted by Parliament enter into force regardless of the President's position. In addition, the President exercises a number of individual prerogatives, including the power to grant pardons, confer citizenship, and appoint senior public officials and ambassadors.

Keywords: Republic of Finland, Eduskunta, Constitution of the Republic of Finland, President of the Republic of Finland, powers of the President of Finland

DOI: 10.31648/kpp.12890

Zuzanna Pawlina
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0009-0009-4690-3524
zuzapawlina@interia.pl

Hybristofilia i medialna idealizacja sprawcy jako wyzwania dla standardu *fair trial* w polskim procesie karnym

Wstęp

Współczesny dyskurs publiczny w obszarze wymiaru sprawiedliwości w coraz większym stopniu kształtowany jest przez narracje medialne, a szczególnie przez dynamicznie rozwijający się nurt kultury *true crime*. Zjawisko to, polegające na fabularyzowanym i często estetyzowanym przedstawianiu rzeczywistych wydarzeń kryminalnych, wykracza daleko poza funkcję czysto informacyjną czy edukacyjną, stając się istotnym czynnikiem socjologicznym, zdolnym do modyfikowania społecznego odbioru przestępstwa, ofiary, a nade wszystko sprawcy. W ekstremalnych przypadkach prowadzi do wytworzenia się specyficznej relacji emocjonalnej między odbiorcą medialnym a osobą oskarżoną o popełnienie czynu zabronionego, określanej w literaturze psychologicznej mianem hybristofilii[1].

Choć polska doktryna prawa karnego procesowego od dziesięcioleci z uwagą śledzi problematykę negatywnego wpływu mediów na bezstronność sądu – koncentrując się przede wszystkim na zjawisku *trial by media* i tworzeniu „negatywnej prejudycji" wobec oskarżonego – to znacznie mniej miejsca poświęca się zjawisku odwrotnemu. Mowa tu o pozytywnej prejudycji, czyli sytuacji, w której atrakcyjność fizyczna, charyzma czy wykreowany wizerunek sprawcy prowadzi do nieświadomego łagodzenia oceny jego czynu przez organy procesowe lub opinię publiczną. Mechanizm ten, zakotwiczony

[1] J. Money, *Lovemaps: clinical concepts of sexual/erotic health and pathology, paraphilia, and gender transposition in childhood, adolescence, and maturity*, New York 1986, s. 176–259.

w psychologicznym efekcie aureoli, stanowi wyrafinowane i trudno uchwytne zagrożenie dla fundamentalnych zasad procedury karnej: obiektywizmu (art. 4 Kodeksu postępowania karnego[2]), domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k.) oraz prawa do rzetelnego procesu opartego na swobodnej ocenie dowodów (art. 7 k.p.k.).

W niniejszym opracowaniu za cel postawiono analizę teoretyczną tego nieoczywistego wektora nacisku na wymiar sprawiedliwości. Główna hipoteza badawcza zakłada, że zjawisko hybristofilii i idealizacji medialnej sprawcy prowadzi do erozji standardu *fair trial* nie poprzez otwartą wrogość wobec oskarżonego, lecz poprzez subtelne zniekształcenie procesów poznawczych uczestników postępowania – sędziów zawodowych, ławników, a nawet obrońców i prokuratorów. W artykule szczegółowo przedstawiono cztery zasadnicze tezy, obrazujące kolejno: mechanizm pozytywnej prejudycji w kontekście zasady obiektywizmu, transformację procesu dowodowego w „proces estetyczny", wypaczenie domniemania niewinności poprzez popkulturowe „domniemanie wyjątkowości" oraz bezbronność czynnika społecznego (ławników) wobec presji hybristofilii masowej. Analizę przeprowadzono w perspektywie interdyscyplinarnej, łączącej dorobek prawa karnego procesowego, kryminologii kulturowej, psychologii społecznej oraz prawa prasowego.

Współczesny wymiar sprawiedliwości funkcjonuje zatem w warunkach bezprecedensowej presji informacyjnej. Rozwój mediów społecznościowych, platform streamingowych oraz kultury uczestnictwa sprawił, że proces karny – niegdyś zamknięty w hermetycznej przestrzeni sali sądowej – stał się spektaklem rozgrywającym się na oczach milionów odbiorców. Zjawisko to, określane mianem *trial by media* lub *trial by TikTok*, doczekało się już bogatej literatury przedmiotu, koncentrującej się głównie na negatywnych skutkach medialnego linczu dla domniemania niewinności i prawa do obrony[3]. Znacznie mniej uwagi poświęcono jednak zjawisku odwrotnemu – sytuacji, w której to nie potępienie, lecz fascynacja i idealizacja sprawcy stają się źródłem zagrożenia dla rzetelności postępowania karnego. Tymczasem współczesna kultura *true crime* dostarcza licznych przykładów, w których oskarżeni o najcięższe zbrodnie zyskują rzesze oddanych fanów, a ich wizerunek – starannie konstruowany przez media – zaczyna funkcjonować jako swoisty „dowód odciążający" w świadomości społecznej. Niniejszy artykuł podejmuje próbę kompleksowego zbadania tego nieoczywistego wektora nacisku na wymiar sprawiedliwości, koncentrując się na psychologicznym fenomenie hybristofilii oraz jego konsekwencjach dla fundamentalnych gwarancji procesowych w polskim porządku prawnym.

Analizę przeprowadzono na styku prawa karnego procesowego, kryminologii kulturowej oraz psychologii sądowej, co pozwoliło uchwycić wielowymiarowość problemu i sformułować postulaty niezbędne dla ochrony standardu *fair trial* w erze medialnej spektakularyzacji zbrodni.

---

[2] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

[3] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 62–70.

Hybristofilia i efekt aureoli w sali sądowej – teza o „pozytywnej prejudycji" (zagrożenie dla art. 4 k.p.k.)

Zasada obiektywizmu, statuowana w art. 4 k.p.k., nakazuje organom prowadzącym postępowanie badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego. W klasycznym ujęciu komentatorzy koncentrują się na niebezpieczeństwie oskarżycielskiego nastawienia organów ścigania lub wpływu negatywnej kampanii medialnej, która każe sędziemu postrzegać oskarżonego jako osobę z definicji winną i zdeprawowaną. Tymczasem zjawisko hybristofilii odwraca ten wektor zagrożenia. Hybristofilia (z gr. *hybristes* 'dopuszczający się czynów haniebnych, gwałciciel'; *philia* 'miłość') definiowana jest jako parafilia, w której podniecenie i satysfakcja seksualna (lub silna więź emocjonalna) osiągane są poprzez związek z osobą, która popełniła brutalne, odrażające przestępstwo[4]. W szerszym, socjologicznym ujęciu pojęcie to rozciąga się na zjawisko masowej fascynacji i idealizacji sprawców, szczególnie tych, którzy wpisują się w określony kanon estetyczny lub narracyjny[5].

W kontekście procesowym kluczowego znaczenia nabiera tu psychologiczny efekt aureoli (*halo effect*). Mechanizm ten, opisany po raz pierwszy przez Edwarda Thorndike'a, polega na tym, że pozytywne wrażenie w jednym obszarze (np. wysoka atrakcyjność fizyczna, elokwencja, młody wiek, schludny wygląd) promieniuje na ocenę innych, niepowiązanych logicznie cech, takich jak moralność, uczciwość czy skłonność do popełnienia zarzucanego czynu. Badania empiryczne w obszarze psychologii sądowej dostarczają alarmujących danych – osoby atrakcyjne fizycznie są nie tylko rzadziej skazywane, ale w przypadku skazania otrzymują średnio łagodniejsze wyroki za te same przewinienia w porównaniu z osobami uznawanymi za nieatrakcyjne[6]. W polskim wymiarze sprawiedliwości efekt aureoli spotęgowany zostaje przez medialną oprawę zjawiska hybristofilii. Przykład tzw. procesów estetycznych (np. medialne relacje z aresztów, gdzie podkreśla się „hipnotyzujące spojrzenie" lub „modelową urodę" sprawcy) uruchamia w świadomości sędziego – jako jednostki funkcjonującej w tym samym środowisku informacyjnym – podświadomy mechanizm racjonalizacji. Polega on na dążeniu do usunięcia dysonansu poznawczego: „Jak ktoś tak inteligentny/przystojny/dobrze wychowany mógł popełnić tak potworny czyn?". Odpowiedzią na to pytanie bywa nieświadome poszukiwanie przez sąd okoliczności łagodzących, umniejszanie stopnia winy lub społecznej szkodliwości czynu, a nawet przyjęcie wadliwej wersji zdarzeń opartej na interpretacji psychologicznej („on jest wrażliwy, zabił w afekcie"), podczas gdy materiał dowodowy wskazuje na działanie z premedytacją[7]. To właśnie stanowi istotę pozytywnej prejudycji.

---

[4] Z. Lew-Starowicz, *Seksuologia sądowa*, Warszawa 2002, s. 23–26.

[5] Zob. S. Isenberg, *Women who love men who kill*, New York 1991.

[6] E.L. Thorndike, *A constant error in psychological ratings*, „Journal of Applied Psychology" 1920, nr 4(1), s. 25–29.

[7] D. Treggia, A. Pina, B. Collacchi, *True crime, trial by TikTok and hybristophilia: how social media impacts justice*, „Journal of Forensic Psychology Research and Practice" 2024 nr 24(1), s. 1–22.

W przeciwieństwie do jawnej stronniczości na niekorzyść, która może być łatwiej wykryta i stanowić podstawę do wyłączenia sędziego na podstawie art. 41 k.p.k., pozytywna prejudycja jest ukryta i niezwykle trudna do udowodnienia. Sędzia formalnie realizuje zasadę obiektywizmu – bada dowody, wysłuchuje stron. Jednak jego wewnętrzne przekonanie (art. 7 k.p.k.), które winno być wynikiem swobodnej oceny całokształtu materiału dowodowego, zostaje skażone heurystyką afektu. Afekt ten, generowany przez medialny wizerunek „złego chłopca" czy „tragicznego romantyka" (jak bywa określany sprawca w konwencji *true crime*), powoduje, że ocena dowodów obciążających staje się bardziej pobłażliwa, a wartość dowodów odciążających (lub wątpliwości) zostaje nieproporcjonalnie wyolbrzymiona. W ten sposób art. 4 k.p.k. zostaje naruszony nie poprzez złą wolę organu procesowego, lecz poprzez ułomność ludzkiego aparatu poznawczego, wykorzystaną przez mechanizmy kultury masowej.

„Proces estetyczny" zamiast procesu dowodowego – narracja *true crime* a zasada prawdy materialnej

Druga z postawionych tez dotyczy fundamentalnej zmiany paradygmatu postępowania sądowego pod wpływem narracji *true crime*. W klasycznym modelu kontradyktoryjnym, do którego zbliża się współczesny polski proces karny, wyrok powinien być wypadkową starcia argumentów opartych na faktach i dowodach. Tymczasem współczesna kultura medialna narzuca model, który można określić mianem „procesu estetycznego"[8]. W modelu tym nie tyle ocenia się zgodność aktu oskarżenia z rzeczywistością, co ocenia się osobowość oskarżonego pod kątem jej spójności z wykreowaną narracją. Analiza kryminologiczna zjawiska *true crime* wskazuje na postępującą fikcjonalizację przekazu. Twórcy podcastów, seriali dokumentalnych i filmów fabularnych na podstawie prawdziwych historii dążą do stworzenia opowieści o strukturze dramatycznej, która wymaga wyrazistego protagonisty[9]. W przypadku procesów karnych protagonistą tym, o dziwo, coraz częściej staje się oskarżony, a nie ofiara. Jest to związane z ekonomiczną logiką mediów – widz łatwiej zaangażuje się w historię, jeśli będzie mógł odczuwać wobec głównej postaci pewną dozę fascynacji, współczucia czy nawet podziwu. Hybristofilia w wydaniu zbiorowym sprawia, że portale plotkarskie i kanały społecznościowe tworzą tzw. stan *armies* (armie fanów) dla osadzonych, analizując ich ubiór na sali sądowej, mimikę twarzy czy rzekome przesłania w spojrzeniach. Przeniesienie tego mechanizmu na grunt sali sądowej prowadzi do zjawiska przesunięcia ciężaru argumentacji. W tradycyjnym procesie kwestią sporną jest: „Czy oskarżony popełnił zarzucany mu czyn?". W procesie zdominowanym przez medialną estetykę pytanie to przekształca się w: „Czy człowiek o takim wyglądzie/charakterze mógł to zrobić?". W konsekwencji obrona, zamiast skupiać się na podważaniu wiarygodności świadków czy śladów kryminalistycznych, w dużej mierze opiera swoją linię na kryminali-

[8] M.G. Efran, *The effect of physical appearance on the judgment of guilt, interpersonal attraction, and severity of recommended punishment in a simulated jury task*, „Journal of Research in Personality" 1974, nr 8(1), s. 45–54.

[9] D. Schmid, *Natural born celebrities: serial killers in American culture*, Chicago 2005.

stycznym pozorowaniu, tj. kreowaniu wizerunku oskarżonego jako osoby zdolnej do empatii, estetycznej i kulturalnej (np. poprzez strój, fryzurę, listy z aresztu pisane literackim językiem). Dowód rzeczowy – narzędzie zbrodni, ślady biologiczne – schodzi na dalszy plan w obliczu „dowodu z wizerunku".

W kontekście standardu *fair trial* mamy tu do czynienia z poważnym naruszeniem zasady prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k.) oraz swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k.). Wyrok przestaje być pochodną dowodów w rozumieniu procesowym, a staje się reakcją na medialny wizerunek oskarżonego. Dotyczy to zwłaszcza głośnych spraw poszlakowych. W sytuacji gdy materiał dowodowy nie jest jednoznaczny, a istnieją mocne dowody pośrednie, sędzia staje przed dylematem. Jeśli oskarżony cieszy się społeczną sympatią (hybristofilią), wątpliwości interpretacyjne – które w normalnym trybie mogłyby zostać rozstrzygnięte na niekorzyść oskarżonego (w ramach swobodnej oceny dowodów, nie zaś in *dubio pro reo*) – zostają rozstrzygnięte na jego korzyść pod wpływem nieświadomej obawy przed społecznym ostracyzmem za „skazanie niewinnego celebryty". Jest to szczególnie widoczne w prawie prasowym, które teoretycznie chroni dobra osobiste, ale w praktyce wobec masowej fascynacji przestępcą staje się bezradne – oskarżony staje się „osobą publiczną", co paradoksalnie osłabia ochronę jego ofiar przed wtórną wiktymizacją medialną[10].

Erozja domniemania niewinności – od *in dubio pro reo* do *in dubio pro admiratione* (kontekst art. 5 § 1 k.p.k.)

Trzecia teza odsłania paradoksalną naturę wpływu hybristofilii na jedną z najważniejszych gwarancji procesowych, mianowicie domniemanie niewinności. Art. 5 § 1 k.p.k. stanowi, że oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Zasadę tę uzupełnia reguła *in dubio pro reo* (§ 2), nakazująca rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości na korzyść oskarżonego.

W powszechnym odbiorze medialnym w sprawach dotyczących tzw. idealizowanych sprawców dochodzi jednak do zjawiska, które można określić jako „domniemanie wyjątkowości". W klasycznym modelu *trial by media* medialny lincz obala domniemanie niewinności *de facto* jeszcze przed aktem oskarżenia – tu zachodzi mechanizm odwrotny, lecz równie szkodliwy dla rzetelności procesu. Media nie twierdzą wprawdzie, że oskarżony jest niewinny, ale tworzą klimat społecznego podziwu, który wywiera na sądzie presję o charakterze pozytywnym. „Domniemanie wyjątkowości" polega na tym, że każda wątpliwość dowodowa interpretowana jest na korzyść oskarżonego nie z mocy konstytucyjnej i ustawowej zasady *in dubio pro reo*, lecz z mocy popkulturowej sympatii. Różnica jest fundamentalna. W pierwszym przypadku sąd, dokonując oceny dowodów, dochodzi do wniosku, że materiał dowodowy nie pozwala na jednoznaczne przypisanie winy, zatem z ostrożności procesowej uniewinnia. W drugim przypadku sąd (lub ławnicy) ma wewnętrzną potrzebę uniewinnienia, ponieważ osoba oskarżonego nie pasuje do

[10] R. Koper, *Prawo prasowe a proces karny – konflikt wartości*, „Prokuratura i Prawo" 2018, nr 6, s. 45–63.

schematu „złego przestępcy", a skazanie go wywołałoby w opinii publicznej (wyrażanej w mediach społecznościowych) poczucie niesprawiedliwości estetycznej.

Zjawisko to wypacza nie tylko rzetelność ustaleń faktycznych, ale również dążenie do prawdy materialnej. Sąd, zamiast dociekać, co wydarzyło się naprawdę, skupia się na tym, by nie zniszczyć „życiorysu" lub „kariery" osoby obdarzonej szczególnym talentem lub urodą. W literaturze kryminologicznej wskazuje się tu na syndrom Bonnie i Clyde'a – zbiorowe wybaczanie czynów ze względu na romantyczną otoczkę związku lub atrakcyjność pary sprawców. W efekcie mamy do czynienia z erozją standardu dowodowego. Wyrok uniewinniający, zamiast być wyrazem triumfu praworządności i poszanowania praw oskarżonego, staje się aktem kulturowego pobłażania, co uderza przede wszystkim w ofiary przestępstw i podważa autorytet wymiaru sprawiedliwości w oczach społeczeństwa[11]. Takie rozstrzygnięcie, choć formalnie zgodne z zasadą *in dubio pro reo*, w rzeczywistości opiera się na dubiach wygenerowanych nie przez luki w dowodach, lecz przez aureolę medialną, co czyni je wadliwym z punktu widzenia epistemologii procesowej[12].

Bezbronny czynnik społeczny – dysfunkcja instytucji ławnika wobec hybristofilii masowej (perspektywa kryminologiczna i prawnoporównawcza)

Czwarty filar analizy dotyczy najsłabszego ogniwa polskiego procesu karnego w kontekście omawianego zjawiska – instytucji ławników, poddawany od wielu lat krytyce przez różne środowiska w tym samych prawników. Standard *fair trial* w polskim ujęciu konstytucyjnym (art. 182 Konstytucji RP[13]) zakłada udział czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Ławnicy mają gwarantować, że orzeczenia sądów nie będą oderwane od społecznego poczucia sprawiedliwości oraz że do osądu sprawcy przyczyni się „bezstronny obserwator" – przeciętny, rozsądny obywatel. Teza zakłada, że czynnik społeczny w erze mediów społecznościowych i hybristofilii masowej jest całkowicie bezbronny wobec manipulacji wizerunkiem sprawcy, co prowadzi do systemowej dysfunkcji tej instytucji. Podstawowym problemem jest całkowity brak mechanizmów selekcji ławników pod kątem ich odporności na wpływ zjawisk patologii medialnej. W polskiej procedurze karnej wyłączenie ławnika następuje na zasadach analogicznych do wyłączenia sędziego (art. 42 § 1 k.p.k. w zw. z art. 44 k.p.k.), czyli w zasadzie tylko w przypadku jawnej stronniczości lub osobistego interesu w sprawie. Nie istnieje natomiast instytucja zbliżona do amerykańskiego *voir dire*, czyli szczegółowego przesłuchania kandydatów na przysięgłych (w naszym przypadku ławników) pod kątem ich uprzedzeń, znajomości sprawy z mediów oraz podatności na konkretne narracje medialne.

W sprawach karnych o dużym ciężarze gatunkowym i szerokim rezonansie medialnym (np. zabójstwa o podłożu romantycznym, sprawy tzw. pięknych morderców) każdy

[11] P. Górecki, *Proces karny w dobie popkultury*, Kraków 2009, s. 11.

[12] D. Schmid, *The Bonnie and Clyde myth*, [w:] *The Oxford handbook of crime and criminal justice*, Oxford 2015, s. 250–252.

[13] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

ławnik wchodzi na salę sądową z ukształtowanym już obrazem oskarżonego. Badania nad zjawiskiem stronniczości nagłośnieniowej dowodzą, że nawet świadomość własnych uprzedzeń nie eliminuje ich wpływu na proces decyzyjny[14].

Ławnik, w przeciwieństwie do sędziego zawodowego, który przez lata praktyki wykształca pewne mechanizmy obronne i dystans poznawczy wobec faktów medialnych, jest podatny na emocjonalny dyktat opinii publicznej. Co więcej, jego mandat społeczny sprawia, że czuje się on reprezentantem tej właśnie opinii publicznej, a nie wyłącznie sędzią opierającym się na prawie. Z perspektywy kryminologii kulturowej mamy tu do czynienia z zapośredniczeniem doświadczenia sprawiedliwości. Ławnik nie styka się ze sprawcą w próżni aksjologicznej; widzi go przez pryzmat hashtagów na TikToku, fanpage'y na Facebooku i analiz mowy ciała w telewizji śniadaniowej. W sytuacji gdy oskarżony cieszy się masową hybristofilią, ławnik staje przed silną presją grupową – uniewinnienie lub wymierzenie symbolicznej kary może być nagradzane społeczną aprobatą, podczas gdy surowy wyrok grozi ostracyzmem i zarzutem „bezmyślności" czy „okrucieństwa" wobec „niezwykłego człowieka". Problem ten jest szczególnie palący w świetle przepisów prawa prasowego. Ustawa Prawo prasowe (art. 13 ust. 1) zakazuje wypowiadania się w mediach co do rozstrzygnięcia sprawy przed wydaniem wyroku. Jednak zakaz ten jest powszechnie omijany poprzez publikowanie opinii tzw. ekspertów od wizerunku lub relacji z sali sądowej, które kreują korzystny lub niekorzystny wizerunek oskarżonego. Ławnik jako konsument tych treści, pozostaje pod ich wpływem, a system prawny nie oferuje narzędzi do weryfikacji stopnia tego skażenia. W konsekwencji orzekanie w sprawach „medialnych sprawców" przestaje być procesem dowodowym, a staje się plebiscytem popularności, co stanowi jawne zaprzeczenie idei *fair trial* i stawia pod znakiem zapytania realizację konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

W kolejnej części artykułu rozwinięto wątek odpowiedzialności mediów w kontekście zjawiska hybristofilii, a także przedstawiono mechanizmy selekcji ławników. Wprowadzono także kontekst prawnoporównawczy (*voir dire*) oraz przedstawiono praktyczne konsekwencje braku regulacji dla zasady *fair trial.*

Luka w prawie prasowym i postulatywny model ochrony sali sądowej przed wpływem hybristofili

Pogłębiając analizę bezbronności czynnika społecznego, nie sposób pominąć systemowej roli, jaką w eskalacji zjawiska hybristofilii odgrywa obowiązujące w Polsce prawo prasowe oraz pokrewne regulacje dotyczące sprawozdawczości sądowej. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w art. 13 ust. 1 ustanawia fundamentalny zakaz wypowiadania się w prasie co do rozstrzygnięcia sprawy przed wydaniem orzeczenia[15]. Jednak w dobie mediów elektronicznych i społecznościowych przepis ten okazuje się dalece niewystarczający, a wręcz archaiczny. Po pierwsze, dotyczy on głównie klasycznej

[14] N.M. Steblay, J. Besirevic, S.M. Fulero, B. Jimenez-Lorente, *The effects of pretrial publicity on juror verdicts: a meta-analytic review*, „Law and Human Behavior" 1999, nr 23(2), s. 219–235.

[15] Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r., Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

„prasy" w rozumieniu ustawy, podczas gdy największa presja hybristofilii generowana jest na platformach, takich jak TikTok, YouTube czy Instagram, które wymykają się definicji dziennikarskiej. Po drugie, nawet w mediach tradycyjnych zakaz ten obchodzony jest poprzez stosowanie wybiegów retorycznych i formuł ocennych dotyczących nie tyle samego rozstrzygnięcia, co osobowości sprawcy. Dziennikarz lub publicysta, nie mogąc napisać wprost „oskarżony jest niewinny", może zbudować narrację, w której oskarżony jawi się jako „młody, wrażliwy człowiek zagubiony w trudnym świecie", a jego czyn przedstawiany jest w kategoriach „tragicznego zbiegu okoliczności" lub „romantycznego gestu". Z perspektywy kryminologicznej mamy tu do czynienia ze zjawiskiem wtórnej stygmatyzacji w białych rękawiczkach. Podczas gdy media piętnują i demonizują sprawców przestępstw pospolitych, często pochodzących z niższych warstw społecznych, w przypadku sprawców wpisujących się w kanon atrakcyjności i wykształcenia, stosują one mechanizm odwrotny – estetyzację dewiacji. Badania nad dyskursem medialnym wskazują, że język używany do opisu tych samych kategorii czynów (np. zabójstwa) różni się diametralnie w zależności od statusu społecznego i wyglądu oskarżonego[16]. W przypadku hybristofilii dochodzi do specyficznego przesunięcia semantycznego: „morderstwo" zastępowane jest „zbrodnią w afekcie" lub „tragedią miłosną", „gwałt" przekształca się w „burzliwy romans z niefortunnym finałem", a „oszustwo" w „nieudany projekt biznesowy". To językowe przeformułowanie rzeczywistości kryminalnej ma bezpośredni wpływ na procesy myślowe ławników i sędziów, którzy – jako użytkownicy tego samego języka – nieświadomie internalizują łagodniejszy obraz czynu.

Kolejnym aspektem jest całkowity brak w polskim porządku prawnym mechanizm odpowiadającego instytucji *voir dire*, znanej z systemu amerykańskiego. Choć polska procedura karna opiera się na modelu kontynentalnym, gdzie ciężar zapewnienia bezstronności spoczywa przede wszystkim na sędzim zawodowym, to nie sposób ignorować faktu, że w sprawach z udziałem ławników to właśnie oni – jako reprezentanci „sumienia społecznego" – mają równy głos przy wydawaniu wyroku. W Stanach Zjednoczonych proces selekcji przysięgłych (*jury selection*) obejmuje szczegółowe pytania o źródła wiedzy na temat sprawy, uprzedzenia rasowe, poglądy na temat wymiaru sprawiedliwości, a także – co w kontekście hybristofilii kluczowe – podatność na wpływ mediów społecznościowych[17]. W erze TikToka amerykańskie sądy coraz częściej pytają potencjalnych przysięgłych nie tylko o to, czy czytali o sprawie w gazetach, ale czy oglądali na jej temat *fan-edits* (amatorskie filmiki gloryfikujące oskarżonego) lub czy subskrybują kanały *true crime* o danym sprawcy.

W Polsce procedura wyboru ławników ma charakter czysto formalny i opiera się na spełnieniu kryteriów ustawowych (wiek, niekaralność, obywatelstwo) oraz uzyskaniu pozytywnej opinii rady gminy (art. 158 i nast. ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych[18]). Nie istnieje żadna możliwość zadania kandydatowi na ławnika pytania

[16] Zob. Y. Jewkes, *Media and crime*, Londyn 2015.

[17] N. Vidmar, V.P. Hans, *American juries: the verdict*, New York 2007, s. 12–14.

[18] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

o jego stosunek emocjonalny do konkretnej sprawy lub o jego aktywność w mediach społecznościowych dotyczącą oskarżonego. Co więcej, ławnik nie ma obowiązku ujawnienia, że należy do internetowej grupy fanowskiej oskarżonego lub że podpisał petycję w jego obronie. W efekcie na salę sądową może wejść osoba, która z formalnego punktu widzenia jest bezstronna (nie zna osobiście stron, nie ma interesu prawnego), lecz której stronniczość poznawcza jest tak głęboka, że jej orzekanie będzie w sposób nieunikniony skażone efektem aureoli i popkulturową sympatią dla „idealizowanego sprawcy". W piśmiennictwie kryminologicznym postuluje się w tym zakresie co najmniej dwa kierunki działań naprawczych[19]. Pierwszy, minimalny, zakłada wprowadzenie do karty zgłoszenia kandydata na ławnika obowiązku złożenia oświadczenia o korzystaniu z mediów społecznościowych i ewentualnym zaangażowaniu w sprawy o charakterze publicznym. Drugi, bardziej radykalny, postuluje edukację psychologiczną ławników na etapie ich szkolenia wstępnego. Szkolenie takie powinno obejmować moduł poświęcony błędom poznawczym w orzekaniu, ze szczególnym uwzględnieniem efektu aureoli, heurystyki dostępności oraz wpływu narracji *true crime* na ocenę materiału dowodowego. Dopóki jednak takie mechanizmy nie zostaną wdrożone, dopóty czynnik społeczny w polskim procesie karnym pozostanie bezwolnym narzędziem w rękach twórców medialnego wizerunku sprawcy, a zasada *fair trial* będzie podlegać dalszej, niekontrolowanej erozji.

Próba podsumowania

Przeprowadzona analiza teoretyczna wykazała, że zjawisko hybristofilii oraz medialnej idealizacji sprawcy stanowi realne, choć niedoceniane w polskiej doktrynie zagrożenie dla rzetelności procesu karnego. Zagrożenie to ma charakter hybrydowy – łączy w sobie mechanizmy psychologiczne (efekt aureoli, dysonans poznawczy) z presją socjologiczną (tworzenie się społeczności fanowskich) i deficytami regulacyjnymi (brak narzędzi selekcji ławników). Cztery zaprezentowane tezy rysują spójny obraz erozji standardów wyznaczonych przez k.p.k. Pozytywna prejudycja narusza art. 4 k.p.k. w sposób bardziej wyrafinowany niż klasyczna medialna nagonka. Proces estetyczny podważa epistemologiczne podstawy wyrokowania, zastępując dowody wizerunkiem. Domniemanie wyjątkowości deformuje zasadę *in dubio pro reo*, czyniąc z niej narzędzie realizacji popkulturowego kaprysu. Wreszcie bezbronność ławników wobec masowej hybristofilii uwidacznia strukturalną słabość udziału czynnika społecznego w dobie gospodarki uwagi.

Należy podkreślić, że przedstawione tu rozważania stanowią podbudowę teoretyczną dla postulowanych badań empirycznych. Dalsza część pracy powinna skoncentrować się na weryfikacji hipotez poprzez analizę konkretnych postępowań karnych w Polsce (np. głośne sprawy zabójstw z ostatnich lat), badanie opinii sędziów i ławników (np. za pomocą kwestionariuszy ankiet oceniających postrzeganie atrakcyjności fizycznej oskarżonych) oraz analizę treści medialnych w kluczowych momentach procesowych. Tylko połączenie refleksji dogmatycznej z danymi empirycznymi pozwoli na sformułowanie

[19] Zob. B. Czarnecka-Dzialuk, B. Wójcik, *Ławnicy w polskim wymiarze sprawiedliwości – między stereotypem a rzeczywistością*, Warszawa 2019.

postulatów *de lege ferenda*, mających na celu wzmocnienie odporności polskiego wymiaru sprawiedliwości na zgubny wpływ hybristofilii.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że zjawisko hybristofilii oraz towarzysząca jej medialna idealizacja sprawców przestępstw stanowią złożone i wielowymiarowe zagrożenie dla integralności polskiego procesu karnego. Przeprowadzona analiza teoretyczna unaoczniła, że zagrożenie to nie realizuje się poprzez jawne i łatwo identyfikowalne akty stronniczości, lecz poprzez subtelne, podświadome mechanizmy poznawcze, takie jak efekt aureoli, heurystyka afektu czy dysonans poznawczy. W tym sensie wskazane zjawisko jest dla standardu *fair trial* tym, czym ukryta wada konstrukcyjna dla stabilności budynku – nie rzuca się w oczy na pierwszy rzut oka, lecz w dłuższej perspektywie prowadzi do nieuchronnej erozji fundamentów.

Cztery zrekonstruowane w artykule tezy – pozytywna prejudycja, proces estetyczny, domniemanie wyjątkowości oraz dysfunkcja czynnika społecznego – układają się w spójny obraz systemowej podatności wymiaru sprawiedliwości na wpływ popkulturowych narracji. Zidentyfikowane luki w prawie prasowym oraz brak mechanizmów selekcji ławników dodatkowo potęgują skalę problemu. Przedstawiona tu refleksja teoretyczna stanowi niezbędny punkt wyjścia dla postulowanych dalszych badań o charakterze empirycznym. Dopiero konfrontacja powyższych hipotez z praktyką orzeczniczą, analizą konkretnych spraw karnych oraz badaniami postaw sędziów i ławników pozwoli w pełni zweryfikować, w jakim stopniu hybristofilia realnie wpływa na kształtowanie się sędziowskiego przekonania o winie lub niewinności oskarżonego w polskich salach sądowych.

Metodyka badań

Niniejszą część tekstu poświęcono empirycznej weryfikacji wpływu medialnej kreacji sprawcy – ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska *trial by media* na realizację standardu rzetelnego procesu karnego (*fair trial*), statuowanego w art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka[20] oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przyjęty proces badawczy obejmował następujące etapy:

- sformułowanie problematyki badawczej, hipotez oraz wybór adekwatnych metod badawczych;
- dobór próby badawczej oraz określenie profilu demograficzno-zawodowego respondentów;
- opracowanie narzędzia badawczego oraz przeprowadzenie procesu ankietyzacji;
- kwantytatywną i kwalitatywną analizę zgromadzonego materiału empirycznego;
- sformułowanie wniosków końcowych oraz postulatów *de lege futura*.

Badanie zrealizowano metodą sondażu diagnostycznego. Narzędziem badawczym był autorski kwestionariusz ankiety, skierowany do profesjonalnych uczestników obrotu prawnego oraz przedstawicieli sektora mediów. Wyniki ankiet miały charakter anonimowy.

[20] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. Nr 61, poz. 284).

Problemy, hipotezy i metody badawcze

Główny problem badawczy ogniskuje wokół pytania: czy i w jakim zakresie poza procesowa kreacja wizerunku sprawcy w mediach (w tym jego idealizacja lub demonizacja) determinuje stopień realizacji standardu rzetelnego procesu? Szczegółowe pytania badawcze sformułowano następująco:

1) Czy intensywność przekazu medialnego dekonstruuje domniemanie niewinności poprzez kształtowanie uprzedniego obrazu sprawcy?
2) W jakim stopniu narracja medialna może rzutować na obiektywizm i bezstronność organów orzekających?
3) Czy systemowe instrumenty procesowe stanowią skuteczną barierę przed presją zewnętrzną wywieraną przez media?
4) Czy ewolucja zagrożeń związanych z nowymi mediami wymusza implementację nowych rozwiązań legislacyjnych?

Hipotezy badawcze:

1) Hipoteza zerowa (H_0): Medialna kreacja sprawcy stanowi realne zagrożenie dla obiektywizmu postępowania i może prowadzić do naruszenia standardu *fair trial*.
2) Hipoteza alternatywna (H_A): Aktywność mediów nie wywiera relewantnego wpływu na rzetelność i przebieg procesu karnego.

Hipotezy cząstkowe:

1) Najbardziej podatnym na erozję elementem procesu pod wpływem mediów jest bezstronność sądu.
2) Praktycy wymiaru sprawiedliwości oceniają obecne mechanizmy ochrony procesu przed „sądem medialnym" jako niewystarczające.

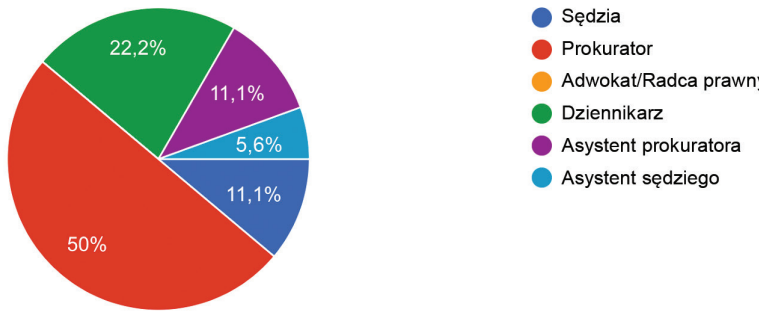
Charakterystyka próby badawczej

W badaniu zastosowano metodę doboru celowego (ochotniczego). Grupę badawczą stanowiło 18 respondentów, co pozwoliło na uzyskanie jakościowego wglądu w badaną problematykę z perspektywy ekspertów.

Struktura zawodowa respondentów

Wśród badanych dominowali przedstawiciele oskarżenia publicznego (łącznie 11 osób), co pozwoliło na ocenę zjawiska głównie z perspektywy organów ścigania. Zwraca uwagę brak reprezentacji adwokatów (0 osób – 0%), co oznacza brak perspektywy obrońców w próbie badawczej:

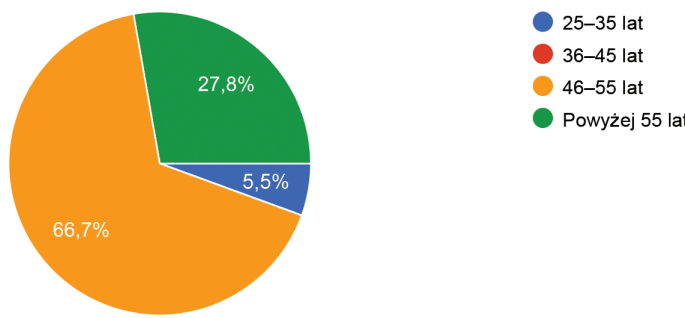
- prokuratorzy: 9 osób (50%);
- dziennikarze: 4 osoby (22,2%);
- sędziowie: 2 osoby (11,1%);
- asystenci prokuratora: 2 osoby (11,1%);
- asystent sędziego/prawnik: 1 osoba (5,6%);
- adwokaci: 0 osób (0%).



Wykres 1. Charakterystyka próby badawczej w odniesieniu do wykonywanego zawodu
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Struktura demograficzna (wiek i doświadczenie)

Badaniem objęto osoby o ugruntowanej pozycji zawodowej. Ponad 94% respondentów stanowiły osoby powyżej 46. roku życia, przy jednoczesnym braku reprezentacji osób w przedziale wiekowym 36–45 lat. Taki rozkład sugeruje, że udzielone odpowiedzi bazowały na bogatym, wieloletnim doświadczeniu w praktyce sądowej lub dziennikarskiej.

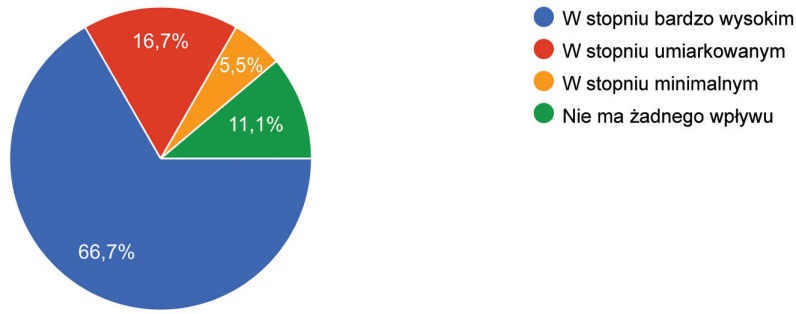


Wykres 2. Charakterystyka respondentów z uwagi na wiek
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Analiza wyników badań

Analiza wyników została oparta na metodzie hipotetyczno-dedukcyjnej. Poniżej przedstawiono kluczowe ustalenia empiryczne.

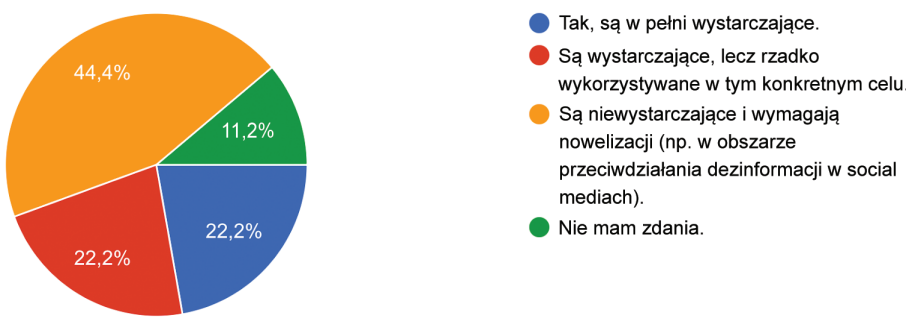
Kwestia 1. Determinacja wizerunku sprawcy przez media. Aż 66,7% (12 osób) respondentów uważało, że media w stopniu bardzo wysokim kształtują wstępny obraz sprawcy przed rozpoczęciem przewodu sądowego. Wynik ten potwierdza tezę o istnieniu silnego mechanizmu „prestygmatyzacji" w przestrzeni publicznej.



Wykres 3. Wpływ mediów na wstępny obraz sprawcy
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Kwestia 2. Zagrożenia dla standardu *fair trial*. Respondenci jako najbardziej zagrożone obszary wskazali na: a) aasadę domniemania niewinności (poprzez medialny wyrok skazujący przed procesem); b) bezstronność sądu (rozumianą jako odporność na presję społeczną); c) równość broni (trudność w obronie wizerunku oskarżonego w starciu z masowym przekazem).

Kwestia 3. Efektywność instrumentów procesowych. Wyniki wskazują na wysoki krytycyzm wobec aktualnego stanu prawnego. Tylko 22,2% badanych uważało obecne instrumenty za wystarczające. Prawie połowa respondentów (44,4%) opowiedziała się za koniecznością nowelizacji przepisów w celu lepszej ochrony procesu przed zjawiskiem *trial by media*. Na wykresie 4 zaprezentowano wyniki w ujęciu procentowym.



Wykres 4. Ocena wystarczalności instrumentów procesowych
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Weryfikacja hipotez i wnioski metodologiczne

Weryfikacja postawionych w niniejszej pracy hipotez została dokonana na podstawie analizy statystycznej odpowiedzi udzielonych przez respondentów (sędziów, prokuratorów, adwokatów oraz dziennikarzy) oraz analizy jakościowej zgromadzonego materiału.

Weryfikacja hipotezy głównej (H_0 oraz H_A)

— hipoteza zerowa (H_0): medialna kreacja sprawcy stanowi realne zagrożenie dla obiektywizmu postępowania i może prowadzić do naruszenia standardu *fair trial*;
— hipoteza alternatywna (H_A): aktywność mediów nie wywiera relewantnego wpływu na rzetelność i przebieg procesu karnego.

Przeprowadzone badanie pozwoliło na odrzucenie hipotezy alternatywnej (H_A) i przyjęcie hipotezy zerowej (H_0). Dane empiryczne potwierdziły, że wizerunek sprawcy kreowany przez media przed wydaniem wyroku (często oparty na silnej polaryzacji: „ofiara – bestia") jest postrzegany przez praktyków jako istotny czynnik ryzyka, który może determinować postawę organów procesowych i zagrażać standardowi rzetelności statuowanemu w art. 6 EKPC.

Weryfikacja hipotezy cząstkowej nr 1

— hipoteza: najbardziej podatnym na erozję elementem procesu pod wpływem mediów jest bezstronność sądu;
— wynik: potwierdzona.

Badanie wykazało, że respondentów najbardziej niepokoi wpływ „szumu informacyjnego" na sferę poznawczą sędziego. Choć sędziowie są profesjonalistami, wyniki ankiet wskazują na to, że presja społeczna generowana przez media (tzw. oczekiwanie społeczne na surowy wyrok) jest czynnikiem, przed którym najtrudniej się odizolować, co bezpośrednio uderza w fundament bezstronności.

Weryfikacja hipotezy cząstkowej nr 2

— hipoteza: praktycy wymiaru sprawiedliwości oceniają obecne mechanizmy ochrony procesu przed „sądem medialnym" jako niewystarczające;
— wynik: potwierdzona.

Analiza odpowiedzi wykazała krytyczny stosunek do obecnego instrumentarium procesowego. Instytucje, takie jak wyłączenie sędziego (*iudex suspectus*) czy zmiana właściwości sądu, ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.), są oceniane jako zbyt rzadko stosowane i niedostosowane do dynamiki mediów społecznościowych, co czyni je nieefektywnymi w walce ze zjawiskiem *trial by media*.

Wnioski i postulaty *de lege futura*

Wnioski z badań własnych oraz analiza trendów w orzecznictwie pozwalają na sformułowanie postulatów dotyczących niezbędnych zmian legislacyjnych oraz kierunków ewolucji systemu prawa, mających na celu ochronę procesu karnego przed wpływem mediów.

1) zmiany w obszarze procedury karnej (instrumenty ochronne):
   — nowelizacja przesłanek delegacyjnych – rozszerzenie interpretacji art. 37 k.p.k. o sytuację, w której skala i intensywność presji medialnej (zarówno lokalnej, jak i ogólnokrajowej) realnie zagraża swobodzie orzekania. Postuluje się, aby „dobro wymiaru sprawiedliwości" było interpretowane przez pryzmat ochrony psychologicznej sędziego przed naciskiem opinii publicznej,

— standard „cyfrowego odizolowania" (*digital isolation*) – rozważenie wprowadzenia mechanizmów ograniczających dostęp sędziów orzekających do niesprawdzonego materiału prasowego przed wydaniem wyroku w sprawach o najwyższym ciężarze gatunkowym. Wymaga to wypracowania procedur ograniczających wpływ mediów społecznościowych na sferę zawodową orzeczników;

2) zmiany w polityce informacyjnej i edukacji:
   — profesjonalizacja komunikacji procesowej – wprowadzenie obligatoryjnych funkcji rzeczników prasowych w prokuraturach okręgowych i sądach, dysponujących narzędziami do szybkiej reakcji na dezinformację. Celem jest prowadzenie merytorycznej kontrofensywy wobec fałszywych narracji medialnych,
   — edukacja interdyscyplinarna – włączenie do programów aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej obowiązkowych modułów z zakresu psychologii mediów i komunikacji społecznej; budowanie świadomości mechanizmów manipulacji medialnej jest kluczowe dla zachowania odporności na populizm penalny;
3) kierunki przyszłej ochrony systemowej:
   — karnoprawna ochrona rzetelności informacji – rozważenie wprowadzenia nowej kategorii czynu zabronionego, tj. „manipulacji informacją procesową". Sankcjonowałoby to celowe kreowanie fałszywego wizerunku stron postępowania w celu wpłynięcia na wynik procesu lub wywołania nienawiści społecznej wobec oskarżonego przed wyrokiem,
   — wykorzystanie nowych technologii (AI) – postuluje się wdrożenie narzędzi analitycznych (opartych na algorytmach AI) do monitorowania natężenia „sentymentu społecznego" w konkretnych sprawach. Wyniki takiego monitoringu mogłyby stanowić obiektywny wskaźnik dla sądów wyższych instancji przy ocenie realności ryzyka naruszenia bezstronności składu orzekającego.

Podsumowując, należy podkreślić, że rzetelność procesu karnego współcześnie zależy nie tylko od normatywnej treści obowiązującego prawa, lecz także od zdolności systemu wymiaru sprawiedliwości do adaptacji wobec zmieniającego się środowiska komunikacyjnego oraz do przeciwdziałania negatywnym skutkom oddziaływania narracji medialnych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera potrzeba odejścia od modelu wyłącznie reaktywnej ochrony jawności postępowania na rzecz modelu świadomego i systemowego zarządzania standardem rzetelnego procesu. Formułowane w niniejszym opracowaniu postulaty *de lege futura* wskazują przede wszystkim na konieczność stworzenia spójnego mechanizmu prawnego pozwalającego na skuteczne ograniczanie zjawiska medialnej prestygmatyzacji uczestników postępowania karnego. W szczególności zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia rozwiązań normatywnych umożliwiających bardziej precyzyjne regulowanie zakresu publikacji informacji dotyczących toczących się postępowań, wzmocnienie instrumentów ochrony dóbr osobistych stron postępowania oraz rozwinięcie standardów odpowiedzialnej komunikacji instytucjonalnej organów wymiaru sprawiedliwości.

W perspektywie niezbędne wydaje się również uwzględnienie roli nowych technologii komunikacyjnych poprzez opracowanie regulacji odnoszących się do funkcjonowania

mediów cyfrowych i platform społecznościowych w kontekście relacjonowania postępowań karnych. Równocześnie konieczne jest rozwijanie kompetencji komunikacyjnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości oraz kształtowanie kultury prawnej sprzyjającej poszanowaniu zasady domniemania niewinności w przestrzeni publicznej.

Ostateczna konkluzja przeprowadzonych badań prowadzi do wniosku, że przyszłość rzetelnego procesu karnego będzie zależeć od zdolności ustawodawcy oraz praktyki wymiaru sprawiedliwości do wypracowania nowych modeli równoważenia wolności słowa z prawem jednostki do sprawiedliwego i bezstronnego rozpoznania sprawy. W warunkach postępującej cyfryzacji życia społecznego postulaty sformułowane w niniejszym opracowaniu należy traktować nie jako postulaty fakultatywne, lecz jako kierunki koniecznych działań systemowych, warunkujących zachowanie aksjologicznych fundamentów procesu karnego w państwie prawa.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

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

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. Nr 61, poz. 284).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r., Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

Literatura

Czarnecka-Dzialuk B., Wójcik B., *Ławnicy w polskim wymiarze sprawiedliwości – między stereotypem a rzeczywistością*, Warszawa 2019.

Efran M.G., *The effect of physical appearance on the judgment of guilt, interpersonal attraction, and severity of recommended punishment in a simulated jury task*, „Journal of Research in Personality" 1974, nr 8(1).

Górecki P., *Proces karny w dobie popkultury*, Kraków 2009.

Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Isenberg S., *Women who love men who kill*, New York 1991.

Jewkes Y., *Media and crime*, Londyn 2015.

Koper R., *Prawo prasowe a proces karny – konflikt wartości*, „Prokuratura i Prawo" 2018, nr 6.

Lew-Starowicz Z., *Seksuologia sądowa*, Warszawa 2002.

Money J., *Lovemaps: clinical concepts of sexual/erotic health and pathology, paraphilia, and gender transposition in childhood, adolescence, and maturity*, New York 1986.

Schmid D., *Natural born celebrities: serial killers in American culture*, Chicago 2005.

Schmid D., *The Bonnie and Clyde myth*, [w:] *The Oxford handbook of crime and criminal justice*, Oxford 2015.

Steblay N.M., Besirevic J., Fulero S.M., Jimenez-Lorente B., *The effects of pretrial publicity on juror verdicts: a meta-analytic review*, „Law and Human Behavior" 1999, nr 23(2).

Thorndike E.L., *A constant error in psychological ratings*, „Journal of Applied Psychology" 1920, nr 4(1).

Treggia D., Pina A., Collacchi B., *True crime, trial by TikTok and hybristophilia: how social media impacts justice*, „Journal of Forensic Psychology Research and Practice" 2024 nr 24(1).

Vidmar N., Hans V.P., *American juries: the verdict*, New York 2007.

Hybristophilia and the media idealization of the perpetrator as challenges to the fair trial standard in Polish criminal proceedings

Summary

This article examines the impact of hybristophilia and the medialization of offenders on the guarantees of a fair trialwithin the Polish criminal justice system. The analysis identifies four primary threats: the phenomenon of "positive bias" (violating the principle of objectivity under Art. 4 of the Code of Criminal Procedure – CCP), the displacement of the evidentiary process by an "aesthetic trial", the erosion of the presumption of innocence (Art. 5 § 1 CCP) through the emergence of a "presumption of exceptionalism", and the dysfunction of the lay element (lay judges) due to the absence of selection mechanisms equivalent to *voir dire*. The study employs a legal-dogmatic approach to analyze the provisions of the Code of Criminal Procedure, complemented by a transdisciplinary review of literature in forensic psychology, cultural criminology, and press law.

Keywords: hybristophilia, fair trial, halo effect, criminal procedure, media, lay judges, presumption of innocence

DOI: 10.31648/kpp.12908

Igor Rapicki
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0000-6163-6780
igor.rapicki@student.uwm.edu.pl

Pokój liberalny

Wstęp

Niniejsza praca stanowi próbę dokonania historyczno-teoretycznej rekonstrukcji genezy liberalizmu jako zjawiska politycznego, rozumianego nie tyle jako spójna doktryna czy projekt moralny, ile jako historycznie i politycznie ukształtowana technika organizacji życia zbiorowego i przede wszystkim politycznego, której podstawową funkcją było obniżenie intensywności konfliktu wewnętrznego w warunkach trwałego rozdarcia światopoglądowego. Celem autora nie jest ani apologetyczna obrona liberalizmu, ani jego ideologiczna krytyka, lecz uchwycenie warunków możliwości jego powstania oraz mechanizmów, dzięki którym okazał się on trwałym i skutecznym porządkiem politycznym nowożytnej Europy.

Autor uznaje za liberalizm polityczny przede wszystkim tolerancjonizm, rozumiany jako instytucjonalne i prawne uznanie trwałej nieusuwalności niezgody światopoglądowej wewnątrz jednej wspólnoty politycznej, a nie jako afirmację pluralizmu czy relatywizm prawdy. Przyjęta metodologia ma charakter historyczno-teoretyczny i genealogiczny. Zrekonstruowano liberalizm poprzez analizę doświadczeń historycznych i przemian mentalnych, które uczyniły tolerancjonizm racjonalną odpowiedź na niemożność rozstrzygania sporów światopoglądowych przemocą lub argumentem teologicznym, wykształconą w rekacji na wojny religijne.

Przednowożytne uniwersum polityczne i jego logika

Aby zrozumieć polityczność sprzed ery nowoczesności, należy uświadomić sobie, że człowiek przednowożytny żył w świecie o zupełnie odmiennej konstrukcji mentalnej niż ta,

którą znamy współcześnie[1]. Jacques Le Goff bardzo trafnie opisał mentalność człowieka średniowiecznego, posługując się obrazowym porównaniem: o ile współczesny człowiek, widząc to, czego nie rozumie, pyta o sposób funkcjonowania nowego fenomenu, o tyle człowiek średniowieczny odruchowo zapytałby, dlaczego Pan Bóg to stworzył, w domyśle, jaki jest sens tego istnienia. Średniowieczna interpretacja rzeczywistości nie była oparta na analizie mechanizmu zjawisk, lecz na ustaleniu ich metafizycznego pochodzenia: „Typologii chrześcijańskiej nie określa już natura, ale pochodzenie snów. Sen może mieć trzy źródła: człowieka, Boga albo szatana"[2]. Świat przed nowożytny jest więc światem postrzeganym przez jego mieszkańców jako jasno zbudowany w sensie celowości jego istnienia, planowy i wykreowany przez wszechmocny Absolut.

Człowiek wychowany w nowożytnej kulturze postrzega rzeczywistość z jednej strony pozytywnie, jako zasadniczo możliwą do wyjaśnienia metodami naukowymi, ale jednocześnie negatywnie reaguje na celowościowe tłumaczenia jej istnienia. Człowiek średniowieczny nie postrzegał rzeczywistości jako wyjaśnionej naukowo, ale przy wszystkich tajemniczych siłach w niej działających widział ją jako spójny, logiczny i sensowny porządek transcendentalny, z jasno wyznaczonym celem. Na poziomie uświadomionym intelektualnie wynikało to najprawdopodobniej z ówczesnej recepcji filozofii klasycznej (pytania o sens jako o prawdziwą naturę rzeczy ujawniającą się poprzez ich celowość)[3]. Takie podejście wykluczało współczesny sposób myślenia naukowego, opartego na nominalizmie i empirycznej weryfikowalności, które, przy przyjęciu omawianego sposobu oglądu człowieka przednowożytnego, nie odsłaniają istoty rzeczy, lecz raczej ją zaciemniają.

Takie postrzeganie rzeczywistości jako takiej miało swoje konsekwencje polityczne. Królestwa średniowieczne przez bardzo długi czas nie były państwami w takim sensie, w jakim definiuje je nauka nowożytna, zarówno pod kątem organizacji, jak i idei politycznej. Królestwo nie jawiło jego mieszkańcom jako zamknięte uniwersum jurystyczne, w ramach którego król wyposażony jest w zdolność nadawania pozytywistycznego prawa. W istocie nie istniała sama kategoria „państwa" jako byt abstrakcyjny; istniało *regnum*, będący pewnym porządkiem personalnym, nie terytorialnym[4]. Nawet w czasach bliskich powstaniu nowożytnego państwa wielu intelektualistów uznawało za absolutnie niedopuszczalne, aby panujący regulował miary i wagi albo zasady pożycia w rodzinie; taka kompetencja według nich byłaby ingerencją w porządek nienależący do

[1] Przykładem odmiennej wrażliwości świata przed nowożytnego może być Robert II, król Franków, który jako władca namaszczonej i sakralnej dynastii Kapetyngów publicznie dokonywał aktów pobożności, które z perspektywy nowożytnej mogłyby zostać odebrane jako przejaw zaburzeń psychicznych, podczas gdy w realiach epoki stanowiły wyraz przeżywanej religijności. Obejmowały one m.in. publiczne wycieranie umytych nóg stu sześćdziesięciu duchownym własnymi włosami oraz przyzwolenie na okradanie królewskiego orszaku przez ubogich, aby „Chrystus mógł nakarmić swoich bezdomnych". Zob. J. Bradbury, *Kapetyngowie. Królowie Francji 987–1328*, Kraków 2023, s. 155–159.

[2] J. Le Goff, *Sny średniowiecza*, „Teksty: teoria literatury, krytyka, interpretacja" 1973, nr 2(8), s. 26–27.

[3] K.R. Popper, *Nędza historycyzmu*, Warszawa 1989, s. 21–24.

[4] Dla przykładu: monarchię Kastylii i Leonu. Zob. M.T. de Lara, J.V. Baruque, A.D. Ortiz, *Historia Hiszpanii*, Kraków 2012, s. 120–126 (opis personalnego i klasowego charakteru monarchii).

króla[5]. Człowiek średniowieczny nie rozróżniał w ogóle „sfery religii" i „sfery polityki", ponieważ cały świat był dla niego jednym ciałem, którego głową jest Chrystus, a narzędziami władzy papież i cesarz[6].

Słuszna jest obserwacja jednego z klasyków badań o średniowiecznej percepcji na politykę, Ernsta Kantorowicza, że średniowieczne państwo „utrzymywało prawo, zachowywało prawo, lecz prawie w ogóle nie tworzyło praw"[7] Dobrym przykładem napięcia między tymi sposobami rozumienia władzy była postać cesarza Fryderyka II Hohenstaufa, *stupor mundi*, człowieka pod wieloma względami wyprzedzającego swoją epokę, który po powstrzymaniu chaosu feudalnego w Królestwie Sycylii wprowadził korpus uczonych jurystów-justycjariuszy, mających zaprowadzić jednolity porządek prawny. Reformy te sprawiły jednak, że przez wielu współczesnych był on określany mianem zwykłego tyrana, a jego wysiłki zmierzające do kodyfikacji prawa i ograniczenia woli oligarchów uważane były przez papieża za działania bezbożne, odbierające wielkim feudałom prawa, które – jak wierzono – zostały im nadane przez samego Boga[8]. Był to świat uniwersalny w tym znaczeniu, że rościł sobie prawo do obejmowania całej ludzkości jednym porządkiem religijnym i moralnym. Przywołując słowa Apostoła Pawła, „nie ma już Żyda ani poganina, nie ma już niewolnika ani człowieka wolnego, nie ma już mężczyzny ani kobiety, wszyscy bowiem jesteście jednym w Chrystusie"[9].

Warto odnotować, że w swoich relacjach z wypraw do Meksyku Cortés, opisując rzeczywistość polityczną, w której przyszło odnaleźć się hiszpańskim konkwistadorom po zejściu na kontynent, posługiwał się on kategoriami, takimi jak imperia, republiki czy konfederacje, lecz ani razu nie określił napotkanych organizmów mianem „państw". Abstrakcyjne pojęcie państwa jako takiego było dla niego jeszcze całkowicie nieznane[10]. To pojęcie, oparte na suwerenności równie niepodzielnej jak punkt w geometrii, sformułował kilka dekad po hiszpańskiej inwazji na Nowy Świat francuski prawnik Jean Bodin, jeszcze nie jako teorię nowożytnego, racjonalnego aparatu władzy, lecz jako teoretyczne uzasadnienie monarchii absolutnej, rozumianej jako racjonalna i ograniczona terytorialnie konstrukcja polityczna, z której wywodzą się nowożytne państwa.

Nie jest przesadzoną opinią, że gdyby średniowiecznemu człowiekowi zaprezentować koncepcję nowożytnego państwa, to nawet gdyby ją zrozumiał, nie dostrzegłby żadnego związku przyczynowo-skutkowego z królestwem, w którym żyje jego rodzina[11]. Królestwa te były jednocześnie ściśle usystematyzowane hierarchicznie oraz głęboko zdecentralizo-

---

[5] A. Wielomski, *Imperium rationis. Państwo suwerenne w zachodniej myśli politycznej XVI i XVII stulecia*, Warszawa 2024, s. 130–138.

[6] Idem, *Teokracja papieska 1073–1378. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników*, Warszawa 2011, s. 205–206.

[7] E. Kantorowicz, *Fryderyk II 1194–1250*, Oświęcim 2020, s. 178.

[8] Ibidem, s. 180–183, 252–257.

[9] Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, List do Galatów 3, 28.

[10] D. Graeber, D. Wengrow, *Narodziny wszystkiego, nowa historia ludzkości*, Poznań 2022, s. 378–387.

[11] Opinia wyrażona przez A. Wielomskiego w wywiadzie dla Fundacji Conservaticum, *Polityka w średniowieczu i rewolucja nowożytności*, https://www.youtube.com/results?search_query=rewolucja+nowo%C5%BCytno%C5%9Bci (data dostępu: 12.12.2025).

wane, przy czym hierarchia nie opierała się na pojęciu jednolitego terytorium, ale na sieci relacji osobistych, praw i obowiązków wynikających z porządku naturalnego i boskiego.

Było to uniwersum szczerze i głęboko przeżywające koncepcje intelektualne i duchowe, a jednocześnie bardzo brutalne[12] i przyzimne, co – wbrew pozorom – nie stanowiło sprzeczności. Człowiek w tych realiach nie rozróżniał świętego od świeckiego, nie było niczym nadzwyczajnym prowadzenie rozmowy towarzyskiej w czasie mszy świętej[13], tak jak wzorowanie wizerunku Matki Boskiej na obliczu kochanki malarza-twórcy dzieła[14]. Nie było również niczym absurdalnym ani anachronicznym podtrzymywanie w sferze symbolicznej politycznego starszeństwa cesarza rzymskiego nad *christianitas*. Jak zauważył Ernst Kantorowicz, realnym kapitałem politycznym Fryderyka II Hohenstaufa w jego młodych latach była zdolność wpisania własnej osoby w żywą jeszcze średniowieczną mitologię władzy – romantyczny obraz baśniowego księcia z Sycylii, postrzeganej jako ziemski Raj i kraina cudów znanych z tradycji antycznej, był przez niemiecko-rzymską elitę intelektualną i polityczną traktowany z śmiertelną powagą[15].

Konflikt cesarstwa z papiestwem nie był dla ludzi epoki sporem między „państwem" a „kościołem" w dzisiejszym rozumieniu tych terminów. Był konfliktem zarówno wewnątrz Kościoła, jak i wewnątrz państwa, a właściwie instytucjonalnym starciem dwóch porządków należących do jednej, wspólnej sfery rzeczywistości. Obie strony nie postrzegały siebie jako rywali stojących naprzeciw siebie, lecz jako dwie części jednego ładu, spierające się o jego właściwą interpretację i pierwszeństwo[16].

Już Donoso Cortés zauważył[17] (a za nim rozwijał ten pogląd m.in. Carl Schmitt), że wszystkie nowożytne istotne terminy i pojęcia z zakresu polityki i państwowości

[12] O skali mentalnej przepaści dzielącej poszczególne stany społeczne w świecie przed nowożytnym przypomina G. Steinmetz we wstępie do biografii Jakuba Fuggera, najbogatszego człowieka Europy doby reformacji, wskazując m.in. na fakt, że rycerzowi przysługiwało prawo bezkarnego zabicia mieczem członka stanu trzeciego, jeśli uznał on, że ten dopuścił się wobec niego zniewagi. Zob. G. Steinmetz, *Najbogatszy człowiek wszechczasów. Jakub Fugger i jego epoka*, Warszawa 2018, s. 7–14.

[13] Dziecinne dla człowieka współczesnego opisy zachowywania się biskupów i króla angielskiego w czasie mszy świętej przy okazji sporu o majątek i wielu innych w: G.G. Coulton, *Panorama średniowiecznej Anglii*, Warszawa 1963, s. 241–243, szczególnie s. 242. Według relacji Fitz Stephena król, jadąc na polowanie lub wracając z niego, z łukiem w ręku wjeżdżał konno do urzędu kanclerskiego, po czym zeskakiwał z konia, przeskakiwał stół, siadał obok Becketa i z nim popijał, „bawili się jak dwaj chłopcy-rówieśnicy". Źródła opisują także skrajnie impulsywne zachowania Henryka II, takie jak publiczne tarzanie się po ziemi i gryzienie słomy czy gwałtowne napady wściekłości wywołane dworskimi żartami, po których następowały równie nagłe decyzje o surowych karach, by po chwili zostać cofnięte.

[14] A. Wielomski, *Teokracja papieska*..., s. 84–85.

[15] E. Kantorowicz, op. cit., s. 31–32.

[16] G. Mosca, *Historia doktryn politycznych*, Kraków 2022, s. 82–84. Według tego autora zmierzch takiego postrzegania władzy uniwersalnej wiązał się między innymi z odrodzeniem filozofii Arystotelesa, „państwo" zostało sprowadzone do kolejnej z wspólnot naturalnych, w których żyją ludzie, a nie konstruktu bożego ładu kosmosu.

[17] B. Chrząszcz, *Bezkompromisowa ucieczka do dyktatury. Teologia polityczna Juana Donoso Cortésa*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2021, nr 37, s. 97–98: „Hiszpan jest w pełni świadom analogii zachodzących między płaszczyzną teologiczną i polityczną. (...) W ocenie reakcjonisty wyróżnić można następujące pary: monarchia absolutna i katolicyzm, liberalizm i deizm, socjalizm i panteizm, ateizm i anarchia (...)".

europejskiej są w istocie zsekularyzowanymi wariacjami pojęć religijnych[18]. Abstrahując od prawdziwości tej tezy jako wyjaśnienia genealogii współczesnych kategorii politycznych, trafnie oddaje ona fakt, że nie sposób rozważać pojęć o długiej tradycji intelektualnej bez uchwycenia ich pierwotnego, sakralnego kontekstu[19]. To Kościół bowiem postrzegany był jako jeden ład, w ramach którego obowiązuje jedno prawo i znajduje się prawidłowy, jedyny i uniwersalny punkt odniesienia dla każdego człowieka.

Przede wszystkim widzimy więc, że przednowożytna polityczność funkcjonowała w kompletnie innym paradygmacie niż współczesna. Nowożytna rewolucja polityczna oznaczała zerwanie nie tylko z chrześcijańskim (katolickim czy też protestanckim) obrazem świata, ale z fundamentalnym założeniem o ścisłym łączeniu porządku transcendentalnego z politycznym, ziemskiego z boskim, kosmicznego z instytucjonalnym. Było to odejście od pojmowania świata w kategoriach celowości i zastąpienie go wizją rzeczywistości jako immanentnej, oderwanej od teleologii, podlegającej objaśnieniu nie poprzez odniesienie do celu, lecz do mechanizmu. Autor zwraca przy tym uwagę, że uniwersalizm wydaje się domyślnym sposobem postrzegania polityczności w świecie przednowożytnym nie tylko w Europie, lecz w historii ludzkości w ogóle – od sumeryjskich i asyryjskich królów, przez cesarzy rzymskich i chińskich, aż po średniowieczną *christianitas*. To właśnie uznanie trwałego współistnienia wielu równorzędnych uniwersów prawnych w postaci państw terytorialnych i narodowych należy uznać za jedną z najbardziej rewolucyjnych konsekwencji nowożytności.

Lider Akcji Francuskiej, Charles Maurras, próbując uchwycić niuanse dawnego porządku, powiedział o swoim wymarzonym restaurowanym *ancien regime*: „Wznosimy nową arkę – katolicką, klasyczną, hierarchiczną – w której idee nie będą już nigdy słowami rzucanymi na wiatr, instytucje bezkształtnym oszustwem, prawa rozbojem, a służby administracyjne złodziejstwem i marnotrawstwem; gdzie zmartwychwstana – jeśli zasługuje na odrodzenie – na dole republiki, a na górze królestwo, a nad wszystkim wznosić się będzie papiestwo”[20]. To stanowisko, mimo że wypowiedziane przez myśliciela żyjącego i tworzącego długo po upadku *ancient regime*, doskonale oddaje istotę zmiany – świat współczesny bardzo lotnie traktuje idee mające potencjalnie bardzo doniosłe konsekwencje.

---

[18] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012, s. 54–56, 77–92 i nast. Autor niniejszej pracy zwraca uwagę, że pogląd wyrażony przez Schmitta na s. 77 jest przez niego konsekwentnie broniony zarówno od strony realnej genealogii pojęć, jak i ich funkcjonowania w rzeczywistości politycznej, w szczególności takich kategorii, jak suwerenność czy stan wyjątkowy. Nawet nie podzielając wywodów niemieckiego prawnika dotyczących konkretnej genealogii tych pojęć, sam opis mechanizmów ich działania w praktyce politycznej należy uznać za wartościowy.

[19] Fakt ten został zauważony już przez Hegla; por. A. Kojève, *Wstęp do wykładów o Heglu*, Warszawa 1999, s. 102: „Pośrednikiem (...) jest teraz pewien człowiek: kapłan. Jest to prototyp obywatela. Kościół jest zalążkiem – i schematem – Państwa (...)”.

[20] Ch. Maurras, *Przyszłość inteligencji i inne pisma*, Dębogóra 2020, s. 41. Maurras ujmuje w tym zdaniu w istocie cały sens dawnego porządku w jego romantycznym odbiorze: świata zdecentralizowanego, opartego na „republikach” lokalnych gmin i parafii, a zarazem hierarchicznego i katolickiego, porządku, w którym monarchia absolutna, nieomylność papieża oraz lokalne swobody nie tylko nie pozostawały ze sobą w sprzeczności, lecz współtworzyły spójną całość ustrojową i cywilizacyjną.

Z czego wypłynął liberalizm?

Zanim jednak powstał liberalizm, Europę wstrząsnęła reformacja, poprzedzona wcześniejszymi buntami wobec obowiązującego porządku, lecz dopiero ona stała się wydarzeniem o charakterze absolutnie przełomowym.

Celem autora niniejszej pracy nie jest ani ocena reformacji, ani moralna czy teologiczna ocena uczestniczących w niej postaci[21]. Należy jednak odnotować, że spór ideologiczny między katolicyzmem a protestantyzmem w realiach epoki miał temperaturę porównywalną lub nawet wyższą niż zimnowojenne starcie Zachodu z blokiem sowieckim.

Współcześnie często zapomina się, że wiek XVII przyniósł Europie bezprecedensowy kryzys demograficzny, który w niektórych regionach prowadził do wymarcia nawet jednej trzeciej ludności[22]. W odpowiedzi na reformację doszło do długotrwałej serii konfliktów o charakterze religijnym, często określanych mianem ogólnoeuropejskiej wojny domowej. Kryzys ten nałożył się na katastrofę klimatyczną związaną z małą epoką lodowcową[23], co w społeczeństwach bezpośrednio uzależnionych od cykliczności natury potęgowało skalę dramatów. Sytuacja ta zainicjowała szereg długotrwałych procesów historycznych, które w toku wielowiekowej ewolucji doprowadziły do ukształtowania się kluczowych struktur nowoczesności, w tym suwerennego państwa narodowego oraz społeczeństwa sekularnego. Wiek XVII był bez wątpienia – jak każde stulecie na swój sposób – okresem wyjątkowo ciężkim i przełomowym. Często zapomina się jednak, że był to czas kryzysu nie tylko w skali Europy, lecz także całego świata, czego wymownym przykładem pozostaje upadek chińskiej dynastii Ming[24]. W tym sensie XVII w. stanowił moment przełomu, w którym historia otworzyła pole dla bezprecedensowych eksperymentów społecznych i politycznych.

Rewolucja angielska była pierwszą z wielkich rewolucji w dziejach Europy, głęboko osadzoną w wydarzeniach całego stulecia ogólnoeuropejskiej wojny domowej. Ze względu na peryferyjny wówczas status wyspiarskiego królestwa, jej znaczenie pozostaje trudne do jednoznacznego oszacowania, jednak stanowi ona wydarzenie zapoczątkowujące proces prowadzący do powstania świeckiego, sekularnego państwa oraz nowoczesnego liberalnego społeczeństwa[25]. Charakterystyczną cechą dyskursu okresu poprzedzającego rewolucję był

---

[21] Osoby zainteresowane oceną bądź biografią postaci, takich jak Marcin Luter, powinny sięgnąć do klasycznych opracowań, w szczególności do pracy J.M. Todda, *Marcin Luter*, Warszawa 1970, zwłaszcza s. 75–130, gdzie przedstawiono w zarysie wczesną teologię reformatora, jak również do dzieł poświęconych poszczególnym nurtom reformacji, takich jak S. Grzybowski, *Szpada pana admirała. Dzieje Hugenotów*, Warszawa 1961.

[22] G. Parker, *Kryzys i katastrofa: światowy kryzys XVII wieku*, „Przegląd Historyczny" 2010, t. 101, nr 3, s. 353–385, gdzie wiek XVII ukazany jest jako okres globalnej kumulacji wojen, buntów, załamań państwowych i strat demograficznych o skali niespotykanej w innych epokach nowożytnych.

[23] Z tego schematu nie wyłamywała się i sama Rzeczpospolita Obojga Narodów, w której m.in. w efekcie spadków dochodów nastąpiło zaostrzenie pańszczyzny. Zob. J. Topolski, *Historia Polski*, Poznań 2015, s. 175–182.

[24] M. Wood, *Chiny. Portret ludzi i cywilizacji,* Warszawa 2022, s. 415–426, zwłaszcza przejmujące opisy prób ratowania resztek mingowskiego świata przed mandżurskimi barbarzyńcami przez ludzi, takich jak Fang Yizhi.

[25] M. Wagner, *Historia nowożytna powszechna (1492–1789)*, Lublin 2010, s. 117–124, ogólnikowy opis przebiegu okresu wojen domowych jak i głównych stronnictw.

jednak wyraźnie biblijny klimat, w którym język polityki, moralności i prawa został głęboko przesycony odniesieniami do Starego Testamentu, figur wybrania, przymierza oraz prawa objawionego. Liberalizm, który wyłonił się z doświadczenia rewolucyjnego, nie rodził się więc w atmosferze sceptycyzmu czy obojętności religijnej, lecz w warunkach skrajnej intensyfikacji religijnego zaangażowania, który dopiero wtórnie uległ zsekularyzowaniu.

Ideową oś sił republikańskich w wojnie domowej stanowił ruch purytański, nadający konfliktowi wyraźnie biblijny, starotestamentowy charakter. Jak zauważył Werner Sombart, purytanizm wykazywał daleko idące podobieństwo do judaizmu w zakresie legalizmu, ascetycznego rygoryzmu, racjonalizacji życia codziennego oraz przekonania o szczególnym wybraniu wspólnoty, co skłoniło go do określenia purytanów mianem „Żydów jedzących wieprzowinę"[26]. Republikańska walka o ustrój była w tym ujęciu pojmowana jako realizacja boskiego porządku rzeczy.

Fakty te nabierają szczególnego znaczenia w zestawieniu z poglądami Maxa Webera, który w *Etyce protestanckiej i duchu kapitalizmu*[27] przypisywał skok rozwojowy państw północnej Europy protestanckiej etyce pracy i przedsiębiorczości, wskazując tym samym religijne podłoże procesów, które w dalszej perspektywie doprowadziły do brytyjskiej rewolucji przemysłowej. Mimo odmiennej oceny opisywanych zjawisk obu badaczy akcentowało religijny wymiar ówczesnych zmian społecznych i politycznych[28].

Punktem absolutnie krytycznym religijnych wojen niszczących dawny uniwersalistyczny porządek była wojna trzydziestoletnia – trwający trzy dekady konflikt totalny na wyniszczenie, angażujący większość państw Europy i skutkujący masowymi eksterminacjami ludności, klęskami głodu, epidemiami oraz przemieszczeniami demograficznymi na niespotykaną dotąd skalę. Mimo formalnego utrzymania struktur cesarstwa, to właśnie w tym okresie definitywnie upadła idea cesarza jako ojca europejskiej wspólnoty monarchów[29].

Współcześnie często zapomina się – choć dla znawców historii myśli jest to rzecz oczywista – że dwoma twórcami podwalin świata liberalnego byli Nicolò Machiavelli[30] i Thomas Hobbes[31], którzy stopniowo dokonali przejścia intelektualnego ze świata roz-

[26] W Sombart, *Żydzi i narodziny kapitalizmu*, Wrocław 2019, s. 240–242.

[27] M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Warszawa 2011, s. 87–113, 163–186 oraz inne fragmenty pracy poświęcone relacji między przemianami ustrojowymi, treściami religijnymi a kształtowaniem się nowoczesnej racjonalności gospodarczej, w tym odwołania do liberalizmu ekonomicznego Adama Smitha jako pochodnej wcześniejszych procesów politycznych i kulturowych.

[28] E. Chancellor, *Historia spekulacji finansowych*, Warszawa 2001, s. 52–55, gdzie autor stwierdza, że „ludzie ci [spekulanci finansowi z City] byli ucieleśnieniem nowej ideologii liberalizmu". Niezależnie od ocen moralnych tego zjawiska, rozwój rynku finansowego stanowił jeden z kluczowych czynników modernizacji gospodarczej Anglii i jej wejścia w fazę rewolucji przemysłowej.

[29] B. Simms, *Taniec mocarstw. Walka o dominację w Europie od XV do XXI wieku*, Poznań 2015, s. 51–57.

[30] P. Manent, *Intelektualna historia liberalizmu*, Warszawa 1990, s. 14–24, szczególnie s. 22.

[31] L. Berns, *Thomas Hobbes*, [w:] L. Strauss, J. Cropsey (red.), *Historia filozofii politycznej*, Warszawa 2010, s. 397–441, zwłasza s. 415–421, gdzie autor wskazuje na analogię między władzą udzieloną Mojżeszowi przez Boga a władzą królów nad narodami, interpretowaną przez Hobbesa w sposób racjonalistyczny i zsekularyzowany jako argument na rzecz suwerenności państwa. Berns zwraca również uwagę na proces przeniesienia posłuchu ludu z kazań kapłańskich o Królestwie Niebieskim na rozkazy władzy publicznej (w domyśle: królewskiej). Hobbes nie był ani demokratą, ani liberałem, lecz w istocie „wynalazł" nowoczesną jednostkę, utożsamiając ład powszechny z ładem politycznym ziemskiego Królestwa.

ważań w oparciu o język faktów politycznych i historycznych, a nie religijnych czy moralnych. Nie był to jeszcze liberalizm, lecz intelektualne zerwanie z dotychczasowym językiem polityki, bez którego jego późniejsze narodziny byłyby nie do pomyślenia; przede wszystkim stworzyło ono ramy dla przeniesienia uniwersum sporu z poziomu ponadnarodowych wspólnot religijnych na poziom suwerennych państw. „Całe przedsięwzięcie intelektualno-polityczne Machiavellego zmierza więc do tego, aby obniżyć pozycję Kościoła względem życia politycznego i aby z tej wysokiej pozycji zaatakować samo autonomiczne istnienie Kościoła i jego prawo ingerowania w świeckie życie polityczne. Machiavelli atakuje więc samą ideę dobra. Gdy już raz przedstawi się pewną organizację polityczną czy jakieś ciało polityczne jako zamkniętą szczelnie całość, która jest tylko tym, czym jest, a czym stała się dzięki przemocy gwarantującej w dodatku wyłącznie jej istnienie – stanie się oczywiste, że »dobro« głoszone przez Kościół może jedynie zniszczyć tę organizację lub osłabić ją; że idea dobra nie ma żadnego związku z naturą świeckiego porządku”[32].

Państwo nowożytne, uznające wyłącznie zwierzchność własnego wewnętrznego suwerena (niezależnie od tego, czy jest nim monarcha, czy naród polityczny), przejęło w granicach swej jurysdykcji funkcję dawnego ośrodka uniwersalnego – cesarskiego czy też papieskiego, neutralizując moralną kategorię dobra i zła do rangi instrumentu pragmatycznie podporządkowanego trwałości świeckiego porządku politycznego. Inaczej rzecz ujmując, miejsce transcendentalnych kategorii dobra i zła w powszechnym ładzie prawnym i politycznym zajęła immanentna racjonalność porządku państwowego, legitymizowana wyłącznie przez wolę wewnętrznego suwerena i podporządkowana pragmatycznym wymogom jego stabilności.

Liberalizm w ujęciu holistycznym postrzegać można więc jako rezultat długotrwałego procesu intelektualnego, którego fundamenty powstawały jeszcze przed ostatecznym ukształtowaniem się jego doktryny. Z tej perspektywy nie jest sprzecznością fakt, że wczesne projekty liberalnego ładu – oceniane z punktu widzenia współczesnego – zakładały istnienie istotnych ograniczeń światopoglądowych, obejmujących m.in. przekonanie, że w państwie nie może być miejsca dla ateistów, uznawanych za jednostki niezdolne do dotrzymania zobowiązań społecznych i prawnych, skoro nie podlegają one żadnej instancji transcendentnej gwarantującej wiążącą moc przysięgi między ludźmi i tym samym respektowania prawa. „W końcu tych ludzi, którzy przeczą istnieniu bóstwa, w żaden sposób tolerować nie wolno. Dla ateusza bowiem nie mogą być święte żadne poręczenia, żadne układy, żadne przysięgi, które więziami są społeczeństwa: do tego stopnia, że w następstwie negacji Boga, już bodaj w samej myśli, to wszystko traci swą wartość. Ponadto nie może żadnego przywileju tolerancji udzielić sobie pod przykrywką religii ktoś, kto przez ateizm burzy od posad wszelką religię”[33].

Na tym tle tym bardziej uderza fakt, że kluczowy myśliciel liberalizmu, John Locke, oparł swoją doktrynę nie na rozbudowanych konstrukcjach metafizycznych ani na spekulatywnych wizjach porządku idealnego, lecz w znacznej mierze na pochwałach zdrowego

[32] P. Manent, op. cit., s. 22.
[33] J. Locke, *List o tolerancji*, Warszawa 1963, s. 55–56.

rozsądku, umiarkowania i empirycznej powściągliwości, a więc wszystkiego tego, co mieszczański *bourgeois* wskazałby jako elementarz kupieckiej przyzwoitości[34]. Odwołanie do zdrowego rozsądku, tak silnie obecne w jego pismach politycznych, trafiało bezpośrednio w mentalność angielskiej burżuazji XVII w., dla której ostrożność, praktyczność i nieufność wobec abstrakcyjnych systemów stanowiły nie tylko postawę intelektualną, lecz także warunek stabilnego funkcjonowania w świecie handlu i obrotu własnością. W tym sensie liberalizm od samego początku wyrastał z określonego doświadczenia społecznego klasy zainteresowanej spokojem, doświadczonej wstrząsami politycznymi upadku dawnego uniwersalnego ładu związanego z narodzinami nowożytności.

Być może właśnie w tej praktycznej skromności nadbudowy metafizycznej – świadomym ograniczeniu ambicji doktryny do minimum niezbędnego dla utrzymania pokoju społecznego – zawiera się zasadniczy geniusz liberalizmu jako projektu politycznego, który umożliwił mu stopniowe, lecz trwałe zwycięstwo w skali globalnej. Liberalizm nie rodził się bowiem jako doktryna mająca rozstrzygać spory o prawdę ostateczną, sens historii czy właściwy porządek zbawienia, lecz jako odpowiedź na doświadczenie epoki, w której okazało się, że nie sposób ani argumentem teologicznym, ani przemocą militarną skłonić drugiej strony do uznania rzekomo uniwersalnych racji[35]. W tym znaczeniu stanowił on przede wszystkim próbę przesunięcia sporów światopoglądowych z poziomu egzystencjalnej wojny na wyniszczenie – porównywalnej z konfliktem między nowożytnymi, wrogimi państwami – do poziomu, na którym możliwe staje się współistnienie, bez konieczności przymusowej konwersji, systemowego wykluczenia czy fizycznej eliminacji przeciwników. Jest przy tym kwestia tyle sugestywna, co i zastanawiająca, że pod wieloma względami filozofia wieków wcześniejszych mogła sprawiać wrażenie intelektualnie bardziej zaawansowanej[36] niż liberalizm i empiryzm w wydaniu Johna Lockego czy Davida Hume'a[37]. Niemniej jednak to właśnie ich liberalny model polityczny i społeczny okazał się historycznie trwały, a także skuteczny. Nie jest ani nową, ani kontrowersyjną tezą stwierdzenie, że między sposobem pojmowania „zdroworozsądkowego" ładu politycznego i gospodarczego przez mieszczańskiego kupca a wczesnoliberalnym modelem politycznym zachodzą istotne analogie strukturalne.

Nie jest oczywiście prawdą, że to, co autor niniejszej pracy określa mianem liberalizmu politycznego, jest równoznaczne z pierwocinami kapitalizmu ani z całokształtem

[34] B. Russell, *Dzieje filozofii Zachodu*, Warszawa 2020, s. 689–736. Russell prezentuje kompleksową analizę uwarunkowań i zakresu oddziaływania myśli Lockego.

[35] M. Król, *Historia myśli politycznej. Od Machiavellego po czasy współczesne*, Gdańsk 2003, s. 15, 34–35, gdzie autor trafnie wskazuje na to, że nowoczesna myśl polityczna formuje się w realiach świata funkcjonującego niemal permanentnie w warunkach kryzysu. W tej perspektywie interpretacja Thomas Hobbes jako wielkiego niszczyciela uniwersalizmu religijnego pozwala ujmować go jako jednego z ojców nowoczesnych „kościołów z granicami".

[36] Ł. Święcicki, *Leo Strauss o kryzysie naszych czasów*, „Political Dialogues" 2022, nr 33, s. 48–63, gdzie autor rekonstruuje Straussowską tezę o intelektualnym zubożeniu nowoczesnej filozofii politycznej względem tradycji klasycznej, wynikającym z tryumfu relatywizmu, historycyzmu i pozytywizmu oraz zerwania z klasycznym rozumieniem filozofii jako poszukiwania prawdy, charakterystycznej dla społeczeństwa liberalnego.

[37] *David Hume*, https://iep.utm.edu/hume/ (data dostępu: 11.01.2026).

zjawisk zwyczajowo utożsamianych z nowożytnością jako taką. Przeciwnie, wiele istotnych elementów nowoczesnej formacji kulturowej i politycznej, takich jak romantyczna mitologia narodu, kolektywistyczne projekty mobilizacji mas czy ideologie opierające wspólnotę polityczną na kategoriach tożsamościowych, wchodzą z fundamentalnymi założeniami liberalizmu klasycznego w wyraźną sprzeczność.

Należy również pamiętać, że proces nowoczesnej modernizacji mógł przebiegać w kierunkach, które z dzisiejszej perspektywy wydają się egzotyczne. Przykładem takiego wariantu była tzw. pruska droga mocarstwowa, w ramach której wiejska, junkierska arystokracja wspierała rozbudowę potęgi państwa w zamian za utrwalenie i legitymizację swojej dominującej pozycji społecznej wobec chłopów i mieszczaństwa, zamiast osłabiać państwo, by zatrzymać modernizację i tym samym utrzymać własną pozycję. Proces ten dokonywał się w warunkach zmilitaryzowanej monarchii, która paradoksalnie w wielu innych wymiarach funkcjonowania państwa i administracji wykazywała cechy nowoczesności oraz liberalizmu[38]. Historia pokazuje, że modernizacja może przebiegać według zróżnicowanych trajektorii, co podważa zasadność uproszczonych, linearnych modeli rozwoju oraz jednoznacznych ocen porównawczych.

Oczywiście wprowadzenie liberalnego ładu politycznego nie oznaczało automatycznego ustanowienia standardów humanitarnych ani powszechnego poszanowania praw każdej jednostki w rozumieniu współczesnym. Państwa, które jako pierwsze wykształciły idee liberalne jako postulaty polityczne, zarówno w trakcie samego procesu ich krystalizacji, jak i w kolejnych dekadach oraz stuleciach, dopuszczały się czynów skrajnie brutalnych i nieludzkich, których emblematycznym przykładem pozostają zbrodnie kolonializmu[39]. Imperium brytyjskie, budowane pod hasłem państwa, nad którym nie zachodzi słońce, rozwijało swoją potęgę poprzez systemową przemoc wobec ludów podporządkowanych, a ponury cień tej dominacji w wielu aspektach kładzie się na losach całych regionów świata aż do dzisiaj[40].

Istota nowożytnej rewolucji politycznej liberalizmu nie polegała jednak na zniesieniu przemocy jako takiej, lecz na jej zasadniczym przemieszczeniu i strukturalnym ograniczeniu. Akty ludobójstwa, masowych represji i okrucieństwa dokonywane były w przeważającej mierze „na zewnątrz" zamkniętych, suwerennych uniwersów politycznych, jakimi stały się nowożytne państwa przyjmujące liberalny porządek, wobec populacji postrzeganych jako nieobjęte tym samym prawnym i moralnym horyzontem[41]. Zachodzi tu fundamentalna

[38] G. Kucharczyk, *Prusy. Pięć wieków*, Warszawa 2020, s. 102–103, 201–203, 233–246.

[39] H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmów*, Warszawa 2012, s. 268–316, na których autorka podkreśla, że państwa europejskie na obszarach kolonizowanych prowadziły w istocie taki rodzaj działalności politycznej i gospodarczej, który odpowiadał pierwotnemu rozróżnieniu na „swoich" i „obcych", w wyraźnie schmittiańskim sensie, przy czym granice moralne i prawne obowiązujące wewnątrz państwa kolonizującego nie znajdowały zastosowania na terytoriach kolonialnych, mimo że formalnie podlegały one temu samemu liberalnemu porządkowi politycznemu.

[40] I ponownie, na zastanawiający wpływ myślenia liberalnego na możliwość stworzenia takiego imperium zwraca uwagę znany brytyjski historyk N. Ferguson w pracy *Rynek i ratusz. O ukrytej sieci powiązań, która rządzi światem*, Warszawa 2020, zwłaszcza na s. 220–233, gdzie – w ramach szerszej refleksji nad naturą sieciowości w społeczeństwach ludzkich – zauważa, że w istocie imperium zostało zbudowane i było zarządzane przez coś na kształt zdecentralizowanego „klubu dżentelmenów".

[41] D. Graeber, *Dług. Pierwsze pięć tysięcy lat*, Warszawa 2018, zwłaszcza s. 480–484 oraz 503–509, gdzie autor analizuje problem podwójnych standardów moralnych i ekonomicznych charakterystycznych dla epoki nowożytnej.

różnica między przemocą skierowaną przeciwko własnym współobywatelom, należącym do tego samego porządku państwowego, a przemocą wymierzoną w „obcego", znajdującego się poza granicami tego uniwersum – nawet jeśli z perspektywy moralnej każda forma ludobójstwa i masowego okrucieństwa pozostaje grzechem pierwszego rzędu, niemożliwym do usprawiedliwienia.

Liberalizm jako doktryna polityczna nie wyeliminował więc konfliktu, ani nie uczynił przemocy zjawiskiem marginalnym, lecz stworzył ramy, w których wewnętrzne różnice światopoglądowe, religijne i ideologiczne mogły istnieć w sposób trwały i nieodwołalny wewnątrz jednej wspólnoty politycznej bez konieczności ich rozstrzygania poprzez eskalację przemocy[42]. W tym sensie liberalizm należy rozumieć jako technikę polityczną służącą obniżeniu intensywności konfliktu wewnętrznego do poziomu, który nie prowadzi do samozagłady wspólnoty politycznej drogą wojny domowej.

Nie oznacza to jednak, że liberalny porządek polityczny mógł trwale funkcjonować w całkowitym oderwaniu od problemów społecznych i materialnych. Jak zauważył jeden z klasyków socjologii, Karl Polanyi, każdy system gospodarczy i polityczny pozostaje zakorzeniony w określonej warstwie kulturowej i społecznej, a próba jego całkowitego „odspołecznienia" prowadzi w dłuższej perspektywie do napięć destabilizujących porządek polityczny[43]. Historyczne doświadczenie nowoczesności pokazuje, że liberalizm polityczny nie stanowił projektu jednorodnego ani doktrynalnie zamkniętego, lecz wielokrotnie modyfikował proponowane rozwiązania, dostosowując je do zmieniających się realiów społecznych i układu sił.

W tym sensie znamienne jest, że kluczowe reformy polityczne i społeczne nie zawsze były inicjowane przez środowiska liberalne. Przykładowo to Benjamin Disraeli, konserwatywny premier Wielkiej Brytanii, doprowadził do rozszerzenia cenzusu wyborczego wbrew oporowi części liberałów, kierując się przekonaniem, że konserwatyzm najlepiej umacnia się „pod strzechą", a nie wyłącznie w wąskich elitach[44]. Liberalny projekt polityczny wykazał ponadto znaczną elastyczność, stopniowo inkorporując część postulatów kojarzonych z ruchem socjalistycznym, takich jak regulacje rynku pracy, minimalne standardy ochrony pracowników czy elementy powszechnej opieki zdrowotnej. W tym znaczeniu liberalizm jawi się więc wręcz jako projekt rzeczywistego końca historii idei.

Pierwszą prawdopodobnie postacią, która publicznie ogłosiła symboliczny kres starego porządku europejskiego i triumf ducha rewolucji francuskiej (często utożsamianej z liberalizmem, choć w istocie będącej zjawiskiem znacznie bardziej złożonym i wewnętrznie sprzecznym), był Georg Wilhelm Friedrich Hegel[45]. Wieść o klęsce armii

---

[42] P. Chaunu, *Cywilizacja wieku oświecenia*, Warszawa 1989, s. 144–157, zwłaszcza s. 147, gdzie autor pisze: „Locke walczył (...) z teokracją anglikańską (...), opartą na dwóch łączących się tezach: po pierwsze, że władza królewska jest władzą absolutną i pochodzi z prawa boskiego; po drugie, że władza króla jest w równym stopniu władzą duchowną, co doczesną, a monarcha ma prawo narzucać narodowi zarówno prawdę, jak i formę kultu".

[43] F. Block, M. Somers, *Karl Polanyi. Krytyka wolnorynkowego fundamentalizmu*, Poznań 2020, s. 82–97.

[44] *Further Reform Acts*, https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/furtherreformacts/ (data dostępu: 11.01.2026).

[45] M. Milewska, *Hegel i rewolucja francuska*, „Edukacja Filozoficzna" 2007, nr 44, s. 175–176. Według autorki Hegel interpretował rewolucję francuską jako wydarzenie powszechnodziejowe, oznaczające symboliczny kres starego porządku europejskiego i triumf ducha nowej epoki.

pruskiej pod Jeną i Auerstedt w 1806 r., zadanej przez wojska napoleońskiej Francji, została przez niego odczytana nie jedynie jako porażka militarna, lecz jako wydarzenie o charakterze epokowym, oznaczające historyczne bankructwo starego świata „międzynarodówki arystokratycznej" i ostateczne wkroczenie dziejów w nową fazę rozwoju. To właśnie w Napoleonie Hegel dostrzegł żywe wcielenie ducha dziejów.

Analogiczne przekonanie, choć odmienne, pojawiło się wcześniej u Johanna Wolfganga Goethego po bitwie pod Valmy w 1792 r. Obserwując zwycięstwo obywatelskiej armii rewolucyjnej, opartej na masowym poborze, nad profesjonalnymi wojskami monarchii europejskich, Goethe miał stwierdzić, że od tego momentu rozpoczyna się nowa epoka w dziejach świata[46].

W obu tych świadectwach rewolucja francuska jawi się nie jako jeden z wielu konfliktów politycznych epoki, lecz jako wydarzenie graniczne, które na trwałe zmieniło strukturę nowoczesnej polityki.

Skutki pojawienia się liberalizmu jako zjawiska politycznego i społecznego

Liberalizm w sposób zasadniczy zmienił charakter i reguły prowadzenia debaty publicznej. Stworzył porządek polityczny, w którym nawet jednostka głęboko przekonana o słuszności własnych poglądów zmuszona jest (przynajmniej publicznie) traktować je z pewnym dystansem, uznając trwałą obecność stanowisk konkurencyjnych jako element nieusuwalny życia zbiorowego, jednocześnie nie wyciągając z własnego stanowiska wszystkich logicznych konsekwencji.

Zdaniem autora niniejszej pracy to właśnie nieutopijny charakter liberalnego projektu politycznego w długiej perspektywie czasowej decyduje o jego globalnym sukcesie oraz zdolności do przezwyciężania kolejnych kryzysów i napięć. Liberalizm wygrywa mimo wszystkich historycznych zawirowań właśnie dlatego, że nie postuluje utopii. Uznaje on bowiem nieusuwalność wad i ułomności ludzkiej natury oraz fakt, że nie istnieje możliwość stworzenia systemu politycznego wolnego od konfliktu, błędu i nadużyć.

Liberalny model polityczny, oparty na powszechnej debacie i instytucjonalnym zarządzaniu niezgodą, był pierwszym systemem w dziejach ludzkości, któremu na dużą skalę udało się trwale wprowadzić pluralizm światopoglądowy w ramach jednej wspólnoty politycznej. Z kolei sukcesy gospodarcze tego modelu pozostają niezaprzeczalne w skali ostatnich trzystu lat[47].

Warto ponadto zauważyć, nie wchodząc w moralną ocenę któregokolwiek ze stanowisk, że współczesna debata publiczna prowadzona w ramach demokracji świata rozwiniętego na tematy, takie jak kara śmierci czy aborcja, w istocie dotyczy konfliktów światopoglądowych o intensywności porównywalnej, a niekiedy nawet wyższej, niż spory ideowe toczone między zwolennikami różnych opcji religijnych w okresie

[46] *Battle of Valmy*, https://www.britannica.com/event/Battle-of-Valmy (data dostępu: 10.01.2026).
[47] E. Kwiatkowski, *Zarys dziejów gospodarczych świata*, Kraków 2023, s. 454–484.

reformacji[48], które przecież opierały się na tym samym Piśmie Świętym i tym samym Bogu. Gdyby strony tych sporów traktowały własne racje z taką samą śmiertelną konsekwencją i powagą jak uczestnicy konfliktów światopoglądowych epoki reformacji i wcześniejszych, powinny już dawno uznać współistnienie za niemożliwe i przystąpić do walki zbrojnej o całkowite zwycięstwo nad egzystencjalnym przeciwnikiem.

Mimo to nawet agresywny język używany przez zwolenników obu stron sporów nie przeradza się domyślnie w przemoc fizyczną[49]. Każda próba eskalacji konfliktu między grupami ideologicznymi w obrębie jednego suwerennego państwa traktowana jest jako naruszenie obiektywnego porządku obowiązującego w jego granicach, niezależnie od tego, czy poza nimi funkcjonują transnarodowe środowiska bądź międzynarodowe struktury ideologiczne popierające określone rozwiązania danego dylematu światopoglądowego. Państwo liberalne funkcjonuje tym samym jako samowystarczalne uniwersum moralne i prawne, które legitymizuje własne rozstrzygnięcia wyłącznie poprzez odniesienie do porządku wewnętrznego które samo ustanawia, a jej legitymodawcą jest ogół obywateli, czyli naród[50]. W tym sensie akt wyborczy narodu politycznego przejmuje w nowoczesnej demokracji rolę aktu normatywnej legitymizacji pochodzenia władzy, jakim w średniowiecznym porządku politycznym była łaska Boga udzielana monarsze.

Państwo narodowe i liberalne nowożytności jawią się więc, przy zastosowaniu metody analogii oraz genealogii pojęć, jaką proponuje autor niniejszej pracy, jako swoisty Kościół średniowieczny o granicach państwowych: organizm wprowadzający ład polityczny i prawny, który może, lecz dla swojej istoty wcale nie potrzebuje uznania mas nieprzynależących do niego, a więc jednostek niebędących jego obywatelami. Powszechnie obowiązujący porządek prawny znajduje swoją moralną legitymizację w akcie woli narodu, działając obiektywnie i wiążąc wszystkich ludzi pozostających pod jego jurysdykcją na zasadach analogicznych do tych, na jakich zasady wiary wiązały niegdyś wszystkich wiernych *christianitas*. Możliwość egzekwowania tych racji prawnych opiera się nadal ostatecznie na sile organizmu państwowego, jednak źródło jego umocowania przesuwa się z ośrodka uniwersalnego ku lokalnemu suwerenowi, który na własny użytek ustanawia ład prawny i polityczny, suwerenny w swoich granicach, na podobnych zasadach, na jakich średniowieczny Kościół i cesarstwo uznawały swoje roszczenia uniwersalistyczne.

W tym sensie ład polityczny nowożytnego państwa nie jest ani moralny, ani niemoralny w klasycznym rozumieniu tych pojęć, lecz raczej amoralny z perspektywy

[48] Zob. I. Pańków, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce: wokół debaty w sprawie projektu „Stop Aborcji"*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2019, nr 1(64), s. 239–255, analizująca spór aborcyjny jako zjawisko moralne i kulturowe charakterystyczne dla funkcjonowania demokracji liberalnej.

[49] F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*, Poznań 2012, s. 504–507, na których amerykański politolog analizuje rolę przemocy w reformach instytucjonalnych.

[50] M. Canovan, *Lud*, Warszawa 2008, s. 50–52, na których autorka podnosi, że system polityczny, nawet jednorazowo uznawszy zasadę suwerenności ludu jako źródło legitymizacji władzy, nie może się od niej wycofać, podobnie jak sam lud nie jest w stanie „obrazić się" na państwo jako projekt rozczarowujący, skoro to on pozostaje jego pierwotnym legitymatorem; w tej sytuacji jedyną dostępną drogą działania politycznego stają się próby przekonania opinii publicznej, że określona linia polityczna w większym stopniu realizuje ideę „rządu ludowego" niż jej konkurencyjne alternatywy.

jednostkowej. Jego podstawową funkcją nie jest rozstrzyganie sporów o dobro absolutne, lecz utrzymywanie wewnętrznego porządku prawnego jako wartości samej w sobie i istniejącej przez siebie i dla siebie.

Ernst Jünger, w późniejszym okresie jeden z czołowych przedstawicieli tzw. niemieckiej rewolucji konserwatywnej, na podstawie doświadczenia frontowego oraz późniejszej refleksji politycznej formułował obserwację na temat wad społeczeństwa autorytarnego. Zwracał uwagę, że bunt żołnierzy w okopach państw liberalnych nie prowadził wprost do destrukcji porządku politycznego, lecz dzięki istnieniu instytucji przedstawicielskich, mechanizmów odpowiedzialności władzy oraz przestrzeni dla artykulacji niezadowolenia mógł zostać wchłonięty przez system, paradoksalnie wzmacniając wysiłek zbrojny państwa. Odmiennie przedstawiała się sytuacja w przypadku cesarskich Niemiec, gdzie autorytarny charakter porządku politycznego sprawiał, że bunt w szeregach armii mógł być skierowany wyłącznie przeciwko własnemu państwu, prowadząc do jego wewnętrznego rozpadu, a nie do korekty prowadzonej polityki[51].

Przykład ten unaocznia, że poszanowanie praw jednostki i istnienie kanałów instytucjonalnej kontroli władzy nie stanowią oznaki słabości państwa ani jego „wycofania się" z realizacji interesów zbiorowych. Przeciwnie, w długiej perspektywie okazują się one jedną z najbardziej skutecznych, a zarazem najbardziej humanitarnych metod trwałego umacniania porządku politycznego. „Pokój liberalny" stał się więc dla nowoczesności tym, czym „Pokój Boży" był dla *christianitas*.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Arendt H., *Korzenie totalitaryzmów*, Warszawa 2012.

Berns L., *Thomas Hobbes*, [w:] L. Strauss, J. Cropsey (red.), *Historia filozofii politycznej*, Warszawa 2010.

Bradbury J., *Kapetyngowie. Królowie Francji 987–1328*, Kraków 2023.

Canovan M., *Lud*, Warszawa 2008.

Chaunu P., *Cywilizacja wieku oświecenia*, Warszawa 1989.

Chancellor E., *Historia spekulacji finansowych*, Warszawa 2001.

Chrząszcz B., *Bezkompromisowa ucieczka do dyktatury. Teologia polityczna Juana Donoso Cortésa*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2021, nr 37.

Coulton G.G., *Panorama średniowiecznej Anglii*, Warszawa 1963.

de Lara M.T., Baruque J.V., Ortiz A.D., *Historia Hiszpanii*, Kraków 2012.

Ferguson N., *Rynek i ratusz. O ukrytej sieci powiązań, która rządzi światem*, Warszawa 2020.

Fukuyama F., *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*, Poznań 2012.

[51] E. Junger, *Stalowe burze*, Warszawa 1999, s. 121–123, 148–160, 168–169.

Graeber D., *Dług. Pierwsze pięć tysięcy lat*, Warszawa 2018.
Graeber D., Wengrow D., *Narodziny wszystkiego. Nowa historia ludzkości*, Poznań 2022.
Grzybowski S., *Szpada pana admirała. Dzieje Hugenotów*, Warszawa 1961.
Kantorowicz E., *Fryderyk II 1194–1250*, Oświęcim 2022.
Kojève A., *Wstęp do wykładów o Heglu*, Warszawa 1999.
Król M., *Historia myśli politycznej. Od Machiavellego do czasów współczesnych*, Gdańsk 2003.
Kwiatkowski E., *Zarys dziejów gospodarczych świata*, Kraków 2023.
Le Goff J., *Sny średniowiecza*, „Teksty: teoria literatury, krytyka, interpretacja" 1973, nr 2(8).
Locke J., *List o tolerancji*, Warszawa 1963.
Manent P., *Intelektualna historia liberalizmu*, Warszawa 1990.
Maurras Ch., *Przyszłość inteligencji i inne pisma*, Dębogóra 2020.
Milewska M., *Hegel i Rewolucja Francuska*, „Edukacja Filozoficzna" 2007, nr 44.
Mosca G., *Historia doktryn politycznych*, Kraków 2022.
Pańków I., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce: wokół debaty w sprawie projektu „Stop Aborcji"*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2019, nr 1(64).
Parker G., *Kryzys i katastrofa: światowy kryzys XVII wieku*, „Przegląd Historyczny" 2010, t. 101, nr 3.
Popper K.R., *Nędza historycyzmu*, Warszawa 1989.
Russell B., *Dzieje filozofii Zachodu*, Warszawa 2020.
Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012.
Simms B., *Taniec mocarstw. Walka o dominację w Europie od XV do XXI wieku*, Poznań 2015.
Sombart W., *Żydzi i narodziny kapitalizmu*, Wrocław 2019.
Steinmetz G., *Najbogatszy człowiek wszechczasów. Jakub Fugger i jego epoka*, Warszawa 2018.
Święcicki Ł., *Leo Strauss o kryzysie naszych czasów*, „Political Dialogues" 2022, nr 33.
Todd J.M., *Marcin Luter*, Warszawa 1970.
Topolski J., *Historia Polski*, Poznań 2015.
Wagner M., *Historia nowożytna powszechna (1492–1789)*, Lublin 2010.
Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Warszawa 2011.
Wielomski A., *Imperium rationis. Państwo suwerenne w zachodniej myśli politycznej XVI i XVII stulecia*, Warszawa 2024.
Wielomski A., *Teokracja papieska. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników 1073–1378*, Warszawa 2023.
Wood M., *Chiny. Portret ludzi i cywilizacji*, Warszawa 2022.

Źródła internetowe

Battle of Valmy, https://www.britannica.com/event/Battle-of-Valmy.
David Hume, https://iep.utm.edu/hume/.
Polityka w średniowieczu i rewolucja nowożytności, https://www.youtube.com/results?search_query=rewolucja+nowo%C5%BCytno%C5%9Bci.

The peace of liberalism

Summary

The article presents liberalism as a historical response to religious wars and the inability to resolve ideological disputes through force. The author argues that liberalism is not primarily an ideology of freedom but a political mechanism that enables peaceful coexistence among people with different beliefs. Its success stems from reducing internal conflicts through debate, law, and institutions rather than violence.

Keywords: liberalism, sovereignty, religious wars, tolerance, modern state

DOI: 10.31648/kpp.12891

Ilona Marta Sebastiańska
Uniwersytet SWPS
ORCID: 0009-0003-5327-8858
imsebastianska@gmail.com

Kontraktowa alokacja ryzyka w stosunkach zobowiązaniowych. Rzecz o umowie o roboty budowlane jako instrumencie do alokacji ryzyka i odpowiedzialności w procesie realizacji inwestycji budowlanej

Alokacja (czy też rozłożenie ryzyka w umowach o roboty budowlane) stanowi elementarny czynnik determinujący zakres odpowiedzialności stron. Literatura przedmiotu dostarcza wiele funkcjonalnych definicji ryzyka. Zidentyfikowane i dostępne kategorie ontologiczne[1] wskazują na różnorodność perspektyw oraz aspektów uznanych za relewantne dla dziedziny, na potrzeby której dokonuje się definiowania. Jeśli zaś przyjąć, za definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN*, że ryzyko to możliwość, iż coś się nie uda, przedsięwzięcie, którego wynik jest niepewny, a niepewność ta związana jest z możliwością wystąpienia niepożądanych lub nieprzewidywalnych skutków w wyniku podjęcia określonej decyzji lub działania, przy czym skutki te mogą mieć charakter strat materialnych lub niematerialnych, to należałoby uznać, że ryzyko zakłada istnienie prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz potencjalnych konsekwencji, które mogą być negatywne (strata). Słownik jednak idzie dalej i w trzeciej definicji mówi bezpośrednio o ryzyku jako o „prawdopodobieństwie wystąpienia szkody obciążającej osobę poszkodowaną niezależnie od jej winy, jeśli umowa lub przepis prawny nie zobowiązały innej osoby do wyrównania szkody", a zatem nie ma w tej propozycji definicji wątpliwości co do tego, że te potencjalne konsekwencje będą negatywne, a nawet spowodują materialną szkodę[2].

[1] Zob. S. Gędek, *Definiowanie ryzyka*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2018, nr 513.
[2] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 1981, s. 155.

Alternatywnym źródłem definicji ryzyka, które zasługuje na uwagę, jest sektor ubezpieczeniowy. W literaturze przedmiotu Wanda Ronka-Chmielowiec prezentuje następujące przykładowe ujęcia tego pojęcia: 1) ryzyko jest szansą wystąpienia straty, 2) ryzyko jest możliwością wystąpienia straty, 3) ryzyko jest stanem, w którym istnieje możliwość straty, 4) ryzyko jest prawdopodobieństwem wyniku innego niż oczekiwany, 5) ryzyko jest dyspersją rezultatów rzeczywistych i oczekiwanych, 6) ryzyko oznacza przedmiot ubezpieczenia[3]. A zatem, inaczej niż w przypadku definicji słownikowej, ryzyko nie zawsze musi wiązać się z wystąpieniem szkody lub straty, a raczej ze stanem niepewności co do rezultatu.

W historii myśli ekonomicznej i ujęciu klasycznym, zaproponowanym przez Franka H. Knighta, ryzyko odróżnia się od niepewności tym, że dotyczy sytuacji, w których możliwe jest przypisanie prawdopodobieństw do różnych scenariuszy, podczas gdy niepewność *sensu stricto* odnosi się do sytuacji, w których takie przypisanie jest niemożliwe[4].

Analiza przedstawionych definicji prowadzi do konkluzji, że pojęcie ryzyka, zwłaszcza w ujęciu wypracowanym na gruncie sektora ubezpieczeniowego, nie może być utożsamiane wyłącznie z możliwością wystąpienia szkody. W literaturze przedmiotu eksponuje się bowiem jego wieloaspektowy charakter, obejmujący zarówno możliwość zaistnienia niekorzystnego zdarzenia, jak i probabilistyczne odchylenie wyniku od stanu oczekiwanego. Tym samym ryzyko należy postrzegać jako mierzalny stan niepewności co do przyszłego rezultatu, co znajduje potwierdzenie w klasycznej koncepcji Franka H. Knighta.

W konsekwencji ryzyko, odróżnione od niepewności *sensu stricto*, w której brak jest możliwości probabilistycznej oceny zdarzeń, stanowi kategorię o charakterze obiektywnie kwantyfikowalnym, a jego istota tkwi w mierzalnej niepewności, a nie w samej możliwości poniesienia straty.

Patrząc na zagadnienie ryzyka z punktu widzenia etymologii, widzimy, że pochodzenie terminu „ryzyko" nie zostało jednoznacznie ustalone, pomimo jego występowania w różnych językach europejskich, takich jak angielski (*risk*), francuski (*risqué*) oraz włoski (*rischio* lub archaiczne *rischis*). Źródłosłów łaciński, wskazujący na słowo *resecum* oznaczające 'niebezpieczeństwo' bądź 'skałę', może stanowić przesłankę do rekonstrukcji semantycznej genezy tego pojęcia. Niemniej jednak ujęcie konceptualne obecne w języku chińskim, wyrażone poprzez zwrot *wej-ji*, zbudowany z dwóch pojęć symbolizujących odpowiednio 'szansę' oraz 'zagrożenie', wydaje się lepiej oddawać wieloaspektowy charakter ryzyka. Pojęcie to, analizowane z perspektywy nauk prawnych oraz ekonomicznych, przyjmuje obecnie dualistyczne ujęcie, tj. jako możliwość osiągnięcia korzyści, jak również równoczesne prawdopodobieństwo poniesienia straty[5]. W kontekście realizacji inwestycji budowlanych dominuje jednak interpretacja akcen-

[3] W. Ronka-Chmielowiec, *Ubezpieczenia*, Warszawa 2016, s. 13.
[4] F.H. Knight, *Risk, uncertainty, and profit*, Boston 1921, s. 233.
[5] N.G. Bunni, *The FIDIC forms of contract*, Oxford 2005, s. 94.

tująca negatywny wymiar tego terminu, utożsamiany głównie z zagrożeniem lub potencjalnym dodatkowym i nieprzewidzianym kosztem lub opóźnieniem.

Nie ulega wątpliwości, że dla potrzeb empirycznych teoretyczne zdefiniowanie pojęcia ma znaczenie kluczowe. Przesłanka utylitarna nabiera doniosłości w kontekście wieloznaczności samego terminu. Jednakże w tym artykule bardziej niż na poznawczych charakterystykach konceptu autorka skupia się na jego funkcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem jego użycia w szeroko rozumianym prawie kontraktowym, a konkretniej w umowach o roboty budowlane.

W polskim systemie prawa cywilnego pojęcie ryzyka, choć niewątpliwie odgrywa istotną rolę w kontekście odpowiedzialności deliktowej oraz kontraktowej, nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Mimo braku formalnej definicji jego obecność i funkcjonalne znaczenie ujawniają się w ramach konstrukcji odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, uznawanej za jedną z trzech fundamentalnych podstaw przypisania odpowiedzialności cywilnej, obok zasady winy i zasady słuszności. Koncepcja odpowiedzialności na zasadzie ryzyka oparta jest na założeniu, że niektóre podmioty, ze względu na rodzaj prowadzonej działalności lub powiązaną możliwością wygenerowania wzmożonego niebezpieczeństwa wyrządzenia szkody (np. posiadanie zwierząt, prowadzenie przedsiębiorstwa wprawianego w ruch siłami przyrody itd.), ponoszą odpowiedzialność niezależnie od wystąpienia winy. W tym ujęciu ryzyko staje się nie tylko kategorią aksjologiczną, ale również instrumentem redystrybucji ciężarów odpowiedzialności w celu ochrony poszkodowanego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie i literaturze przedmiotu[6]. W ramach umów o roboty budowlane mechanizmy podziału odpowiedzialności kontraktowej są kształtowane przez strony w oparciu o tzw. zasadę swobody umów oraz przepisów kodeksu cywilnego w kontekście możliwości jej ograniczania. W praktyce oznacza to, że strony mogą w sposób dowolny, lecz zawsze mieszczący się w granicach przepisów prawa, natury stosunku zobowiązaniowego oraz zasad współżycia społecznego, określać alokację ryzyk związanych z realizacją inwestycji budowlanej. W konsekwencji struktura kontraktu może odzwierciedlać nie tylko techniczne czy organizacyjne uwarunkowania projektu, lecz również newralgiczne podejście do redystrybucji ryzyka w celu zarządzania kosztami oraz ograniczenia potencjalnych sporów.

W niniejszym opracowaniu przy analizie przypisywania ryzyka posłużono się koncepcją Franka H. Knighta jako ramą teoretyczną, pozwalającą odróżnić ryzyko od niepewności poprzez odpowiednią klasyfikację scenariuszy. Tak dokonana kwalifikacja umożliwia nadanie scenariuszom wartości ekonomicznej, co jest kluczowe dla rozstrzygnięcia alokacji ryzyka. W pozostałym zakresie przez „ryzyko" autorka rozumie możliwość niepowodzenia, które może prowadzić do powstania negatywnych konsekwencji, niekoniecznie mierzalnych, zgodnie z zacytowaną wcześniej definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN*. Zróżnicowanie projektów budowlanych czy infrastrukturalnych (w wąskim rozumieniu słowa projekt, tj. jako emanacja umowy o roboty budowlane)

[6] Zob. M. Moska, *Odpowiedzialność deliktowa za stwarzanie szczególnego niebezpieczeństwa dla otoczenia w XXI wieku a społeczne poczucie sprawiedliwości*, „Palestra" 2025, nr 1.

jest niebagatelne, czego potwierdzeniem jest autonomiczny charakter każdego projektu w ramach jego uwarunkowań kontekstowych, interesariuszy, celów oraz ograniczeń, w konsekwencji czego nie istnieje uniwersalne podejście, jak traktować, rozdzielać czy wreszcie zabezpieczać wielowymiarowość ryzyka związanego z ich realizacją.

W dalszej kolejności celowe jest skonfrontowanie powyższych ustaleń z regulacją i funkcjonowaniem umów o roboty budowlane. Każdy proces inwestycyjno-budowlany, jak również towarzysząca mu umowa o jego realizację, nierozerwalnie wiążą się z koniecznością uprzedniej identyfikacji oraz założenia wystąpienia różnorodności aspektów ryzyka, które może ujawniać się w wielu, często trudnych do przewidzenia, obszarach technicznych, prawnych, organizacyjnych czy finansowych. Przyjęcie przez jedną ze stron umowy odpowiedzialności za ziszczenie się zdarzenia o charakterze niepewnym, które może skutkować negatywnymi konsekwencjami, stanowi immanentny element każdego przedsięwzięcia budowlanego.

Na tym etapie niniejszych rozważań postawiona zostaje teza, że skuteczna realizacja oraz pomyślne zakończenie inwestycji pozostają w ścisłej korelacji z jakością konstrukcji umowy, w szczególności zaś ze sposobem precyzyjnego, świadomego i jednoznacznego uregulowania zakresu odpowiedzialności stron[7].

W ramach rozważań nad konstrukcją odpowiedzialności cywilnej nieodzowne jest odniesienie się do pojęcia szkody, stanowiącego jeden z podstawowych elementów warunkujących powstanie roszczenia odszkodowawczego. Mimo jego koronnego znaczenia ustawodawca nie zdecydował się na jednoznaczne zdefiniowanie „szkody" w przepisach Kodeksu cywilnego. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze utrwaliło się jednak stanowisko, zgodnie z którym przez szkodę należy rozumieć wszelkiego rodzaju uszczerbek, pomniejszenie wartości lub trwałą utratę dóbr, odnoszące się do sfery majątkowej bądź niemajątkowej podmiotu poszkodowanego[8]. Tak ujęta definicja funkcjonalna pozwala na adaptacyjne stosowanie norm prawnych do zróżnicowanych stanów faktycznych, przy jednoczesnym zachowaniu zasady kompensacyjnej odpowiedzialności cywilnej.

W nawiązaniu do sformułowanej tezy warto również przedstawić, być może nieoczywisty na gruncie dotychczasowej praktyki pogląd, zgodnie z którym proces kontraktowania przedsięwzięcia budowlanego nie musi cechować się nadmiernym stopniem skomplikowania ani uciążliwości (choć z istoty rzeczy wymaga zazwyczaj znaczącego nakładu uwagi i precyzji), o ile strony umowy dysponują odpowiednim poziomem świadomości oraz zrozumienia mechanizmów rozkładu ryzyka zawartych w jej postanowieniach (ang. *risk allocation*) przy jednoczesnym realnym zabezpieczeniu środków na ograniczanie ich skutków[9]. Koncepcja sprawiedliwej alokacji ryzyka została szczegółowo przedstawiona przez Naela Bunniego (o czym szerzej w końcowej części artykułu).

---

[7] Pisze o tym pośrednio W.J. Katner, *Pojęcie umowy nienazwanej; umowa nazwana a nienazwana, przesłanki, cechy*, [w:] W.J. Katner (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 9, Warszawa 2023, s. 8.

[8] Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–449[10]*, Warszawa 2020, s. 1206.

[9] N.G. Bunni, *Risk and insurance in construction*, Londyn 2013, s. 45.

Unia Europejska, poprzez rozporządzenie w sprawie projektowania i zarządzania pracami budowlanymi z 1994 r.[10], wymaga przeprowadzania oceny ryzyka planowanych prac oraz podejmowania odpowiednich działań w celu skutecznego zarządzania istotnymi zagrożeniami, w tym ich odpowiedniemu przypisaniu. Także koncepcja podziału ryzyka, będąca przedmiotem niniejszych rozważań, jest od wielu lat zakorzeniona w praktyce kontraktowej na rynkach międzynarodowych[11], jednak stanowi wciąż względnie nowe zjawisko w krajowym otoczeniu prawno-budowlanym. W realiach polskiego rynku zauważalna jest jednak tendencja do skupiania uwagi stron kontraktu przede wszystkim na takich elementach umowy, jak wysokość zaliczki, forma i sposób kalkulacji wynagrodzenia czy też terminy realizacji inwestycji. Wydaje się, że dominuje przy tym założenie, zgodnie z którym wykonawca, jako podmiot zajmujący się wykonawstwem w sposób profesjonalny, niejako samoczynnie przejmuje na siebie całość ryzyka oraz odpowiedzialności za zdarzenia występujące w toku realizacji przedsięwzięcia budowlanego, w szczególności zaś za te, które potencjalnie mogą oddziaływać negatywnie na jego przebieg[12].

Polski system prawny oraz jego instytucje zostały ukształtowane w taki sposób, że w przypadku zawierania umów cywilnoprawnych wystarczające jest określenie ich istotnych elementów (*essentialia negotii*), takich jak strony, przedmiot świadczenia, termin realizacji oraz wynagrodzenie. Pozostałe kwestie, w mniejszym lub większym zakresie, znajdują swoje uregulowanie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa lub w utrwalonym orzecznictwie, co zwalnia strony z konieczności przewidywania i opisywania każdej potencjalnej okoliczności w treści umowy. Należy jednak podkreślić, że jest to pewne uproszczenie, gdyż w praktyce niezbędne jest ujęcie w umowie elementów, takich jak obowiązki w zakresie dostarczenia dokumentacji projektowej, realizacji prac zgodnie z zasadami sztuki budowlanej czy też wybór właściwości sądu etc.

Warto zauważyć, że analiza umów budowlanych zawieranych w Polsce w latach 90. ubiegłego wieku oraz na początku XXI w., a więc przed upowszechnieniem tzw. standardów zachodnich, wskazuje na to, że dokumenty te były znacznie bardziej lakoniczne, często ograniczając się do kilku stron[13]. W aktualnej praktyce kontraktowej, w szczególności na rynkach międzynarodowych, treść umów budowlanych charakteryzuje się znacznym stopniem rozbudowania redakcyjnego, czego wyrazem jest ich objętość nierzadko sięgająca kilkudziesięciu stron. Zjawisko to wynika przede wszystkim z ewolucji podejścia do alokacji ryzyka oraz odpowiedzialności kontraktowej stron, skutkującej koniecznością

[10] Dyrektywa Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (Dz.U. UE L z 1992 r., Nr 245, s. 6).

[11] N.G. Bunni, *The FIDIC forms...*, s. 293; J. Piliszek, *Ryzyko w przedsięwzięciach inwestycyjno-budowlanych*, https://sidir.pl/biuletyn-konsultant-artykul/ryzyko-przedsiewzieciach-inwestycyjno-budowlanych/ (data dostępu: 18.07.2025).

[12] Wyrok SO w Warszawie z 10 czerwca 2013 r., sygn. akt XXV C 622/11; wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII AGa 462/19; wyrok SO w Warszawie z 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt XXV C 1227/12.

[13] K. Konieczny, *Umowa o roboty budowlane w obrocie międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 15–17.

jednoznacznego określenia, któremu z podmiotów przypisuje się odpowiedzialność za skutki wystąpienia zdarzeń zakłócających prawidłowy przebieg procesu inwestycyjnego.

Nieuchronnie, pod wpływem międzyrządowych praktyk, również w Polsce, wspólnie z kodeksowymi regulacjami podmioty będące stronami umów budowlanych coraz częściej dążą do szczegółowego ukształtowania wzajemnych relacji kontraktowych. Dotyczy to w szczególności precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności, co nie pozostaje w sprzeczności z zasadą swobody umów oraz możliwością rozszerzenia odpowiedzialności kontraktowej dłużnika poza standardową odpowiedzialność opartą na winie (*vide*: art. 473 Kodeksu cywilnego).

Tradycyjne podejście w polskim porządku prawnym zakładało, że w przypadku wystąpienia zdarzenia, którego strony nie przewidziały przy zawieraniu umowy, a które w sposób nadzwyczajny wpływa na stosunki umowne, stronom przysługuje roszczenie o zmianę treści umowy[14]. W praktyce najczęściej oznacza to możliwość żądania (w drodze postępowania sądowego) podwyższenia wynagrodzenia lub wydłużenia terminu realizacji świadczenia, choć przepisy dopuszczają również możliwość rozwiązania umowy. Taka zmiana dotycząca świadczenia lub samego ustania stosunku według przepisów wymaga wyroku sądowego.

Podstawę prawną dla takiego roszczenia stanowi art. 357^1 Kodeksu cywilnego, znany jako klauzula *rebus sic stantibus*. W ciągu ostatnich dwóch dekad sądy rozpatrywały liczne sprawy, w których wykonawcy powoływali się na tę instytucję prawną. W toku postępowania sądowego analizie podlega zgodność roszczenia z przesłankami ustawowymi, tj. nadzwyczajność zmiany stosunków, nadmierna trudność w spełnieniu świadczenia lub groźba poniesienia rażącej straty, istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą stosunków a trudnościami w realizacji świadczenia, brak możliwości przewidzenia wpływu tych zmian przez strony w chwili zawierania umowy.

Odwołanie się wyłącznie do ustawowego instrumentu ochrony interesów stron umowy, jakim jest klauzula *rebus sic stantibus*, skutkuje przeniesieniem ciężaru rozstrzygnięcia o zasadności roszczenia na sąd orzekający. W praktyce oznacza to, że to sąd dokonuje oceny spełnienia przesłanek przewidzianych ustawowo, co ze względu na występujące w judykaturze rozbieżności interpretacyjne może prowadzić do rezultatów trudnych do przewidzenia. Należy jednak podkreślić, że każda analiza danego przypadku winna być przeprowadzana z uwzględnieniem zasady *pacta sunt servanda*, stanowiącej fundamentalną normę prawa zobowiązań oraz wyraz trwałości i pewności stosunków kontraktowych. W niniejszym opracowaniu ograniczono się jedynie do zasygnalizowania istotnych kwestii związanych z praktyką stosowania art. 357^1 Kodeksu cywilnego.

W ramach standardów międzynarodowych w sektorze budowlanym podejście do kształtowania stosunków umownych oraz alokacji ryzyka przybiera odmienną formę niż w tradycji kontynentalnej. Powszechne jest szczegółowe uregulowanie w treści umowy potencjalnych zdarzeń mogących wpłynąć na realizację zobowiązań, wraz z przypisaniem

[14] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.). Zob. art. 357^1 Kodeksu cywilnego, tzw. klauzula *rebus sic stantibus*.

odpowiedzialności poszczególnym stronom oraz określeniem uprawnień do żądania przedłużenia terminu realizacji lub pokrycia dodatkowych kosztów[15]; znajdziemy je w większości najczęściej stosowanych wzorów: FIDIC, JCT, NEC3 czy NEC4.

Typowymi przykładami takich klauzul są m.in.: zmiana przepisów prawa po zawarciu umowy (*change in law*), wystąpienie siły wyższej (*force majeure event*), opóźnienia wynikające z działania organów administracji państwowej (*delays caused by authorities*), niekorzystne warunki atmosferyczne (*adverse weather conditions*) czy mechanizmy waloryzacji wynagrodzenia (*price indexation*).

Warto podkreślić, że wzorce umowne, takie jak FIDIC, JCT czy NEC4, zostały opracowane w oparciu o praktykę wywodzącą się z systemów *common law*, choć obecnie znajdują zastosowanie również w jurysdykcjach opartych na tradycji prawa kontynentalnego. Intencją twórców tych standardów było zapewnienie zrównoważonego podziału ryzyka między stronami *equitable allocation of risk*, umożliwiającego każdej z nich oszacowanie kosztów związanych z ryzykiem, które na niej spoczywa[16].

Zrównoważony kontrakt to taki, który w sposób proporcjonalny przypisuje ryzyko obu stronom. W praktyce jednak często dochodzi do sytuacji, w której zamawiający/inwestor, przekazując wykonawcy dokumentację projektową, zakłada, że profesjonalny wykonawca poniesie odpowiedzialność nie tylko za prawidłową realizację przedmiotu umowy oraz skutki nieprzewidywalnych zdarzeń (takich jak zmiana prawa czy zdarzenia losowe), ale również za ewentualne błędy zawarte w przekazanej dokumentacji.

Do kategorii zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym, pozostających poza kontrolą stron umowy oraz niemożliwych do przewidzenia z należytą starannością na etapie jej zawierania, zaliczyć należy również występowanie ekstremalnych zjawisk atmosferycznych, ujawnienie nieoczekiwanych przeszkód gruntowych, zmiany w kosztorysach czy harmonogramach wykonawczych, zmiany w dokumentacji projektowej, trudności natury finansowej, użycie materiałów budowlanych o cechach nieodpowiednich dla danego przedsięwzięcia, a także inne, tożsame w skutkach zdarzenia zakłócające prawidłowy tok realizacji inwestycji.

Podobnie ryzyka identyfikuje się w zakresie planowania, organizacji i harmonogramowania robót budowlanych. W sytuacji braku precyzyjnego określenia w umowie zakresu odpowiedzialności stron w odniesieniu do wskazanych wcześniej okoliczności, ewentualne spory w tym zakresie będą wymagały rozstrzygnięcia na drodze sądowej. Należy przy tym zauważyć, że z uwagi na zmienność oraz niejednolitość linii orzeczniczej, wynik postępowania sądowego może pozostawać trudny do przewidzenia, co w istotny sposób wpływa na ocenę ryzyka kontraktowego.

Mimo że co do zasady zamawiający/inwestor pełni funkcję podmiotu zlecającego wykonanie robót, zaś wykonawca zobowiązuje się do ich realizacji, przypisanie

[15] R. Malujda, *Zabezpieczenia ryzyk w międzynarodowych umowach handlowych – wprowadzenie*, https://malujda.pl/pl/zabezpieczenia-ryzyk-w-miedzynarodowych-umowach-handlowych-opis-ryzyk/ (data dostępu: 18.07.2025)

[16] *FIDIC Conditions of Contract for Construction*, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, Lausanne 1999, s. 2.

odpowiedzialności za konkretne ryzyko oraz obowiązki, w szczególności te wynikające ze zdarzeń losowych lub nieprawidłowości projektowych, wymaga każdorazowo niebudzącego wątpliwości i wyczerpującego uregulowania w postanowieniach umowy, z uwzględnieniem specyfiki danego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Zasadne wydaje się podzielenie krytycznej oceny obowiązującej w Polsce praktyki kontraktowej, w szczególności w zakresie realizacji inwestycji budowlanych finansowanych ze środków publicznych. Tutaj dominującym modelem jest ten, w którym wykonawca otrzymuje uprzednio opracowany jednostronnie przez zamawiającego wzorzec umowy, nieprzewidujący żadnej możliwości negocjacji. Tego rodzaju schemat kontraktowania skutkuje w praktyce nieproporcjonalną alokacją ryzyka, która nie odzwierciedla rzeczywistego wpływu stron na poszczególne zdarzenia mogące wystąpić w toku realizacji inwestycji, a w konsekwencji determinując rezultat finansowy wykonawcy[17].

Nie można pominąć faktu, że paradygmat kontraktowania się zmienia i można zauważyć postępującą ewolucję w zakresie dopuszczalności modyfikacji uprzednio przedstawionych wzorców umownych. Coraz większa liczba zamawiających/inwestorów wykazuje skłonność do ich dostosowywania, co może świadczyć o rosnącej świadomości konieczności elastycznego kształtowania warunków współpracy z wykonawcami. Zjawisko to, mimo że odnotowywane, nadal nosi cechy incydentalności i nie może być traktowane jako powszechnie obowiązujący standard rynkowy. W rezultacie to podmiot zamawiający, dysponujący dominującą pozycją negocjacyjną, *de facto* determinuje strukturę kontraktową, w tym również zasady alokacji ryzyka oraz mechanizmy jego redystrybucji.

Mimo że z punktu widzenia zamawiającego/inwestora uzasadnione i zrozumiałe może być dążenie do maksymalnego ograniczenia własnej ekspozycji na ryzyko poprzez jego przesunięcie na wykonawcę, podejście takie winno być równoważone świadomością potencjalnych konsekwencji negatywnych, zarówno w kontekście powodzenia danego przedsięwzięcia inwestycyjnego, jak i stabilności rynku wykonawczego w sektorze budownictwa. Niewłaściwa alokacja ryzyka, rozumiana jako przeniesienie odpowiedzialności na podmiot wykonawczy, może skutkować opóźnieniami realizacyjnymi, nieefektywnym gospodarowaniem zasobami, a także eskalacją sporów arbitrażowych i sądowych. W ujęciu szerokim analizowane zjawisko skutkuje zwiększeniem kosztów realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych, co przekłada się na intensyfikację obciążeń budżetowych po stronie podmiotów zamawiających. Jednocześnie obserwuje się osłabienie pozycji konkurencyjnej wykonawców uczestniczących w rynku zamówień publicznych. W skrajnych przypadkach taka praktyka może prowadzić do utraty płynności finansowej, a nawet upadłości przedsiębiorstw wykonawczych.

Postulat uczciwego i sprawiedliwego podziału ryzyka związanego z realizacją inwestycji (np. *Fidic Golden Principles*) stanowi wspólne stanowisko organizacji branżowych oraz stowarzyszeń zawodowych. W związku z tym rynek podejmuje działania zmierzające do wypracowania zasad, którymi strony umowy powinny kierować się przy alokacji

[17] Wyrok SN z 23 października 2024 r., sygn. akt II CSKP 679/24.

ryzyka kontraktowego[18]. Poniżej przedstawiono cztery wskazane przez Naela Bunniego podstawowe zasady, które strony powinny rozważyć, aby postulat uczciwości i sprawiedliwości został zachowany:

— która ze stron może najlepiej kontrolować wystąpienie ryzyka i jego konsekwencje;
— która ze stron może przewidzieć ryzyko;
— która ze stron może w najlepszy sposób ponieść ryzyko;
— która ze stron najbardziej ucierpi, jeśli ryzyko się zmaterializuje.

Zasady te są spójne i w sposób teoretyczny mogłyby stać się cennymi wskazówkami do tego, aby układać stosunek umowny w sposób partnerski, jednak ich wdrożenie może oznaczać skierowanie większości ryzyka na wykonawcę. Przeniesienie większości ryzyka na wykonawcę oznacza, że albo musi on zabezpieczyć się przed jego wystąpieniem, albo dodać do ceny kontraktowej środki na ewentualność jego wystąpienia. Oba scenariusze w sposób bezpośredni wpływają na wysokość oferty, sprawiając, że wykonawcy niewliczający do swojej kalkulacji wyceny ryzyka wygrywają, a zamawiający/inwestorzy godzący się na podpisanie takich umów, muszą liczyć się z innym ryzykiem, z ryzykiem nieprofesjonalnego podwykonawcy, zwiększoną ewentualnością wystąpienia sporu sądowego oraz nieprzyjaznymi relacjami w przypadku wystąpienia sytuacji powodujących zwiększenie kosztu po stronie wykonawcy.

Uzasadnione jest zatem przyjęcie założenia, że strony przystępujące do negocjacji kontraktowych powinny w sposób jednoznaczny i przejrzysty identyfikować oraz omawiać wszelkie potencjalne zdarzenia, które mogą wywołać negatywne skutki dla prawidłowej realizacji umowy. W tym kontekście konieczne staje się sprawiedliwe i proporcjonalne przypisanie ryzyka, uwzględniające zarówno jego możliwą wycenę w ramach składanej oferty, jak i sytuację, w której zamawiający lub inwestor świadomie akceptuje konsekwencje wynikające z danego ryzyka, rezygnując z jego przeniesienia na wykonawcę. Takie podejście sprzyja zachowaniu równowagi interesów stron oraz zwiększa transparentność procesu negocjacyjnego. Istotną korzyścią jest również minimalizacja prawdopodobieństwa powstania sporów interpretacyjnych w toku realizacji projektu. Bez wątpienia wykluczanie zagadnień dotyczących alokacji ryzyka, zarówno w zamówieniach publicznych, jak i prywatnych, z obszaru negocjacji kontraktowych pozostaje zjawiskiem powszechnym. Niemniej jednak takie podejście generuje ryzyko błędnej interpretacji uwarunkowań realizacyjnych projektów budowlanych przez obie strony, mimo że chwili zawierania umowy często towarzyszy poczucie wzajemnego zadowolenia i optymizmu.

W konsekwencji ponownie należy podkreślić zasadność tezy sformułowanej uprzednio, mianowicie, że efektywna realizacja i pomyślne zakończenie projektu budowlanego w znacznej mierze uzależnione są od jakościowo skonstruowanej umowy, w której w sposób jednoznaczny i świadomy określono zakres oraz podział odpowiedzialności, z naciskiem na aspekt świadomego ujęcia tych kwestii.

[18] Tak na stronach: FIDIC: https://fidic.org/books/fidic-golden-principles-2019 (data dostępu: 15.07.2025) oraz SIDIR: https://sidir.pl/zlote-zasady-fidic/ (data dostępu: 15.07.2025).

Jednak w praktyce model ten pozostaje wciąż w dużym stopniu postulatem teoretycznym. Aktualnie obserwowana rzeczywistość kontraktowa odbiega od wzorca optymalnego, co potwierdza skala sporów sądowych między wykonawcami a zamawiającymi/inwestorami, i ta właśnie skala poświadcza, że do ideału jest jeszcze daleko, a miarą tej odległości jest liczba sporów sądowych między wykonawcami a zamawiającymi/inwestorami. Niepomyślnie dla wykonawców realizacja projektów zamiast być emanacją biznesu, wciąż przypomina rozgrywkę hazardową.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Dyrektywa Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (Dz.U. UE L z 1992 r., Nr 245, s. 6).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII AGa 462/19.

Wyrok SN z 23 października 2024 r., sygn. akt II CSKP 679/24.

Wyrok SO w Warszawie z 10 czerwca 2013 r., sygn. akt XXV C 622/11.

Wyrok SO w Warszawie z 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt XXV C 1227/12.

Literatura

Bunni N.G., *Risk and insurance in construction*, Londyn 2013.

Bunni N.G., *The FIDIC forms of contract*, Oxford 2005.

FIDIC Conditions of Contract for Construction, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, Lausanne 1999.

Gędek S., *Definiowanie ryzyka*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2018, nr 513.

Katner W.J., *Pojęcie umowy nienazwanej; umowa nazwana a nienazwana, przesłanki, cechy*, [w:] W.J. Katner (red.), *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 9, Warszawa 2023.

Knight F.H., *Risk, uncertainty, and profit*, Boston 1921.

Konieczny K., *Umowa o roboty budowlane w obrocie międzynarodowym*, Warszawa 2012.

Moska M., *Odpowiedzialność deliktowa za stwarzanie szczególnego niebezpieczeństwa dla otoczenia w XXI wieku a społeczne poczucie sprawiedliwości*, „Palestra" 2025, nr 1.

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–449*[10], Warszawa 2020.

Ronka-Chmielowiec W., *Ubezpieczenia*, Warszawa 2016.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 1981.

Źródła internetowe

FIDIC, https://fidic.org/books/fidic-golden-principles-2019.

Malujda R., *Zabezpieczenia ryzyk w międzynarodowych umowach handlowych – wprowadzenie*, https://malujda.pl/pl/zabezpieczenia-ryzyk-w-miedzynarodowych-umowach-handlowych-opis-ryzyk/.

Piliszek J., *Ryzyko w przedsięwzięciach inwestycyjno-budowlanych*, https://sidir.pl/biuletyn-konsultant-artykul/ryzyko-przedsiewzieciach-inwestycyjno-budowlanych/.

SIDIR, https://sidir.pl/zlote-zasady-fidic/.

Contractual risk allocation in commitments, i.e. on construction contracts as an instrument for allocating risk and liabilities in the process of executing construction projects

Summary

Within the framework of construction contracts, risk emerges as a functional category, and its allocation between the contracting parties directly influences the efficiency of project execution, the incidence of disputes, and the stability of commercial relationships. The point of departure for the analysis is a multifaceted conceptualization of risk, encompassing both classical theoretical contexts and contemporary approaches rooted in contractual practice. The author highlights the absence of a clear legal definition of risk in the Polish legal system, emphasizing its functional significance in the context of contractual and tort liability. It is argued that the successful implementation of a construction project is contingent upon the quality of the contract, particularly the precise delineation of the parties' responsibilities.

The article reviews contractual practices in Poland and on international markets, with particular attention to the FIDIC, NEC4, and JCT standards. The author critically assesses the prevailing domestic practice of unilaterally imposing contract templates by employers, which often results in a disproportionate transfer of risk to contractors without adequate financial compensation.

In conclusion, the article underscores the importance of a conscious, equitable, and transparent approach to risk allocation, advocating for a reconsideration of the principles formulated by Nael Bunni. The study contributes to the ongoing discourse on the need for an evolution of local contracting practices toward a more balanced and partnership-oriented model of cooperation in the construction sector.

Keywords: construction contracts, risk allocation, responsibility, dispute, arbitration

DOI: 10.31648/kpp.12452

Jakub Wiktor Żurawlew
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0009-0005-4013-5852
jakub.zurawlew@student.uwm.edu.pl

Ustalenie nieistnienia uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy jako środek ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych

Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza powództwa o ustalenie nieistnienia uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy oraz „zarzutu nieistnienia[1]" tego rodzaju uchwały jako środków ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. Za punkt wyjścia do rozważań prawnych przyjęto próbę oceny, czy ustalenie przez sąd nieistnienia uchwały może stanowić skuteczny środek ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. Celem niniejszego artykułu jest również wskazanie relacji powództwa o ustalenie nieistnienia uchwały i „zarzutu nieistnienia" uchwały do środków zaskarżenia uchwał walnego zgromadzenia, a także określenie jego znaczenia w systemie ochrony praw mniejszości. Tak określony zakres przedmiotowy oraz przyjęty cel artykułu uzasadniały sformułowanie kilku pytań badawczych, których analiza została przedstawiona w treści poszczególnych części artykułu.

W pierwszej części artykułu dokonano analizy wybranych aspektów problematyki ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. W jej ramach przedstawiono w szczególności: a) pojęcie akcjonariuszy mniejszościowych oraz praw mniejszości, b) ocenę skuteczności wybranych mechanizmów ochronnych w zakresie zabezpieczenia praw mniejszości, dokonaną przez wybranych przedstawicieli doktryny. Istnieją wątpliwości, czy obowiązujące regulacje zapewniają wystarczający poziom prawnej ochrony interesów akcjonariuszy, reprezentujących mniejszościową część kapitału zakładowego. Wspomniane

[1] Przez pojęcie „zarzut nieistnienia uchwały" rozumie się procesowy zarzut materialnoprawny, którego istotę stanowi powołanie się na nieistnienie danej uchwały organu spółki. Pojęcie to nie posiada jednak definicji legalnej.

zagadnienia nie są nowe i na ich temat wielokrotnie wypowiadali się zarówno przedstawiciele doktryny, jak i judykatury[2]. Zaprezentowanie stanowisk odnoszących się do skuteczności środków ochrony praw mniejszości wymaga choćby podstawowej analizy siatki pojęciowej i przyjęcia określonego zakresu znaczeniowego jej poszczególnych elementów. Analizując poglądy dotyczące pojęcia praw mniejszości i zakresu uprawnień, służących ich ochronie, wyróżnić można zarówno szerokie[3], jak i wąskie[4] rozumienie tych pojęć. Co do skuteczności i funkcjonalności instytucji prawa służących ochronie praw mniejszości w spółkach kapitałowych, w literaturze przedmiotu niejednokrotnie obserwowano ich niewystarczalność czy też „nadmierną sztywność"[5].

Rozważania prawne, poczynione w części drugiej, mają na celu analizę użyteczności powództwa o ustalenie nieistnienia uchwały bądź zarzutu jej nieistnienia w świetle innych „mechanizmów ochronnych", standardowo zaliczanych do systemu ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. W pierwszej kolejności przeprowadzono przegląd stanowisk doktryny, odnoszących się do zagadnień prawnych związanych z problematyką uchwał nieistniejących. Przedstawiono najistotniejsze poglądy, poruszające zagadnienie dopuszczalności wyodrębnienia kategorii prawnej uchwał nieistniejących, z uwzględnieniem rozróżnienia między stanem nieistnienia uchwały a poszczególnymi postaciami jej wadliwości. Problematyka uchwał nieistniejących, mimo licznych analiz poczynionych w literaturze przedmiotu, nie została w pełni wyjaśniona. W piśmiennictwie wyróżnia się dwie zasadnicze grupy stanowisk odnoszących się do omawianego zagadnienia. Pierwsza z nich skupia poglądy negujące istnienie uchwał nieistniejących w polskim prawie handlowym[6], druga natomiast skupia poglądy dopuszczające możliwość ustalenia nieistnienia

[2] Zob. np. J.J. Zięty, *Czy ochrona praw mniejszości w spółkach kapitałowych jest wystarczająca?*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 10, s. 45 i przywołana tam literatura.

[3] Zob. np. M. Tarska, *Charakter* praw wspólników mniejszościowych w *spółkach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9, s. 4–10 i przywołana tam literatura; M. Pyka, M. Zięba, *Zasada ochrony praw wspólników mniejszościowych w spółce kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2013, nr 2, s. 52–56; J.J. Zięty, *Ochrona akcjonariuszy mniejszościowych w prywatnej spółce zależnej*, Olsztyn 2011, s. 72. Zob. też: W. Wyrzykowski, M. Żaba, *Ochrona praw wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych w kodeksie spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9, s. 43 i przywołani tam: T. Komosa, J. Modrzejewski, *Sposoby ochrony mniejszości w spółkach kapitałowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1991, nr 11–12, s. 205–206; A.W. Wiśniewski, *Zakres władzy większości w spółkach kapitałowych. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 20.08.1996 r., III CZP 67/96*, „Glosa" 1997, nr 7, s. 20.

[4] Zob. W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 43 i przywołani tam m.in.: O. Lipińska, *Ochrona spółki akcyjnej przed nadużywaniem praw wynikających z akcji*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2002, nr 7, s. 41; J. Szwaja, A. Herbet, [w:] J. Szwaja, A. Szumański, A. Szajkowski, S. Sołtysiński, M. Tarska, A. Herbet, *Kodeks spółek handlowych*, t. 3: *Spółka akcyjna. Komentarz do artykułów 300–490*, Warszawa 2013, s. 954.

[5] Zob. np. A. Kappes, *Rzekoma ochrona wspólników mniejszościowych w prawie holdingowym*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 8, s. 22; J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 47; A.J. Witosz, *Prawne mechanizmy ochrony wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9, s. 26. Por. np. M. Pyka, M. Zięba, op. cit., s. 52–56.

[6] S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Problem tzw. uchwał nieistniejących*, [w:] S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, 2016, Legalis, s. 720 i nast.; S. Sołtysiński, *Czy „istnieją" uchwały „nieistniejące" zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni?*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2006, nr 2, s. 10; P. Sobolewski, *Kontrowersje wokół pojęcia nieistnienia i nieważności czynności prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2009, nr 5, s. 38; M.S. Tofel, *Uchwały nieistniejące na gruncie kodeksu spółek handlowych*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 4, s. 82; J. Dąbrowska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, [w:] eadem, *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, 2016, Lex, podrozdział 1.

uchwały organu spółki[7]. W dalszej części drugiej artykułu przeanalizowano możliwość umieszczenia koncepcji uchwał nieistniejących w systemie ochrony praw mniejszości. Powództwa służące do zaskarżania uchwał organów właścicielskich spółek kapitałowych, zaliczane tradycyjnie do systemu ochrony praw mniejszości, nie są w literaturze przedmiotu uznawane za rozwiązanie idealne – zwłaszcza w kontekście ochrony akcjonariuszy mniejszościowych. Jako szczególny problem jawi się czasochłonność i złożoność procedury, zmierzającej do stwierdzenia nieważności bądź uchylenia uchwały, przy współistnieniu faktu, że do czasu uprawomocnienia się orzeczenia w tym przedmiocie uchwała taka wywołuje skutki prawne[8]. Postępowanie w sprawie ustalenia nieistnienia uchwały zdaje się w tym aspekcie mniej „problematyczne". Choć hipoteza dotycząca umieszczenia koncepcji uchwał nieistniejących w systemie ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych pojawiła się w literaturze przedmiotu już wiele lat temu[9], nowość w niniejszym artykule stanowi próba zabrania głosu w dyskusji poprzez syntezę poglądów doktryny odnoszących się do obu opisywanych zagadnień prawnych, zestawionych również ze stanowiskiem autora niniejszego artykułu.

W ostatniej części artykułu dokonano podsumowania, zawierającego wnioski z analiz, przeprowadzonych w poszczególnych częściach.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w niniejszym artykule jest metoda dogmatyczno-prawna, ukierunkowana nie tylko na wykładnię obowiązujących regulacji, ale również na badanie problemów dogmatycznoprawnych i wynikających z nich aspektów praktycznych.

Podstawowe zagadnienia ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych

Ochrona praw mniejszości w spółkach kapitałowych nie jest zagadnieniem nowym, gdyż analizowana była jeszcze pod rządami poprzednich systemów prawnych[10]. Zarówno obszerność problematyki, jak i zakres przedmiotowy niniejszego artykułu, wymagają

[7] Zob. np. P. Ochmann, *Zasadność wyróżniania uchwał nieistniejących w świetle regulacji sankcji wadliwości uchwał zgromadzeń przez KSH*, [w:] idem, *Uchwały nieistniejące wobec sankcji nieważności wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, 2018, Legalis, podrozdziały 3 i 6; M. Kruszyński, *Uchwały nieistniejące*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2008, nr 7, s. 50; J. Preussner-Zamorska, *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983, s. 104–129; Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, 2002, Lex, s. 428; wyrok SN z 20 września 2022 r., sygn. akt II CSKP 840/22, Lex nr 3488042.

[8] J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 46. Autor ten w kontekście uchwały składu 7 sędziów SN z 18 września 2013 r., sygn. akt III CZP 13/13, zakładającej konstytutywny charakter orzeczeń z powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały i powództwa o uchylenie uchwały, podkreśla, że przyjęcie ww. poglądu odbiera możliwość „szybkiego zabezpieczenia interesów mniejszości przed działaniami podejmowanymi przez większość (...)". W związku z powyższym wskazuje na to, że w niektórych przypadkach „do łask może wrócić koncepcja uchwał nieistniejących, dająca w pewnym zakresie możliwość lepszej ochrony praw akcjonariuszy".

[9] Ibidem.

[10] Zob. W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 42 i przywołani tam: B. Hełczyński, *O prawach mniejszości w spółkach akcyjnych*, „Themis Polska" 1928, t. 4, nr 9, s. 49; J. Jerich, *Uwagi do projektu ustawy o spółkach akcyjnych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 1928, nr 1, s. 14; S. Janczewski, *Ochrona praw mniejszości w spółkach akcyjnych*, Warszawa 1930, s. 9.

ograniczenia jej analizy do przybliżenia kwestii podstawowych, tj. a) pojęcia akcjonariuszy mniejszościowych oraz praw mniejszości, b) oceny skuteczności wybranych środków ochrony praw mniejszości.

Pojęcia, będące przedmiotem pierwszej spośród analizowanych kwestii, mogą przybrać różny zakres przynależnych im znaczeń. W literaturze przedmiotu wyróżnić można dwie zasadnicze grupy badaczy, spośród których pierwsza skupia zwolenników szerokiego[11] odczytania wskazanych pojęć, zaś druga skupia zwolenników ich wąskiego[12] ujęcia.

Michał Pyka i Marek Zięba zakładają szerokie rozumienie pojęcia mniejszości, wskazując na to, że „pogląd, uznający szerokie rozumienie pojęcia mniejszości nie warunkuje tego pojęcia od posiadania pewnej konkretnej partycypacji w kapitale zakładowym"[13]. Jakub J. Zięty podkreśla, że „akcjonariuszem mniejszościowym będzie akcjonariusz, którego indywidualna pozycja w spółce nie pozwala na decydowanie o jej losach"[14].

Inaczej tę kategorię akcjonariuszy ujmują Wojciech Wyrzykowski i Mateusz Żaba. Według nich „za decydujące kryterium dla wyróżnienia praw mniejszości czy też praw wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych powinniśmy przyjmować stopień partycypacji (ułamek) w kapitale zakładowym, a nie czynnik jedynie osobowy. Przyznanie indywidualnemu wspólnikowi (akcjonariuszowi) dodatkowego uprawnienia tak naprawdę w wielu przypadkach nie czyni go wspólnikiem mniejszościowym, lecz podmiotem uprzywilejowanym względem pozostałych"[15]. Autorzy ci podkreślają, iż „część przedstawicieli doktryny zajmuje stanowisko, że przez pojęcie »prawa mniejszości« należy rozumieć jakiekolwiek uprawnienia, w tym także przyznane indywidualnie wspólnikowi (akcjonariuszowi), służące ochronie jego praw w spółce". Do grupy autorów podzielających ten pogląd zaliczają m.in. Tadeusza Komosę, Jerzego Modrzejewskiego czy Andrzeja W. Wiśniewskiego[16].

Wąskie rozumienie pojęcia praw mniejszości proponuje Andrzej Szumański[17]. Autor ten, uznając prawa mniejszości za prawa kolektywne, twierdzi, że „należy się opowiedzieć za wąskim ich rozumieniem, skoro prawa indywidualne stanowią odrębną kategorię w klasyfikacji praw akcjonariusza ucieleśnionych w akcji"[18]. Według Moniki Tarskiej „w ujęciu wąskim, jako należące do praw mniejszości wymienia się te uprawnienia, z których korzystanie jest uzależnione przez przepisy od reprezentowania przez wspólnika lub

[11] Zob. np. M. Tarska, op. cit., s. 5 i przywołana tam literatura; M. Pyka, M. Zięba, op. cit., s. 56. Zob. też: W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 43 i przywołani tam: T. Komosa, J. Modrzejewski, op. cit., s. 205–206; A.W. Wiśniewski, *Zakres władzy...*, s. 20.

[12] W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 43 i przywołani tam m.in.: O. Lipińska, op. cit., s. 41; J. Szwaja, A. Herbet, [w:] op. cit., s. 954. Zob. też: A. Szumański, [w:] A. Szumański (red.), *Prawo papierów wartościowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 19, Warszawa 2006, s. 221.

[13] M. Pyka, M. Zięba, op. cit., s. 56.

[14] J.J. Zięty, *Ochrona akcjonariuszy...*, s. 72.

[15] W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 43.

[16] Zob. ibidem i przywołani tam: T. Komosa, J. Modrzejewski, op. cit., s. 205–206; A.W. Wiśniewski, *Zakres władzy...*, s. 20.

[17] A. Szumański, [w:] A. Szumański (red.), op. cit., s. 221.

[18] Ibidem.

wspólników określonego minimalnego ułamka kapitału zakładowego lub części w ogólnej liczbie głosów"[19]. Podobnie uważają W. Wyrzykowski i M. Żaba[20].

Zięty wśród uprawnień, służących do ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych, wymienia m.in. „prawo głosu, prawo do dywidendy, prawo uczestnictwa w walnym zgromadzeniu, prawo zaskarżalności uchwał" oraz prawo do indywidualnej kontroli i prawo do informacji w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i spółce akcyjnej[21]. W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości fakt niewskazania przez ustawodawcę zamkniętego zbioru uprawnień, służących do ochrony praw mniejszości, oraz to, że poszczególne uprawnienia mogą mieć więcej niż jeden cel[22]. W podobnym czasie na temat skuteczności systemu ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych wypowiadali się A.J. Witosz[23] oraz J.J. Zięty[24].

Witosz podaje, że możliwość zastosowania niektórych instytucji jest uzależniona od arbitralnie określonych progów procentowych, a nie od rzeczywistej potrzeby ochrony, co powoduje sytuacje, w których akcjonariusz realnie zagrożony pozostaje bez ochrony tylko dlatego, że nie przekracza arytmetycznie wyrażonego progu udziału w kapitale zakładowym. Autor ten, podobnie jak J.J. Zięty[25], wskazuje na to, że prawo do informacji w praktyce może ulegać znacznemu ograniczeniu, szczególnie w sytuacjach konfliktowych[26]. W jego ocenie prawo do zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia przez akcjonariuszy mniejszościowych niekiedy ma charakter czysto formalny i w niektórych sytuacjach pozbawione jest praktycznej skuteczności, gdyż wymagany do tego udział w kapitale zakładowym jest często mniejszy, niż konieczny do przegłosowania niektórych kwestii[27].

Według J.J. Ziętego „nie liczba uprawnień, lecz możliwość skutecznego z nich korzystania daje dopiero obraz poziomu obecnej ochrony mniejszości"[28]. Autor wymienia takie problemy związane ze skutecznością ochrony praw mniejszości w spółkach kapitałowych, jak chociażby utrudnienia w zwołaniu nadzwyczajnego walnego zgromadzenia, problem ponoszenia kosztów zwołania zgromadzenia, iluzoryczność prawa do umieszczania punktów w porządku obrad, ograniczona skuteczność prawa do informacji czy też ograniczona skuteczność zaskarżania uchwał. Nawet w razie uzyskania sądowej zgody na zwołanie nadzwyczajnego zgromadzenia brak jest jednoznacznego przepisu, który obciążałby spółkę kosztami zwołania i odbycia zgromadzenia z inicjatywy mniejszości[29].

---

[19] M. Tarska, op. cit., s. 5 i przywołana tam literatura.

[20] W. Wyrzykowski, M. Żaba, op. cit., s. 43 i przywołani tam m.in.: O. Lipińska, op. cit., s. 41; J. Szwaja, A. Herbet, [w:] J. Szwaja, A. Szumański, A. Szajkowski, S. Sołtysiński, M. Tarska, A. Herbet, op. cit., s. 954.

[21] J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 45.

[22] Ibidem. Zob. też: A.J. Witosz, op. cit., s. 26.

[23] A.J. Witosz, op. cit., s. 22 – 26.

[24] J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 45–47.

[25] Ibidem, s. 46.

[26] A.J. Witosz, op. cit., s. 24.

[27] Szerzej: ibidem.

[28] Zob. J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 45.

[29] Ibidem, s. 46.

Choć mniejszości przysługuje prawo do umieszczenia w porządku obrad zaproponowanych przez siebie punktów, brak jest ustawowo określonego jednoznacznego zakazu usunięcia tych punktów przez większość. Odmowa udzielenia informacji (szczególnie w spółkach prywatnych) może nastąpić z szeroko rozumianych powodów. Wreszcie w odniesieniu do konstytutywnego charakteru orzeczenia stwierdzającego nieważność uchwały J.J. Zięty podkreśla, że może to umożliwiać większości podjęcie działań niekorzystnych dla mniejszości zanim zapadnie prawomocne rozstrzygnięcie sądu, a skutki podjętych działań będą już trudne do odwrócenia[30].

Miejsce koncepcji uchwał nieistniejących w systemie ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych

Problem prawny uchwał nieistniejących jest zagadnieniem obszernym i niektóre jego aspekty wykraczają poza zakreślony cel niniejszego artykułu. Większościowo przyjmuje się, że uchwała organu spółki kapitałowej jest czynnością prawną, o ile zmierza do wywołania skutków prawnych. Istnieją więc uchwały, będące czynnościami prawnymi, oraz uchwały o charakterze jedynie organizacyjnym czy też technicznym[31]. Instytucjami postępowania cywilnego, w ramach których sąd może dokonać ustalenia nieistnienia uchwały, są powództwo o ustalenie[32], o którym mowa w art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego[33] oraz tzw. zarzut nieistnienia uchwały, ugruntowany orzeczniczo[34].

Problem nieistnienia uchwał organów spółek oraz w ogólności czynności prawnych jest obecny również w literaturze zagranicznej. Jak podaje Piotr Skorupa, „w prawie niemieckim za nieistniejącą czynność prawną najczęściej uznaje się umowę, która nie została zawarta lub oświadczenie złożone bez zamiaru związania się. Formułowane są jednak wypowiedzi krytykujące mówienie o takim rodzaju wadliwości”[35]. Autor podkre-

[30] Ibidem.

[31] Zob. np.: B. Ziemianin, *Charakter prawny uchwał kolegialnych organów osób prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 9, s. 46; K. Pietrzykowski, *Charakter prawny uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej i spółdzielni*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 36, s. 322. Por. np.: S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Akty głosowania i uchwały*, [w:] S. Sołtysiński (red.), op. cit., s. 695 i przywołani tam: A.W. Wiśniewski, *Prawo o spółkach. Podręcznik praktyczny*, t. 3, Warszawa 1993, s. 216; J. Frąckowiak, *Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych a ich zaskarżalność*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 9, s. 29.

[32] S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Problem tzw. uchwał...*, s. 721 i przywołany tam Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), op. cit., s. 444. W kontekście ujęcia uchwały nieistniejącej jako „nie-uchwały”, tj. konstrukcji prawnej, względem której nie stosuje się przepisów, dotyczących uchwał. Zob. też P. Ochmann, op. cit., podrozdział 3.

[33] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.), dalej jako k.p.c.

[34] Zob. np. wyrok SN z 20 września 2022 r., sygn. akt II CSKP 840/22, Lex nr 3488042. Sąd Najwyższy orzekł, że „na nieistnienie uchwały można się powołać w innym postępowaniu sądowym, bez konieczności uzyskiwania wyroku stwierdzającego tę okoliczność na podstawie art. 189 k.p.c.”. Choć ustawodawca nie posługuje się pojęciem „zarzutu nieistnienia” uchwały, nie wyklucza to możliwości podniesienia zarzutu o takiej treści. Sąd, będący obowiązany zbadać kwestię objętą zarzutem materialnoprawnym, może w toku postępowania przyjąć, że dana uchwała jest nieistniejąca. Orzeczenie zapadające w takim postępowaniu nie rozstrzyga jednak co do istoty o (nie)istnieniu uchwały, lecz zawiera tego rodzaju ustalenie w motywach orzeczenia.

[35] P. Skorupa, *Normatywne modele sankcji nieważności bezwzględnej a nieistniejąca czynność prawna*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 1, s. 48–49.

śla, że w prawie niemieckim „wadliwa czynność prawna jest odróżniana od nieistniejącej czynności prawnej (*Nicht-Rechtsgeschäft*) oraz tzw. czynności prawnej »niedoszłej do skutku« (*nicht zustande gekommene*) lub »niekompletnej« *(unvollständige Rechtsgeschäft)*"[36].

W polskiej literaturze przedmiotu standardowo wyróżnia się poglądy negujące możliwość ustalenia nieistnienia uchwały organu właścicielskiego spółki kapitałowej[37] oraz poglądy dopuszczające taką możliwość[38].

Przedstawicielem pierwszego z wyróżnianych stanowisk jest m.in. Stanisław Sołtysiński. Autor ten swoje stanowisko uzasadnia brakiem podstaw normatywnych, metodologicznych oraz funkcjonalnych dla wyodrębnienia kategorii prawnej uchwał nieistniejących[39]. Do grupy autorów negujących możliwość ustalenia nieistnienia uchwały organu spółki kapitałowej należą również m.in. Przemysław Sobolewski[40] oraz Justyna Dąbrowska[41].

Wśród badaczy uznających istnienie prawnej kategorii uchwał nieistniejących wyróżnić można zwolenników ujęcia uchwały nieistniejącej jako aktu, co do którego niemożliwe jest zastosowanie teorii organu[42], oraz ujęcia uchwały nieistniejącej, odwołującego się do pojęcia *negotium non-existens*[43]. Przedstawicielem pierwszego ujęcia jest m.in. Paweł Ochmann[44], zaś koncepcję uchwał nieistniejących, pojmowanych jako czynność prawna niedokonana, czy też nieistniejąca, wskazywał m.in. Maciej Kruszyński[45]. Podaje się również, że uchwała nieistniejąca to taka, w której nie można rozpoznać oświadczenia woli bądź złożono niedostateczną liczbę głosów[46], a także że tego rodzaju akt stanowi jedynie pozór czynności prawnej[47] bądź jest obarczony „rażącą postacią spełnienia przesłanek nieważnościowych.

Istotą stanu faktycznego, z którym mamy do czynienia przy uchwale nieistniejącej, nie jest jednak podjęcie uchwały obarczonej danym katalogiem wad, gdyż takie rozumienie nieistnienia uchwały prawie nie różni się od wzruszalności. Nieistnienie uchwały to taki jej stan prawny, który pozwala przyjąć, że nigdy nie została ona podjęta, jednak tego rodzaju założenie musi mieć uzasadnienie w stanie faktycznym.

Zaskarżalność uchwał organów spółek stanowi jedno z uprawnień, z jakiego mogą skorzystać akcjonariusze (nie tylko mniejszościowi) do ochrony swojego interesu. Zasadniczo

[36] Ibidem.

[37] S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Problem tzw. uchwał...*, s. 720 i nast.; S. Sołtysiński, *Czy „istnieją" uchwały...*, s. 10; P. Sobolewski, op. cit., s. 38; M.S. Tofel, op. cit., s. 82; J. Dąbrowska, op. cit., podrozdział 1.

[38] P. Ochmann, op. cit., podrozdziały 3, 6; M. Kruszyński, op. cit., s. 50; J. Preussner-Zamorska, op. cit., s. 104–129; Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), op. cit., s. 428; wyrok SN z 20 września 2022 r., sygn. akt II CSKP 840/22, Lex nr 3488042.

[39] S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Problem tzw. uchwał...*, s. 725; S. Sołtysiński, *Czy „istnieją" uchwały...*, s. 721.

[40] P. Sobolewski, op. cit., s. 38.

[41] J. Dąbrowska, op. cit., podrozdział 1.

[42] P. Ochmann, op. cit., podrozdziały 3, 6.

[43] M. Kruszyński, op. cit., s. 50 i przywołana tam literatura.

[44] P. Ochmann, op. cit., podrozdziały 3, 6.

[45] M. Kruszyński, op. cit., s. 50 i przywołana tam literatura.

[46] Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), op. cit., s. 428.

[47] J. Preussner-Zamorska, op. cit., s. 104–129.

na gruncie Kodeksu spółek handlowych[48] do zaskarżania uchwał służą dwa powództwa. Jak podaje Zbigniew Kuniewicz, „pierwszym jest powództwo o uchylenie uchwały, która jest sprzeczna z umową spółki bądź dobrymi obyczajami i godzi w interesy spółki lub ma na celu pokrzywdzenie wspólnika (art. 249 § 1 k.s.h.). Natomiast w razie sprzeczności uchwały z ustawą organom oraz podmiotom wymienionym w art. 250 k.s.h. przysługuje powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały (art. 252 § 1 k.s.h.)"[49]. Istnieją jednak uwarunkowania, które znacznie obniżają skuteczność powództw o stwierdzenie nieważności oraz o uchylenie uchwały, pojmowanych jako środki ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. Są to chociażby zastrzeżony termin na wniesienie powództwa, wskazany w art. 252 § 3 k.s.h., restrykcyjne przesłanki legitymacji czynnej oraz konstytutywny charakter wyroku stwierdzającego nieważność uchwały wspólników spółki kapitałowej.

Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku powództwa o ustalenie, o którym mowa w art. 189 k.p.c. Do wytoczenia tego rodzaju powództwa potrzebne jest wykazanie interesu prawnego, zaś ograniczenia znane z przepisów, normujących zaskarżanie uchwał na gruncie k.s.h., nie obowiązują. Jak trafnie podnosi Sylwia Łazarewicz, „wyłączenie stosowalności art. 189 k.p.c. przez art. 252 § 1 zd. 2 i art. 425 § 1 zd. 2 k.s.h. należy zatem rozumieć jako przesądzenie wyłącznej i zupełnej regulacji tych przepisów w zakresie stwierdzenia sprzeczności uchwał z ustawą"[50]. Autorka jednak dodaje (również trafnie), że nie wyklucza to „ewentualnej dopuszczalności kwestionowania na podstawie art. 189 k.p.c. tzw. uchwał nieistniejących"[51].

Mając na względzie fakt, że zaskarżalność uchwał organów spółek, uregulowana w k.s.h., w kontekście ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych wydaje się być narzędziem mało skutecznym z uwagi na wskazane wcześniej uwarunkowania, może pojawić się pokusa nadużywania instytucji ustalenia nieistnienia uchwały i stosowania jej w sytuacjach, gdy tak naprawdę mamy do czynienia z uchwałą jedynie wadliwą. Taka strategia może pozornie wydawać się zasadna wówczas, gdy przyjęte rozumienie stanu nieistnienia uchwały nie różni się zbytnio od stanu nieważności pod względem przesłanek wystąpienia tego rodzaju stanów czynności prawnej. Konieczne jest więc stanowcze oddzielenie stanu nieistnienia uchwały od wzruszalności oraz przyjęcie, że powództwo o ustalenie nieistnienia uchwały czy też zarzut nieistnienia uchwały są narzędziami służącymi do kontestowania „uchwał", których *de facto* i *de iure* nie podjęto, a nie są tylko „zamiennikami" dla instytucji, normujących zaskarżanie istniejących, lecz wadliwych uchwał na gruncie k.s.h.

Ustalenie nieistnienia uchwały organu spółki w trybie art. 189 k.p.c. czy też poprzez rozpoznanie przez sąd zarzutu materialnoprawnego nieistnienia uchwały jest procedurą łatwiejszą niż chociażby postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

---

[48] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.), dalej jako k.s.h.

[49] Z. Kuniewicz, *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych z perspektywy uchwał nieistniejących*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2025, nr 9, s. 20.

[50] S. Łazarewicz, *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych przez podmioty spoza katalogu określonego w Kodeksie spółek handlowych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 49, s. 173.

[51] Ibidem.

Ustalenie nieistnienia uchwały jako środek ochrony praw mniejszości napotyka jednak istotny problem, podważający funkcjonalność i skuteczność takiego środka. Jest nim znaczny poziom rozbieżności doktryny i judykatury w poglądach, dotyczących definicji, przesłanek, a nawet samej kwestii możliwości wyodrębnienia kategorii prawnej uchwał nieistniejących[52]. Choć w niniejszym artykule zakłada się możliwość wyodrębnienia uchwał nieistniejących, to nadal problematyka ta budzi znaczące wątpliwości nawet wśród zwolenników tej koncepcji. Głęboko dogmatyczny charakter rozważań prawnych nad nieistnieniem uchwał, brak literalnego uregulowania instytucji nieistnienia uchwał organów spółek w k.s.h. oraz fakt, że prawdziwie nieistniejące uchwały w praktyce funkcjonowania spółek kapitałowych zdarzają się bardzo rzadko, sprawia, iż koncepcja uchwał nieistniejących nie staje się remedium na niewystarczający poziom skuteczności systemu ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych.

Podsumowanie

Trafne wydają się te poglądy, które wspólników mniejszościowych jako kategorię definiują szeroko. Same prawa mniejszości oraz narzędzia służące do ochrony interesu akcjonariuszy mniejszościowych nie są wymienione enumeratywnie w żadnym katalogu. Do ochrony swojego interesu akcjonariusz mniejszościowy użyć może zarówno instytucji przewidzianych przez ustawodawcę konkretnie w celu ochrony mniejszości, jak i uprawnień przysługujących ogółowi akcjonariatu. Pytanie o to, czy polski system prawny zapewnia wystarczający poziom ochrony mniejszości w spółkach kapitałowych, nie dotyczy więc liczby instytucji, z których może skorzystać mniejszościowy akcjonariusz, lecz możliwości skutecznego z nich korzystania, na co trafnie wskazał J.J. Zięty[53].

Zaskarżalność uchwał organów właścicielskich spółek kapitałowych, uregulowana w k.s.h., nie zapewnia akcjonariuszom mniejszościowym wystarczającej ochrony głównie ze względu na konstytutywny charakter orzeczeń wydawanych w tych sprawach oraz wynikającą z powyższego skuteczność podważanych uchwał do momentu uprawomocnienia się orzeczenia.

W świetle poczynionych uwag koncepcję uchwał nieistniejących można umieścić w systemie ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych. Powództwo o ustalenie nieistnienia uchwały nie jest jednak środkiem służącym do zaskarżania uchwał w rozumieniu k.s.h., gdyż uchwała nieistniejąca paradoksalnie nie jest uchwałą, lecz pozaprawnym zdarzeniem, niepozwalającym na zastosowanie teorii organów.

Nie sposób jednoznacznie wskazać na enumeratywny katalog kryteriów pozwalających na odróżnienie stanu nieistnienia uchwały od jej nieważności. Próby stworzenia tego rodzaju wyliczenia niejednokrotnie podejmowano do tej pory w literaturze przedmiotu,

---

[52] P. Ochmann, op. cit., podrozdziały 3, 6; M. Kruszyński, op. cit., s. 50; J. Preussner-Zamorska, op. cit., s. 104–129; Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), op. cit., s. 428; wyrok SN z 20 września 2022 r., sygn. akt II CSKP 840/22, Lex nr 3488042. Por. np.: S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Problem tzw. uchwał...*, s. 725; S. Sołtysiński, *Czy „istnieją" uchwały...*, s. 10.

[53] J.J. Zięty, *Czy ochrona praw...*, s. 45.

jednak zbiory kryteriów wskazywanych przez poszczególnych badaczy znacznie różnią się między sobą. Mając na uwadze, że ocena (nie)istnienia konkretnej uchwały powinna być dokonywana przez sąd indywidualnie w sposób osadzony w realiach konkretnego stanu faktycznego, cechy odróżniające nieistnienie od wadliwości uchwały należy formułować jak najbardziej ogólnie. Po pierwsze, nieistnienie uchwały nie jest sankcją wadliwej czynności prawnej, lecz stanem, w którym *de iure* i *de facto* uchwały nie podjęto. Taka sytuacja ma miejsce, gdy chociażby dokument poświadczający podjęcie uchwały został sfałszowany. Po drugie, uchwała (czynność prawna) nie istnieje, gdy w jej strukturze nie sposób zidentyfikować bądź po prostu brakuje któregoś z elementów konstrukcyjnych czynności prawnej – podmiotu, przedmiotu lub treści. Po trzecie, uchwała nieistniejąca – w przeciwieństwie do uchwały wadliwej (wzruszalnej) – nigdy nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje nigdy skutków prawnych, zaś wyrok ustalający nieistnienie uchwały ma jedynie charakter deklaratoryjny. Bardziej precyzyjna terminologia, pozwalająca na klasyfikację danej czynności prawnej pod kątem stanu jej bytu prawnego występuje w prawie niemieckim, czego przykładem jest podział na nieistniejące czynności prawne (*Nicht-Rechtsgeschäft*) oraz czynności prawnej „niedoszłe do skutku" (*nicht zustande gekommene*) lub „niekompletnej" (*unvollständige Rechtsgeschäft*), o czym pisał P. Skorupa[54]. Być może dokonanie pewnych zapożyczeń z ww. siatki pojęciowej pozwoliłoby na uporządkowanie polskich wątpliwości co do problemu odróżnienia uchwały nieistniejącej od wadliwej.

Funkcjonalność powództwa o ustalenie nieistnienia uchwały jako środka ochrony praw mniejszości zależy więc w największym stopniu od stanowczego rozróżnienia stanu nieistnienia od wadliwości uchwały. Dopiero wówczas będzie można stwierdzić wspomnianą funkcjonalność, gdy rozwój judykatury i doktryny pójdzie w kierunku zgodności co do możliwości wyodrębnienia kategorii uchwał nieistniejących oraz faktu, że tego typu stan prawny cechuje się zupełnie innym zakresem przesłanek niż wadliwość.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 20 września 2022 r., sygn. akt II CSKP 840/22, Lex nr 3488042.

[54] P. Skorupa, op. cit., s. 48–49.

Literatura

Dąbrowska J., *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych,* [w:] eadem, *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych,* 2016, Lex.

Frąckowiak J., *Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych a ich zaskarżalność,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2014, nr 9, s. 29.

Hełczyński B., *O prawach mniejszości w spółkach akcyjnych,* „Themis Polska" 1928, t. 4, nr 9.

Janczewski S., *Ochrona praw mniejszości w spółkach akcyjnych,* Warszawa 1930.

Jerich J., *Uwagi do projektu ustawy o spółkach akcyjnych,* „Przegląd Prawa Handlowego" 1928, nr 1.

Kappes A., *Rzekoma ochrona wspólników mniejszościowych w prawie holdingowym,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 8.

Komosa T., Modrzejewski J., *Sposoby ochrony mniejszości w spółkach kapitałowych,* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1991, nr 11–12.

Kruszyński M., *Uchwały nieistniejące,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2008, nr 7.

Kuniewicz Z., *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych z perspektywy uchwał nieistniejących,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2025, nr 9.

Lipińska O., *Ochrona spółki akcyjnej przed nadużywaniem praw wynikających z akcji,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2002, nr 7.

Łazarewicz S., *Zaskarżanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych przez podmioty spoza katalogu określonego w Kodeksie spółek handlowych,* „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 49.

Ochmann P., *Zasadność wyróżniania uchwał nieistniejących w świetle regulacji sankcji wadliwości uchwał zgromadzeń przez KSH***,** [w:] idem, *Uchwały nieistniejące wobec sankcji nieważności wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych,* 2018, Legalis.

Pietrzykowski K., *Charakter prawny uchwały zgromadzenia spółki kapitałowej i spółdzielni,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2016, nr 36.

Preussner-Zamorska J., *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym,* Warszawa 1983.

Pyka M., Zięba M., *Zasada ochrony praw wspólników mniejszościowych w spółce kapitałowej,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2013, nr 2.

Radwański Z. (red.), *Prawo cywilne. Część ogólna***,** seria: System Prawa Prywatnego, t. 2, 2002, Lex.

Skorupa P., *Normatywne modele sankcji nieważności bezwzględnej a nieistniejąca czynność prawna,* „Studia Prawnicze" 2010, nr 1.

Sobolewski P., *Kontrowersje wokół pojęcia nieistnienia i nieważności czynności prawnej,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2009, nr 5.

Sołtysiński S., *Czy „istnieją" uchwały „nieistniejące" zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni?,* „Przegląd Prawa Handlowego" 2006, nr 2, s. 10.

Sołtysiński S. (red.), *Prawo spółek kapitałowych,* seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, 2016, Legalis.

Sołtysiński S., Moskwa P., *Akty głosowania i uchwały*, [w:] S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, 2016, Legalis.

Sołtysiński S., Moskwa P., *Problem tzw. uchwał nieistniejących*, [w:] S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, 2016, Legalis.

Szumański A. (red.), *Prawo papierów wartościowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 19, Warszawa 2006.

Szwaja J., Szumański A., Szajkowski A., Sołtysiński S., Tarska M., Herbet A., *Kodeks spółek handlowych*, t. 3: *Spółka akcyjna. Komentarz do artykułów 300–490*, Warszawa 2013.

Tarska M., *Charakter* praw wspólników mniejszościowych w *spółkach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9.

Tofel M.S., *Uchwały nieistniejące na gruncie kodeksu spółek handlowych*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 4.

Wiśniewski A.W., *Prawo o spółkach. Podręcznik praktyczny*, t. 3, Warszawa 1993.

Wiśniewski A.W., *Zakres władzy większości w spółkach kapitałowych. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 20.08.1996 r., III CZP 67/96*, „Glosa" 1997, nr 7.

Witosz A.J., *Prawne mechanizmy ochrony wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9.

Wyrzykowski W., Żaba M., *Ochrona praw wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych w kodeksie spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 9.

Ziemianin B., *Charakter prawny uchwał kolegialnych organów osób prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2014, nr 9.

Zięty J.J., *Czy ochrona praw mniejszości w spółkach kapitałowych jest wystarczająca?*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 10.

Zięty J.J., *Ochrona akcjonariuszy mniejszościowych w prywatnej spółce zależnej*, Olsztyn 2011.

Declaration of the non-existence of a resolution of the general meeting of shareholders as a measure for the protection of minority shareholders' rights

Summary

The subject of this article is an analysis of an action for a declaration of the non-existence of a resolution of the general meeting of shareholders as a means of protecting the rights of minority shareholders. The purpose of the study is to assess whether a declaration of the non-existence of a resolution may constitute a functional instrument of minority protection, and to determine the relationship between an action for a declaration of the non-existence of a resolution and actions for the repeal and for a declaration of nullity of a resolution. The first part discusses the fundamental issues relating to the

protection of minority rights and analyses doctrinal views addressing the assessment of the effectiveness of the system for the protection of minority shareholders' rights. The second chapter examines the practical utility of an action for a declaration of the non-existence of a resolution in comparison with other mechanisms for the protection of minority shareholders' rights. It presents the principal positions in legal scholarship concerning the admissibility of distinguishing a separate category of non-existent resolutions. Subsequently, the possibility of incorporating the concept of non-existent resolutions into the system of minority protection is evaluated. As a result of the legal analysis conducted, it is concluded that the concept of non-existent resolutions may be incorporated into the system for the protection of minority shareholders' rights; however, the functionality of this solution depends on a clear distinction between the non-existence and the defectiveness of a resolution, as well as on the development in legal doctrine and case law of uniform criteria for defining this legal category.

Keywords: non-existent resolutions, minority shareholders, minority rights, commercial law