



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO



§

§

WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki

8 / 2026



Paragraf

STUDIA Z PRAWA I ADMINISTRACJI

Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny

dr hab. Łukasz Jan Korporowicz, prof. UŁ

Pierwszy zastępca Redaktora naczelnego

Mikołaj Truszkowski

Drugi zastępca Redaktora naczelnego

Michał Bartyzel

Sekretarze redakcji

Wiktor Zimoń

Nawojka Eckhardt

Rada naukowa

dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ

dr hab. Michał Gałędek, prof. UG

dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

dr Marcin Kostwiński (UŁ)

dr Tomasz Lachowski (UŁ)

dr hab. Monika Namysłowska, prof. UŁ

dr hab. Aldona Nawój-Śleszyński, prof. UŁ

dr hab. Andrzej Olaś (UJ)

dr Jarosław Olesiak (UŁ)

dr Ewa Staszewska-Kozłowska (UŁ)

dr Monika Zalewska (UŁ)

Adres redakcji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Łódzkiego

90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12



**WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**



§

§

**WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI**
Uniwersytet Łódzki

8 / 2026



Paragraf

STUDIA Z PRAWA I ADMINISTRACJI

dr hab. Łukasz Jan Korporowicz, prof. UŁ – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
90-232 Łódź, ul. Stefana Kopcińskiego 8/12

Redaktor inicjujący
Sylwia Mosińska

Projekt okładki
Monika Rawska

Korekta techniczna
Katarzyna Woźniak

Redakcja językowa
Izabela Baran

Skład
AGENT PR

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2026
Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.12017.26.0.C
Ark. druk. 16,5
ISSN 2956-3747

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 635 55 77

Spis treści

Sebastian Binkowski	
Mikropłatności kryptowalutowe w dark webie jako narzędzie finansowania handlu ludźmi: kwalifikacja prawnokarna „micro-layeringu” i decentralizacji odpowiedzialności w świetle TFR/MiCA oraz art. 299, 189a i 258 k.k.	7
Paweł Jan Chalcarz	
Zasada dobra wspólnego w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia	27
Kaja Kalisz	
Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu	41
Justyna Krupa	
Sztuczna inteligencja pod lupą RODO	55
Damian Marcinkiewicz	
Obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę – wybrane uwagi	67
Szymon Nieznański	
Konstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przyjętych przez Radę Ministrów 27 marca 2025 r.	83
Bartosz Pałucki	
Granice praw i wolności jednostki w dobie pandemii COVID-19 – analiza konstytucyjna działań władzy publicznej	95
Barbara Puskarewicz	
Warunki udziału w zamówieniu publicznym a konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym	107
Dawid Radziszewski	
Wolność zgromadzeń na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce	119

Sebastian Binkowski* 

Mikropłatności kryptowalutowe w dark webie jako narzędzie finansowania handlu ludźmi: kwalifikacja prawnokarna „micro-layeringu” i decentralizacji odpowiedzialności w świetle TFR/MiCA oraz art. 299, 189a i 258 k.k.

Streszczenie

Artykuł podejmuje prawnokarną analizę mikropłatności kryptowalutowych wykorzystywanych w infrastrukturze ukrytej (dark web) jako mechanizmu finansowania handlu ludźmi, koncentrując się na zjawisku „micro-layeringu” – rozdrabnianiu strumienia wartości na liczne drobne transfery oraz przełączaniu kanałów rozliczeniowych *on-/off-chain* i międzyłańcuchowo w celu utrudnienia identyfikacji pochodzenia oraz przepadku mienia. W perspektywie dogmatycznej wykazuję, że mikrowarstwowanie stanowi technikę wykonawczą znamion z art. 299 § 1 k.k. (utrudnianie ustaleń co do pochodzenia, miejsca, wykrycia, zajęcia lub przepadku), która – przy eksploatacyjnym źródle środków – wchodzi w zbieg z art. 189a k.k., a w konfiguracjach platformowych z trwałym podziałem ról także z art. 258 k.k. Analiza systemowa osadza tę kwalifikację w architekturze unijnej: rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (*Transfer of Funds Regulation*, TFR) „oświecła” brzegi sekwencji tam, gdzie występuje dostawca usług płatniczych lub dostawca usług w zakresie kryptoaktywów (CASP), natomiast rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów (*Markets in Crypto-Assets*, MiCA) porządkuje krąg usługodawców „na rzecz klienta”, utrzymując neutralność wobec infrastruktury non-custodial. W warstwie metodologicznej łączę wykładnię językową, systemową i celowościową z mapowaniem sekwencji płatniczych *per sekwencja* (a nie *per transakcja*) oraz ze standardem dowodowym opartym na łączeniu danych z „brzegów” TFR/Wytycznych EBA z materiałem *on-/off-chain*, przy jawnym rozróżnieniu faktów i inferencji (EBA, 2024). Na tej podstawie formułuję postulaty *de lege ferenda*: (a) „micro-Travel Rule” – agregacja krótkookresowa transferów powiązanych u adresatów TFR; (b) dopowiedzenie art. 299 k.k. o „warstwowanie sekwencyjne”; (c) celowane obowiązki *gatekeeperów* wobec komercyjnych, powierniczych usług „na rzecz klienta”; (d) szybki tryb *quick freeze* (48–72 godziny) zszyty z unijnymi instrumentami współpracy; (e) standard opinii biegłych z metrykami jakości. Jednocześnie akcentuję granice proporcjonalności oraz linię TSUE ograniczającą rozwiązania powszechnej jawności na rzecz celowanych obowiązków adresatów. Artykuł pokazuje, że

* Uczestnik seminarium doktorskiego w dyscyplinie nauk prawnych w Akademii Humanitas w Sosnowcu, absolwent studiów MBA oraz studiów magisterskich z zakresu zarządzania realizowanych na Universidad Isabel I w Hiszpanii, związany zawodowo z Kancelarią Adwokacką adw. Sylwii Widomskiej, pełni funkcję biegłego z zakresu ekonomii, finansów i nauk o zarządzaniu przy SO w Lublinie, e-mail: kontakt@sbinkowski.pl, <https://orcid.org/0009-0002-2501-0558>



bez rewolucji legislacyjnej można uzyskać realną „widoczność sekwencji” i skuteczniej chronić ofiary handlu ludźmi, zachowując neutralność technologiczną i gwarancje procesowe.

Słowa kluczowe: mikropłatności, kryptoaktywa, micro-layering, pranie pieniędzy (art. 299 k.k.), handel ludźmi (art. 189a k.k.), zorganizowana grupa (art. 258 k.k.), TFR (Transfer of Funds Regulation), MiCA (Markets in Crypto-Assets), CASP, warstwa druga (Layer 2), off-chain, mosty międzyłańcuchowe, Travel Rule, quick freeze, standard opinii biegłych, RODO, Karta praw podstawowych UE

Cryptocurrency micropayments on the dark web as a tool for financing human trafficking: criminal classification of “micro-layering” and decentralization of responsibility in light of TFR/MiCA and Articles 299, 189a, and 258 of the Criminal Code

Abstract

The article provides a criminal law analysis of cryptocurrency micropayments used in the dark web infrastructure as a mechanism for financing human trafficking, focusing on the phenomenon of ‘micro-layering’ – the fragmentation of the value stream into numerous small transfers and the switching of on-/off-chain and cross-chain settlement channels in order to make it difficult to identify the origin and forfeit the property. From a dogmatic perspective, I demonstrate that micro-layering constitutes an executive technique under Article 299 § 1 of the Criminal Code (obstructing the determination of origin, location, detection, seizure or forfeiture), which – with an exploitative source of funds – coincides with Article 189a of the Criminal Code, and in platform configurations with a permanent division of roles, also with Article 258 of the Criminal Code. A systemic analysis places this classification within the EU architecture: the Regulation on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets (Transfer of Funds Regulation, TFR) ‘illuminates’ the edges of the sequence where there is a payment service provider or a crypto-asset service provider (CASP), while the Markets in Crypto-Assets (MiCA) Regulation organises the circle of service providers ‘for the customer’, maintaining neutrality towards non-custodial infrastructure. At the methodological level, I combine linguistic, systemic and purposive interpretation with mapping of payment sequences per sequence (rather than per transaction) and with an evidentiary standard based on combining data from the ‘edges’ of the TFR/EBA Guidelines with on-/off-chain material off-chain material, with a clear distinction between facts and inferences. On this basis, I formulate proposals *de lege ferenda*: (a) ‘micro-Travel Rule’ – short-term aggregation of related transfers at TFR addressees; (b) addition to Article 299 of the Criminal Code on ‘sequential layering’; (c) targeted obligations of ‘gatekeepers’ towards commercial, fiduciary services ‘for the benefit of the customer’; (d) a ‘quick freeze’ mode (48–72 hours) linked to EU cooperation instruments; (e) standard expert opinions with quality metrics. At the same time, I emphasise the limits of proportionality (GDPR; EU Charter of Fundamental Rights) and the CJEU line limiting universal disclosure solutions in favour of targeted obligations of addressees. The article shows that without a legislative revolution, it is possible to achieve real ‘sequence visibility’ and protect victims of human trafficking more effectively, while maintaining technological neutrality and procedural guarantees.

Keywords: micropayments, crypto-assets, micro-layering, money laundering (Art. 299 Polish Criminal Code), human trafficking (Art. 189a PCC), organised criminal group (Art. 258 PCC), Transfer of Funds Regulation (TFR), Markets in Crypto-Assets (MiCA), CASP, Layer 2, off-chain, cross-chain bridges, Travel Rule, quick freeze, expert-evidence standards, GDPR, EU Charter of Fundamental Rights

1. Wprowadzenie

Dynamiczna cyfryzacja obrotu gospodarczego, gwałtowny spadek kosztów transakcyjnych oraz upowszechnienie rozproszonych rejestrów (ang. *distributed ledgers*) sprawiły, że mikropłatności kryptowalutowe – tj. zautomatyzowane transfery o niskiej wartości jednostkowej, realizowane często w krótkich interwałach i z wykorzystaniem inteligentnych kontraktów (ang. *smart contracts*) – stały się jednym z nośników nowych modeli rozliczeń w Internecie, także na obszarach o podwyższonym ryzyku, w tym w infrastrukturze ukrytej (ang. *dark web*)¹. Mikroskalowy charakter tych płatności, połączony z możliwością przełączania torów rozrachunku między łańcuchami (ang. *cross-chain*) oraz poza łańcuchem głównym (warstwa druga, ang. *Layer 2*), otwiera przed sprawcami przestępstw finansowych – w szczególności przed podmiotami finansującymi handel ludźmi – pole do zastosowania mikrowarstwowania (ang. *micro-layering*), czyli rozdrabniania strumienia pieniężnego na liczne drobne transfery i jego rozpraszania przez wiele modułów technicznych w celu utrudnienia identyfikacji pochodzenia oraz przepadku wartości majątkowych. W raporcie Europolu dotyczącym przestępczości zorganizowanej w cyberprzestrzeni zwraca się uwagę na rosnącą rolę usług *crime-as-a-service*, w tym narzędzi wspierających anonimizację przepływów, co w praktyce wzmacnia znaczenie analiz sekwencyjnych, a nie jednostkowych².

Z perspektywy badań nad handlem ludźmi zjawisko to opisywane jest jako złożony, wieloetapowy proces o charakterze transgranicznym, obejmujący zarówno fazę pozyskiwania ofiar, jak i trwałe mechanizmy organizacyjne oraz finansowe podtrzymujące eksploatację. W literaturze podkreśla się, że skuteczna reakcja państwa wymaga łączenia instrumentów karnoprawnych z pogłębioną analizą struktury i funkcjonowania sieci sprawców, w tym ich zaplecza finansowego i logistycznego, które często pozostaje słabiej rozpoznane w klasycznych ujęciach prawnych³. Równolegle w badaniach empirycznych i analitycznych nad zwalczaniem handlu ludźmi rozwija się nurt wykorzystujący narzędzia analizy systemowej, ilościowej i sieciowej, którego celem jest identyfikacja wzorców działania oraz punktów interwencji w złożonych strukturach przestępczych. Przeglądy systematyczne wskazują, że odejście od analizy pojedynczych zdarzeń na rzecz badania sekwencji działań i przepływów znacząco zwiększa skuteczność wykrywania i przeciwdziałania sieciom handlu ludźmi⁴.

Z punktu widzenia prawa publicznego rynku finansowego Unii Europejskiej dwie regulacje stanowią dziś kręgosłup normatywny tej materii: rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (ang. *Transfer of Funds Regulation*, dalej: TFR) oraz rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów (ang. *Markets in Crypto-Assets*, dalej: MiCA)⁵. Ramy te uzupełniają unijny „pakiet AML” z 2024 r., obejmujący m.in. utworzenie AMLA oraz

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (przekształcenie) (Dz.Urz. UE L 150 z 9.06.2023 r., s. 1).

2 Europol, *IOCTA 2024 – Internet Organised Crime Threat Assessment*, The Hague 2024.

3 V. Shcherbatiuk, D. Kuras, Y. Sokur, *The Problem of Slavery and Human Trafficking*, „Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs” 2024, nr 1.

4 G.L. Dimas, R.A. Konrad, K.L. Maass, A.C. Trapp, *Operations Research and Analytics to Combat Human Trafficking: A Systematic Review of Academic Literature*, „PLOS ONE” 2022, nr 17(8), e0273708.

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz.Urz. UE L 150 z 9.06.2023 r., s. 40).

rozporządzenie AMLR i dyrektywę AMLD6, co wzmacnia model nadzoru i jednolitych mechanizmów AML/CFT, a w debacie kontrolnej akcentuje się potrzebę dalszego wzmacniania regulacji kryptoaktywów i narzędzi nadzorczych⁶.

TFR nakazuje, aby określony zestaw danych o inicjatorze i beneficjencie towarzyszył transferowi, o ile w przepływie zaangażowany jest przynajmniej jeden dostawca usług płatniczych (ang. *payment service provider*, PSP) lub dostawca usług w zakresie kryptoaktywów (ang. *crypto-asset service provider*, CASP) ustanowiony w UE; jednocześnie reguła nie obejmuje czystych transferów bezpośrednich typu *peer-to-peer* (P2P) bez udziału pośrednika, co ma zasadnicze znaczenie dla analizy łańcucha sekwencji płatniczej⁷. Rozporządzenie MiCA systematyzuje katalog usług oraz określa status dostawców usług w zakresie kryptoaktywów (CASP), obejmując m.in. usługę transferu kryptoaktywów na rzecz klienta (*on behalf of clients*), przy jednoczesnym wyłączeniu węzłów, walidatorów oraz infrastruktury niedziałającej na rzecz klienta. Podejście to zapewnia neutralność technologiczną regulacji, lecz ogranicza jej zdolność do ujmowania przepływów realizowanych w warstwach pozałańcuchowych i w pełni zdecentralizowanych strukturach⁸.

Na tym tle wyłania się zasadniczy problem badawczy niniejszego artykułu, polegający na ustaleniu, czy oraz w jaki sposób mikropłatności kryptowalutowe wykorzystywane do finansowania handlu ludźmi mogą tworzyć sekwencje działań mieszczące się w znamionach przestępstwa prania pieniędzy w rozumieniu art. 299 Kodeksu karnego⁹ (dalej: k.k.), a także w jaki sposób sekwencje te pozostają w relacji dogmatycznej z typem handlu ludźmi określonym w art. 189a k.k. oraz – w konfiguracjach platformowych – z art. 258 k.k. dotyczącym zorganizowanej grupy przestępczej. Jakkolwiek technika mikrowarstwowania nie stanowi odrębnego typu czynu zabronionego, to materialnie realizuje funkcję utrudniania ustalenia pochodzenia, miejsca, wykrycia, zajęcia lub przepadku wartości majątkowych, stanowiąc niejako warstwę wykonawczą art. 299 k.k. i prowadząc – w razie eksploatacyjnego źródła strumienia – do zbiegu z art. 189a k.k. Z kolei trwałe podział ról i koordynacja przepływów – charakterystyczne dla konfiguracji platformowych – wypełniają przesłanki zorganizowania z art. 258 k.k., niezależnie od mikroskalowego charakteru pojedynczych transferów.

Celem artykułu jest (1) dogmatyczne ustalenie, czy sekwencje mikropłatności kryptowalutowych stanowią czynności wykonawcze wypełniające znamiona „utrudniania” z art. 299 § 1 k.k., oraz (2) określenie warunków zbiegu tej kwalifikacji z art. 189a k.k. i art. 258 k.k. w modelach platformowych. Cel praktyczny stanowi zaproponowanie standardu rekonstrukcji dowodowej „brzeg-środek-brzeg” oraz rekomendacji *compliance* i procesowych, które zwiększają wykrywalność i efektywność stosowania zabezpieczenia majątkowego w odniesieniu do korzyści pochodzących z handlu ludźmi, bez naruszania zasady proporcjonalności.

Ważnym kontekstem są standardy dowodowe i proporcjonalność. W sferze *compliance* Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) doprecyzował w 2024 r. zasady wymiany danych CASP↔CASP, tryb postępowania przy brakach informacji (scenariusze *execute/return/reject*) oraz weryfikację własności

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1620 z dnia 31 maja 2024 r. ustanawiające Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które mają zostać ustanowione przez państwa członkowskie w celu AML/CFT (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.).

7 EBA, *Guidelines on information requirements in relation to transfers of funds and certain crypto-assets transfers under Regulation (EU) 2023/1113* (EBA/GL/2024/11), 2024, <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-issues-travel-rule-guidance-tackle-money-laundering-and-terrorist-financing-transfers-funds-and> (dostęp: 8.09.2025); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 383).

lub kontroli nad adresami własnymi użytkownika (tzw. *self-hosted*) przy transferach przekraczających równowartość 1000 EUR; jest to istotny węzeł dowodowy dla brzegów sekwencji, tj. tam, gdzie przepływy styka się z adresatem obowiązków regulacyjnych¹⁰. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w wyroku z dnia 22 listopada 2022 r. (sprawy połączone C-37/20 i C-601/20) uznał, że powszechny i nieograniczony dostęp do rejestrów beneficjentów rzeczywistych narusza wymogi konieczności i proporcjonalności ochrony danych osobowych wynikające z Karty praw podstawowych, co wzmacnia model celowanych, ryzykowrażliwych obowiązków informacyjnych zamiast powszechnej jawności¹¹. W polskiej praktyce nadzorczej kluczowe są komunikaty Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej: GIIF, krajowa jednostka analityki finansowej) o obowiązku stosowania TFR przez podmioty wpisane do rejestru działalności w zakresie walut wirtualnych od dnia 30 grudnia 2024 r. oraz stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) dotyczące okresu przejściowego wdrożenia MiCA w 2025 r., co domyka horyzont operacyjny dla adresatów obowiązków w Polsce¹².

Niniejszy artykuł rozwija postawione tezy i pytania badawcze w czterech etapach. Po pierwsze, rekonstruuje architekturę normatywną obejmującą rozporządzenia TFR i MiCA, ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹³ (dalej: ustawa AML), a także rolę Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, wskazując, że instrumenty te zapewniają wysoką identyfikowalność początkowych i końcowych ogniw sekwencji płatniczej, w szczególności na etapie wejścia i wyjścia środków za pośrednictwem CASP lub PSP, przy jednoczesnej ograniczonej przejrzystości jej części pośredniej, rozproszonej w warstwach pozałańcuchowych oraz w pełni zdecentralizowanych modułach¹⁴. Po drugie, artykuł dokonuje kwalifikacji prawnokarnej mikro-sekwencji transakcyjnych, wykazując, że mikrowarstwowanie może stanowić funkcjonalny sposób realizacji znamion czynu zabronionego określonego w art. 299 k.k., przy czym relacja tej konstrukcji do typów czynów zabronionych z art. 189a oraz art. 258 k.k. uzależniona jest od pochodzenia strumienia finansowego oraz stopnia zorganizowania ról poszczególnych uczestników. Po trzecie, analizowane są trudności dowodowe związane z koniecznością łączenia danych pochodzących z punktów wejścia i wyjścia objętych reżimem TFR u CASP z materiałem *on-chain* oraz – w ograniczonym zakresie – *off-chain*, przy jednoczesnym oznaczaniu poziomów pewności ustaleń i kontroli ryzyk błędów o charakterze heurystycznym¹⁵. Po czwarte, formułowane są postulaty *de lege ferenda*, których celem jest ujęcie zjawiska *per sekwencja* (a nie *per transakcja*) bez naruszania neutralności technologicznej i proporcjonalności: *micro-Travel Rule* (agregacja krótkookresowa po stronie CASP), doprecyzowanie art. 299 k.k. o „warstwowanie sekwencyjne”, obowiązki *gatekeeperów* dla powierniczych, komercyjnych operatorów usług na rzecz klienta oraz *quick freeze* (tymczasowe zabezpieczenie) przystosowany do dynamiki aktywów cyfrowych z interoperacyjnością transgraniczną¹⁶.

Weryfikacja problemu badawczego opiera się na trzech powiązanych hipotezach roboczych (H1–H3). Pierwsza z nich (H1) zakłada, że mikrowarstwowanie (*micro-layering*), rozumiane jako ciąg czynności obejmujący rozdrabnianie strumienia wartości oraz przełączanie kanałów rozliczeniowych, może

10 EBA, *Guidelines on information requirements...*

11 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20, *WM i Sovim SA v. Luxembourg Business Registers* (ECLI:EU:C:2022:912).

12 GIIF (MF), Komunikat nr 87 w sprawie przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie walut wirtualnych (dot. stosowania TFR od 30.12.2024 r.), 2024, <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikaty-dla-instytucji-obowiazanych> (dostęp: 8.10.2025).

13 Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. 2025, poz. 644).

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114; EBA, *Guidelines on information requirements...*

15 EBA, *Guidelines on information requirements...*

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia na mieniu i nakazów konfiskaty (Dz.Urz. UE L 303 z 28.11.2018 r., s. 1); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

stanowiąc „inne czynności” utrudniające ustalenia w rozumieniu art. 299 § 1 k.k., przy czym ocena ta powinna być dokonywana w perspektywie całej sekwencji działań, a nie pojedynczych transakcji. Kolejna hipoteza (H2) odnosi się do sytuacji, w których źródłem analizowanego strumienia są korzyści uzyskane z eksploatacji człowieka. W takich konfiguracjach zachodzi typowy zbieg kwalifikacji prawnej art. 299 k.k. z art. 189a k.k., przy czym mikroskala poszczególnych transferów nie wyłącza ani uznania ich za „korzyści”, ani oceny działań sprawców jako utrudniających ustalenie pochodzenia środków. Trzecia hipoteza (H3) dotyczy środowisk platformowych, w których występuje trwały podział ról oraz koordynacja działań, obejmująca m.in. moduł finansowy oraz etap *cash-out*. W takich przypadkach przesłanki zorganizowania określone w art. 258 k.k. mogą zostać spełnione niezależnie od niskiej wartości jednostkowej mikropłatności. Przyjęte hipotezy są weryfikowane poprzez: po pierwsze, analizę językową, systemową i celowościową znamion art. 299 k.k. oraz relacji zachodzących pomiędzy art. 299, 189a i 258 k.k.; po drugie, rekonstrukcję typowych sekwencji mikropłatności, takich jak *fan-out*, *fan-in*, *bridging* czy *cash-out*, wraz z oceną ich funkcji utrudniającej; po trzecie, analizę punktów dowodowych na krańcowych etapach sekwencji w świetle regulacji TFR, Wytycznych EBA oraz granic proporcjonalności wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Metodologicznie artykuł łączy wykładnię językową, systemową i celowościową prawa karnego (w tym analizę relacji art. 299/189a/258 k.k. i konstrukcji sprawstwa/pomocnictwa) z prawnopubliczną analizą ram rynku (TFR/MiCA, ustawa AML), uwzględniając dorobek orzecznicy w sprawach prania pieniędzy i granic przetwarzania danych oraz aktualne wytyczne organów nadzoru i jednostek analityki finansowej¹⁷. Perspektywa techniczna, niezbędna do uchwycenia specyfiki mikropłatności kryptowalutowych, włączona zostaje wyłącznie pomocniczo, jako narzędzie opisu funkcji prawnie relevantnych, takich jak utrudnianie ustaleń, rozproszenie strumienia wartości czy przełączanie kanałów rozliczeniowych, bez wchodzenia w problematykę inżynierską w zakresie wykraczającym poza potrzeby subsuncji dogmatycznej¹⁸. **Nowością proponowanego ujęcia jest konsekwentne przeniesienie ciężaru z oceny *per transakcja* na ocenę *per sekwencja* zarówno w warstwie dogmatycznej (opis znamion art. 299 k.k. przez ciąg czynności), jak i w warstwie compliance (agregacja krótkookresowa i pakietowe sygnały ryzyka) oraz procesowej (szybkie, interoperacyjne zabezpieczenia)**¹⁹.

Dokonana analiza dotyczy porządku prawnego Unii Europejskiej oraz prawa polskiego w stanie na koniec 2025 r., z akcentem na implementację TFR, wejście w życie i okres przejściowy MiCA oraz na relację tych reżimów do odpowiedzialności karnej z art. 299/189a/258 k.k.²⁰ Artykuł nie rozstrzyga zagadnień podatkowych ani nie obejmuje pełnej analizy prywatnoprawnej obrotu kryptoaktywami; uwagi o ochronie danych osobowych ograniczają się do kolizji niezbędnych dla proporcjonalnej realizacji obowiązków AML/CFT (ang. *anti-money laundering/countering the financing of terrorism*)²¹. Wnioski adresowane do praktyki (prokuratura, Policja, GIIF oraz CASP) zmierzają do ujednoczenia języka i standardów dowodowych, tak aby widzieć ciąg czynności i jego skutek prawny, a nie jedynie sumę drobnych transakcji²².

17 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20; EBA, *Guidelines on information requirements...*; GIIF (MF), Komunikat nr 87...

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

19 EBA, *Guidelines on information requirements...*; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

20 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114; GIIF (MF), Komunikat nr 87...

21 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

22 EBA, *Guidelines on information requirements...*; GIIF (MF), Komunikat nr 87...

2. Architektura normatywna i rola „brzegów” sekwencji (TFR/MiCA/AML, GIIF/UKNF) – ujęcie dogmatyczno-instytucjonalne

Punktem wyjścia jest założenie, że współczesny reżim przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w obszarze kryptoaktywów został zbudowany tak, aby najsilniej „oświetlać” brzegowe odcinki przepływu – te, w których występuje usługodawca pośredniczący po stronie rynku regulowanego – natomiast słabiej widzi „środek” sekwencji, gdy transfery realizowane są w modelu *peer-to-peer* (P2P), poza łańcuchem głównym (warstwy drugie, *Layer 2*) lub przierzucane między łańcuchami poprzez w pełni zdecentralizowane moduły. Takie ukształtowanie reżimu nie jest błędem, lecz świadomym wyborem neutralności technologicznej i koncentracji obowiązków na podmiotach, które rzeczywiście świadczą usługę „na rzecz klienta” (ang. *on behalf of clients*)²³.

W tej logice centralną rolę odgrywa rozporządzenie w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (ang. Transfer of Funds Regulation, TFR), które nakazuje, aby przy transferze, w którym uczestniczy usługodawca (dostawca usług płatniczych – PSP lub dostawca usług w zakresie kryptoaktywów – CASP), przekazywany był określony zestaw danych o inicjatorze i beneficjencie. Rozwiązanie to służy zapewnieniu, by identyfikacja stron oraz okoliczności transakcji była możliwa w momencie przejścia przez „węzły regulowane” (*on-/off-rampy, custody, transfer „na rzecz klienta”*)²⁴. Zwraca się przy tym uwagę, że TFR nie obejmuje czystych transferów P2P bez udziału pośrednika, co z perspektywy przyjętego problemu badawczego wyznacza granicę informacji *per transakcja* i kieruje uwagę na potrzebę widzenia ciągów (sekwencji) tam, gdzie poszczególne kroki są mikroskopijne i rozproszone²⁵.

Spójność i jednolitość stosowania gwarantują Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) do TFR, które w lipcu 2024 r. doprecyzowały m.in. interoperacyjny zestaw informacji w transferach CASP↔CASP, procedury reagowania na braki danych (scenariusze *execute/return/reject*) oraz weryfikację własności/kontroli adresów własnych użytkownika (tzw. *self-hosted*) w przypadku przekroczenia progu 1000 EUR; to praktyczne punkty zaczepienia dla „krawędzi sekwencji”, gdzie przepływ styka się z adresatem obowiązków²⁶. Wytyczne te zaczęły obowiązywać w związku z wejściem w życie TFR pod koniec 2024 r., a ich funkcją jest uszczelnienie wymiany informacji właśnie tam, gdzie prawo ma realny „uchwyt” nad danymi²⁷.

Drugim filarem jest rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów (ang. *Markets in Crypto-Assets*, MiCA), które definiuje katalog usług na kryptoaktywach i status CASP, w tym usługę transferu kryptoaktywów na rzecz klienta (*on behalf of clients*), oraz ustanawia reżim licencyjny i standardy organizacyjne; jednocześnie poza zakresem MiCA pozostają podmioty, które nie świadczą usług „na rzecz klienta” (np. walidatorzy czy węzły działające bez pieczy nad środkami), co zachowuje neutralność technologiczną, ale oznacza, że wiele operacji w „środku sekwencji” nie jest objętych bezpośrednio obowiązkami licencyjnymi i raportowymi²⁸. Warto przypomnieć kalendarz stosowania: tytuły dotyczące tokenów powiązanych z aktywami (ART) i tokenów pieniądza elektronicznego (EMT) stosuje się

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, motyw 22; Rozporządzenie (UE) 2023/1113 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (Dz.Urz. UE L 150, s. 1).

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113, art. 4-7.

25 Tamże, art. 2 pkt 8.

26 EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27-41.

27 Tamże, pkt 9-14.

28 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, art. 3 ust. 1 pkt 16; art. 59; art. 2 ust. 4.

od 30 czerwca 2024 r., a zasadniczą część reżimu od 30 grudnia 2024 r. – to istotne dla projektowania zgodności po stronie rynku²⁹.

Na gruncie prawa polskiego kanałem implementacyjnym i nadzorczym jest ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (ustawa AML), która wyznacza katalog instytucji obowiązanych, środki bezpieczeństwa finansowego (ang. *customer due diligence*, CDD) oraz zasady przekazywania informacji do krajowej jednostki analityki finansowej (Generalny Inspektor Informacji Finansowej, GIIF). To ustawa AML stanowi krajową podstawę wdrożeniową i instytucjonalną stosowania TFR – przesądając, które podmioty i w jaki sposób powinny wdrożyć procedury, aby dane wymagane przez TFR rzeczywiście „podróżowały” wraz z transferem³⁰.

Z perspektywy kalendarza operacyjnego istotny jest Komunikat GIIF nr 87 z 23 października 2024 r., który wprost wskazał, że od 30 grudnia 2024 r. przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie walut wirtualnych (tj. krajowi VASP/CASP wpisani do rejestru) są zobowiązani stosować TFR – w tym procedury zapewniające komplet i jakość danych oraz tryb postępowania przy brakach informacji. Równolegle Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) 2 stycznia 2025 r. opublikował stanowisko w sprawie okresu przejściowego MiCA (do 30 czerwca 2025 r. zgodnie z projektem ustawy wdrożeniowej), akcentując konieczność wcześniejszego dostosowania procesów po stronie podmiotów rynku³¹. Oba te komunikaty domykają „most” między regulacjami unijnymi a codzienną praktyką polskich adresatów obowiązków³².

W konsekwencji „brzeg” sekwencji – punkt wejścia/wyjścia do świata regulowanego (*on-/off-rampa*, *custody*, transfer wykonywany przez CASP/PSP) – staje się kluczowym węzłem dowodowym i *compliance*’owym: to tu z mocy TFR materializują się dane identyfikacyjne, tu stosuje się wytyczne EBA dotyczące weryfikacji adresów własnych użytkownika (*self-hosted*) powyżej 1000 EUR i tu zapada decyzja, czy transfer „idzie” dalej, wraca do nadawcy czy jest zatrzymany do wyjaśnienia (scenariusze *execute/return/reject*)³³. Przyjęty wybór projektowy, polegający na koncentracji regulacyjnej na krańcowych etapach sekwencji płatniczej, posiada wewnętrzną racjonalność. To właśnie na tych etapach występuje jednoznacznie określony adresat obowiązków informacyjnych oraz prawny interfejs wymiany danych. Jednocześnie podejście to wyznacza granice regulacyjnej widoczności, ponieważ w miarę rozpraszania się płatności w warstwach pozałańcuchowych oraz międzyłańcuchowych system, pozbawiony dodatkowych narzędzi analitycznych, nie jest w stanie identyfikować wszystkich pośrednich operacji w ujęciu transakcyjnym³⁴.

W niniejszym ujęciu przyjęto zatem, że prawo rynkowe, obejmujące regulacje TFR, MiCA oraz reżim AML, zapewnia normatywny dostęp do danych na krańcowych etapach sekwencji płatniczej, natomiast prawo karne, w szczególności art. 299 k.k. pozostający w zbiegu z art. 189a k.k. oraz art. 258 k.k., dostarcza matrycy kwalifikacyjnej umożliwiającej ocenę całej sekwencji działań jako utrudniania ustalenia pochodzenia oraz położenia wartości. Ocena ta pozostaje aktualna tak długo, jak zgromadzony materiał dowodowy pozwala na rekonstrukcję ciągu drobnych aktów jako jednej operacji o prawnie relewantnym skutku.

29 Tamże, art. 149; por. Commission de Surveillance du Secteur Financier, *MiCA – Markets in Crypto-Assets Regulation* (materiał informacyjny), <https://www.cssf.lu/en/2024/02/mica-markets-in-crypto-assets> (dostęp: 8.10.2025).

30 Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu, art. 2, art. 33–43, art. 50–52, art. 72 i n.; por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113, art. 4–7.

31 UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA) w okresie przejściowym, 2.01.2025 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_okresu_przejsciowego-Rozporzadzenie_MiCA.pdf (dostęp: 8.10.2025).

32 GIIF (MF), Komunikat nr 87...; UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA)...

33 EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41.

34 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113, art. 2 pkt 8; EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41.

Z tej perspektywy mikrowarstwowanie nie wymaga wprowadzenia nowego typu czynu zabronionego, lecz konsekwentnego łączenia danych pozyskiwanych na krańcowych etapach sekwencji w reżimie TFR z analizą *on-chain* i *off-chain* oraz innymi środkami dowodowymi, w celu wykazania funkcji utrudniania przypisywanej całemu ciągowi działań³⁵.

Ta architektura – brzeg regulowany, środek dowodzony – wyznacza dalszy tok wyводу, tj. konieczność przełożenia jej na kwalifikację prawnokarną mikrosekwencji i przypisanie ról: sprawstwo, pomocnictwo, odpowiedzialność dostawców usług *as-a-service* oraz granice neutralnej infrastruktury (zob. punkt 3), a następnie zaproponowanie rozwiązania *de lege ferenda* sklejającego widoczność *per sekwencja* bez naruszania proporcjonalności (agregacja krótkookresowa u CASP, *gatekeeper* dla powierniczych operatorów, szybki *quick freeze* i standard opinii *on-/off-chain*)³⁶.

Wnioski wywiedzione w punkcie 2 tworzą ramę dla weryfikacji hipotez H1–H3. Architektura TFR/MiCA wzmacnia podejście sekwencyjne, ponieważ reżim informacyjny jest najsilniejszy w punktach wejścia i wyjścia z obszaru usług regulowanych, natomiast słabszy w odcinkach zdecentralizowanych. W konsekwencji ocena prawnokarna mechanizmu mikropłatności wymaga łączenia danych „brzegowych” z rekonstrukcją przebiegu sekwencji w warstwie *on-/off-chain*. Te ustalenia uzasadniają analizę *per sekwencja* jako punkt wyjścia do subsumcji w punkcie 3³⁷.

3. Kwalifikacja prawnokarna mikrosekwencji i przypisanie ról (art. 299 k.k. w zbiegu z art. 189a i 258 k.k.)

Punktem wyjścia niniejszego artykułu jest neutralność technologiczna prawa karnego: penalizowana jest funkcja zachowania – ukrywanie, maskowanie, utrudnianie ustalenia pochodzenia i miejsca wartości majątkowych – a nie wybór konkretnego nośnika czy protokołu rozrachunku, niezależnie od tego, czy chodzi o warstwę drugą (*Layer 2*), mosty międzyłańcuchowe (*cross-chain bridges*) czy zdecentralizowane giełdy (*decentralized exchanges*). W tym ujęciu mikrowarstwowanie (*micro-layering*) – rozumiane jako ciąg drobnych transferów połączony z przełączaniem kanałów rozliczeniowych w celu rozproszenia śladów – nie stanowi odrębnego typu czynu zabronionego, lecz technikę wykonawczą znamion z art. 299 § 1 k.k. (utrudnianie ustaleń co do pochodzenia, położenia, wykrycia, zajęcia lub przepadku), która podlega ocenie jako całość sekwencji, a nie jako suma niegroźnych „drobnych przelewów”.

Taki kierunek potwierdza utrwalona linia orzecznicza, zgodnie z którą dla przypisania odpowiedzialności z art. 299 k.k. nie jest wystarczające ogólne odwołanie się do istnienia serii przelewów. Sąd zobowiązany jest do precyzyjnego wskazania konkretnych czynności wykonawczych, które doprowadziły do powstania skutku prawnie relewantnego w postaci utrudnienia ustaleń, a także do wykazania, na podstawie jakich dowodów skutek ten został ustalony³⁸. Sąd odwoławczy podkreśla jednocześnie, że istotą analizowanego typu czynu zabronionego jest legalizacja środków lub utrudnianie ustalenia ich pochodzenia, a nie sam fakt dokonania transferu. W konsekwencji opis czynu powinien odzwierciedlać funkcję maskującą, rozprasającą lub zaciemniającą pochodzenie środków, a nie ograniczać się do wskazania technicznej formy ich przemieszczenia³⁹.

35 EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805; EBA, *Guidelines on information requirements...*

37 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

38 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16 (konkretność opisu sekwencji czynności), <https://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/orzeczenia3/iii%20kk%20307-16.pdf> (dostęp: 8.10.2025).

39 Wyrok SA w Warszawie z 17 listopada 2017 r., sygn. II AKa 289/17 (funkcjonalne ujęcie „legalizacji” i roli pośredników), [https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/15450000001006_II_AKa_000289_2017_Uz_2017-11-17_002](https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/15450000001006_II_AKa_000289_2017_Uz_2017-11-17_002) (dostęp: 8.10.2025).

Po stronie podmiotowej wystarcza zamiar ewentualny (*dolus eventualis*): sprawca nie musi znać całej struktury sekwencji ani pełnej kwalifikacji czynu bazowego, jeżeli godzi się, że skutkiem przyjętego sposobu działania będzie utrudnienie ustaleń co do pochodzenia, położenia, wykrycia, zajęcia lub przepadku wartości⁴⁰. Ponadto w polskim prawie karnym dopuszczalne jest przypisanie tzw. autoprania, polegającego na tym, że sprawca czynu bazowego może jednocześnie ponosić odpowiedzialność za przestępstwo prania pieniędzy. Konstrukcja ta w realiach układów platformowych oraz rozproszonego podziału ról występuje relatywnie często, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴¹.

Na tym tle łatwiej zrekonstruować elementy czynu „przeliczone” na mikropłatności. Dobrem chronionym pozostaje prawidłowość obrotu oraz możliwość ustalenia pochodzenia i przepadku korzyści z przestępstwa; gdy mowa o finansowaniu handlu ludźmi (art. 189a k.k.), w grę wchodzi dodatkowo wartości chronione przez typ bazowy – wolność i godność osoby – co wzmacnia wagę penalizacji „warstwowania” jako narzędzia utrwalania eksploatacji (art. 299, 189a k.k.). **W ujęciach interdyscyplinarnych dotyczących handlu ludźmi akcentuje się procesowy charakter zjawiska, co pozostaje spójne z przyjętym w niniejszym artykule podejściem sekwencyjnym przy ocenie mechanizmów finansowania i maskowania przepływów**⁴². Katalog czynności sprawczych w art. 299 („transfer, konwersja, ukrywanie, inne czynności utrudniające”) obejmuje zarówno operacje jednorazowe, jak i ciągi zdarzeń składające się z drobnych „kroków” – tu mieści się *streaming* mikropłatności (często sterowane inteligentnymi kontraktami) oraz wielokrotne przełączenia między warstwami (L2), łańcuchami i modułami (DEX/mosty) (art. 299 § 1 k.k.).

W praktyce dochodzeniowej kluczowe znaczenie ma zdolność rekonstrukcji poszczególnych mikrokroków jako jednego zdarzenia prawnie relewantnego. Wymaga to wykazania sekwencji obejmującej rozproszenie wypłat (*fan-out*), ich późniejszą konsolidację (*fan-in*), transfery międzyłańcuchowe (*bridging*) oraz końcowy powrót środków do regulowanego kanału rozliczeniowego (*cash-out*), z których łącznego przebiegu wynika skutek w postaci utrudnienia ustalenia pochodzenia lub położenia wartości⁴³.

W odniesieniu do samego skutku ustawowy termin „utrudnianie” nie wymaga absolutnej niemożności ustaleń; wystarczy realne pogorszenie możliwości przypisania pochodzenia, położenia, wykrycia, zajęcia lub przepadku – a to właśnie osiąga się w mikrosekwencjach przez rozproszenie śladów i przecięcie naturalnych ścieżek korelacji między danymi z brzegów a tym, co da się odczytać w łańcuchach⁴⁴. W obszarze zamiaru (*dolus eventualis*) praktyka dowodowa odwołuje się do warstwy komunikacyjnej i organizacyjnej: instrukcji i ustaleń operacyjnych, parametrów systemowych (np. *no-logs, custom routes*), nietypowej segmentacji finansowej czy ekonomii zachowań – „rozsmarowanie” środków bez uzasadnienia ekonomicznego z perspektywy uczciwego użytkownika bywa silnym wskaźnikiem godzenia się na efekt utrudniania⁴⁵.

Jeżeli źródłem analizowanego strumienia wartości jest eksploatacja człowieka, sekwencja mikropłatności przenosi środki pochodzące z przestępstwa, co uzasadnia przyjęcie zbiegu idealnego art. 299 k.k. z art. 189a k.k. W doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że korzyść stanowiąca przedmiot prania może pochodzić z dowolnego czynu zabronionego, w tym z przestępstw przeciwko wolności

40 Wyrok SO w Białymstoku z 23 sierpnia 2022 r., sygn. III K 173/21 (typ kwalifikowany, zorganizowanie), [https://orzeczenia.bialystok.so.gov.pl/details/\\$N/150505000001506_III_K_000173_2021_Uz_2022-08-23_002](https://orzeczenia.bialystok.so.gov.pl/details/$N/150505000001506_III_K_000173_2021_Uz_2022-08-23_002) (dostęp: 8.10.2025).

41 Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/l%20KZP%2019-13.pdf> (autopranie; zakres art. 299 k.k.).

42 V. Shcherbatiuk, D. Kuras, Y. Sokur, *The Problem of Slavery...*

43 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

44 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15 (opis czynu i „utrudnianie” w rozumieniu art. 299 k.k.), <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20187-15.pdf> (dostęp: 8.10.2025).

45 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

i godności człowieka. Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał, że art. 299 k.k. ma charakter akcesoryjny materialnie, lecz nie formalnie, co oznacza, że dla jego zastosowania wystarczające jest ustalenie przestępnego pochodzenia wartości, bez konieczności przypisania sprawcy prawomocnego skazania za czyn bazowy⁴⁶. W konsekwencji środki uzyskane w wyniku handlu ludźmi (art. 189a k.k.) mogą stanowić bezpośredni przedmiot czynności wykonawczych prania pieniędzy, a ich dalsze rozdrabnianie i maskowanie uzasadnia idealny zbieg kwalifikacji prawnej art. 299 k.k. z art. 189a k.k.⁴⁷

W sytuacji, w której dodatkowo występuje trwały podział ról, obejmujący w szczególności etap rekrutacji, eksploatacji, obsługi finansowej oraz wypłaty środków, a także koordynacja działań pomiędzy uczestnikami, aktualizują się również przesłanki odpowiedzialności z art. 258 k.k. dotyczącego zorganizowanej grupy przestępczej. W świetle ugruntowanej wykładni art. 258 § 1 k.k. pojęcie zorganizowanej grupy przestępczej nie wymaga istnienia sformalizowanej struktury ani hierarchicznego, scentralizowanego kierownictwa. Jak konsekwentnie wskazuje praktyka sądowa, dla bytu tej kwalifikacji wystarczające jest wykazanie względnej trwałości porozumienia, istnienia podziału ról pomiędzy uczestnikami oraz elementu koordynacji działań ukierunkowanych na popełnianie przestępstw. Zorganizowanie może zatem przybierać także formy rozproszone, w których poszczególni sprawcy realizują przypisane im funkcje w ramach wspólnego przedsięwzięcia przestępnego, bez konieczności istnienia jednego centrum decyzyjnego. W tym sensie zdecentralizowane modele finansowania działalności przestępczej, obejmujące odrębne moduły rekrutacyjne, eksploatacyjne oraz finansowe, nie wyłączają zastosowania art. 258 k.k., lecz mogą stanowić jego funkcjonalną, współczesną postać adaptacyjną, odpowiadającą warunkom cyfrowego i platformowego środowiska popełniania przestępstw⁴⁸.

Niska wartość jednostkowa poszczególnych transferów nie wyłącza oceny istnienia zorganizowania; przeciwnie, może stanowić przejaw racjonalizacji ryzyka wykrycia oraz kosztów działalności przestępczej. Okoliczność ta przemawia za możliwością przypisania art. 258 k.k. obok art. 299 i 189a k.k., o ile zgromadzony materiał dowodowy potwierdza stałość struktur, istnienie elementów hierarchicznych oraz realizację wspólnego celu przestępnego⁴⁹.

Kluczem do przypisania ról jest rozróżnienie między usługą „na rzecz klienta” (*on behalf of clients*) a neutralną infrastrukturą. MiCA wyraźnie definiuje, kim jest dostawca usług na kryptoaktywach (CASP), i wyłącza węzły, walidatorów oraz podmioty, które nie działają „na rzecz klienta”, zachowując dzięki temu neutralność technologiczną⁵⁰. Ten regulatorowy podział przenosi się na grunt odpowiedzialności karnej: podmioty *custodialne*, które przejmują pieczę nad środkami i faktycznie „przenoszą wartość” za użytkownika (np. *custodial mixer*, *custodial hub* warstwy drugiej, komercyjny *most as-a-service*), co najmniej ułatwiają pranie (art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 299 k.k.), a przy decydującym wpływie na trasę i segmentację mogą realizować sprawstwo kierownicze (art. 18 § 1 k.k.). Odwrotnie, operator infrastruktury *non-custodial*, bez relacji „na rzecz klienta”, pozostaje co do zasady neutralny; odpowiedzialność po jego stronie aktualizuje się dopiero wtedy, gdy można wykazać zamiar, choćby ewentualny, ułatwiania – np. świadome utrzymywanie tras przeznaczonych dla klastrów przestępczych, odpłatne konfiguracje *custom routing* czy celowe obchodzenie mechanizmów kontrolnych na brzegach (art. 18 § 3 k.k.; art. 299 § 1 k.k.).

Z perspektywy praktyki dowodowej kluczowe znaczenie mają krańcowe etapy sekwencji płatniczej, które pozostają widoczne dla prawa rynkowego na podstawie rozporządzenia Transfer of Funds Regulation oraz Wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Na tych etapach dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów oraz dostawcy usług płatniczych przekazują zestandaryzowane dane

46 Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13.

47 Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13; wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15.

48 Wyrok SA w Warszawie z 17 listopada 2017 r., sygn. II AKa 289/17.

49 Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13.

50 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, art. 3 ust. 1 pkt 16; art. 2 ust. 4.

identyfikujące inicjatora i beneficjenta transferu, posługują się interoperacyjnymi polami informacyjnymi, realizują procedury *execute*, *return* lub *reject* w przypadku braków danych, a także weryfikują własność lub kontrolę nad adresami typu *self-hosted* w transakcjach przekraczających próg 1000 EUR. To właśnie w tych punktach kumuluje się materiał dowodowy o najwyższej wartości poznawczej, umożliwiający rekonstrukcję całej sekwencji działań⁵¹. Ponieważ TFR nie obejmuje czystych transferów P2P bez pośrednika, środek sekwencji (L2/DEX/most) pozostaje dostępny głównie pośrednio – przez korelacje z brzegami, analizę *on-chain* i, w ograniczonym zakresie, *off-chain* – przy jawnym oznaczeniu poziomów pewności i transparentnym odróżnieniu faktów od inferencji w opiniach biegłych⁵².

Na tym tle typowe konfiguracje układają się w kilka rozpoznawalnych wzorców subsumcji. W modelu „autoprania” sprawca czynu bazowego (art. 189a k.k.) dzieli strumień na mikropłatności, przerzuca go między łańcuchami (*bridge*), epizodycznie korzysta z warstwy drugiej (L2), po czym dokonuje *cash-out* w rampie regulowanej – co uzasadnia przypisanie art. 299 k.k. w zbiegu z art. 189a k.k.; „brzeg” *cash-out* dostarcza węzła dowodowego dzięki TFR/EBA, a „środek” wymaga korelacji.

W modelu „anonimizacji jako usługi” operator *custodialny* przyjmuje środki i nimi rozporządza „na rzecz klienta”, projektując segmentację i trasy – co zbliża go do pomocnictwa albo nawet sprawstwa kierowniczego, w odniesieniu do czynu określonego w art. 299 k.k., przy możliwych zbiegach z 189a k.k. i – przy trwałej strukturze – 258 k.k.; praktyka międzynarodowych demontaży takich usług dostarcza obficie logów, konfiguracji i materiału organizacyjnego⁵³. Dobrym przykładem „anonimizacji jako usługi” jest sprawa, w której materiał dowodowy obejmował elementy infrastruktury i dane operacyjne, co wzmacnia tezę o konieczności dowodzenia sekwencji i roli usługodawcy, a nie wyłącznie pojedynczego transferu⁵⁴. Z kolei raport BKA dotyczący przestępczości zorganizowanej akcentuje rozwój segmentu usług wspierających ukrywanie przepływów i profesjonalizację zaplecza finansowego w modelu *as-a-service*⁵⁵.

Wreszcie, w modelu infrastruktury *non-custodial* brak pieczy nad środkami i brak relacji „na rzecz klienta” przesuwają ciężar odpowiedzialności z operatora na beneficjentów sekwencji oraz ogniwa *custodialne*; dopóki nie udowodni się zamiaru ułatwienia, infrastruktura pozostaje co do zasady neutralna⁵⁶.

Granice odpowiedzialności wyznaczają gwarancje proporcjonalności i ochrony danych. Model celowanych obowiązków na brzegach – TFR i MiCA – jest zbieżny z linią Trybunału Sprawiedliwości, który zakwestionował koncepcję powszechnej, nieograniczonej jawności danych beneficjentów rzeczywistych jako nieproporcjonalną względem art. 7–8 Karty praw podstawowych i zasad RODO; z tego względu dążenie do „widoczności sekwencji” nie może prowadzić do powszechnego Know Your Customer (KYC) w czystym P2P ani do rozszerzania ciężaru na neutralną infrastrukturę⁵⁷. Jednocześnie zasada określoności (*nullum crimen sine lege certa*) nie stoi na przeszkodzie przypisaniu mikrowarstwowania: wymaga jedynie, aby opis czynu konkretyzował przebieg sekwencji (kroki, role, skutek) i wiązał go

51 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113, art. 4–7; EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41.

52 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113, art. 2 pkt 8; EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41.

53 U.S. Department of Justice, *U.S. and International Partners Dismantle ChipMixer*, press release 2023, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-investigation-leads-takedown-darknet-cryptocurrency-mixer-processed-over-3> (dostęp: 8.10.2025); Europol, *One of the darkweb's largest cryptocurrency laundromats washed out*, <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/one-of-darkwebs-largest-cryptocurrency-laundromats-washed-out> (dostęp: 17.02.2026).

54 Europol, *One of the darkweb's largest cryptocurrency laundromats...*; U.S. Department of Justice, *U.S. and International Partners Dismantle ChipMixer...*

55 Bundeskriminalamt, *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2024*, Wiesbaden 2025.

56 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, art. 2 ust. 4.

57 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

z ustawowym „utrudnianiem” – co orzecznictwo SN od lat konsekwentnie egzekwuje, uchylając rozstrzygnięcia oparte na schematycznych, ogólnikowych narracjach⁵⁸.

W takim ujęciu kwalifikacja prawna mikrosekwencji nie wymaga wprowadzania nowych rozwiązań normatywnych, lecz konsekwentnego stosowania obowiązujących zasad. Obejmuje to w szczególności ocenę ciągu działań jako całości, a nie zbioru izolowanych operacji, przypisywanie ról uczestnikom w oparciu o relację świadczenia usług na rzecz klienta oraz sprawowanie faktycznej pieczy nad środkami, a także łączenie materiału dowodowego pozyskanego na krańcowych etapach sekwencji w reżimie TFR i wytycznych EBA z analizą *on-chain* i *off-chain*. Całość ta powinna być prowadzona w standardzie opinii, który wyraźnie rozdziela ustalenia faktyczne od wnioskowań inferencyjnych oraz w sposób jawny określa poziomy pewności przyjmowanych konkluzji⁵⁹.

W świetle przeprowadzonej analizy hipoteza H1 znajduje potwierdzenie w ujęciu dogmatycznym: mikrowarstwowanie może zostać zakwalifikowane jako sposób realizacji znamienia „utrudniania” z art. 299 § 1 k.k., pod warunkiem wykazania w materiale dowodowym, że ciąg czynności (a nie pojedyncze transfery) obiektywnie pogorszył możliwość ustalenia pochodzenia, położenia, wykrycia, zajęcia lub przepadku wartości majątkowych⁶⁰. Hipoteza H2 znajduje potwierdzenie w zakresie relacji typów czynów zabronionych: jeżeli strumień wartości pochodzi z eksploatacji człowieka, zasadny jest zbieg kwalifikacji art. 299 k.k. z art. 189a k.k., przy czym mikroskalowy charakter transferów nie wyłącza relewantności „korzyści” ani oceny skutku „utrudniania”, o ile ocenie podlega rezultat sekwencji⁶¹. Hipoteza H3 znajduje potwierdzenie warunkowo: spełnienie przesłanek z art. 258 k.k. zależy od wykazania trwałości struktury, koordynacji działań i podziału ról, natomiast nominalna wartość jednostkowa transferów nie stanowi kryterium rozstrzygającego. Ostatecznie weryfikacja hipotez wymaga konsekwentnego opisu sekwencji czynności oraz przypisania ról w strukturze sprawczej, w tym rozróżnienia sytuacji wykonywania usług „na rzecz klienta” od neutralnej infrastruktury⁶².

4. *De lege ferenda* i wdrożenie – jak „zobaczyć” całą sekwencję bez naruszania proporcjonalności

Dzisiejsze prawo pozwala już kwalifikować mikrowarstwowanie (rozdrabnianie strumienia wartości i przełączanie kanałów *on-/off-chain*) jako „utrudnianie” w rozumieniu art. 299 k.k., lecz o powodzeniu praktyki rozstrzyga zdolność instytucji do zobaczenia ciągu operacji, a nie wyłącznie pojedynczych transakcji (art. 299 § 1 k.k.). Ta zdolność rodzi się na „brzegach” sekwencji – w miejscach, gdzie działa dostawca usług płatniczych lub dostawca usług w zakresie kryptoaktywów – ponieważ tylko tam reguła informacji towarzyszących transferowi (TFR) faktycznie „niesie” dane o inicjatorze i beneficjencie⁶³. Równocześnie rynkowy kręgosłup regulacyjny zapewnia MiCA, która porządkuje usługi „na rzecz klienta” i utrzymuje neutralność technologiczną wobec węzłów i walidatorów, co celowo ogranicza rozciąganie reżimu na w pełni rozproszone elementy infrastruktury⁶⁴. W takim środowisku reforma nie musi polegać na tworzeniu nowych typów czynów zabronionych, wystarczy precyzyjnie doszczelnić

58 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16; wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15.

59 EBA, *Guidelines on information requirements...*, pkt 27–41.

60 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15.

61 Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13.

62 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, art. 2 ust. 4.

63 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

64 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, w szczególności art. 2 ust. 4 oraz definicje usług/zakres CASP.

sposób patrzenia na ryzyko po stronie adresatów obowiązków i dopowiedzieć język, którym sądy opisują skutek „utrudniania” jako efekt sekwencji, a nie sumy mikropłatności⁶⁵.

Pierwszą dźwignią jest zmiana optyki nadzorczo-*compliance*’owej z *per transakcja* na *per sekwencja*, czyli na agregację krótkookresową transferów powiązanych u adresatów TFR⁶⁶. Kierunek ten pozostaje spójny z podejściem FATF do wdrażania Travel Rule i oceny ryzyka w sektorze VASP/CASP oraz z praktyką operacyjną organów ścigania, które w komunikatach dotyczących sieci OTC i konfiskat kryptoaktywów eksponują znaczenie szybkiej identyfikacji węzłów *cash-out* i powiązań sekwencyjnych⁶⁷. Zamiast dziesiątków nieistotnych alertów jednostkowych chodzi o to, by systemy CASP/PSP widziały wachlarze wypłat (*fan-out*), następczą agregację transferów (*fan-in*), przeskoki międzyłańcuchowe i epizody warstwy drugiej jako jedną, logicznie spójną całość, analizowaną w oknach dobowych i tygodniowych⁶⁸. W warstwie prawnej najprościej osiągnąć to poprzez dodanie do polskiej ustawy AML przepisu, który nakazuje instytucjom obowiązany agregować „transfery powiązane” i dokumentować tok decyzji (ślady audytowe), a szczegóły techniczne odsyła do Wytycznych EBA w sprawie interoperacyjności pól TFR, weryfikacji własności/kontroli adresów *self-hosted* powyżej 1000 EUR oraz procedur *execute/return/reject*⁶⁹. Wdrożenie można zsynchronizować z już zakreślonym kalendarzem: od 30 grudnia 2024 r. polscy VASP/CASP stosują TFR zgodnie z Komunikatem GIFF nr 87, a rynek i tak dostosowuje procesy do reżimu MiCA w okresie przejściowym ogłoszonym przez UKNF na 2025 r.⁷⁰

Druga dźwignia dotyczy języka kodeksowego: nie postulując nowego typu, warto dopowiedzieć w art. 299 k.k., że „utrudnianie” obejmuje także ciąg czynności polegających na rozdrabnianiu transferów i przełączaniu kanałów, w tym poza łańcuchem i między łańcuchami, jeżeli działanie to służy zatarciu pochodzenia, miejsca, wykrycia, zajęcia lub przypadku (art. 299 § 1 k.k.). Taka klauzula objaśniająca nie penalizuje prywatności ani użycia L2/DEX/mostów jako takich, porządkuje jedynie słownik, którym od lat posługuje się praktyka i nauka, oraz odpowiada temu, czego Sąd Najwyższy oczekuje od sądów *meriti* – precyzyjnego opisanie, „co dokładnie” składa się na skutek utrudniania⁷¹. Korzyścią jest większa pewność prawa i mniejsza przestrzeń dla obrony opartej na tezie, że „to tylko drobnica transakcyjna”⁷².

Trzeci element to celowane obowiązki *gatekeeperów* – nie wobec węzłów rozproszonych, lecz wobec operatorów, którzy faktycznie działają na rzecz klienta i sprawują pieczę nad środkami (np. custodialne huby warstwy drugiej, custodialne mosty międzyłańcuchowe, komercyjne usługi mieszejące)⁷³. W sensie regulacyjnym to nic innego jak konsekwentne zastosowanie definicji CASP z MiCA: rejestracja/licencja, środki bezpieczeństwa finansowego proporcjonalne do ryzyka, analiza sekwencyjna i interoperacyjność z TFR, w tym gotowość do działania w trybie 24/7 na wniosek FIU⁷⁴. Jednocześnie należy *expressis verbis* wyłączyć czyste *open source* i działalność nieodpłatną bez pieczy nad środkami, aby utrzymać neutralność technologiczną i nie obciążać twórców kodu odpowiedzialnością właściwą usługodawcom⁷⁵.

65 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15; wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

66 EBA, *Guidelines on information requirements...*

67 FATF, *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, Paris (aktualizacja 2021/2023); Policía Nacional (ES), *Comunicados de prensa sobre redes OTC y confiscaciones de criptoactivos* (zbiór komunikatów), 2025.

68 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

69 Ustawa AML; EBA, *Guidelines on information requirements...*

70 GIFF (MF), Komunikat nr 87...; UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA)...

71 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15; wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

72 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

73 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

74 Tamże; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; EBA, *Guidelines on information requirements...*

75 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114, w szczególności art. 2 ust. 4 (zakres) i konstrukcja reżimu *on behalf of clients*.

Czwartą dźwignią jest *quick freeze* – krótkoterminowe zabezpieczenie aktywów cyfrowych na 48–72 godziny z kontrolą sądową i możliwością natychmiastowego przedłużenia po weryfikacji, zaprojektowane po to, by zdążyć, zanim środki „przeskoczą” przez most lub kanał *off-chain*⁷⁶. Skuteczność wymaga osadzenia w istniejącej tkance prawa unijnego: wykonanie w innych państwach członkowskich opiera się na rozporządzeniu 2018/1805 o wzajemnym uznawaniu nakazów zamrożenia i konfiskaty oraz na europejskim nakazie dochodzeniowym, a komunikacja z CASP musi korzystać z formatów danych, które i tak narzuca TFR⁷⁷. Gwarancje procesowe pozostają nienaruszone: test proporcjonalności, ochrona osób trzecich w dobrej wierze oraz efektywny środek zaskarżenia⁷⁸.

Ostatnim filarem jest standaryzacja opinii biegłych. Bez jasnego rozróżnienia tego, co jest faktem *on-chain* (*hash*, czas, kwoty), a co inferencją (klastrowanie, etykiety adresów, prawdopodobne połączenia), spór dowodowy przeradza się w konflikt metod zamiast oceny prawnej⁷⁹. Dlatego należy wymagać, by opinia odtwarzała oś „brzeg-środek-brzeg”, oznaczała poziomy pewności i ujawniała metryki jakości (fałszywie dodatnie/ujemne), a także wersjonowanie narzędzi i ścieżki audytu – co z jednej strony ułatwia łączenie materiału TFR od CASP z analizą *on-/off-chain*, z drugiej zaś zmniejsza ryzyko sporów o metodologię⁸⁰.

Tak naszkicowany pakiet reform nie wymaga przebudowy unijnego kręgosłupa, mieści się w granicach wyznaczonych przez TFR i MiCA, a po stronie krajowej potrzebuje trzech prostych ruchów: dodania warstwy agregacji sekwencyjnej do ustawy AML, dopowiedzenia art. 299 k.k. o warstwowanie sekwencyjne oraz ustanowienia krótkiego trybu *quick freeze* w procedurze karnej, zszytego z europejskimi instrumentami współpracy⁸¹. Wszystko to należy projektować z myślą o ochronie danych i proporcjonalności – a więc bez powszechnego KYC w czystym P2P i bez rozszerzania ciężaru na neutralną infrastrukturę, zgodnie z linią orzeczniczą TSUE, która odróżnia celowane obowiązki adresatów od rozwiązań powszechnej jawności⁸².

Pożądanym efektem jest praktyczny: instytucje obowiązane i organy ścigania zaczynają widzieć sekwencję zamiast szumu mikropłatności, sądy otrzymują opinie o przewidywalnej jakości, z jawną granicą między faktem a inferencją, a ofiary handlu ludźmi zyskują realną szansę na szybkie zabezpieczenie i przepadek wartości, które w przeciwnym razie zniknęłyby w gąszczu technicznych przełączeń (art. 189a k.k.)⁸³.

5. Podsumowanie

Punktem wyjścia tego studium było pytanie, czy mikropłatności kryptowalutowe – wykorzystujące rozdrabnianie strumienia wartości i przełączanie kanałów *on-/off-chain* – mogą być skutecznie ujęte w obowiązujących ramach prawa karnego i rynku finansowego, gdy służą finansowaniu handlu ludźmi (art. 299 k.k.; art. 189a k.k.; art. 258 k.k.). Odpowiedź, oparta na analizie dogmatycznej, orzeczniczej i regulacyjnej, jest twierdząca: **mikrowarstwowanie (ang. *micro-layering*) nie jest odrębnym**

76 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

77 Tamże; Dyrektywa 2014/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. dotycząca Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130 z 1.05.2014 r., s. 1); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

78 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

79 EBA, *Guidelines on information requirements...*

80 Tamże.

81 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

82 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

83 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

typem czynu, lecz techniką wykonawczą, która materialnie realizuje „utrudnianie” w rozumieniu art. 299 k.k., a przy eksploatacyjnym źródle strumienia prowadzi do zbiegu z art. 189a k.k., niezadko w konfiguracjach zorganizowanych (art. 258 k.k.). Neutralność technologiczna prawa karnego pozostaje nienaruszona: penalizowana jest funkcja czynu (maskowanie pochodzenia, miejsca, wykrycia, zajęcia lub przypadku), a nie wybór protokołu czy warstwy rozliczeń⁸⁴.

Analiza warstwy regulacyjnej pozwala na rekonstrukcję „architektury brzegów”: Transfer of Funds Regulation (TFR) obliuguje dostawców usług płatniczych i dostawców usług w zakresie kryptoaktywów do przenoszenia określonych informacji o inicjatorze i beneficjencie wraz z transferem, co zapewnia widoczność właśnie tam, gdzie istnieje relacja usługowa; jednocześnie TFR nie obejmuje czystego *peer-to-peer* bez pośrednika⁸⁵. Markets in Crypto-Assets (MiCA) porządkuje status podmiotów świadczących usługę „na rzecz klienta” i utrzymuje neutralność wobec węzłów i walidatorów, co celowo ogranicza rozciąganie reżimu na środek sekwencji i wzmacnia koncentrację na brzegach⁸⁶. W Polsce te ramy domykają komunikaty Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (stosowanie TFR od 30 grudnia 2024 r.) oraz stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczące okresu przejściowego dla MiCA w 2025 r.⁸⁷

Wnioski aplikacyjne są trzy. Po pierwsze, skuteczność ścigania zależy od przejścia z oceny *per transakcja* na ocenę *per sekwencja* – to na poziomie ciągu drobnych kroków ujawnia się efekt utrudniania⁸⁸. Z tego powodu proponowana *micro-Travel Rule* (agregacja krótkookresowa „transferów powiązanych” u adresatów TFR, z dokumentowaniem decyzji) jest naturalnym, proporcjonalnym rozwinięciem istniejących obowiązków, niewymagającym ingerencji w czyste *peer-to-peer*⁸⁹. Po drugie, dopowiedzenie art. 299 k.k. o „warstwowanie sekwencyjne” porządkuje język orzecznicy i zmniejsza spór o to, czy „drobnica” może realizować „utrudnianie” – wskazując, że liczy się efekt sekwencji, nie zaś nominalna wartość jednostkowa operacji⁹⁰. Po trzecie, celowane obowiązki *gatekeeperów* dla komercyjnych, powierniczych operatorów „na rzecz klienta” (custodialne huby/mosty/mixery) oraz krótki tryb *quick freeze* (48–72 godziny z kontrolą sądową i interoperacyjnością na podstawie rozporządzenia 2018/1805 oraz EIO) domykają operacyjnie lukę czasową, w której środki „uciekają” przez mosty i warstwy⁹¹.

Równocześnie w artykule wskazano granice proporcjonalności: brak powszechnego KYC w czystym *peer-to-peer*, ochrona neutralnej infrastruktury (węzły/walidatorzy, *open source* bez pieczy nad środkami) oraz minimalizacja danych i rozliczalność po stronie adresatów TFR, w zgodzie z linią Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-37/20 i C-601/20⁹². To gwarancyjne tło jest kluczowe – pozwala „widzieć sekwencję” tam, gdzie prawo rzeczywiście ma zaczep (u usługodawców), bez wkraczania w strefy nieproporcjonalnej ingerencji⁹³.

Implikacje dla praktyki są konkretne. Dla prokuratury i Policji: opracowywać narrację dowodową „brzeg-środek-brzeg”, żądać opinii biegłych z wyraźnym rozróżnieniem faktów *on-chain* i inferencji oraz z metrykami jakości (TP/FP), a przy realnym ryzyku „ucieczki” środków korzystać z trybu szybkiego

84 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15; wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

85 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

86 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

87 GILF (MF), Komunikat nr 87...; UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA)...

88 Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

89 EBA, *Guidelines on information requirements...*; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113.

90 Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15; wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16.

91 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805; Dyrektywa 2014/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114.

92 Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

93 Tamże.

zabezpieczenia⁹⁴. Dla GIIF i UKNF: wdrożyć wytyczne agregacyjne (okna 24–72 godziny/7 dni, progi sygnałów, ślad audytowy) i kanał FIU↔CASP 24/7 zgodny z polami TFR⁹⁵. Dla rynku (CASP/PSP): zintegrować monitoring sekwencyjny z obowiązkami TFR/MiCA, ze szczególną ostrożnością wobec wzorców *fan-out/fan-in*, mostów i ruchów *off-chain*⁹⁶.

Ograniczenia badania wynikają z dynamiki technologii i ewolucji praktyk przestępczych: część operacji w warstwach pozałańcuchowych pozostanie „ciemna” i będzie wymagać rekonstrukcji pośredniej, co czyni krytycznym standard opinii i jakość korelacji materiału z brzegów z danymi *on-/off-chain*⁹⁷. Kierunki dalszych prac obejmują: empiryczną walidację reguł agregacyjnych (fałszywie dodatnie/ujemne), doprecyzowanie kryteriów „powierniczości” w usługach *as-a-service* oraz interoperacyjność *quick freeze* w praktyce sądowej państw członkowskich⁹⁸.

Konkludując, obowiązujący system prawny nie wymaga zasadniczej rekonstrukcji. Wymaga natomiast wzmocnienia spójności analitycznej w trzech kluczowych obszarach:

- agregacji krótkookresowej u adresatów TFR,
- dopowiedzenia art. 299 k.k. o warstwowanie sekwencyjne oraz
- szybkiego zabezpieczenia zszytego z unijnymi instrumentami współpracy⁹⁹.

Przy takim wzmocnieniu ram analitycznych prawo jest w stanie ujmować nie tylko pojedyncze operacje, lecz cały przebieg przepływu środków pochodzących z przestępstwa, a praktyka prawa karnego zyskuje adekwatne instrumenty umożliwiające skuteczną ochronę ofiar handlu ludźmi oraz integralności obrotu gospodarczego w warunkach rozproszonych systemów finansowych¹⁰⁰.

Bibliografia

Bundeskriminalamt, *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2024*, Wiesbaden 2025.

Dimas G.L., Konrad R.A., Maass K.L., Trapp A.C., *Operations Research and Analytics to Combat Human Trafficking: A Systematic Review of Academic Literature*, „PLOS ONE” 2022, nr 17(8), e0273708.

EBA (European Banking Authority), *Guidelines on information requirements in relation to transfers of funds and certain crypto-assets transfers under Regulation (EU) 2023/1113 (Travel Rule Guidelines)* (EBA/GL/2024/11), 2024.

Europol, *International Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2024 – Internet Organised Crime Threat Assessment*, The Hague 2024.

Europol, *One of the darkweb’s largest cryptocurrency laundromats washed out*, <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/one-of-darkwebs-largest-cryptocurrency-laundromats-washed-out> (dostęp: 17.02.2026).

FATF, *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, Paris (aktualizacja 2021/2023).

94 EBA, *Guidelines on information requirements...*; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

95 EBA, *Guidelines on information requirements...*; GIIF (MF), Komunikat nr 87...; UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA)...

96 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114; EBA, *Guidelines on information requirements...*

97 EBA, *Guidelines on information requirements...*

98 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805; Dyrektywa 2014/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady; EBA, *Guidelines on information requirements...*

99 Ustawa AML; art. 299 k.k.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805.

100 Art. 189a k.k.; EBA, *Guidelines on information requirements...*; wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20.

Policía Nacional (ES), *Comunicados de prensa sobre redes OTC y confiscaciones de criptoactivos (zbiór komunikatów)*, 2025.

Shcherbatiuk V., Kuras D., Sokur Y., *The Problem of Slavery and Human Trafficking*, „Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs” 2024, nr 1.

U.S. Department of Justice, *U.S. and International Partners Dismantle ChipMixer (press release)*, 2023, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-investigation-leads-takedown-darknet-cryptocurrency-mixer-processed-over-3> (dostęp: 8.10.2025).

Akty prawne

Prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa 2014/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. dotycząca Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130 z 1.05.2014 r., s. 1).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które mają zostać ustanowione przez państwa członkowskie w celu AML/CFT (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia na mieniu i nakazów konfiskaty (Dz.Urz. UE L 303 z 28.11.2018 r., s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów (przekształcenie) (Dz.Urz. UE L 150 z 9.06.2023, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz.Urz. UE L 150 z 9.06.2023, s. 40).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1620 z dnia 31 maja 2024 r. ustanawiające Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L z 19.06.2024 r.).

Prawo krajowe

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 644).

Dokumenty i komunikaty

Commission de Surveillance du Secteur Financier, *MiCA – Markets in Crypto-Assets Regulation (material informacyjny)*, 2024, <https://www.cssf.lu/en/2024/02/mica-markets-in-crypto-assets> (dostęp: 8.10.2025).

GIIF (MF), Komunikat nr 87 w sprawie przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie walut wirtualnych (dot. stosowania TFR od 30.12.2024 r.), 23.10.2024 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikaty-dla-instytucji-obowiazanych> (dostęp: 8.10.2025).

UKNF, Stanowisko ws. stosowania Rozporządzenia 2023/1114 (MiCA) w okresie przejściowym, 2.01.2025 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stalowisko_UKNF_ws_okresu_przejsciowego-Rozporzadzenie_MiCA.pdf (dostęp: 8.10.2025).

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 22 listopada 2022 r., C-37/20 i C-601/20, *WM i Sovim SA v. Luxembourg Business Registers* (ECLI:EU:C:2022:912).

Uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. I KZP 19/13, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20KZP%2019-13.pdf> (dostęp: 8.10.2025).

Wyrok SN z 29 października 2015 r., sygn. IV KK 187/15, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20187-15.pdf> (dostęp: 8.10.2025).

Wyrok SN z 15 lutego 2017 r., sygn. III KK 307/16, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20kk%20307-16.pdf> (dostęp: 8.10.2025).

Wyrok SA Warszawa z 17 listopada 2017 r., sygn. II AKa 289/17, [https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/15450000001006_II_AKa_000289_2017_Uz_2017-11-17_002](https://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/15450000001006_II_AKa_000289_2017_Uz_2017-11-17_002) (dostęp: 8.10.2025).

Wyrok SO w Białymstoku z 23 sierpnia 2022 r., sygn. III K 173/21, [https://orzeczenia.bialystok.so.gov.pl/details/\\$N/150505000001506_III_K_000173_2021_Uz_2022-08-23_002](https://orzeczenia.bialystok.so.gov.pl/details/$N/150505000001506_III_K_000173_2021_Uz_2022-08-23_002) (dostęp: 8.10.2025).

Paweł Jan Chalcarz* 

Zasada dobra wspólnego w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Idea dobra wspólnego pełni ważną rolę zarówno w polskim porządku prawnym, jak i w systemie prawa administracyjnego. Jest ona nie tylko zasadą konstytucyjną, ale również ważną dyrektywą ważenia interesów jednostek oraz całej wspólnoty. Wskazana zasada ma silne podłoże ustrojowe, gdyż jej rozwój ściśle wiąże się z historią prawa ustrojowego oraz z historią administratywistyki i nauki administracji. Ponadto zasada dobra wspólnego ma imponujące związki administracyjnoprawne, gdyż pozostaje ona w bliskich relacjach z pojęciami-narzędziami prawa administracyjnego, takimi jak chociażby interes administracyjnoprawny. Okazuje się jednak, że – pomimo znaczenia tej zasady dla całego systemu prawa – odgrywa ona z pewnych względów stosunkowo niewielką rolę w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: dobro wspólne, zasada dobra wspólnego, interes administracyjnoprawny, prawo administracyjne

The principle of common good in administrative law – selected issues

Abstract

The idea of the common good plays an important role both in the Polish legal system and in the system of administrative law. It is not only a constitutional principle, but also an important guideline for weighing the interests of individuals and the community as a whole. This principle has strong constitutional foundations, as its development is closely linked to the history of constitutional law and the history of administrative law and administrative science. Moreover, the principle of the common good has impressive administrative and legal connections, as it is closely related to concepts and tools of administrative law, such as administrative and legal interests. However, it turns out that, despite the importance of this principle for the entire legal system, it plays a relatively minor role in the case law of administrative courts for certain reasons.

Keywords: common good, principle of common good, administrative and legal interest, administrative law

* Magister prawa, Uniwersytet Jagielloński, e-mail: pawel.chalcarz@student.uj.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0000-1895-0782>



1. Wprowadzenie

Administracja odgrywa niezwykle ważną rolę w systemie ustrojowym każdego państwa – żadne nie może poprawnie działać bez aparatu administracyjnego. Jako aparat administracyjny opisujemy tzw. **wielką resztę**¹ pełniącą funkcje o różnorodnym charakterze, do których należy zaliczyć przede wszystkim funkcje: organizatorską, świadczącą, kontrolną i ochronną². Funkcje te – a szczególnie funkcja świadcząca oraz funkcja ochronna – doskonale korespondują z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego. „Państwo jako dobro wspólne ma obowiązek troszczyć się [...] o prawa większości, jak i o zabezpieczenie praw mniejszości, również wchodzących w skład Rzeczypospolitej”³. Funkcja ochronna administracji wyraża się zatem w ochronie interesu indywidualnego⁴, a także zabezpieczeniu przyszłych pokoleń.

Chociaż w literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd, że administrację trudno zdefiniować⁵, na uwagę zasługuje definicja Eugeniusza Ochendowskiego, którego zdaniem administracja oznacza wszelką zorganizowaną „działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów”⁶ z góry określoną praktyką prawa i orzecznictwem, a także przepisami prawa administracyjnego oraz innych gałęzi prawa. Administracja ma nadto dualny charakter: publiczny albo prywatny⁷. Należy też wskazać, że administrację publiczną zwykliśmy dzielić na rządową i samorządową⁸ stosownie do reguły, iż „dysponentem [...] administracji jest państwo, które jednak na pewnym etapie rozwoju dzieli się tą administracją z innymi podmiotami zwykle w postaci [...] wspólnot samorządowych”⁹.

Administrację kojarzy się na ogół z tzw. wykonawstwem¹⁰, czyli tym wszystkim, co jest niejako wtórne względem legislacji. Widać to doskonale na przykładzie działalności urzędniczej. Jednakże już Władysław L. Jaworski wskazywał, że działalność administracji ma również charakter twórczy¹¹. Łaciński termin *administrare* słusznie łączymy z pomocniczością, zarządzaniem, służbą społeczeństwu i świadczeniem jednostkom określonych czynności i przedmiotów¹². Aby jednak wykonawstwo było efektywne, skuteczne i praworządne, trzeba przestrzegać reguł i wskazówek, które nazywamy najczęściej zasadami prawnymi. Pośród nich przemożną rolę spełnia zasada demokratycznego państwa prawnego¹³. Państwo polskie – stosownie do art. 1 Konstytucji RP – jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Co więcej, ponieważ „postępowanie administracyjne prowadzi do konkretyzacji w decyzji

1 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022, s. 34.

2 Por. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024, s. 17-19.

3 W. Skrzydło, *Komentarz do art. 1*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.

4 B. Adamiak, *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 23-25.

5 E. Forsthoft, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 14.

6 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994, s. 3.

7 M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 11-12.

8 J. Stugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023, s. 13.

9 J. Jagielski, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 32-33.

10 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 35.

11 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, München 1973, s. 6.

12 J. Stugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 13.

13 O prawnoadministracyjnych aspektach zasady państwa prawnego zob. J. Świątkiewicz, *W sprawie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. Dr. Hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopatka, A. Wróbel, Warszawa 1999; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 38 i n.

administracyjnej uprawnień lub obowiązków strony¹⁴, to właśnie kompetencja administracyjnoprawna powiązana ściśle z uprawnieniem jednostki i obowiązkiem organu jest spoiwem łączącym prawo administracyjne z prawem ustrojowym.

2. Kwestie historyczne i filozoficzne

Administracja od starożytności do współczesności przeszła długą drogę, wszak normy „o charakterze administracyjnoprawnym znajdujemy [...] w prawie starożytnego Rzymu”¹⁵, natomiast administracja jest tak stara jak sama państwowość¹⁶. Nauka administracji ukształtowała się na przełomie wieków XVII i XVIII, kiedy to dzięki działalności kameralistów i policystów oraz przemianom społecznym, gospodarczym, politycznym i prawnym doszło do kryzysu „starej” administracji¹⁷. Współczesna nauka administracji nie bez powodu zwraca baczną uwagę na dobro wspólne. Zdaniem Krzysztofa Pałeckiego obejmuje ono takie wartości, jak „bezpieczeństwo osobiste [...] [i] ekonomiczne, wolność «od» stanów, które mogą zniewalać, i wolność «do» – wolność do zaspokajania potrzeb wyższych, religijnych i edukacyjnych”¹⁸. Podobnie uważa wielu przywódców religijnych świata zachodniego¹⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że na przestrzeni dziejów istniały „dwie tradycje refleksji nad dobrem prawnym”²⁰. Pierwsza sięga do Arystotelesa i Tomasza z Akwinu, znajdując swój obraz również w republikanizmie i nauce społecznej Kościoła katolickiego²¹. Kontynuacją tej myśli jest obecna w Konstytucji RP z 1997 r. zasada dobra wspólnego²², wyrażana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²³. Druga koncepcja, sięgająca do Niccolò Machiavellego i etatyzmu²⁴, znalazła wyraz w konstytucji kwietniowej przyjmującej optykę decyzyjonistyczną²⁵ i nieomal faszystowską²⁶.

Te dwie tradycje różnią się zasadniczo. Chodzi tu przede wszystkim o stosunek do roli jednostki i zbiorowości ludzkiej. Dzięki temu ten konflikt zbliża się niechybnie do jednego z kluczowych punktów sporu pomiędzy zwolennikami myśli platońskiej a reprezentantami myśli arystotelejskiej²⁷. Ów spór toczy się do dzisiaj, pomimo że od śmierci Platona i Arystotelesa upłynęło prawie 2500 lat. Na

14 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, *passim*.

15 Z. Duniewska, *Geneza...*, s. 25.

16 G. Górski, *Historia administracji*, Toruń 2017, s. 12–22, 40–45.

17 C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 14–18; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 39–43; G. Górski, *Historia administracji*, *passim*.

18 K. Pałeckie, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006, s. 203.

19 Tak m.in. Jan XXIII i Jan Paweł II w swoich encyklikach, a także ojcowie soborowi w konstytucji duszpasterskiej *Gaudium et spes*.

20 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 24.

21 Szerzej zob. S. Fel, *Dobro wspólne jako wartość i zasada etyczno-społeczna. Perspektywa katolickiej nauki społecznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2021, nr 1–2.

22 O. Pogorzelski, *Zasada dobra wspólnego*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.

23 Wyroki TK: z 3 lipca 2001 r. (sygn. K 3/01); z 18 grudnia 2008 r. (sygn. K 19/07) i wiele innych.

24 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia...*, s. 25.

25 Szerzej zob. P. Bala, „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjonistycznej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, t. 34, nr 3.

26 Krytycznie na ten temat: M. Marcinkiewicz, *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(38).

27 Spór ten dotyczył nie tylko kwestii filozoficznych, ale również prawnych czy politycznych, zob. M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2, s. 15–23.

potrzeby tej pracy skupimy się na zasadzie dobra wspólnego w duchu nurtu klasycznego, związanego bliżej z demokracją, który dominuje w tradycji polityczno-prawnej III Rzeczypospolitej. Jednocześnie należy wskazać na wystąpienie pewnego tąpnięcia w rzeczywistości polityczno-prawnej, jakie stanowiły ostatnie spory o obraz polskiego porządku prawnego²⁸.

Zasada dobra wspólnego ma silne konotacje z dobrami wspólnymi tudzież publicznymi. Jak wskazuje literatura przedmiotu: „Dobra publiczne stanowią jedną z kategorii rzeczy publicznych”²⁹. Jeśli chodzi o okres Polski Ludowej, z przyczyn politycznych bagatelizowano wówczas ideę rzeczy publicznych, zwracając się jednocześnie ku instytucji własności publicznej. Po upadku komunizmu w literaturze³⁰ i orzecznictwie³¹ wskazywano na rosnące znaczenie rzeczy publicznych i dzisiaj myślenie w duchu dobra wspólnego i publicznego jest powszechnie akceptowane w nauce prawa³².

3. Zasada dobra wspólnego w polskim systemie prawa

Należy przyjąć tezę, że zasada dobra wspólnego w polskim porządku prawnym zajmuje poczesne miejsce. Dwie dekady temu Wojciech Jakimowicz trafnie skonstatował, że „z punktu widzenia [...] administracji publicznej państwo prawne może być rozumiane jako system, w którym wszelkie wkroczenie administracji w sferę prawną obywatela musi mieć podstawę ustawową”³³ jako wyraz zasady legalizmu³⁴. Jakimowicz podkreślił również, że administracja to aktywność, w której „realizacja prawa jest środkiem do celu, którym jest zabezpieczenie interesu publicznego”³⁵. Myśl ta jest niezwykle bliska wypływającej ze współczesnej Konstytucji RP tytułowej zasadzie dobra wspólnego.

Interes publiczny pojawia się wielokrotnie w tekście Konstytucji RP, tzn. w art. 17 ust. 1, art. 22, art. 63 oraz art. 213 ust. 1. Co znamienne, w literaturze „podnosi się [...], że konstytucyjne rozumienie kategorii interesu publicznego zdeterminowane jest zasadą dobra wspólnego sformułowaną w art. 1 konstytucji”³⁶ stanowiącym, że nasze państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W prawie administracyjnym, które jest najobszerniejszą gałęzią prawa³⁷, obecne są klauzule odsyłające do interesu prawnego³⁸. Zarówno ustrojodawca (art. 21 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP), jak i ustawodawca zwykły posługują się terminami bliskoznacznymi do interesu publicznego, takimi jak „cel publiczny” (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), a także „dobro publiczne”, „zadania publiczne” i innymi³⁹, co niestety znamionuje pewnego rodzaju chaos legislacyjny i rozmycie semantyczne.

28 A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, *passim*; L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 23, Warszawa 2023, *passim*; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 10, Warszawa 2023, s. 36–39; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 108–109.

29 R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 79.

30 M. Szubiakowski, V. *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*. 9. *Rzeczy publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 133–134; I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.

31 Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1(4), poz. 1.

32 K. Szlachetka, *Rzeczy publiczne/majątek publiczny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016; T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Rzeczy publiczne jako przedmiot*, [w:] *Zarządanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, red. A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak, Łódź–Warszawa 2018.

33 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 39.

34 M. Szubiakowski, *Zasada legalizmu*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 45–46.

35 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*

36 Tamże, s. 121.

37 Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne materialne*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Duniewska i in., s. 23.

38 Por. L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17.

39 Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 122 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, s. 42.

Należy również zauważyć, że istotną implikacją zasady dobra wspólnego stanowią obowiązki i ciężary publiczne, ponoszone przez wszystkich obywateli. Myśl tę wyrażono już w art. 84 konstytucji marcowej⁴⁰. Natomiast zgodnie z art. 84 Konstytucji RP z 1997 r. „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”, które to ciężary mogą mieć charakter rzeczowy – jak jest zwykle – lub osobisty⁴¹. Instytucją komplementarną⁴² do obowiązków publicznych są prawa publiczne – te kategorie prawne pozostają w swoistej symbiozie i odgrywają ważną rolę w polskim porządku prawnym. Mówi się nawet, że prawa człowieka „wyznaczają nieprzekraczalną granicę dla prawa [...] sprzecznego”⁴³ z wartościami ucieleśniającymi prawa i wolności człowieka.

Płaszczyzną wspólną dla konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz dobra wspólnego w kontekście administracyjnej zasady wagi interesów publicznych i prywatnych jest znana powszechnie koncepcja sprawiedliwości społecznej⁴⁴. W literaturze przedmiotu⁴⁵ wskazuje się często na potrzebę godzenia interesu publicznego i prywatnego, dla których wspólnym mianownikiem jest zasada dobra wspólnego wymagająca dowartościowania. Jak ujął to Jan Zimmermann, „właściwością administracji publicznej [...] jest [...] dokonywanie wyboru, wagi racji, dowodów, celów, interesów, stanowisk, faktów, kryteriów [...] prowadzenie wartościowań, nawet wyważanie ryzyka [...] rozwiązywanie konfliktów, a nie tylko korzystanie z luzów dyskrecjonalnych”⁴⁶.

4. Administracyjnoprawne aspekty zasady dobra wspólnego

„Administracja jako zjawisko społeczne⁴⁷ ma za zadanie realizować interes publiczny”⁴⁸, państwo bowiem jako zorganizowana struktura polityczno-prawna i społeczno-gospodarcza wyposażona w aparat przymusu⁴⁹ jest polem ścierania się różnych grup interesów. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że „celem administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego, a jednocześnie na rzecz dobra jednostki”⁵⁰. Dzięki wskazanej dychotomii z łatwością przychodzi nam odróżnić interes prywatny od publicznego.

Interes prawny należy do tzw. pojęć-narzędzi prawa administracyjnego⁵¹ i w związku z tym pełni bardzo ważną funkcję w szeroko rozumianym systemie prawa administracyjnego⁵². Wcale niedawno poczyniono niezwykle interesującą obserwację: „nauka prawa zajmuje się przede wszystkim wyjaśnianiem

40 R. Michalska-Badziak, *Dobra...*, s. 80–81.

41 M. Szubiakowski, *V. Podstawowe pojęcia teoretyczne...*, s. 127–129.

42 Szerzej zob. P. Zamelski, *Równowaga praw i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*, Lublin 2014.

43 M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia...*, s. 26.

44 C. Banasiński, *Prawo...*, s. 46–47.

45 *Dobro wspólne. Teoria...*, *passim*.

46 J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 159.

47 Na znaczenie społeczne administracji zwrócił uwagę F. Longchamps, zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, *passim*.

48 Tak E. Ochendowski, za: J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 15.

49 E. Klima, *Państwo – historia idei*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2009, t. 10, s. 3 i n.; M. Lipska-Toumi, *Powszechna historia ustroju państw – ćwiczenia*, Warszawa 2018, s. 2.

50 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 38.

51 J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 98; R. Kusiak-Winter, *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczeko, Warszawa 2023, s. 363.

52 E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 58, nr 2, s. 161; B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 170.

[...] roli [interesu publicznego] w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵³. Natomiast wspomniany już Wojciech Jakimowicz, porównując interes prawny i faktyczny, dochodzi do konkluzji, iż interes faktyczny pod wpływem obiektywizacji zyskuje podbudowę normy prawnej i staje się w ten sposób nową rzeczywistością, którą zwykliśmy określać mianem interesu prawnego⁵⁴.

Interes prawny w prawie administracyjnym ma wymiar zarówno materialnoprawny, jak i procesowy, co widać na przykładzie procedury sądownoadministracyjnej⁵⁵. Zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, zwana również zasadą ogólną wyważania interesów⁵⁶ czy też zasadą uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki⁵⁷, zajmuje poczesne miejsce w systemie prawa administracyjnego⁵⁸. Interes prawny jest opisywany, gdyż w administratywistyce nie jest definiowany co do zasady⁵⁹ jako „oczywisty, własny, indywidualny [...] konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny”⁶⁰, ale rozpatrywany zawsze *in concreto*.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na pogląd Grzegorza Łaszczycy dotyczący interesu prawnego. Trafnie powiązał on pojęcie interesu z potrzebą, korzyścią i pragnieniem, jednocześnie akcentując jego dwa wymiary: subiektywny i obiektywny⁶¹, podążając w ślad za Emanuelem Iserzonem, który dowartościował wymiar psychologiczny interesu⁶². Przedstawiciele doktryny administratywistycznej sądzą, że „interes może być albo tylko stanem faktycznym, a mianowicie stanem psychicznym, emocjonalnym jednostki, jej pragnieniem zachowania lub osiągnięcia pewnego stanu rzeczy lub też stanem prawnym wynikającym z normy prawnej, stwarzającym dla jednostki roszczenie prawne”⁶³.

Ernest Knosala słusznie wskazuje na znaczenie zasady dobra wspólnego w kontekście neutralności i bezstronności urzędników państwowych⁶⁴, którzy są niejako twarzą administracji publicznej i kształtują obraz państwa polskiego w świadomości obywateli⁶⁵. Zasada dobra wspólnego ma charakter normatywny dla nauki administracji⁶⁶ i jako taka odgrywa w niej ważną, choć czasem nieco zapomnianą, rolę. Ewa Pierzchała trafnie wskazała, że „dopuszczenie osób fizycznych [...] do wykonywania zadań [...] administracji publicznej było świadomym określeniem granic współdziałania społeczeństwa

53 J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 38, s. 127.

54 W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39), s. 10–11.

55 T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 106–107.

56 W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 129.

57 J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 32–33.

58 E. Olejniczak-Sobczak, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. Z. Dunińska i in., s. 124.

59 Definicję interesu prawnego z Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznano za niecelową i nieadekwatną, zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 40.

60 W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41.

61 G. Łaszczycza, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 169–170.

62 E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970, s. 90.

63 E. Iserzon, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, za: G. Łaszczycza, *Pojęcie strony...*, s. 171.

64 E. Knosala, *Zarys...*, s. 53–54.

65 Zob. E. Pierzchała, *Ewolucja postępowania administracyjnego w ostatnim 25-leciu*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015, s. 420–421.

66 Szerzej zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, t. 69.

z przedstawicielami administracji⁶⁷. Taka właśnie powinna być administracja – dbająca o interes jednostki i ogółu, czyli urzeczywistniająca zasadę dobra wspólnego. Stosownie do uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku: „Zaufanie do organów władzy publicznej to przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami [...] prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Przepisy art. 7 i art. 8 k.p.a. podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji⁶⁸. Widać tu jak na dłoni, jak wielka odpowiedzialność spoczywa na piastunach kompetencji administracyjnych.

Wyrażony w art. 7 k.p.a. termin „interes społeczny” stosuje się zamiennie z terminem „interes publiczny⁶⁹”, będącym owocem myśli administratywistycznej okresu słusznie minionego, podobnie jak termin „słuszny interes obywateli”, również wyrażony w art. 7 k.p.a., co oczywiście nie jest przypadkowe. Hanna Knysiak-Sudyka wskazuje, że „w ramach interesu społecznego [...] [wyróżniamy] interes ogólnonarodowy, interes gminy, powiatu czy innej społeczności⁷⁰. Co znamienne, interes podmiotu zbiorowego to interes wspólny dla danego podmiotu, a nie suma interesów członków tworzących tę zbiorowość społeczną⁷¹, gdyż interes zbiorowości również podlega wazeniu – uwagi te są niezwykle cenne w kontekście dyskursu prawnego i politycznego.

Jeśli zaś chodzi o ocenę „zasadności ochrony interesu społecznego⁷²”, wymaga ona uwzględnienia bardzo różnych czynników: „*ratio legis* aktu prawnego [...] cele i zadania, jakie ustawodawca pragnął osiągnąć przez [...] regulację, konsekwencje wynikające z [...] zasad danej gałęzi prawa i nawet danego aktu prawnego [...] dla działalności [...] organu, powszechnie przyjęte w doktrynie i orzecznictwie [...] oceny, system uznanych wartości społecznych i [...] odbiór społeczny danej regulacji prawnej⁷³. Jak wskazuje Tadeusz Woś: „dopiero po wszechstronnym rozważeniu [...] tych uwarunkowań można próbować określić, na czym polega interes społeczny [...] [*in concreto*] i ocenić, czy organ dokonał prawidłowego wyważenia obu interesów⁷⁴ w duchu art. 7 k.p.a., zwłaszcza że możliwość kolizji interesów⁷⁵ nie jest „tylko” możliwa, ale raczej wysoce prawdopodobna⁷⁶.

Wypada jeszcze wspomnieć o kategorii interesu publicznego określanej mianem interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Występuje ona w wielu ustawach, do których należy zaliczyć Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz Ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, i jest przedmiotem ożywionego dyskursu w doktrynie⁷⁷. W prawie administracyjnym ta konstrukcja prawna była szczególnie widoczna w rewizji nadzwyczajnej wyroku NSA (art. 57 ust. 2 Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA) – instytucji prawnej

67 E. Pierzchała, *Ewolucja postępowania administracyjnego...*, s. 419.

68 Wyrok WSA w Białymstoku z 5 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Bk 651/23, LEX nr 3647481.

69 J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 107.

70 H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 7*, [w:] *tejtże*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, nb. 6.

71 H. Knysiak-Sudyka, *Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 112.

72 H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 7*, nb. 6.

73 T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „*Krakowskie Studia Prawnicze*” 1987, t. 20, s. 119.

74 Tamże.

75 T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 51.

76 Zob. G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014, s. 97–99; S. Kasprzak, *Konflikt interesu w sferze publicznej administracji państwowej*, „*Roczniki Nauk Prawnych*” 2016, nr 3, *passim*.

77 E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego...*

z okresu transformacji ustrojowej, która to miała charakter pośredni pomiędzy środkiem nadzoru i środkiem odwoławczym⁷⁸. Ponadto występuje interes lokalny⁷⁹, który do pewnego stopnia jest związany ze wspólnotą lokalną, gminną.

5. Dobro wspólne w orzecznictwie sądów administracyjnych

Kontrola sądowa znacząco różni się od kontroli administracji publicznej, sprawowanej „wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego”⁸⁰. Należy stwierdzić, że „celem [...] kontroli sądowej jest eliminowanie z obowiązującego porządku prawnego aktów oraz czynności organów [...] niezgodnych z prawem i przywrócenie stanu zgodnego z prawem”⁸¹. Tak więc legalizm jest najważniejszym w postępowaniu sądowoadministracyjnym kryterium oceny zasadności skargi.

Znaczenie interesu prawnego w kontekście skarżenia decyzji administracyjnej czy też przedmiotu zaskarżenia jest widoczne w polskim prawie administracyjnym zarówno w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁸², jak i współcześnie⁸³. Stosownie do art. 28 k.p.a. stroną jest ten, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, lecz postępowanie sądowoadministracyjne ma własne autonomiczne rozumienie strony, gdyż zgodnie z art. 50 p.p.s.a. legitymację skargową mają nie tylko osoby posiadające interes prawny, ale również niektóre inne podmioty prawa. Jak wskazuje Hanna Knysiak-Sudyka, „skuteczność środka prawnego [...] inicjującego postępowanie przed sądem [...] mierzona jest jego zdolnością do aktualizacji kompetencji sądowoadministracyjnej”⁸⁴.

Należy też zauważyć, że orzecznictwo w niewielkim stopniu odwołuje się do art. 1 Konstytucji RP, i chociaż najczęściej stosuje go Trybunał Konstytucyjny, to w ograniczonym zakresie także sądy administracyjne odwołują się do omawianej zasady. Zasada ta jest paradoksalnie wielkim nieobecny w względu na jej szeroko pojęty wymiar aksjologiczny⁸⁵, dzięki któremu stanowi ona podbudowę dla wielu instytucji prawa, w tym na wskroś administratywistycznego interesu prawnego i jego różnych postaci. Niestety wobec niedookreślonego charakteru i trudności ze zdefiniowaniem zasady dobra wspólnego sądy administracyjne niechętnie się do niej odwołują.

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. I SA/Ka 1740/98) „dokonał interpretacji art. 9 k.p.a. przez pryzmat art. 1 Konstytucji”⁸⁶. Oto teza tego wyroku wyjęta z uzasadnienia: „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie [...] okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 Kpa) powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako [...] podstawa do uchylenia decyzji, szczególnie [...] gdy urzędnik stwierdza [...] że strona zamierza

78 T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 272 i n.

79 J. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne*, s. 45–46.

80 Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.

81 T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, s. 19.

82 Tamże, s. 105 i n.

83 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 170 i n.; K. Klonowski, *Modele sądowej kontroli administracji*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 22–23.

84 J.G. Firlus, *Środki prawne inicjujące kontrolę sądowoadministracyjną*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 98.

85 M. Piechowiak, *Prawnnonaturalny charakter klauzuli dobra wspólnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010; P. Tuleja, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.

86 J. Trzczeński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 29.

podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma [...] obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami⁸⁷. Orzeczenie to doskonale pokazuje, że zasada dobra wspólnego jest ważnym drogowskazem w postępowaniach administracyjnych, a w tym konkretnym przypadku drogowskaz ten kształtuje niezwykle istotny w perspektywie prawa procesowego obowiązek informowania stron i wyjaśniania jej zawichości procesowych. Widoczna jest tu jak na dłoni konieczność ochrony interesów strony, która w postępowaniu administracyjnym jest w „gorszej” sytuacji niż organ kształtujący sytuację administracyjnoprawną strony.

Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z 19 listopada 2025 r. (sygn. I OSK 1610/25) NSA doszedł do następujących wniosków: „Wykonując zadania w zakresie rozstrzygania spraw administracyjnych organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym (zasadami legalizmu, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli)”⁸⁸. Wskazuje to, że zasada dobra wspólnego pełni ważką rolę jako swoista matrioszka dla innych zasad, a także miejsce ich przenikania się i mieszania. Pominięcie tej zasady będzie skutkowało niezrozumieniem polskiego porządku prawnego, jego specyfiki i charakteru. Podsumowując ten wątek, należy przyznać, że zasada dobra wspólnego łączy się z niezwykle ważnymi zasadami postępowania administracyjnego, takimi jak wspomniane zasada legalizmu czy zasada prawdy obiektywnej.

Zasada dobra wspólnego pojawia się nadto w stosunkowo nielicznych uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych, zwykle pełniąc funkcję służebną i mając raczej walor wzmacniający argumentację, ukazując aksjologię prawa administracyjnego czy też w ogóle prawa publicznego niż samodzielny wymiar. Wystarczy przytoczyć uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r. (sygn. I SAB/Wr 276/23): „Obowiązek organu działania zgodnego z prawem (art. 6 k.p.a.) wynika z prawa do dobrej administracji wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasady sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP) czy zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)”⁸⁹. W tej optyce dobro wspólne jawi się jako jeden z fundamentów polskiego porządku prawnego. Osobną kwestią jest natomiast to, czy fundament ten wpływa w sposób realny na cały system prawny.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2025 r. (sygn. II SA/Go 485/25) zauważył, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Określenie sprawy jako «publicznej» wskazuje na to, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu)”⁹⁰. Orzeczenie to wpisuje się w szerszy nurt traktowania regulacji dotyczących informacji publicznej w jego publicznoprawnym wymiarze. Pokazuje to w sposób niezwykle dobitny, że dobro wspólne jest właściwe dla rozważań dotyczących prawa publicznego i jego wpływu na życie społeczne i publiczne.

6. Wnioski

Podsumowując, należy opowiedzieć się za tezą, że zasada dobra wspólnego odgrywa ważną rolę w polskim porządku prawnym i w dyskursie publicznym. Omawiana zasada leży u podstaw zasad rządzących administracją publiczną, nauką administracji oraz prawem administracyjnym i procedurą

87 Wyrok NSA w Katowicach z 12 kwietnia 2000 r., sygn. I SA/Ka 1740/98, LEX nr 42031.

88 Postanowienie NSA z 19 listopada 2025 r., sygn. I OSK 1610/25, LEX nr 3945195.

89 Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r., sygn. I SAB/Wr 276/23, LEX nr 3655184.

90 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 listopada 2025 r., sygn. II SA/Go 485/25, LEX nr 3941829.

administracyjną. Ponadto zasada ta ma rudymenarny wymiar aksjologiczny, teoretyczny, filozoficz-noprawny i normatywny; jest ona obecna nie tylko w poglądach doktryny, ale również do pewnego stopnia w orzecznictwie. Autor postuluje dowartościowanie wzmiankowanej zasady właśnie w orzecznictwie, zwłaszcza że historia kształtowania się zasady dobra wspólnego doskonale pokazuje, iż w prawie i polityce podstawowe idee i pojęcia są niezwykle ważne i istotne dla utrzymania jedności i wspólnoty.

Bibliografia

- 25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015.
- Adamiak B., *Funkcje prawa o postępowaniu administracyjnym i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Antoszewski A., *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2.
- Bala P., „Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjonistycznej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, t. 34, nr 3.
- Banasiński C., *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne materialne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Fel S., *Dobro wspólne jako wartość i zasada etyczno-społeczna. Perspektywa katolickiej nauki społecznej*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2021, nr 1–2.
- Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Firlus J.G., *Środki prawne inicjujące kontrolę sądowoadministracyjną*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023.
- Florczak-Wątor M., Grabowski A., *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973.
- Gardocki L., *Prawo karne*, wyd. 23, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2023.
- Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2017.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze*, wyd. 4, Warszawa 1970.
- Jagielski J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022.
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2022.

- Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3(39).
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Rzeczy publiczne jako przedmiot*, [w:] *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, red. A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak, Łódź–Warszawa 2018.
- Kasprzak S., *Konflikt interesu w sferze publicznej administracji państwowej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, nr 3.
- Klima E., *Państwo – historia idei*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2009, t. 10.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Klonowski K., *Modele sądowej kontroli administracji*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, Warszawa 2010.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak-Sudyka H., *Kodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego*, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 7*, [w:] *tejsze, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Kołodziejska A., Korzeniowska-Polak A., *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot prawnej ochrony*, Łódź–Warszawa 2018.
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 58, nr 2.
- Kusiak-Winter R., *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Warszawa 2023.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 38.
- Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Lipska-Toumi M., *Powszechna historia ustroju państw – ćwiczenia*, Warszawa 2018.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6.
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Makowski G., Mileszyk N., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014.
- Marcinkiewicz M., *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(38).
- Michalska-Badziak R., *Dobra publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, t. 69.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994.
- Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Olejniczak-Sobczak E., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Pałeczki K., *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.

- Piechowiak M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, nr 2.
- Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- Piechowiak M., *Prawnopravny charakter klauzuli dobra wspólnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Pierzchała E., *Ewolucja postępowania administracyjnego w ostatnim 25-leciu*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015.
- Pogorzelski O., *Zasada dobra wspólnego*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.
- Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2024.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalski-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2002.
- Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016.
- Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa 2023.
- Sierpowska I., *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 1*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. 4, Warszawa 2023.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska i in., Warszawa 2024.
- Szlachetka K., *Rzeczy publiczne/majątek publiczny*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego: 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.
- Szubiakowski M., *V. Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. 9. Rzeczy publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., *Zasada legalizmu*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003.
- Świątkiewicz J., *W sprawie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. Dr. Hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. S. Kiewlicz, A. Łopata, A. Wróbel, Warszawa 1999.
- Trzeciński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, t. 20.
- Woś T., *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 1996.
- Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2006.
- Zamelski P., *Równowaga praw i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*, Lublin 2014.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).
Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., nr 115, poz. 741).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2488).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1860).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1743).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1(4), poz. 1.
Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.
Wyrok TK z 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, Dz.U. z 2001 r., nr 69, poz. 725.
Wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, Dz.U. z 2008 r., nr 235, poz. 1618.
Wyrok NSA w Katowicach z 12 kwietnia 2000 r., sygn. I SA/Ka 1740/98, LEX nr 42031.
Postanowienie NSA z 19 listopada 2025 r., sygn. I OSK 1610/25, LEX nr 3945195.
Wyrok WSA w Białymstoku z 5 grudnia 2024 r., sygn. I SA/Bk 651/23, LEX nr 3647481.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 listopada 2025 r., sygn. II SA/Go 485/25, LEX nr 3941829.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2024 r., sygn. I SAB/Wr 276/23, LEX nr 3655184.

Kaja Kalisz* 

Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu

Streszczenie

Współczesna cyfrowa infrastruktura coraz częściej polega na zastosowaniu sztucznej inteligencji w różnych obszarach ekonomicznych, społecznych oraz prawnych. Pomimo obiecującego potencjału technologii pojawiają się obawy dotyczące ich wpływu na procesy decyzyjne oraz równość społeczną. Wraz z rozwojem nowych technologii coraz głośniejsza staje się problematyka dyskryminacji algorytmicznej w zatrudnieniu. Zjawisko to odnosi się do sytuacji, w której algorytmy podejmują niesprawiedliwe decyzje, wzmacniając istniejące nierówności pomiędzy pracownikami lub nawet generując nowe. Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu stanowi przedmiot coraz większego zainteresowania zarówno wśród naukowców, jak i praktyków.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, algorytm, godność, pracownik

Algorithmic discrimination in employment

Abstract

Today's digital infrastructure increasingly relies on the application of artificial intelligence in various economic, social and legal areas. Despite the promising potential of the technologies, concerns are being raised about their impact on decision-making processes and social equality. With the development of new technologies, the issue of algorithmic discrimination in employment is becoming louder. This phenomenon refers to a situation in which algorithms make unfair decisions, reinforcing existing inequalities between employees or even generating new ones. Algorithmic discrimination in employment is a subject of increasing interest among both academics and practitioners.

Keywords: algorithm, discrimination, dignity, employee

* Licencjatka, studentka IV roku prawa oraz V roku administracji, Uniwersytet Opolski, e-mail: kaja.kalisz777@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0003-4767-4539>



1. Wprowadzenie

Postępująca digitalizacja sfery zatrudnienia prowadzi do fundamentalnych zmian w sposobie rekrutacji, selekcji i zarządzania kapitałem ludzkim. Rozwiązania wykorzystujące metody sztucznej inteligencji oraz techniki uczenia maszynowego stopniowo przejmują kompetencje dotychczas pozostające w gestii czynnika ludzkiego, obejmując ocenę kandydatów, predykcję wydajności pracowniczej oraz formułowanie rozstrzygnięć personalnych. Automatyzacja procesów rekrutacyjnych czy wydawania decyzji wobec pracowników postrzegana jako neutralna może prowadzić do utrwalania i pogłębiania mechanizmów dyskryminacyjnych. W odniesieniu do algorytmów trenowanych na danych historycznych odzwierciedlających społeczne uprzedzenia i strukturalne nierówności istnieje ryzyko replikacji wzorców dyskryminacyjnych w nowym, technologicznym wymiarze. Zagadnienie to zyskuje szczególną doniosłość z perspektywy ochrony praw podstawowych, a także respektowania zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Głównym problemem badawczym staje się wskazanie granic stosowania algorytmów w obszarze, który bezpośrednio determinuje szanse życiowe jednostek oraz ich pozycję społeczno-ekonomiczną.

Artykuł ma na celu przybliżenie czytelnikom podstawowych pojęć: „algorytm” oraz „dyskryminacja”. Wskazano, że algorytm coraz częściej powoduje dyskryminację w zatrudnieniu, ale także podczas procesów rekrutacyjnych. W następnych częściach autorka skupia się na poparciu tezy dotyczącej dyskryminacyjnej natury algorytmu, wskazaniu wyzwań oraz trudności, jakie powstają w związku z automatyzowaniem decyzji. Ostatnim celem niniejszego opracowania będzie analiza godności pracownika w erze algorytmu.

2. Pojęcie algorytmu

Potrzeba coraz szybszej analizy, ale także wydawania coraz większej liczby decyzji powoduje, że wzrosło zapotrzebowanie na system, który byłby w stanie temu sprostać. Należy zauważyć, że era cyfryzacji spowodowała rozwój technologii, w wyniku którego powstał algorytm, narzędzie, które znalazło swoje zastosowanie w wielu dziedzinach życia codziennego. Zasadne staje się jednak zagłębienie w zakres znaczeniowy algorytmu. Termin ten pochodzi od nazwiska Abu Abdulla Muhammada ibn Musa al-Khwarizmi, perskiego matematyka żyjącego na przełomie VIII i IX w. Niezrozumiana łańciska wersja jego imienia brzmiała *Algoritmi*. W średniowieczu stosowano algorytm opisujący wszystkie operacje wykonywane na liczbach naturalnych¹. Jednakże obecnie pojęcie to, w zależności od dziedziny, jest różnie rozumiane. Bardzo często w literaturze podnosi się, że próba zdefiniowania jądra algorytmu przysparza trudności². W związku z powyższym wskazuje się, że to pojęcie powinno być rozumiane na płaszczyźnie informatyki, która stanowi system maszynowy do wykonywania określonych zadań, możliwy do zakodowania w formie programu komputerowego. Pojęcie informatyki obejmuje triadę następujących czynników: informacji, automatu, algorytmu, zawierających w sobie trzy priorytetowe pojęcia informatyki. W ten sposób podkreśla się, że analizowana dziedzina koncentruje się na algorytmicznym przetwarzaniu informacji (danych), które zostały odpowiednio zakodowane, przy użyciu specyficznych typów automatów (komputerów). Centralny element analizowanej triady stanowią jednak algorytmy, charakteryzujące się immanentnym powiązaniem z dziedziną informatyki. Związek ten wynika głównie z tego, że istotna część algorytmów tworzy podstawę do rozwiązywania zagadnień

1 Ł. Iwasiński, W. Furman, *Jak być świadomym użytkownikiem algorytmów? O potrzebie rozwijania kompetencji algorytmicznych*, „Zagadnienia Informatyki – Studia Informatyczne” 2022, t. 60, nr 2, s. 28.

2 M. Bąba, *Algorytmy – nowy wymiar nadzoru i kontroli nad świadczącym pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, t. 61, nr 3, s. 13.

informatycznych (w tym układów i równań). Po pierwsze, za pośrednictwem mechanizmu matematycznego (np. złożoność czasową wyraża się za pomocą funkcji jednej zmiennej) prowadzone są badania nad zróżnicowanymi właściwościami algorytmów, takimi jak czas wykonania³. Przyglądając się strukturze algorytmów, należy uwzględnić ich pięć kluczowych cech, tj.: (1) skończoność (po skończonej liczbie kroków algorytm się zatrzyma), (2) dobre zdefiniowanie (każdy krok algorytmu musi być jednoznacznie zdefiniowany), (3) dane wejściowe, (4) dane wyjściowe, (5) efektywność (każdy krok możliwy jest do zrealizowania w praktyce, w skończonym czasie)⁴. Można więc wysnuć konkluzję, że algorytm stanowi precyzyjny proces, który w ograniczonym czasie przekształca określone dane wejściowe w konkretne dane wyjściowe, czyli rezultaty⁵. Podobnie zawarta w *Encyklopedii PWN* definicja ukazuje, że jest to przepis postępowania, który prowadzi do rozwiązania konkretnego problemu, opisujący sekwencję czynności elementarnych, które muszą być zrealizowane, aby wykonać cel⁶. Jak już wspomniano, algorytm stanowi skończony zbiór reguł, które wskazują kolejność operacji przy rozwiązywaniu określonego typu problemu⁷. W literaturze wskazuje się również, że algorytmiczne podejmowanie decyzji powinno być rozumiane jako zautomatyzowane podejmowanie decyzji oraz zdalna kontrola, a także standaryzacja rutynowych decyzji w miejscu pracy⁸. Dodatkowo systemy algorytmiczne zdolne są do przetwarzania informacji mających swoje źródło w coraz bardziej zróżnicowanym zestawie technologii informacyjnej, umożliwiając tym samym bezprecedensowy dostęp do bardzo szczegółowych danych. Należy wskazać na interoperacyjność systemów przetwarzających dane, dzięki czemu mogą one łączyć zestawy danych oraz uzyskiwać nieujawnione informacje na temat pracownika, które nie były widoczne, gdy poszczególne zestawy danych gromadzono i przechowywano oddzielnie⁹. Podsumowując, w literaturze występuje wiele różnorodnych definicji, które niestety niejednoznacznie definiują algorytm. Można przyjąć, że sztuczna inteligencja stanowi niejako ogólny termin, dzięki któremu staje się możliwe określenie szerokiej gamy modeli, zaleceń i metod wykorzystywanych do gromadzenia, przetwarzania oraz działania na danych.

3. Pojęcie dyskryminacji

Pojęcie dyskryminacji, mimo że bardzo często pojawia się w aktach prawnych, nie doczekało się jednoznacznej i wyczerpującej definicji. Jedną z najprostszych interpretacji wywodzi się od łacińskiego terminu *discriminatio*, oznaczającego nierówne traktowanie, rozróżnianie oraz selektywną ocenę¹⁰. Współcześnie w słownikach i encyklopediach dyskryminację opisuje się jako ograniczanie praw, marginalizowanie bądź prześladowanie jednostek lub grup społecznych ze względu na ich pochodzenie, rasę, przynależność etniczną, religijną, narodową czy klasową¹¹. W takim ujęciu oznacza to gorsze traktowanie osób lub zbiorowości wyróżniających się na tle reszty społeczeństwa z powodu ich odmienności.

3 P. Stacewicz, *O algorytmach i algorytmicznej dostępności wiedzy*, „Studia Metodologiczne” 2016, nr 36, s. 316.

4 Ł. Iwasiński, W. Furman, *Jak być świadomym użytkownikiem algorytmów...*, s. 28.

5 M. Kubale, *Algorytm za milion dolarów?*, „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2011, t. 25, nr 1, s. 32.

6 *Encyklopedia PWN*, hasło *Algorytm*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/algorytm;3867807.htm> (dostęp: 16.09.2025).

7 D.E. Knuth, *Sztuka programowania*, t. 1: *Algorytmy podstawowe*, Warszawa 2002, s. 5–6.

8 M. Möhlmann, L. Zalmanson, *Hands on the Wheel: Navigating Algorithmic Management and Uber Drivers' Autonomy*, „In Autonomy” 2017, s. 1–17.

9 M. Otto, *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, s. 146.

10 *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. wydania polskiego M. Tabin, Warszawa 2005.

11 *Słownik języka polskiego*, hasło *Dyskryminacja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dyskryminacja.html> (dostęp: 22.09.2025).

Zjawisko to może przejawiać się w różnych formach¹². Art. 18^{3a} Kodeksu pracy¹³ zawiera obszary, w ramach których powinno występować równe traktowanie pracowników, tj.:

- a) nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy,
- b) warunki zatrudnienia,
- c) awansowanie oraz dostęp do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych,

a w szczególności powinni oni być równo traktowani bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Wymienione wyżej obszary, w których nie powinno dochodzić do dyskryminacji, nie są jedynymi możliwymi wariantami. Gwarantuje to użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”, który rozszerza definicję na inne dobra mogące być pod ochroną. Kodeks pracy w art. 18^{3a} § 3 wprost odnosi się do zjawiska dyskryminacji bezpośredniej. Przejawia się ona wówczas, gdy pracownik – z powodu jednej lub kilku przesłanek wskazanych w art. 18^{3a} § 1, takich jak płeć, rasa czy orientacja seksualna – był, jest lub mógłby być traktowany gorzej niż inni zatrudnieni w porównywalnej sytuacji. Warto podkreślić, że przepis ten przedstawia pojęcie dyskryminacji w różnych możliwych konfiguracjach faktycznych. Poszkodowanym może być zarówno pracownik aktualnie doświadczający gorszego traktowania, jak i osoba, która spotkała się z nim w przeszłości, choć obecnie już tego nie doświadcza. Dodatkowo w literaturze wskazuje się na istotny element tego ujęcia – ustawodawca uwzględni tu również zachowania o charakterze hipotetycznym¹⁴.

Dyskryminacja pośrednia stanowi drugi rodzaj dyskryminacji uregulowany w polskim Kodeksie pracy. Jej definicja prawna, zawarta w art. 18^{3a} § 4, wskazuje, że dochodzi do niej w sytuacji, gdy pozornie neutralny zapis, zastosowane kryterium lub podjęte działanie prowadzą do niekorzystnych różnic w warunkach zatrudnienia wobec wszystkich albo większej liczby pracowników należących do grupy wyróżnionej ze względu na jedną lub kilka przesłanek wymienionych w § 1 (takich jak wiek, płeć, niepełnosprawność, rasa, wyznanie, narodowość, przynależność do związku zawodowego czy przekonania polityczne), o ile różnic tych nie da się uzasadnić obiektywnymi przyczynami¹⁵. W literaturze akcentuje się, że dyskryminacja pośrednia nie musi wynikać z celowego działania. Jeżeli więc brak jest racjonalnego i obiektywnego uzasadnienia dla takiego środka, o istnieniu dyskryminacji decyduje nie sam motyw, lecz rezultat, jakim jest powstanie realnej nierówności. Słusznie zatem podkreśla się, że kluczowe znaczenie ma tutaj efekt wprowadzonych regulacji, a nie ich intencja¹⁶.

4. Dyskryminacja algorytmiczna

W dyskursie naukowym formułowany bywa argument, że systemy algorytmiczne dysponują potencjałem eliminacji praktyk dyskryminacyjnych. Uzasadnienie tej tezy opiera się na założeniu, że zautomatyzowane mechanizmy decyzyjne operują wyłącznie na zgromadzonych zbiorach danych, nie bazują na aspekcie emocjonalnym oraz pozostają wolne od indywidualnych predyspozycji aksjologicznych, takich jak uprzedzenia czy awersje, stanowiących inherentny element ludzkiego aparatu poznawczego.

12 Z. Góral, *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu – uwagi wstępne*, [w:] *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J. Roger Carby-Hall, Z. Góral, A. Tych, Warszawa 2021, s. 23.

13 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465), dalej: k.p.

14 M. Kuba, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowników*, [w:] *Biblioteka Prawa Pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017, s. 90.

15 A. Olmińska, *Dyskryminacja jako przykład nierównego traktowania pracowników*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, t. 17, s. 337–352.

16 Ł. Pisarczyk, M. Wujczyk, *Dyskryminacja pośrednia*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 3: *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. K. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021, s. 62–65.

Obiektywne maszyny podejmują optymalne decyzje na podstawie nieograniczonej ilości danych. Niemniej jednak coraz więcej dowodów wskazuje na to, że algorytmy mogą odzwierciedlać i wzmacniać ludzkie uprzedzenia, co prowadzi do dyskryminacji. Programiści, którzy je tworzą, wprowadzają swoje własne przekonania, a algorytmy, ucząc się na podstawie ludzkich zachowań, odzwierciedlają społeczne tendencje. Sztuczna inteligencja znajduje się na progu przekształcenia świata w sposób, który jest trudny do przewidzenia, o czym mówi raport *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention and Mitigation*¹⁷, w którym zwrócono uwagę na wiele zagrożeń, w tym na uprzedzenia wynikające z działania algorytmów. Niewłaściwe użycie sztucznej inteligencji może prowadzić do nielegalnych i dyskryminujących rezultatów, które są szkodliwe dla konsumentów, osłabiają zaufanie społeczne oraz mogą stwarzać poważne problemy dla firm i instytucji publicznych. Algorytmy mogą zawierać wbudowane uprzedzenia, które bywają trudne do zidentyfikowania lub skorygowania. Sytuacja ta staje się coraz bardziej niepokojąca, ponieważ systemy sztucznej inteligencji zaczynają przewyższać ludzką wydajność¹⁸.

Na uwagę zasługuje bliższa analiza problematyki dyskryminacji algorytmicznej w zatrudnieniu. Należy zatem rozpatrzyć kilka możliwych wariantów ingerencji algorytmów w sferę zatrudnienia. Na polskim rynku pracy do zawodów najbardziej zagrożonych skutkami automatyzacji, rozwoju algorytmów i robotyzacji zalicza się m.in. pracowników przetwórstwa spożywczego, administracji, sektora finansowego, a także osoby wykonujące prace porządkowe, robotników budowlanych, górników, kolejarzy, kasjerów oraz kierowców samochodów ciężarowych. Natomiast profesje o szczególnie ograniczonych perspektywach rozwoju, stopniowo zanikające, to przede wszystkim doradcy bankowi, pracownicy laboratoriów fotograficznych, osoby zajmujące się sporządzaniem dokumentacji podatkowej, agenci przewozowi i cargo, zegarmistrze, agenci ubezpieczeniowi, technicy matematycy, krawcy oraz telemarketerzy¹⁹. Analiza raportów dotyczących rynku pracy wskazuje jednoznacznie, że proces automatyzacji w coraz większym stopniu wpływa na zatrudnienie, prowadząc nie tylko do zjawisk o charakterze dyskryminacyjnym, lecz także do realnego ryzyka utraty miejsc pracy. Wprowadzenie nowych technologii, w tym zautomatyzowanych systemów produkcji, już obecnie doprowadziło w wielu zakładach przemysłowych do zastąpienia pracy ludzkiej pracą maszyn, uznanych za bardziej efektywne i opłacalne rozwiązanie. Maszyny charakteryzują się bowiem większą szybkością i precyzją, a ich obsługa sprowadza się do regularnych przeglądów serwisowych. W odróżnieniu od pracowników nie wymagają przerw, nie korzystają z urlopów ani zwolnień lekarskich, nie podlegają przepisom o minimalnym wynagrodzeniu, a także nie generują kosztów związanych z podwyżkami płac²⁰.

Kolejnym zagrożeniem wynikającym z zastosowania algorytmów w obszarze zatrudnienia jest możliwość bezpośredniego porównania efektów pracy człowieka i maszyny. Jeżeli założymy, że zarówno pracownik, jak i algorytm wykonają to samo zadanie w identycznym czasie i z porównywalnym poziomem błędów, wówczas istnieje obiektywna podstawa do zestawienia ich wyników. W takiej sytuacji, mimo podobnego sposobu realizacji pracy, algorytm zyskuje przewagę konkurencyjną nad człowiekiem. Pracodawca, dokonując oceny, częściej zdecyduje się na wdrożenie rozwiązań technologicznych, gdyż maszyna, w odróżnieniu od pracownika, nie wymaga wynagrodzenia ani innych świadczeń związanych z zatrudnieniem. Z perspektywy ekonomicznej człowiek okazuje się zatem mniej opłacalny niż

17 M. Brundage i in., *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*, Oxford 2018.

18 A. Drabacz, *Algorytmy i równość: jak sztuczna inteligencja wpływa na prawa człowieka*, [w:] *Prawo międzynarodowe: teoria i praktyka*, red. I. Kraśnicka, Warszawa 2020, s. 307–324.

19 K. Piwowarska, *Czy nowe technologie zrewolucjonizują rynek pracy?*, „*Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały*” 2018, t. 2, s. 135–155.

20 Tamże.

jego zautomatyzowany odpowiednik. Według raportu McKinsey Global Institute²¹ ze stycznia 2017 r. szacuje się, że w Stanach Zjednoczonych około połowy istniejących stanowisk pracy może zostać poddanych procesowi automatyzacji. Konsekwencją tego mogłoby być zmniejszenie łącznych wydatków na wynagrodzenia o około 2,7 biliona dolarów rocznie²². Wnioski te prowadzą do logicznej konkluzji, że w przedsiębiorstwach i instytucjach opierających swoją działalność na technologiach automatyzacyjnych może dochodzić do faworyzowania sztucznej inteligencji kosztem pracowników. Warto podkreślić, że algorytmy nie tylko pełnią rolę narzędzia w rękach pracodawców, ale same w sobie stanowią bardziej konkurencyjną alternatywę w zakresie analizy danych czy podejmowania decyzji niż praca wykonywana przez ludzi.

Po trzecie, analizując proces podejmowania decyzji, należy zwrócić uwagę na specyfikę algorytmu jako narzędzia matematycznego wykorzystywanego w sferze zatrudnienia²³. Algorytm funkcjonuje wyłącznie na podstawie danych, które zostały w nim zaprogramowane, co powoduje, że uwzględnia jedynie te elementy, które zostały mu „wgrane”. W praktyce rodzi to ryzyko, że raporty generowane przez algorytmy lub same algorytmy staną się źródłem działań o charakterze dyskryminacyjnym. Systemy tego typu nie biorą bowiem pod uwagę okoliczności losowych, takich jak choroba, stres, zmęczenie czy inne czynniki wpływające na czasową obniżkę wydajności pracownika. Podczas gdy algorytm utrzymuje stały poziom danych i nie zwalnia tempa pracy, człowiek, ze względu na swoją biologiczną i psychiczną naturę nie jest w stanie przez dłuższy czas realizować wysoko ustawionych norm. Próby ich nieustannego utrzymywania prowadzą do przeciążenia, a niejednokrotnie okazują się po prostu niemożliwe do zrealizowania. Brak uwzględnienia przez algorytmy przywołanych czynników skutkuje w praktyce dyskryminacją pracownika, który traktowany jest jak jednostka niewpisująca się w sztywne, technologicznie narzucone kryteria. Występujące we współczesnym świecie coraz większe podporządkowanie pracownika systemom algorytmicznym powoduje, że przestaje on być podmiotem samoistnym, indywidualnym, wolnym, a staje się w coraz większym stopniu algorytmicznym, wikłanym w erę pracy technologicznej²⁴. Staje się elementem algorytmicznej rzeczywistości, w której sprowadzany jest do kodu lub liczby mieszczącej się w zaprogramowanych granicach albo, w razie ich niespełnienia, do „elementu” przeznaczonego do wyeliminowania.

Praktyki dyskryminacyjne generowane przez zautomatyzowane systemy decyzyjne ulegają sukcesywnemu rozszerzeniu, oddziałując na procedury rekrutacyjne oraz sferę zarządzania istniejącymi stosunkami pracowniczymi. Skutecznym narzędziem, które znacząco wpłynęło na ramy rozwoju AI, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)²⁵. Akt ten wprowadza wiele istotnych zasad, które muszą być uwzględniane podczas procesów rekrutacyjnych. Należy do nich minimalizacja ryzyka, gdyż systemy AI wykorzystywane do przetwarzania danych HR (np. CV, wyników testów, historii zatrudnienia) wymagają zaprojektowania w taki sposób, by zminimalizować naruszenie prawa do prywatności oraz by zjawisko dyskryminacji było jak najmniejsze. Konieczne jest także, aby zarówno pracownicy, jak i kandydaci na dane stanowisko

21 J. Manyika i in., *Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages*, McKinsey Global Institute, 28.11.2017, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages> (dostęp: 11.02.2026).

22 J. Żołyński, *Stosowanie matematycznych narzędzi w prawie pracy i w nauce prawa pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, t. 22, nr 3, s. 107–139.

23 Tamże.

24 M. Bąba, *O prywatności zatrudnionych w świecie pracy ery technologicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, t. 22, nr 3, s. 211.

25 Dz.Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024, dalej: AI Act.

byli informowani, że ich dane są przetwarzane za pośrednictwem sztucznej inteligencji oraz w jakim celu są wykorzystywane. Również wykorzystywanie podczas rozmów rekrutacyjnych chatbotów narzuca obowiązek poinformowania kandydata, że porozumiewa się z nim maszyna, a nie człowiek. AI Act wprowadza obowiązek stosowania takich algorytmów, aby podejmowane przez nie decyzje można było uzasadnić i by nie dochodziło do zjawiska rozumianego jako *black box*. Działania podejmowane na danych dotyczących kandydatów z wykorzystaniem sztucznej inteligencji wymagają właściwej podstawy prawnej czy to w postaci wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą, czy też realizacji uzasadnionych interesów pracodawcy. Dodatkowo narzędzia oparte na sztucznej inteligencji nie mogą dyskryminować ani faworyzować żadnej grupy osób ubiegających się o pracę. W związku z tym pojawia się konieczność prowadzenia regularnego audytu algorytmów pod kątem potencjalnych uprzedzeń i ich korygowania²⁶.

5. Wyzwania związane z algorytmami – decyzje wykreowane przez algorytm

Technologie cyfrowe operują siłami, które są poza zasięgiem ludzkiego wzroku, lecz ich wpływ jest widoczny w postaci logiki algorytmów. Są to siły, które autonomicznie działają w społecznej przestrzeni. Pomimo że stanowią elementy nieposiadające namacalności, są niewidoczne oraz nieoczywiste, to nadal są obecne w ludzkim środowisku²⁷. W miarę upływu czasu coraz bardziej zrozumiała staje się rola, jaką algorytmy odgrywają w społeczeństwie. Sytuacja ta powoduje skupienie uwagi na analizowaniu oraz sprawdzaniu zasad ich funkcjonowania²⁸. Bardzo często, zwłaszcza w środowisku teoretyków AI, podkreśla się, że w kontekście globalizacji algorytmy odgrywają kluczową rolę w decydowaniu o codziennym życiu każdego z nas²⁹. Pomimo licznych zalet, m.in. szybkości, analizowania niezmierzonej liczby danych, podsuwania gotowych rozwiązań, algorytmy stanowią hermetyczny system, który niejednokrotnie niesie za sobą wiele nieprawidłowości, trudności w analizie czy też łamania/naginania prawa. W związku z tym zasadne staje się przeanalizowanie jednego z największych wyzwań, jakie niesie algorytm.

Jednym z głównych problemów w kontekście algorytmów jest automatyczne podejmowanie decyzji. Należy brać pod uwagę, że tak naprawdę większość osób korzystających z algorytmów nie podejmuje szczegółowej analizy wydanej decyzji. Główną rolę odgrywa tutaj tzw. efekt zakotwiczenia lub nadmierne zaufanie pokładane w narzędziach AI, przez co w praktyce dochodzi do całkowitej rezygnacji z ingerencji w wyniki wydane przez algorytm. Analizując strukturę algorytmów, niewątpliwie należy się pochylić nad dość istotną kwestią, a mianowicie nad problematyką danych wejściowych. W literaturze słusznie podkreśla się, że nie jest możliwe bezbłędne i niezawodne działanie algorytmów w sytuacji otrzymania negatywnie nacechowanego „wsadu”³⁰. Zakorzenione w nim uprzedzenia, dyskryminacje, błędne dane każdorazowo będą kreować wynik, który nie będzie stanowił rzetelnej podstawy wydanej decyzji/opinii. Praktycznie w każdym przypadku dane wykorzystywane przez algorytm są wprowadzane przez informatyków czy inne podmioty pracujące w danym przedsiębiorstwie. Możliwość zakorzenienia przesądów,

26 AI Act a dane osobowe – co się zmienia dla działów HR i rekrutacji?, <https://www.cognity.pl/ai-act-dane-osobowe-hr-rekrutacja> (dostęp: 12.03.2024).

27 M. Bąba, *Logika algorytmów w świecie pracy ery technologicznej – nowe możliwości i nowe ograniczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. 63, nr 8, s. 4.

28 K. Piwowar, *Co widzą algorytmy? Konsekwencje algorytmicznej (nie)widoczności i (nie)widzialności danych*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2019, t. 104, s. 35–52.

29 D. Borowska, *Wpływ Artificial Intelligence (AI) w kontekście postrzegania bezpieczeństwa w XXI wieku*, „International Journal of Legal Studies” 2021, t. 10, nr 2, s. 121.

30 A. Cybulko, *Dyskryminacja algorytmiczna w Polsce i możliwości przeciwdziałania jej na podstawie obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Równouprawnienie. Księga pamiątkowa dla Profesora Małgorzaty Fuszary*, red. A. Krajewska, M. Rawłuszko, Warszawa 2022, s. 285–287.

uprzedzeń lub też uprzywilejowania danej rasy staje się więc zjawiskiem bez wątpienia możliwym. Utrwalenie w strukturze algorytmu danych obarczonych błędem lub nacechowanych uprzedzeniami wobec określonych grup społecznych niewątpliwie sprzyja generowaniu decyzji o charakterze dyskryminacyjnym. W konsekwencji pojawia się uzasadniona wątpliwość co do wiarygodności oraz obiektywności rezultatów uzyskiwanych w wyniku działania takich systemów. Z tego zasadniczego powodu znaczenia nabiera problematyka oceny jakości algorytmów, a także potrzeba systematycznej weryfikacji ich poprawności oraz identyfikacji potencjalnych błędów w procesie decyzyjnym³¹.

Kontrowersyjna staje się kwestia powielania oraz przetwarzania przez algorytmy wygenerowanych fałszywych bądź szkodliwych wniosków. Jeżeli uczą się one na przeszłych przypadkach, to kreuje to dwa problemy:

- nie są w stanie zareagować na zmiany w rzeczywistości do czasu, aż ponownie nie zostaną przeszkolone;
- nieumyślnie powielają bądź pogłębiają już zakorzenione stronnicze wzorce przez to, że potrafią traktować człowieka tylko w odniesieniu do innych ludzi.

W związku z tym nie dziwi fakt, że dane używane do szkolenia systemów są często wypaczone w wyniku wcześniejszej praktyki dyskryminacyjnej lub poprzez niedostateczną reprezentację członków grup zmarginalizowanych³². Osoby, w stosunku do których wykorzystywane jest generowanie decyzji opartych na algorytmie, niewątpliwie będą narażone m.in. na nielegalny przymus, nadużycie nadzoru, celową dezinformację i nieuczciwą manipulację³³.

Analizując problematykę wykorzystywania algorytmów do wydawania decyzji, należy poświęcić uwagę na prawne regulacje dotyczące możliwej ochrony przed nadużyciami. W tym przypadku zasadne będzie zapoznanie się z uregulowaniami zawartymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³⁴. Warto wspomnieć, że dopiero to rozporządzenie wprowadziło do porządku prawnego legalną definicję profilowania. Wcześniej obowiązywała Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, która ograniczała się wyłącznie do regulacji dotyczących tzw. automatycznego podejmowania decyzji, stanowiąc kategorię inną niż samo profilowanie³⁵. W odniesieniu do obowiązującego w Polsce prawa omawiana definicja ma swoje ugruntowanie w art. 4 pkt 4 RODO. Według rozporządzenia pojęcie to oznacza dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się. Definicja legalna profilowania nie nakłada dodatkowych wymogów na administratorów i podmioty przetwarzające. Konieczne jednak będzie spełnienie szczególnych przesłanek wyłącznie w sytuacji, kiedy wystąpi podstawa do podjęcia decyzji opartej na zautomatyzowanym przetwarzaniu w postaci profilowania wobec danej osoby. W pozostałych przypadkach profilowania podejmowanego środkami tradycyjnymi

31 K. Sztandar-Sztanderska, M. Kotnarowski, M. Zieleńska, *Czy algorytmy wprowadzają w błąd? Metaanaliza algorytmu profilowania bezrobotnych stosowanego w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2021, t. 1(240), s. 91.

32 A. Ackermann, *Czy algorytmy podejmujące decyzje faktycznie zawsze mają rację, są sprawiedliwe i godne zaufania?*, <https://www.liberties.eu/pl/stories/algorytmy-podejmujace-decyzje/44109> (dostęp: 12.03.2024).

33 J. Sempryk, *Implikacje etyczne na temat sztucznej inteligencji*, „Społeczeństwo” 2023, t. 162, nr 2, s. 69–81.

34 Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1 ze zm., dalej: RODO.

35 O. Karczevska, *Profilowanie danych osobowych*, [w:] *Prawo publiczne i prawo karne w XXI wieku. Wybrane zagadnienia*, red. Ł. Pilarz, Lublin 2019, s. 15–16.

podlegać ono będzie ogólnym zasadom przetwarzania danych, o których mowa w art. 6 i 9 RODO³⁶. Natomiast art. 22 ust. 1 RODO kreuje zakaz korzystania z automatycznego podejmowania decyzji, o ile ta opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, tj. bez ludzkiej ingerencji w proces decyzyjny, oraz wywołuje wobec konkretnej osoby skutek prawny lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa³⁷. Natomiast ust. 2 art. 22 RODO reguluje, przytoczone wyżej, szczególne przesłanki profilowania, które stanowią fundament do podejmowania decyzji wobec konkretnej osoby. Treść omawianego przepisu stanowi, że jest możliwa sytuacja przetwarzania danych osobowych, jeżeli podejmowana decyzja:

- jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem;
- jest dozwolona prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą;
- opiera się na wyraźnej zgodzie osoby, której dane dotyczą.

A *contrario*, jeśli wymienione powyżej kryteria nie zostaną spełnione, osoba, której dane dotyczą, może żądać, zgodnie z prawem, by nie podlegać decyzji wydanej wyłącznie na podstawie profilowania i związku z tym decyzja taka wywołuje wobec niej skutki prawne lub w istotny sposób na nią wpływa³⁸. Analizując omawiane przepisy, należy wskazać, że każdy ma możliwość uwolnienia się od decyzji wydawanej na podstawie algorytmicznego profilowania. Należy wziąć pod uwagę, że w sytuacji skorzystania z omawianych wyjątków konieczne jest wdrożenie właściwych środków ochrony praw, wolności i uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, w tym co najmniej prawa do uzyskania interwencji ludzkiej, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania tej decyzji. W przypadku pełnej automatyzacji procesu przetwarzania danych osoba, której dane dotyczą, zostaje pozbawiona realnego wpływu na jego przebieg. Nie istnieje bowiem możliwość odwołania się do człowieka w celu weryfikacji lub zmiany decyzji, gdyż ostateczne rozstrzygnięcie zapada wyłącznie w sposób automatyczny, za pośrednictwem systemu komputerowego. Tego rodzaju procedura może jednak pomijać istotne czynniki mające znaczenie dla oceny sytuacji jednostki – algorytmy, na podstawie których dokonywane jest przetwarzanie, nie zawsze są w stanie uwzględnić przypadki nietypowe, wyjątkowe bądź odbiegające od standardowych wzorców³⁹.

Globalne wykorzystywanie szeroko rozumianej sztucznej inteligencji spowodowało, że zrodziła się potrzeba wykreowania rozwiązań prawnych, które stworzą konkretne ramy rzetelnego jej stosowania bez naruszeń podstawowych praw jednostki, ale także zagwarantowania ochrony m.in. właśnie przed profilowaniem oraz, w szerszym zakresie, przed decyzjami stanowiącymi rezultat działania systemów algorytmicznych.

6. Era algorytmu a godność pracownicza

W obszarze zatrudnienia coraz częściej dochodzi do korelacji pomiędzy człowiekiem a wykorzystywanymi nowymi technologiami. Od dłuższego czasu rynek pracy podlega dynamicznym przeobrażeniom, będącym konsekwencją rozwoju procesów cyfryzacji, automatyzacji oraz szerokiego dostępu do zasobów informacyjnych i baz danych. Transformacje te doprowadziły do zjawiska przesycenia rynku,

36 Tamże.

37 M. Kusak, T. Pawłowski, *Zawody prawnicze a sztuczna inteligencja*, „Rynek Pracy” 2020, nr 3, s. 37.

38 O. Karczewska, *Profilowanie danych...*, s. 15–16.

39 P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, s. 332.

w wyniku którego obserwuje się stopniowe ograniczanie potrzeby zatrudniania znacznej liczby pracowników w poszczególnych sektorach gospodarki. Analizując rynek pracy, można rozróżnić jego ujęcie przedmiotowe oraz podmiotowe. W literaturze przedmiotu akcentuje się jednak zasadność przyjęcia perspektywy podmiotowej, zgodnie z którą rynek pracy postrzegany jest jako struktura o wymiarze osobowym i humanistycznym, gdyż jego fundamentem pozostaje udział i aktywność jednostki ludzkiej⁴⁰. Kontynuując powyższe rozważania, zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że to człowiek stanowi w systemie prawa pracy element absolutnie priorytetowy. Jako istota żywa, *homo sapiens*, jednostka funkcjonująca na rynku pracy wymaga ochrony nie tylko w zakresie podstawowych praw, lecz również wartości gwarantowanych konstytucyjnie. Szczególnej ochronie podlega w tym kontekście godność pracownika, która stanowi fundament zarówno dla stosunków zatrudnienia, jak i całego porządku prawnego. W obszarze regulacji dotyczących zatrudnienia odnaleźć można liczne odniesienia do norm chroniących podstawowe prawa jednostki. Należy jednak podkreślić, że wartością nadrzędną i fundamentalną, której przestrzeganie winno być bezwzględnie zapewnione, pozostaje wspomniana godność człowieka.

Każdy człowiek posiada niezbywalne prawo do godności. Podstawowym gwarantem tego prawa jest art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹, zgodnie z którym przyrodzona i niezbywalna godność osoby ludzkiej stanowi źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela. Godność ta ma charakter nienaruszalny, a obowiązek jej poszanowania i ochrony spoczywa na organach władzy publicznej. Ponadto art. 32 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia zasadę równości wobec prawa, co oznacza konieczność wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji naruszających godność jednostki. Należy przy tym podkreślić, że godność nie może być uzależniana ani od wieku, ani od stanu psychicznego człowieka. Choć wskazane czynniki mogą wpływać na zakres zdolności do czynności prawnych, nie mogą one determinować samego faktu człowieczeństwa jednostki⁴².

W związku z powyższym wykorzystywanie algorytmów w sferze zatrudnienia nie może naruszać omawianej godności pracownika. Ich wsad jest jednak bardzo nacechowany historycznie i dyskryminacyjnie. Istotne jest, że w znacznej liczbie przypadków zrekonstruowanie podstaw, na których oparto decyzję w sprawach pracowniczych, pozostaje wysoce utrudnione. Wówczas pojawia się problem nieprzejrzystości algorytmicznej, określanej w literaturze jako *black box*. Pracownicy bądź też osoby rekrutowane mogą nie zdawać sobie sprawy z zastosowania wobec nich dyskryminacyjnego algorytmu. Wychwycenie, że model czarnej skrzynki podejmuje błędne decyzje lub w stały sposób generuje niedokładne albo negatywnie nacechowane wyniki, bądź dostosowanie modelu w celu skorygowania jego działania może być zadaniem bardzo trudnym. Problematyka czarnych skrzynek jest na tyle skomplikowana, że nawet programiści nie wiedzą, jakie mechanizmy działają wewnątrz modelu. Tym samym przeciętna osoba nie będzie świadoma, że została dotknięta naruszeniem⁴³. Algorytmy funkcjonują na podstawie skomplikowanych modeli matematycznych, których mechanizmy działania pozostają często nieprzejrzyste i trudne do zrozumienia dla pracowników. Brak transparentności w procesach decyzyjnych może generować poczucie utraty kontroli nad własną ścieżką zawodową, co w konsekwencji może być interpretowane jako naruszenie godności pracowniczej. Istotnym aspektem jest również konieczność uwzględnienia kontekstu indywidualnego. Regulacje prawa pracy nakładają obowiązek podejmowania decyzji kadrowych z poszanowaniem indywidualnych kwalifikacji, osiągnięć oraz szczególnych okoliczności dotyczących pracownika. Algorytmy, z powodu swojej konstrukcji, wykazują ograniczoną zdolność do uwzględniania tego rodzaju czynników, co stwarza ryzyko niesprawiedliwego traktowania

40 J. Żołyński, *Ekonomiczny wymiar prawa pracy – ujęcie syntetyczne*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023, t. 30, z. 1, s. 9–32.

41 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

42 M. Borski, *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 17.

43 M. Kosinski, *What is black box artificial intelligence (AI)?*, <https://www.ibm.com/think/topics/black-box-ai#The+black+box+problem> (dostęp: 27.12.2025).

jednostek. Przykładowo, system rekrutacyjny oparty na algorytmie może automatycznie odrzucać kandydatów mających przerwy w zatrudnieniu, nie uwzględniając przyczyn, takich jak sprawowanie opieki nad rodziną bądź choroba, co stanowi przejaw naruszenia ich godności.

W związku z możliwością naruszenia godności przez pracodawcę, a także przez wykorzystywaną przez niego w sektorze pracy technologię, Kodeks pracy zawiera uregulowanie, które zapewni możliwość ochrony przed tego rodzaju naruszeniami. Zgodnie z treścią art. 11¹ k.p. pracodawca zobowiązany jest do poszanowania godności oraz innych dóbr osobistych pracownika. Analizując powyższe zagadnienia, należy wskazać, że ochrona godności pracowniczej znajduje swoje umocowanie zarówno w regulacjach kodeksowych, jak i konstytucyjnych. Godność oraz inne dobra osobiste stanowią podstawowe zasady prawa pracy, które muszą być bezwzględnie przestrzegane. Odpowiedzialność pracodawcy aktualizuje się nie tylko w przypadku, gdy sam dopuści się naruszenia, lecz także wówczas, gdy sprawcą jest inny pracownik lub osoba trzecia, a pracodawca nie podjął działań zapobiegających temu naruszeniu. W konsekwencji również wprowadzenie do algorytmu danych nacechowanych w sposób negatywny, skutkujących naruszeniem dóbr osobistych, obciąża odpowiedzialnością pracodawcę, o ile nie dochował on należytej staranności w zakresie ochrony pracownika. Pracownik w razie naruszenia jego dóbr osobistych dysponuje szerokim katalogiem środków ochrony prawnej przewidzianych w Kodeksie cywilnym⁴⁴, takich jak żądanie zaniechania naruszeń, wystąpienie o stosowne przeprosiny, zasądzenie świadczenia na cel społeczny czy odszkodowanie. Ważne we wspomnianych uregulowaniach jest to, że osoba poszkodowana może się na nie powoływać nie tylko w sytuacji, kiedy działania pracodawcy wyrządziły szkodę, ale także w sytuacji dokonania przez niego zaniechań. Najistotniejsze jest wskazanie, że na osobie poszukującej ochrony prawnej ciąży obowiązek wykazania, że doszło do zagrożenia bądź naruszenia dobra osobistego⁴⁵. Dodatkowo przepisy Kodeksu pracy przyznają możliwość rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracodawcy, a także dochodzenia rekompensaty pieniężnej. Tym samym obowiązek respektowania godności i dóbr osobistych ma charakter bezwzględny i nie może być uzależniany od żadnych okoliczności, a każde naruszenie skutkuje odpowiedzialnością pracodawcy.

7. Podsumowanie

Rozwój nowych technologii, a w szczególności systemów opartych na algorytmach i sztucznej inteligencji, w sposób bezprecedensowy oddziałuje na rynek pracy oraz relacje pracownicze. Algorytmy, choć początkowo postrzegane jako narzędzia neutralne, wolne od ludzkich uprzedzeń, w praktyce okazują się nośnikami zakorzenionych w społeczeństwie dyskryminacyjnych wzorców. Ich wykorzystanie w procesach rekrutacyjnych, ocenie efektywności czy podejmowaniu decyzji kadrowych może prowadzić do naruszeń zasady równego traktowania, a przede wszystkim godności pracownika, która stanowi wartość konstytucyjnie chronioną i będącą fundamentem prawa pracy. Istotnym problemem jest brak przejrzystości mechanizmów algorytmicznych (tzw. *black box*), ograniczona zdolność wpływania na nieuwzględnienie przez system kontekstu indywidualnego oraz ryzyko reprodukcji błędnych i dyskryminujących działań. W konsekwencji decyzje podejmowane w oparciu o algorytmy posiadające dyskryminacyjnie lub też błędnie nacechowany wsad mogą prowadzić do nierówności oraz poczucia utraty autonomii przez pracownika. Z tego względu kluczowe pozostaje stosowanie istniejących instrumentów ochronnych – zarówno konstytucyjnych (art. 30 i 32 Konstytucji RP), kodeksowych (art. 11¹ i 18^{3a} k.p.), jak i wynikających z prawa unijnego, w tym RODO oraz AI Act. Wnioskiem nadrzędnym jest stwierdzenie, że człowiek jako podmiot pracy powinien pozostać w centrum systemu prawa pracy niezależnie od stopnia zaawansowania technologicznego procesów zatrudnienia. Algorytm wchodzący

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

45 A. Sylwestrzak, *Komentarz do art. 24, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, LEX/el. 2025.

wraz z informacją oraz automatem w skład triady informatyki, stanowi najważniejszy i najbardziej kolizyjny aspekt, który musi zostać ujęty w odpowiednie ramy prawne. Jak wynika z wyżej przetoczonych rozważań, do dyskryminacji dochodzi zarówno podczas stosunku pracy, jak i na etapie rekrutacji. Wraz z coraz większym rozwojem technologicznym również struktura działania algorytmów ulega zmianie. Algorytmy mogą stanowić użyteczne narzędzie wspierające podejmowanie decyzji, lecz ich funkcjonowanie musi podlegać zasadzie transparentności, kontroli i zgodności z wartościami demokratycznymi. Ostatecznym celem regulacji oraz praktyki powinno być zapewnienie równowagi między efektywnością technologiczną a nienaruszalnością praw jednostki.

Bibliografia

- Bąba M., *Algorytmy – nowy wymiar nadzoru i kontroli nad świadczącym pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, t. 61, nr 3.
- Bąba M., *Logika algorytmów w świecie pracy ery technologicznej – nowe możliwości i nowe ograniczenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. 63, nr 8.
- Bąba M., *O prywatności zatrudnionych w świecie pracy ery technologicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” t. 22, nr 3.
- Borowska D., *Wpływ Artificial Intelligence (AI) w kontekście postrzegania bezpieczeństwa w XXI wieku*, „International Journal of Legal Studies” 2021, t. 10, nr 2.
- Borski M., *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3.
- Brundage M. i in., *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*, Oxford 2018.
- Cybulko A., *Dyskryminacja algorytmiczna w Polsce i możliwości przeciwdziałania jej na podstawie obowiązujących regulacji prawnych*, [w:] *Równouprawienie. Księga pamiątkowa dla Profesory Małgorzaty Fuszary*, red. A. Krajewska, M. Rawłuszko, Warszawa 2022.
- Drabacz A., *Algorytmy i równość: jak sztuczna inteligencja wpływa na prawa człowieka*, [w:] *Prawo międzynarodowe: teoria i praktyka*, red. I. Kraśnicka, Warszawa 2020.
- Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Góral Z., *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu – uwagi wstępne*, [w:] *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, red. J. Roger Carby-Hall, Z. Góral, A. Tych, Warszawa 2021.
- Iwasiński Ł., Furman W., *Jak być świadomym użytkownikiem algorytmów? O potrzebie rozwijania kompetencji algorytmicznych*, „Zagadnienia Informatyki – Studia Informacyjne” 2022, t. 60, nr 2.
- Karczewska O., *Profilowanie danych osobowych*, [w:] *Prawo publiczne i prawo karne w XXI wieku. Wybrane zagadnienia*, red. Ł. Pilarz, Lublin 2019.
- Knuth D.E., *Sztuka programowania*, t. 1: *Algorytmy podstawowe*, Warszawa 2002.
- Kuba M., *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowników*, [w:] *Biblioteka Prawa Pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017.
- Kubale M., *Algorytm za milion dolarów?*, „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2011, t. 25, nr 1.
- Kusak M., Pawłowski T., *Zawody prawnicze a sztuczna inteligencja*, „Rynek Pracy” 2020, nr 3.
- Möhlmann M., Zalmanson L., *Hands on the Wheel: Navigating Algorithmic Management and Uber Drivers' Autonomy*, „In Autonomy” 2017.
- Ołmińska A., *Dyskryminacja jako przykład nierównego traktowania pracowników*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, t. 17.

- Otto M., *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29.
- Pisarczyk Ł., Wujczyk M., *Dyskryminacja pośrednia*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 3: *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. K. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021.
- Piwowar K., *Co widzą algorytmy? Konsekwencje algorytmicznej (nie)widoczności i (nie)widzialności danych*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2019, t. 104.
- Piwowska K., *Czy nowe technologie zrewolucjonizują rynek pracy?*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2018, t. 2.
- Sempryk J., *Implikacje etyczne na temat sztucznej inteligencji*, „Społeczeństwo” 2023, t. 162, nr 2.
- Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. wydania polskiego M. Tabin, Warszawa 2005.
- Stacewicz P., *O algorytmach i algorytmicznej dostępności wiedzy*, „Studia Metodologiczne” 2016, nr 36.
- Sylwestrzak A., *Komentarz do art. 24*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Bałwicka-Szczyrba, LEX/el. 2025.
- Sztandar-Sztanderska K., Kotnarowski M., Zieleńska M., *Czy algorytmy wprowadzają w błąd? Metaanaliza algorytmu profilowania bezrobotnych stosowanego w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2021, t. 1(240).
- Żołyński J., *Ekonomiczny wymiar prawa pracy – ujęcie syntetyczne*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023, t. 30, z. 1.
- Żołyński J., *Stosowanie matematycznych narzędzi w prawie pracy i w nauce prawa pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, t. 22, nr 3.

Źródła internetowe

- Ackermann A., *Czy algorytmy podejmujące decyzje faktycznie zawsze mają rację, są sprawiedliwe i godne zaufania?*, <https://www.liberties.eu/pl/stories/algorytmy-podejmujace-decyzje/44109> (dostęp: 12.03.2024).
- AI Act a dane osobowe – co się zmienia dla działów HR i rekrutacji?*, <https://www.cognity.pl/ai-act-dane-osobowe-hr-rekrutacja> (dostęp: 12.03.2024).
- Encyklopedia PWN*, hasło *Algorytm*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/algorytm;3867807.htm> (dostęp: 16.09.2025).
- Kosinski M., *What is black box artificial intelligence (AI)?*, <https://www.ibm.com/think/topics/black-box-ai#The+black+box+problem> (dostęp: 27.12.2025).
- Manyika J. i in., *Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages*, McKinsey Global Institute, 28.11.2017, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages> (dostęp: 11.02.2026).
- Słownik języka polskiego*, hasło *Dyskryminacja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dyskryminacja.html> (dostęp: 22.04.2023).

Akty prawne

Prawo Unii Europejskiej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024).

Prawo krajowe

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

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

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

Justyna Krupa* 

Sztuczna inteligencja pod lupą RODO

Streszczenie

Artykuł podejmuje intrygującą w obecnych czasach problematykę pogodzenia regulacji ochrony danych osobowych wynikających z RODO z nowymi ramami prawnymi przewidzianymi w AI Act. Analizie poddano zarówno wspólne punkty obu aktów, takie jak ocena ryzyka, jak i różnice w zakresie celów regulacyjnych i adresatów obowiązków. Refleksjom poddane zostały również praktyczne wyzwania, związane m.in. z przeprowadzaniem DPIA, oraz możliwe ścieżki integracji wymogów obu analizowanych reżimów prawnych. Artykuł porusza także kwestie rozwiązań prowadzących do ograniczenia dublowania procedur, wzmocnienia współpracy organów nadzorczych oraz rozwoju praktycznych standardów AI.

Słowa kluczowe: RODO, AI Act, sztuczna inteligencja, ochrona danych osobowych, dane wrażliwe, ocena ryzyka

Artificial intelligence under the scrutiny of the GDPR

Abstract

The article addresses the intriguing issue of reconciling the personal data protection regulations under the GDPR with the new legal framework provided for in the AI Act. The analysis encompasses both the common points of the two acts, such as risk assessment, and the differences in regulatory objectives and addresses of obligations. Moreover, it reflects on the practical challenges associated with conducting DPIA and possible paths for integrating the requirements of both legal regimes. The article also addresses solutions leading to the reduction of duplication of procedures, the strengthening of cooperation between supervisory authorities and the development of practical AI standards.

Keywords: GDPR, AI Act, artificial intelligence, personal data protection, sensitive data, risk assessment

* Magister, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, e-mail: justyna.krupa@student.uj.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0007-5154-0049>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 11.10.2025. Verified: 30.11.2025. Accepted: 31.03.2026.

1. Wprowadzenie

W ciągu kilku lat sztuczna inteligencja (*artificial intelligence*, AI) przeszła drogę od eksperymentów w laboratoriach badawczych do narzędzia kształtującego codzienne życie milionów ludzi. Jej rozwój wywołał emocje porównywalne np. do wcześniejszej rewolucji internetowej, budząc w społeczeństwie mieszankę silnych doznań, takich jak entuzjazm i lęk. Ludzie zaczęli mieć oczekiwania względem AI, widząc w niej nowe możliwości w postaci lepszej produktywności, kreatywnych narzędzi pracy odpowiadających za automatyzację, generowanie treści czy pomoc w nauce i działalności badawczej. Jednakże rozwój nowej technologii budził również obawy i niepewność o takie kwestie, jak miejsca pracy, dezinformacja oraz prywatność. Rewolucja internetowa umożliwiła połączenie i udostępnienie informacji, natomiast sztuczna inteligencja zaczęła imitować i wykonywać zadania, które do tej pory wydawały się *stricte* ludzkie. Internet zmienił sposób, w jaki dziś możemy się komunikować i zdobywać wiedzę, ale AI może zmienić sposób, w jaki pracujemy, uczymy się czy podejmujemy decyzje. To wszystko wywołuje debatę etyczną i prawno-społeczną oraz potrzebę regulacji.

Systemy oparte na uczeniu maszynowym – a szczególnie modele generatywne, takie jak ChatGPT¹, Claude² czy Gemini³ – trafiły do codziennego użytku zarówno w biznesie, jak i w życiu prywatnym. Ich potencjał jest ogromny: od wsparcia procesów rekrutacyjnych i obsługi klienta po zastosowania w medycynie czy administracji publicznej.

W tym kontekście pytanie o zgodność AI z prawem ochrony danych osobowych staje się jednym z najważniejszych problemów współczesnej demokracji cyfrowej. Jak trafnie zauważa S. Wachter, „prawo do wyjaśnienia działania algorytmów – często postrzegane jako oczywisty element RODO⁴ – w praktyce okazuje się znacznie bardziej złożone i niejednoznaczne”⁵. W odniesieniu do definicji przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), mówiącej o szerokiej interpretacji pojęcia danych osobowych, obejmującej wszelkie informacje umożliwiające identyfikację jednostki, nawet w sposób pośredni⁶, daje to zdecydowanie duże pole do nadużyć w sferze prywatności. Należy jednak zauważyć, że przykłady działań z ostatnich lat pokazują aktywną postawę wielu instytucji w tym zakresie. Wystarczy wymienić tutaj Information Commissioner’s Office⁷ czy Commission Nationale de l’Informatique

1 ChatGPT to sztuczna inteligencja oparta na języku naturalnym, która korzysta z technologii GPT (Generative Pretrained Transformer), która pozwala mu na generowanie zrozumiałych i spójnych odpowiedzi na pytania lub komentarze użytkowników (zob. *ChatGPT – Co to jest i jak z tego korzystać?*, <https://coderslab.pl/pl/blog/chatgpt-co-to-jest-i-jak-z-tego-korzystac>, dostęp: 14.09.2025).

2 Claude AI to chatbot zaprojektowany do przetwarzania języka naturalnego, dzięki czemu lepiej rozumie, analizuje i generuje teksty w sposób zbliżony do języka ludzkiego. Model językowy Claude AI kładzie duży nacisk na etykę oraz bezpieczeństwo w użytkowaniu, co wyróżnia go na tle innych narzędzi sztucznej inteligencji (zob. *Co to jest Claude AI, co oznacza, jaka jest definicja pojęcia w słowniku*, <https://www.sempire.pl/co-to-jest-claude-ai.html>, dostęp: 14.09.2025).

3 Google Gemini to najnowszy i najbardziej zaawansowany model AI opracowany przez Google. Posiada funkcje multimodalne, co oznacza, że potrafi rozumieć i generować treści w różnych formatach, takich jak tekst, obrazy, dźwięk i wideo (zob. *Co to jest Google Gemini, co oznacza, jaka jest definicja pojęcia w słowniku*, <https://www.sempire.pl/co-to-jest-google-gemini.html>, dostęp: 14.09.2025).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1 ze zm.), dalej: RODO.

5 S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the GDPR*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(2), s. 79–90.

6 Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie Peter Nowak przeciwko Data Protection Commissioner, C-434/16 (ECLI:EU:C:2017:994).

7 ICO, *Guidance on AI and data protection*, <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/artificial-intelligence/guidance-on-ai-and-data-protection/> (dostęp: 14.09.2025).

et des Libertés⁸, a także opinię dotyczącą relacji pomiędzy Artificial Intelligence Act⁹ a RODO wydaną przez Europejską Radę Ochrony Danych¹⁰. Należy wyraźnie podkreślić, że AI Act, mimo że wprowadza komplementarne podejście oparte na ryzyku do regulacji systemów, nie zastępuje jednak RODO, lecz uzupełnia je, co oznacza, że organizacje wdrażające AI muszą równocześnie sprostać dwóm zestawom regulacji. Harmonizacja tych dwóch reżimów wymaga od administratorów wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem, który połączy wymogi bezpieczeństwa i jakości danych z wymogami ochrony praw podmiotów danych. Bez takiego spójnego modelu implementacyjnego AI będzie stwarzać chroniczne i trudne do zarządzania napięcie regulacyjne, uniemożliwiające jednoczesne spełnienie wymogów obu aktów prawnych.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie punktów styku oraz różnic między RODO a AI Act, omówienie najważniejszych wyzwań praktycznych dla administratorów danych oraz zaprezentowanie rekomendacji, które mogą pomóc w zgodnym z prawem wdrażaniu AI w organizacjach. Podjęta została również próba odpowiedzi na kluczowe pytanie: jak można pogodzić rewolucję technologiczną z obowiązującymi zasadami ochrony prywatności?

2. Relacja: RODO – AI Act. Konflikt czy komplementarność?

Zasadne w kontekście prowadzonych rozważań jest rozpocząć od przywołania ram prawnych obu omawianych aktów w celu uwidocznienia ich różnic oraz zbieżności. Wprowadzone w 2018 r. RODO stało się fundamentem europejskiego porządku prawnego w zakresie prywatności, ale dopiero przyjęcie w 2024 r. rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji unaocznilo konieczność stworzenia nowych ram regulacyjnych, obejmujących zarówno kwestie techniczne, jak i etyczne. Co więcej, AI Act wprowadził zupełnie nową kategorię obowiązków dla twórców i użytkowników systemów AI w Unii Europejskiej. Warto zaznaczyć, że RODO, jako najważniejszy akt prawny regulujący zasady przetwarzania danych osobowych w Unii Europejskiej, opiera swoje normatywne podstawy, zgodnie z art. 5 ust. 1–2, na siedmiu fundamentalnych zasadach: (1) zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, (2) ograniczenia celu, (3) minimalizacji danych, (4) prawidłowości, (5) ograniczenia przechowywania, (6) integralności i poufności oraz (7) rozliczalności. Zestawiając ten zbiór w kontekście sztucznej inteligencji, można zauważyć, że szczególnego znaczenia nabiera zasada rozliczalności z tego względu, że to na administratorze danych spoczywa obowiązek wykazania, iż zachodzące procesy przetwarzania, także te w systemach opartych na uczeniu maszynowym, są zgodne z prawem¹¹. Jak podkreśla P. Fajgielski, ponieważ RODO jest aktem prawnym horyzontalnym, „cechuje się neutralnością technologiczną, co oznacza, że jego przepisy stosują się do każdej formy przetwarzania danych, niezależnie od używanej technologii”¹². Kolejnym ważnym aspektem jest to, że na gruncie RODO problematyczne staje się profilowanie oraz zautomatyzowane podejmowanie decyzji. Problem ten wynika z art. 22 RODO, zgodnie z którym osoba fizyczna nie powinna podlegać decyzji wywołującej wobec niej skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływającej, jeżeli decyzja ta oparta jest wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu. Jak zauważa TSUE w wyroku z dnia 13 maja 2014 r., ograniczenie

8 CNIL, *Biométrie*, <https://www.cnil.fr/fr/biometrie> (dostęp: 14.09.2025).

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024), dalej: AI Act.

10 Opinion 28/2024 on the interplay between the AI Act and the GDPR, 2024, <https://edpb.europa.eu> (dostęp: 14.09.2025).

11 EDPB, *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679*, 2020.

12 P. Fajgielski, *Komentarz do art. 5 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] tegoż, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, art. 5.

to, w świetle bardzo dynamicznego rozwoju systemów scoringowych, rekrutacyjnych czy kredytowych, ma ogromne znaczenie praktyczne¹³. W tej dyskusji warto zwrócić uwagę na argumentację S. Wachtera i B. Mittelstadta, którzy uważają, że RODO nie tworzy wprost „prawa do wyjaśnienia”, lecz jedynie obowiązek zapewnienia minimalnej przejrzystości procesu decyzyjnego¹⁴.

Przechodząc do AI Act, należy zaznaczyć, że jest on pierwszym na świecie aktem prawnym o tak szerokim zakresie regulującym tę technologię. Trzeba też zwrócić uwagę, że w jego motywie 10 określono, iż celem rozporządzenia nie jest wpływanie na stosowanie obowiązującego prawa Unii Europejskiej regulującego przetwarzanie danych osobowych. Fundamentem AI Act jest koncepcja podejścia opartego na ryzyku, co oznacza, że regulacja ta nie traktuje wszystkich systemów AI jednakowo, ale uzależnia wymagania prawne i ograniczenia od tego, jakie ryzyko dla bezpieczeństwa, praw podstawowych i interesu publicznego może spowodować dany system. Dlatego właśnie w art. 5–7 AI Act ustawodawca unijny wyróżnił cztery kategorie ryzyka: systemy niedopuszczalne (zakazane), wysokiego ryzyka, ograniczonego ryzyka oraz minimalnego ryzyka¹⁵. Warto zaznaczyć, że minimalne ryzyko to większość codziennych systemów AI, które ze względu na niskie ryzyko dla praw podstawowych wiąże się z brakiem dodatkowych regulacji. Natomiast w przypadku wysokiego ryzyka są to systemy, które znacząco wpływają na bezpieczeństwo lub prawa podstawowe, i w stosunku do nich obowiązują ściśle wymogi, do których zalicza się m.in. przejrzystość czy nadzór człowieka. Należy także podkreślić, że systemy niedopuszczalne są uznane za zbyt niebezpieczne dla praw podstawowych i bezpieczeństwa, a ich użycie jest zabronione (poza bardzo wąskimi wyjątkami przewidzianymi w akcie). Ciekawe jest również to, że AI Act w art. 52 zawiera przepisy dotyczące tzw. *foundation models*¹⁶ i generatywnej AI¹⁷, ponieważ po raz pierwszy wprowadzono regulacje nakazujące oznaczanie treści generowanych przez AI, np. *deepfake*, a także obowiązek udostępniania streszczeń dotyczących wykorzystywanych danych treningowych. Zdaniem M. Veale’a i F. Borgesiusa jest to przełom, który stawia Unię Europejską w roli pioniera w zakresie prawnej i etycznej kontroli nad AI¹⁸.

Podjmując kwestię różnic i podobieństw AI Act oraz RODO, nie można zapominać, że są to akty prawne rangi rozporządzenia, które powinny być stosowane równolegle i są wobec siebie równorzędne. Zasadne jednak jest podkreślenie jednej z ważniejszych różnic obu omawianych aktów, jaką jest fakt, że RODO koncentruje się na ochronie danych osobowych na wszystkich etapach ich przetwarzania, począwszy już od ich zbierania. W AI Act natomiast nacisk położony jest na wynikach wykorzystania sztucznej inteligencji. Choć RODO i AI Act funkcjonują jako odrębne reżimy prawne, to w praktyce można dostrzec, że ich stosowanie będzie miało możliwość przenikania się. AI Act nakłada na dostawców i użytkowników systemów obowiązki związane z przejrzystością i zarządzaniem ryzykiem, które wprost korespondują z zasadami RODO, w tym szczególnie z zasadą rozliczalności i minimalizacji

13 Wyrok TSUE z 13 maja 2014 r., C-131/12, *Google Spain* (ECLI:EU:C:2014:317).

14 S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a Right to Explanation...*, s. 76.

15 Tamże.

16 *Foundation models* to modele sztucznej inteligencji, które zostały przeszkolone na szerokim zbiorze danych i są zaprojektowane do wszechstronności w wykonywaniu szerokiej gamy zadań.

17 „W odniesieniu do samodzielnych systemów AI, a mianowicie systemów AI wysokiego ryzyka innych niż te, które są związanymi z bezpieczeństwem elementami produktów lub które same są produktami, należy je klasyfikować jako systemy wysokiego ryzyka, jeżeli w związku z ich przeznaczeniem stwarzają one wysokie ryzyko szkody dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych osób, biorąc pod uwagę zarówno dotkliwość potencjalnych szkód, jak i prawdopodobieństwo ich wystąpienia, oraz jeżeli są one wykorzystywane w szeregu ściśle określonych z góry obszarów wskazanych w niniejszym rozporządzeniu. Identyfikacja tych systemów opiera się na tej samej metodyce i kryteriach przewidzianych również w odniesieniu do wszelkich przyszłych zmian w wykazie systemów AI wysokiego ryzyka, do przyjmowania których – w drodze aktów delegowanych – powinna być uprawniona Komisja, aby uwzględnić szybkie tempo rozwoju technologicznego, a także potencjalne zmiany w wykorzystaniu systemów AI” (AI Act, motyw 52).

18 M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, „Computer Law Review International” 2021, nr 22(4), s. 97–112.

danych. Jednocześnie jednak pojawiają się obszary potencjalnych napięć interpretacyjnych, czego przykładem może być obowiązek przejrzystości. AI Act w art. 13 bardzo wyraźnie wymaga, aby systemy wysokiego ryzyka były zaprojektowane w sposób umożliwiający użytkownikom zrozumienie ich działania. RODO natomiast w art. 13 i 14 przewiduje obowiązek informacyjny wobec osób, których dane są przetwarzane. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której spełnienie wymagań AI Act (np. opisanie algorytmu) nie będzie wystarczające z punktu widzenia RODO, które wymaga jasnej, zrozumiałej i dostępnej dla laika informacji.

Odpowiadając na postawione w podtytule pytanie, należy zaznaczyć, że relacja między RODO a AI Act ma charakter komplementarny, ponieważ oba te akty prawne chronią prawa jednostki w erze cyfrowej, choć koncentrują się na dość różnych aspektach. Co ważne, RODO skupia się na ochronie danych osobowych i prywatności, natomiast AI Act identyfikuje szersze ryzyka związane ze sztuczną inteligencją, m.in. w zakresie niedyskryminacji, transparentności czy bezpieczeństwa systemów wysokiego ryzyka. W praktyce jednak istnieją obszary potencjalnego napięcia, które zostaną opisane w dalszej części tych rozważań.

3. Praktyczne wyzwania

Praktyczne wyzwania na styku RODO i AI Act nie sprowadzają się jedynie do teoretycznych rozważań prawnych, lecz mają bezpośrednie przełożenie na codzienną działalność przedsiębiorstw, instytucji publicznych czy twórców technologii. Dotyczą one zarówno kwestii zgodności formalnej, m.in. w zakresie dokumentacji, oceny ryzyka, jak i problemów technicznych, np. zapewnienia wyjaśnialności modeli czy ograniczenia uprzedzeń przy jednoczesnym respektowaniu kluczowej zasady RODO – minimalizacji danych. Z teoretycznego punktu widzenia AI mogłaby wspierać ochronę jednostki np. przez wykrywanie cyberzagrożeń i szybszą anonimizację. W realiach rynkowych i technologicznych dominują jednak mechanizmy, które tę ochronę podważają. Wskazuje to na problem leżący w celu i architekturze systemów AI, które są projektowane dla efektywności i zysku, a nie dla prywatności. Patrząc na główne wyzwania, należy wymienić: zarządzanie danymi wrażliwymi, ocenę ryzyka, niepewności interpretacyjne czy obciążenia dokumentacyjne.

Zaczynając od niezwykle istotnej kwestii, jaką jest zarządzanie danymi wrażliwymi, które w sposób szczególny dotyczą prywatności każdego człowieka, przez co powinny być tym bardziej chronione, trzeba zwrócić uwagę, że AI Act dopuszcza w niektórych sytuacjach przetwarzanie danych należących do tej szczególnej kategorii, np. danych dotyczących zdrowia czy pochodzenia etnicznego. Kwestia ta jest regulowana przez art. 10 ust. 5 – w przypadku systemów wysokiego ryzyka dostawcy mogą przetwarzać dane wrażliwe, jeśli jest to ściśle konieczne do monitorowania, wykrywania i korygowania uprzedzeń, pod warunkiem wdrożenia odpowiednich zabezpieczeń. Dopuszczenie przez AI Act tego typu danych do przetwarzania ma na celu wykrywanie i ograniczanie algorytmicznej dyskryminacji. Natomiast RODO w przypadku dopuszczenia do przetwarzania tego typu danych wymaga wyjątkowych podstaw prawnych, np. zgody podmiotu czy ważnego interesu publicznego. Może to prowadzić do sytuacji, w której AI Act będzie wymagał, aby np. dane treningowe w systemach wysokiego ryzyka były kompletne i reprezentatywne, co może oznaczać konieczność zbierania również cech demograficznych lub innych wrażliwych danych w celu uniknięcia stronniczości. Należy jednak brać pod uwagę, że zbieranie takich danych może być zakazane albo wymagające szczególnej podstawy prawnej według RODO.

Dynamiczny rozwój technologii sprawił, że coraz częściej to systemy AI podejmują ważne decyzje mające wpływ na ludzi, takie jak wyniki rekrutacji czy dostęp do usług publicznych. Może się to wiązać z potencjalnymi dyskryminacjami poprzez projektowanie i użycie algorytmów w sposób nieuwzględniający ryzyk dyskryminacyjnych, a także przez dane historyczne skażone uprzedzeniami, np. wcześniejsze decyzje HR dyskryminujące kobiety lub mniejszości narodowe. Do wykrycia takich sytuacji niezbędne

jest jednak przetwarzanie przez organizacje danych wrażliwych, co zgodnie z art. 9 RODO¹⁹ jest niedozwolone. Powstaje tutaj wyraźny konflikt pomiędzy dwiema kluczowymi wartościami, które są chronione przez Unię Europejską – ochroną danych osobowych i prywatności jednostki a zasadą równego traktowania i zakazem dyskryminacji. Problematykę tę podejmują M. Bekkum i F. Borgesius, którzy podkreślają, że systemy AI mogą prowadzić do dyskryminacji nawet wtedy, gdy formalnie nie wykorzystują danych wrażliwych, poprzez takie mechanizmy, jak dziedziczenie historycznych uprzedzeń oraz atrybuty proxy²⁰. Autorzy wskazują, że algorytmy uczą się na danych historycznych, w których decyzje ludzi były stronnicze, tak jak w przypadku rekrutacji²¹. Warto w tym miejscu dodać, że system rekrutacyjny Amazona został porzucony właśnie z tego powodu²². W przypadku atrybutów proxy, Bekkum i Borgesius podkreślają jednoznacznie, że nawet w sytuacji, gdy algorytm nie ma dostępu do danych o etniczności czy religii, może korzystać z innych zmiennych silnie z nimi skorelowanych, takich jak kody pocztowe czy wybierana szkoła²³. Jest to określane jako tzw. dyskryminacja przez przypadek, co może prowadzić do wysnucia refleksji odnoszącej się do paradoksu regulacyjnego, zgodnie z którym zakaz gromadzenia danych wrażliwych tak naprawdę nie eliminuje ryzyka dyskryminacji, ale raczej utrudnia jej wykrywanie i korektę. W tym przypadku warto rozważyć pojawiające się argumenty za i przeciw przetwarzaniu danych wrażliwych. Autorzy tacy jak Borgesius i Bekkum zwracają uwagę, że bez danych wrażliwych nie można rzetelnie sprawdzić, czy dany algorytm dopuszcza się dyskryminacji, oraz że analiza jedynie pośrednich danych daje niepełny obraz działania systemu sztucznej inteligencji²⁴. Ponadto podnoszony jest argument, że dzięki wykorzystaniu danych wrażliwych do przetwarzania różne organy antydyskryminacyjne mogłyby zyskać skuteczne narzędzie do egzekwowania prawa w tym zakresie. Patrząc jednak z innej perspektywy, takie działania wiążą się z dużym ryzykiem inwigilacji, *debiasing* może bowiem stać się pretekstem do gromadzenia zbiorów danych wrażliwych, które później znajdą inne zastosowanie. Dodatkowo świadomość, że dany podmiot może przechowywać dane o orientacji seksualnej czy wyznawanej religii, może podważać zaufanie do tej instytucji, nawet jeśli te dane nie zostaną przez niego wykorzystane.

Kolejnym istotnym wyzwaniem w tej tematyce jest kwestia oceny ryzyka. RODO w art. 35²⁵ wprowadza obowiązek przeprowadzania oceny skutków dla ochrony danych (*Data Protection Impact Assessment*²⁶), gdy przetwarzanie to może powodować wysokie ryzyko dla praw i wolności osób fizycznych. AI Act przewiduje natomiast odrębny obowiązek przeprowadzenia oceny ryzyka dla systemów AI wysokiego

19 Art. 9 RODO: „Zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby”.

20 To cechy, które same w sobie nie są chronionymi kategoriami (np. płeć, rasa, religia), ale są z nimi silnie skorelowane i mogą pośrednio ujawniać te informacje (zob. S. Yeom, A. Datta, M. Fredrikson, *Hunting for Discriminatory Proxies in Linear Regression Models*, [w:] *Advances in Neural Information Processing Systems*, red. S. Koyejo i in., 2018).

21 M. Van Bekkum, F. Zuiderveen Borgesius, *Using Sensitive Data to Prevent Discrimination by Artificial Intelligence: Does the GDPR Need a New Exception?*, „Computer Law & Security Review” 2022, nr 48, s. 1-12.

22 Więcej na ten temat: https://www.reuters.com/article/world/insight-amazon-scrap-secret-ai-recruiting-tool-that-showed-bias-against-women-idUSKCN1MKOAG/?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 17.09.2025).

23 M. Van Bekkum, F. Zuiderveen Borgesius, *Using Sensitive Data...*, s. 4-11.

24 Tamże.

25 Art. 35 RODO: „Jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę”.

26 Data Protection Impact Assessment, czyli ocena skutków dla ochrony danych osobowych, która jest wymagana, gdy przetwarzanie danych może stwarzać wysokie ryzyko dla praw i wolności osób, np. przy użyciu AI do profilowania ludzi (dalej: DPIA).

ryzyka, obejmujący m.in. analizę bezpieczeństwa, jakości danych, transparentności czy nadzoru ludzkiego²⁷. W praktyce skutkuje to tym, że organizacje muszą łączyć dwa różne reżimy oceny, co zwiększa obciążenie administracyjne, a jednocześnie wymaga opracowania spójnej metodologii, aby uniknąć powtarzania i powielania procedur. Wiadomo, że ocena ryzyka stanowi kluczowy element zarówno AI Act, jak i RODO, mający na celu ochronę osób fizycznych przed potencjalnymi zagrożeniami związanymi z systemami AI. Jednakże różnice w zakresie stosowania, metodologii oraz w wymogach dokumentacyjnych obu regulacji mogą prowadzić do praktycznych trudności w ich równoczesnym stosowaniu. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że systemy AI bardzo często działają na podstawie skomplikowanych modeli matematycznych, których działanie może być trudne do przewidzenia. W związku z tym ocena ryzyka związanego z takimi systemami wymaga zaawansowanej wiedzy technicznej oraz dostępu do danych wejściowych i procesów decyzyjnych systemu. Ponadto należy pamiętać, że ryzyka związane z AI mogą obejmować nie tylko bezpośrednie zagrożenia dla osób fizycznych, ale także pośrednie efekty społeczne, takie jak dyskryminacja czy utrata zaufania do instytucji. Jak zauważają m.in. Rintamäki i współpracownicy²⁸, FRIA w ramach AI Act koncentruje się na szerokim zakresie praw podstawowych, takich jak prawo do niedyskryminacji, prawo do prywatności czy prawo do sprawiedliwego procesu, podczas gdy DPIA w ramach RODO skupia się głównie na ochronie danych osobowych. Ponadto AI Act wprowadza bardziej szczegółowe wymagania dotyczące dokumentacji i audytowalności ocen ryzyka²⁹. Wspomniani wcześniej autorzy zwracają również uwagę na wiele wyzwań związanych z równoczesnym stosowaniem DPIA i FRIA, w tym szczególnie na konieczność stosowania podwójnej dokumentacji, potencjalne powielanie działań oceny ryzyka oraz trudności w integracji różnych podejść metodologicznych. Dodatkowo przedstawiają oni praktyczne zalecenia w postaci sugestii opracowania narzędzi i procedur umożliwiających efektywne zarządzanie takimi obowiązkami. Pokazuje to, że problematyka oceny ryzyka w kontekście RODO oraz AI Act jest bardzo złożona i wielowymiarowa oraz że łączy w sobie zarówno aspekty prawne, jak i techniczne oraz społeczne. W praktycznym ujęciu wymaga ona strategicznego podejścia, zestawu zintegrowanych narzędzi, a także procesów oraz ścisłej współpracy zespołów zajmujących się kwestiami prawnymi i technicznymi.

Przechodząc do ostatniej już kwestii rozważanej w kontekście wyzwań praktycznych, należy zwrócić uwagę, że AI Act i RODO różnią się w zakresie definicji, celów i podejść do ochrony danych osobowych i praw podstawowych. Jak już wspomniano, RODO koncentruje się na ochronie danych osobowych, podczas gdy AI Act skupia się na zarządzaniu ryzykiem związanym z systemami sztucznej inteligencji. Te różnice mogą prowadzić do poważnych niejasności w kwestii stosowania obu tych regulacji w praktyce. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że brak spójności w terminologii i definicjach może znacząco utrudniać interpretację przepisów i ich zastosowanie w konkretnych przypadkach. Istotnym szczegółem jest również to, że AI Act nakłada na dostawców systemów AI obowiązek prowadzenia szczegółowej dokumentacji, która obejmuje m.in. ocenę ryzyka, procedury monitorowania oraz informacje dotyczące danych wejściowych i wyników systemu. Poza tym relewantne jest, że w przypadku systemów wysokiego ryzyka, takich jak te, które zajmują się przetwarzaniem danych wrażliwych, dokumentacja musi być wyjątkowo szczegółowa. Należy także uwzględnić, że wymogi dokumentacyjne określone w AI Act mogą prowadzić do znacznego obciążenia administracyjnego dla organizacji, zwłaszcza w kontekście przetwarzania właśnie danych wrażliwych.

Konieczność sporządzania i aktualizowania dokumentacji z pewnością pochłania znaczne zasoby zarówno ludzkie, jak i finansowe, co może utrudniać efektywne zarządzanie zgodnością z regulacjami.

27 Fundamental Rights Impact Assessment, czyli ocena wpływu na prawa podstawowe, która jest związana z AI Act i polega na analizie, czy stosowanie systemów AI może naruszać prawa człowieka lub podstawowe wolności (dalej: FRIA).

28 T. Rintamäki, D. Golpayegani, D. Lewis, E. Celeste, H.J. Pandit, *Impact Assessment Requirements in the GDPR vs the AI Act*, 2025, s. 11–28.

29 Tamże.

Według badania przeprowadzanego przez B. Paala przeciążenie dokumentacyjne wynika przede wszystkim z kumulacji wymogów regulacyjnych, które nakładają obowiązki szczegółowego raportowania i dokumentowania działań związanych z przetwarzaniem danych³⁰. Interesujące jest również to, że zdaniem Paala dokumentacja nie powinna spełniać jedynie wymogów formalnych, ale realnie wspierać ocenę ryzyka, audyt oraz nadzór. Dodatkowo autor sugeruje bardzo interesującą kwestię, ponieważ uważa on, że w niektórych przypadkach dokumentacja staje się celem samym w sobie – „by mieć dokumentację” – ale niekoniecznie użyteczną. B. Paal wskazuje także, że ogólność RODO powoduje, iż organizacje często nie wiedzą, jak dalekie kroki powinny podejmować w kwestii tego, co należy dokumentować i jakie standardy techniczne zastosować³¹. Dlatego autor rozważa możliwość wprowadzenia nowych podstaw prawnych lub interpretacji, które lepiej uwzględniałyby AI, aby złagodzić obciążenie, ale jednocześnie zachować ochronę prywatności, sugerując konieczność ustanowienia odrębnej podstawy prawnej – jednej dla wszystkich operacji AI. Wskazuje, że jest to szczególnie ważne dla tych procesów, które wymagają dużej ilości danych albo które obejmują profilowanie, uczenie ciągłe i adaptację. Badacz wskazuje też kolejną istotną kwestię: regulacje powinny być interpretowane proporcjonalnie, a środki związane z dokumentacją, DPIA oraz obowiązki transparentności powinny być skalowane w zależności od ryzyka, dostępności środków, wielkości organizacji, typu AI w taki sposób, aby nie hamowały one innowacji. Jednocześnie ważne jest, aby środki te chroniły prawa osób, których dotyczą te dane. Tożsame refleksje ma M. Winau, która również uważa, że AI Act nie przewiduje wystarczająco jasno, jak rozstrzygać konflikty norm między nim a RODO, oraz że brakuje konkretnych przepisów proceduralnych, które umożliwiłyby taką koordynację³².

Przeprowadzone rozważania ujawniają poważne wyzwania, jakimi bez wątpienia są niepewności interpretacyjne oraz przeciążenie dokumentacyjne. Paal podkreśla, że ogólność i nieostrość regulacji RODO, zwłaszcza w kontekście specyfiki uczenia maszynowego, prowadzą do istotnego braku pewności prawnej, co z kolei zmusza podmioty do gromadzenia nadmiernej dokumentacji, często o charakterze formalnym, lecz niekoniecznie realnie zwiększającej poziom ochrony danych. Trafne w tym kontekście jest stwierdzenie D. Lubasza, że RODO w tradycyjnym ujęciu, choć jest prawem celowym, jest metodologicznie niedostosowane do tempa i autonomii AI, gdyż skuteczność RODO nie może się opierać na kontroli *ex-post*, lecz musi być zapewniona poprzez integralność ochrony danych na etapie projektowania³³. Winau wskazuje, że obowiązki wynikające z AI Act, takie jak wymóg zapewnienia kompletności i reprezentatywności zbiorów danych, mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą minimalizacji danych przewidzianą w art. 5 ust. 1 lit. c RODO³⁴, co prowadzi do dodatkowych napięć i ryzyka dublowania wymogów dokumentacyjnych. W konsekwencji równoległe stosowanie obu regulacji może powodować zarówno wzrost kosztów zgodności, jak i wątpliwości co do priorytetów normatywnych. W tym przypadku ważna i konieczna jest koordynacja i harmonizacja instrumentów interpretacyjnych, tak aby uniknąć powielania lub wzajemnego wykluczania się obowiązków, a także dostosowanie wymogów dokumentacyjnych do zasady proporcjonalności przy jednoczesnym uwzględnieniu dostępnych zasobów danego podmiotu, ryzyka oraz skali działania.

30 B.P. Paal, *Artificial Intelligence as a Challenge for Data Protection Law – and vice versa*, [w:] *The Cambridge Handbook of Responsible Artificial Intelligence*, red. S. Voenekey, P. Kellmeyer, O. Mueller, W. Burgard, Cambridge 2022, s. 290–308.

31 Tamże, s. 292–306.

32 M. Winau, *Areas of Tension in the Application of AI and Data Protection Law: On the Lack of Substantive Balancing and Coordinated Legal Concretisation in the European Commission's Proposal for a Regulation on AI*, „European Data Protection Law Review” 2023, t. 9, nr 2, s. 123–135.

33 D. Lubasz, *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*, Warszawa 2025, s. 110–120.

34 Dane muszą być: adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”).

4. Propozycje rozwiązań

W obliczu praktycznych wyzwań wynikających z równoległego stosowania AI Act i RODO kluczowe, moim zdaniem, jest przyjęcie podejścia opartego na koordynacji, proporcjonalności i standaryzacji. Przede wszystkim konieczne jest wypracowanie zintegrowanych wytycznych interpretacyjnych ze strony organów nadzorczych, m.in. Komisji Europejskiej, które jednoznacznie ujednoliciłyby rozumienie takich pojęć, jak „kompletność danych” czy „minimalizacja danych”. Ponadto, na podstawie przywoływanych refleksji, można wysnuć wniosek, że ocena ryzyka powinna być zintegrowana i należy odejść od prowadzenia odrębnych procedur DPIA i analiz ryzyka wymaganego przez AI Act. Warto także rozważyć stworzenie jednolitego narzędzia oceny, które zredukowałoby potencjalne obciążenia dokumentacyjne. W kwestii obowiązków dokumentacyjnych uważam, że należy uwzględnić przy ich projektowaniu zasadę proporcjonalności, bardziej szczegółowe wymogi powinny bowiem dotyczyć systemów wysokiego ryzyka i dużych podmiotów. Natomiast mniejsze organizacje powinny mieć dostęp do uproszczonych szablonów. Dodatkowo warto rozważyć, aby w perspektywie regulacyjnej doprecyzować podstawy prawne dla AI w ramach RODO lub stworzyć nowe wyjątki, które pozwoliłyby na zgodne i odpowiedzialne wykorzystywanie np. danych wrażliwych w procesie trenowania modeli. Takie podejście pozwoli uniknąć nadmiernego formalizmu, a jednocześnie zapewnić realną ochronę praw osób, których te dane dotyczą. Dzięki wprowadzeniu takich rozwiązań będzie możliwe ograniczenie wielu niepewności interpretacyjnych i ułatwienie podmiotom praktycznego wdrożenia zgodnych z prawem, a jednocześnie etycznych, rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji.

5. Podsumowanie

Analiza relacji pomiędzy RODO a AI Act może prowadzić do wniosku, że obecnie nie mamy do czynienia z prostym konfliktem norm, ale z komplementarnością dwóch reżimów prawnych, które z różnych perspektyw próbują odpowiedzieć na wyzwania związane z nowymi technologiami. RODO koncentruje się przede wszystkim na ochronie danych osobowych jednostki, podczas gdy AI Act stawia w centrum zarządzanie ryzykiem technologicznym i społecznym, co razem tworzy podwójną warstwę zabezpieczeń. Jej głównym zadaniem jest nie tylko formalne zapewnienie zgodności z prawem, ale także budowanie zaufania społecznego do systemów AI. Jednakże jest wyraźnie widoczne, że pogodzenie obu tych aktów w praktyce rodzi liczne wyzwania. DPIA i ocena ryzyka przewidziana w AI Act mogą prowadzić do powielania procedur, o ile nie zostaną opracowane przemyślane mechanizmy ich integracji. Istotne zdanie na ten temat wyrażają Veale i Borgesius, którzy podkreślają, że AI Act może stać się narzędziem kształtowania kultury „odpowiedzialnej innowacji” w Europie, ale tylko wówczas, gdy będzie implementowany w ścisłej synergii z RODO³⁵.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak pogodzić rewolucję technologiczną z obowiązującymi zasadami ochrony prywatności, należy raczej skupić się na procesie ciągłego dostosowywania zarówno prawa, jak i technologii oraz praktyki organizacyjnej. Dzięki temu będzie możliwe stworzenie spójnego systemu, w którym RODO będzie chronić jednostkę, a AI Act zabezpieczać społeczeństwo przed systemowymi ryzykami. W tym kontekście warto m.in. rozważyć podjęcie badań na temat tego, czy techniczne rozwiązania wyjaśnialności AI faktycznie spełniają prawny wymóg zrozumiałości i użyteczności dla jednostki. Wyniki takich badań umożliwiłyby tworzenie normatywnych wzorców projektowych interfejsów dla systemów AI, co bezpośrednio wpłynęłoby na ciągłe dostosowywanie praktyki inżynierskiej do realizacji prawnych celów RODO. Dzięki takim rozwiązaniom Europa miałaby szansę wyznaczyć nowy, globalny standard regulacyjny, który połączy innowacyjność z poszanowaniem praw

35 M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act...*, s. 97-112.

człowieka. Skutki takich rozwiązań jeszcze wyraźniej podkreśliłyby różnice w podejściu Europy – tworzącej standardy rozwoju AI przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka, w stosunku do Stanów Zjednoczonych, które postawiły rozwój AI ponad wszelkie prawa do ochrony prywatności jednostek.

Bibliografia

- Bekku M. Van, Zuiderveen Borgesius F., *Using Sensitive Data to Prevent Discrimination by Artificial Intelligence: Does the GDPR Need a New Exception?*, „Computer Law & Security Review” 2022, nr 48.
- Fajgielski P., *Komentarz do art. 5 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] tegoż, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Lubasz D., *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*, Warszawa 2025.
- Paal B.P., *Artificial Intelligence as a Challenge for Data Protection Law – and vice versa*, [w:] *The Cambridge Handbook of Responsible Artificial Intelligence*, red. S. Voeneke, P. Kellmeyer, O. Mueller, W. Burgard, Cambridge 2022.
- Rintamäki T., Golpayegani D., Lewis D., Celeste E., Pandit H.J., *Impact Assessment Requirements in the GDPR vs the AI Act*, 2025.
- Veale M., Zuiderveen Borgesius F., *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act – Analysing the Good, the Bad, and the Unclear Elements of the Proposed Approach*, „Computer Law Review International” 2021, nr 22(4).
- Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the GDPR*, „International Data Privacy Law” 2017, nr 7(2).
- Winau M., *Areas of Tension in the Application of AI and Data Protection Law: On the Lack of Substantive Balancing and Coordinated Legal Concretisation in the European Commission’s Proposal for a Regulation on AI*, „European Data Protection Law Review” 2023, t. 9, nr 2.
- Yeom S., Datta A., Fredrikson M., *Hunting for Discriminatory Proxies in Linear Regression Models*, [w:] *Advances in Neural Information Processing Systems*, red. S. Koyejo i in., 2018.

Źródła internetowe

- ChatGPT – *Co to jest i jak z tego korzystać?*, <https://coderslab.pl/pl/blog/chatgpt-co-to-jest-i-jak-z-tego-korzystac> (dostęp: 14.09.2025).
- CNIL, *Biométrie*, <https://www.cnil.fr/fr/biometrie> (dostęp: 14.09.2025).
- Co to jest Claude AI, co oznacza, jaka jest definicja pojęcia w słowniku*, <https://www.sempire.pl/co-to-jest-claude-ai.html> (dostęp: 14.09.2025).
- Co to jest Google Gemini, co oznacza, jaka jest definicja pojęcia w słowniku*, <https://www.sempire.pl/co-to-jest-google-gemini.html> (dostęp: 14.09.2025).
- EDPB, *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679*, 2020, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_en (dostęp: 6.02.2026).
- ICO, *Guidance on AI and data protection*, <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/artificial-intelligence/guidance-on-ai-and-data-protection/> (dostęp: 14.09.2025).
- Opinion 28/2024 on the interplay between the AI Act and the GDPR, 2024, <https://edpb.europa.eu> (dostęp: 14.09.2025).

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024).

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 13 maja 2014 r., C-131/12, *Google Spain* (ECLI:EU:C:2014:317).

Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r., C-434/16, *Peter Nowak przeciwko Data Protection Commissioner* (ECLI:EU:C:2017:994).

Damian Marcinkiewicz* 

Obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę – wybrane uwagi

Streszczenie

W artykule poruszono problematykę obowiązku pracodawcy uzasadniania wypowiedzenia umowy o pracę, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelizacją Kodeksu pracy z dnia 26 kwietnia 2023 r. Przedstawiono aktualny stan prawny, w tym rozszerzenie obowiązku podania przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę na umowy zawarte na czas określony oraz możliwość wnioskowania przez pracownika o uzasadnienie wypowiedzenia w przypadku umów o pracę zawartych na okres próbny. Analizie poddano przyczyny dotyczące oraz niedotyczące pracowników, a także szczególne regulacje w zakresie wypowiedzenia umów zawartych z pracownikami młodocianymi. Omówiono również niedopuszczalne przyczyny wypowiedzenia, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa pracy oraz ukształtowane wskutek orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Słowa kluczowe: wypowiedzenie, umowa o pracę, rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem, przyczyna wypowiedzenia, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę

The employer's obligation to justify termination of an employment contract – selected comments

Abstract

The article addresses the issue of the employer's obligation to provide reasons for terminating an employment contract, taking into account the amendments to the Labour Code of 26 April 2023. It presents the current legal framework, including the extension of the duty to state the grounds for termination to fixed-term contracts and the employee's right to request justification in the case of probationary contracts. The analysis covers both employee-related and non-employee-related reasons for termination, as well as specific regulations concerning contracts concluded with juvenile employees. The article also discusses inadmissible grounds for termination, arising directly from labour law provisions as well as those developed through the case law of the Supreme Court.

* Student, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: UL0253375@edu.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0009-0001-3881-1664>



Keywords: termination of the employment contract, justifying the termination of the employment contract, reason of the contract's termination, employee, employer

1. Wprowadzenie

Umowa o pracę kreuje stosunek prawny między pracownikiem i pracodawcą. W polskim Kodeksie pracy¹ przewidziano dwa zasadnicze sposoby jego zakończenia: rozwiązanie umowy o pracę (art. 30 k.p.) oraz jej wygaśnięcie (art. 63¹, 63² i 66 k.p.). Rozwiązanie umowy o pracę może nastąpić na podstawie któregoś z trybów przewidzianych w art. 30 k.p., a mianowicie: na mocy porozumienia stron, w drodze jednostronnego oświadczenia z zachowaniem okresu wypowiedzenia, w drodze jednostronnego oświadczenia bez zachowania okresu wypowiedzenia lub z upływem czasu, na jaki umowa została zawarta. Przywołane tryby rozwiązania stosunku pracy mają charakter jednostronnych czynności prawnych (wypowiedzenie lub rozwiązanie bez wypowiedzenia) lub dwustronnych (porozumienie stron)². Odmienny charakter ma wygaśnięcie umowy o pracę, które następuje w przypadkach ściśle określonych w ustawie, niezależnych od woli stron, takich jak śmierć pracownika, śmierć pracodawcy czy nieobecność pracownika spowodowana tymczasowym aresztowaniem trwająca dłużej niż trzy miesiące (art. 63 i n. k.p.). W dalszych rozważaniach przedmiotem analizy będzie wypowiedzenie umowy o pracę z inicjatywy pracodawcy, a w szczególności obowiązek jego uzasadnienia.

Do kwietnia 2023 r., tj. do wejścia w życie nowelizacji Kodeksu pracy z dnia 26 kwietnia 2023 r.³, implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 20 czerwca 2019 r.⁴, obowiązek wskazania przyczyny wypowiedzenia wynikający z art. 30 § 4 k.p. dotyczył wyłącznie umów o pracę na czas nieokreślony. Nowelizacja rozszerzyła ten obowiązek na umowy zawarte na czas określony, a w odniesieniu do umów o pracę na okres próbny wprowadziła dodatkowe uprawnienie pracowników do wnioskowania o wskazanie przyczyny rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach określonych w Kodeksie pracy. *Ratio legis* omawianych zmian polegało na ograniczeniu arbitralności pracodawcy w zakresie rozwiązywania stosunków pracy, a także wzmocnieniu stabilizacji zatrudnienia. Obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia oznacza konieczność wskazania przez pracodawcę przyczyny rzeczywistej, konkretnej i zrozumiałej dla pracownika.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przywołany obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę ze szczególnym uwzględnieniem jego funkcji ochronnej względem trwałości stosunku pracy. Rozważania koncentrują się na wypowiedzeniu dokonywanym z inicjatywy pracodawcy, ze szczególnym uwzględnieniem nowelizacji Kodeksu pracy z kwietnia 2023 r. oraz jej wpływu na zakres i sposób wypełniania tego obowiązku.

Opracowanie ma charakter selektywny i stanowi zbiór wybranych uwag, nie mając na celu dokonania wyczerpującego omówienia całokształtu problematyki uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę. Główną tezę niniejszego artykułu jest stwierdzenie, że pomimo rozszerzenia zakresu obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę zasadnicze standardy oceny konkretności i zasadności przyczyny wypowiedzenia, ukształtowane w orzecznictwie sądów pracy oraz Sądu Najwyższego, zachowują swoją aktualność także po nowelizacji, choć ich stosowanie w odniesieniu do umów o pracę zawartych na czas określony może tworzyć nowe problemy interpretacyjne.

1 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.), dalej: k.p.

2 Z. Góral, *Zakres zastosowania wypowiedzenia jako sposobu rozwiązania stosunku pracy*, [w:] *Wypowiedzenie stosunku pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2018, s. 19.

3 Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 641).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.Ur. UE L 186 z 11.07.2019, s. 105), dalej: dyrektywa.

2. Pojęcie i forma wypowiedzenia

Punktem wyjścia do rozważań na temat samego obowiązku uzasadniania wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę powinno być wyjaśnienie kodeksowej definicji samego wypowiedzenia umowy o pracę. Zgodnie z art. 30 § 1 pkt 2 k.p. wypowiedzenie umowy o pracę to rozwiązanie umowy przez złożenie oświadczenia jednej ze stron stosunku pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Zgodnie z tym przepisem wypowiedzenie jest więc czynnością jednostronną, co odróżnia ją od czynności bilateralnych, takich jak rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron. Ustawodawca w § 3 przywołanego artykułu wskazuje, że takie oświadczenie, bez względu na stronę inicjującą, powinno nastąpić na piśmie. Forma pisemna przewidziana w Kodeksie pracy jest tożsama z tą przewidzianą przez Kodeks cywilny⁵, co oznacza, że takie oświadczenie o rozwiązaniu umowy o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia musi być opatrzone własnoręcznym podpisem. Przez taką formę rozumie się przede wszystkim kwalifikowane podpisy elektroniczne, które są równoważne z podpisami złożonymi odręcznie na piśmie⁶. Sąd Najwyższy już w 2007 r. potwierdził, że sporządzenie oświadczenia pracodawcy na piśmie i wysłanie przez pracodawcę pisma o identycznej treści, które dotarło do pracownika wcześniej w postaci elektronicznej i później przesyłką pocztową, nie narusza wymagań wypowiedzenia na piśmie⁷. Oświadczenie złożone w formie skanu, wiadomości e-mail czy w formie SMS nie spełni wymagania zachowania formy pisemnej, jeśli nie zostanie opatrzone kwalifikowaną formą⁸.

Należy także podkreślić, że wypowiedzenie stosunku pracy nie musi się wiązać z wystąpieniem pewnych nadzwyczajnych okoliczności pomiędzy stronami stosunku pracy. Zarówno sądownictwo powszechne, jak i Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślały, że tryb przewidziany w art. 30 § 1 pkt 2 k.p. oraz w art. 32 § 1 k.p. jest zwyczajnym trybem rozwiązania umowy o pracę, lecz uznanie tego trybu za zwyczajny nie może skutkować arbitralnym, nieuzasadnionym czy sprzecznym z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczego wykorzystaniem prawa⁹.

3. Ochrona trwałości stosunku pracy w polskim systemie prawa pracy

W polskim Kodeksie pracy został wprowadzony zestaw regulacji mających na celu ochronę trwałości stosunku pracy. Ze względu na przedmiot ochrony dzieli się ją na powszechną ochronę przed wypowiedzeniem oraz szczególną ochronę przed wypowiedzeniem. W polskim systemie prawa pracy przez powszechną ochronę przed wypowiedzeniem rozumie się zespół instrumentów prawnych, które wynikają bezpośrednio lub pośrednio z prawa powszechnego lub autonomicznego, odnoszących się do pracowników zatrudnionych na podstawie umów zawartych na czas nieokreślony, a od momentu nowelizacji Kodeksu pracy – także umów o pracę na czas określony. Instrumenty te ograniczają w pewnym stopniu podmiotowe prawo pracodawcy co do swobody polityki personalnej w prowadzonym zakładzie pracy. W literaturze przyjmuje się, że w skład ochrony wchodzi takie środki, jak obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia, obowiązek pracodawcy zachowania formy pisemnej oświadczenia woli

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

6 Więcej zob. A. Rycak, *Forma i treść wypowiedzenia umowy o pracę*, [w:] tegoż, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, LEX/el. 2025; T. Wrocławska, *Problemy dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę za pomocą środków komunikowania się na odległość – artykuł dyskusyjny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11, s. 7.

7 Wyrok SN z 18 stycznia 2007 r., sygn. II PK 178/06, OSNP 2008, nr 5–6, poz. 59.

8 Wyrok SN z 11 kwietnia 2024 r., sygn. II PSKP 86/22, OSNP 2024, nr 9, poz. 91.

9 Zob. postanowienie SN z 4 czerwca 2024 r., sygn. III PSK 14/24, LEX nr 3722756; wyrok SN z 3 listopada 1997 r., sygn. I PKN 327/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 476; wyrok SO w Łodzi z 11 września 2018 r., sygn. VIII Pa 161/18, LEX nr 2554180; wyrok SR w Warszawie z 27 lutego 2025 r., sygn. VI P 494/24, LEX nr 3872423; wyrok SR w Świdnicy z 30 października 2019 r., sygn. IV P 77/19, LEX nr 3019573.

o wypowiedzeniu oraz wymaganej treści tego oświadczenia, obowiązek pracodawcy przestrzegania okresu wypowiedzenia, obowiązek pracodawcy przeprowadzenia konsultacji związkowej jeszcze przed złożeniem oświadczenia, możliwość wystąpienia przez pracownika z roszczeniem w razie wadliwego wypowiedzenia, a także możliwość pracownika odwołania się do niezależnego i bezstronnego organu (sądu pracy, sądu polubownego lub komisji pojednawczej)¹⁰. Ponadto Sąd Najwyższy wskazuje, że powszechna ochrona stosunku pracy materializuje się także przez wymóg zasadności wypowiedzenia oraz jego zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego¹¹. Szczególna ochrona, jak nazwa wskazuje, dotyczy o wiele bardziej zindywidualizowanych sytuacji, które dotyczą osoby pracownika. Ten typ ochrony dotyczy między innymi pracowników korzystających z praw w związku z macierzyństwem, działaczy zakładowych oraz międzyzakładowych organizacji związkowych, pracowników znajdujących się w wieku przedemerytalnym oraz osób przebywających na urlopie wypoczynkowym (por. np. art. 41 k.p.).

4. Dopuszczalność i specyfika wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieokreślony

W przypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony zastosowanie będzie miał art. 30 k.p. oraz art. 36 k.p. określający odpowiedni okres wypowiedzenia. Ten rodzaj umowy jest stanem najbardziej pożądanym zarówno przez ustawodawcę, jak i pracowników. Z punktu widzenia pracownika taki rodzaj umowy daje przede wszystkim przewidywalność w kilku wymiarach: stabilności zatrudnienia, bezpieczeństwa ekonomicznego, przewidywalności co do własnej kariery zawodowej i rozwoju zawodowego oraz bezpośredniego wpływu na zdrowie psychiczne¹². Okres wypowiedzenia takiej umowy będzie zależał od łącznej długości zatrudnienia u danego pracodawcy¹³ i będzie wynosił odpowiednio 2 tygodnie w przypadku zatrudnienia trwającego krócej niż 6 miesięcy, 1 miesiąc przy zatrudnieniu co najmniej 6 miesięcy oraz 3 miesiące, jeśli pracownik jest zatrudniony co najmniej 3 lata. Jeśli wypowiedzenie następuje z inicjatywy pracodawcy, musi on wskazać dzień, w którym powyższy okres wypowiedzenia zakończy swój bieg, ale także informację o możliwości pracownika odwołania się do właściwego sądu pracy w terminie 21 dni od dnia wręczenia wypowiedzenia. Ponadto w art. 30 § 4 k.p. na pracodawcę został nałożony obowiązek wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie. Po 26 kwietnia 2023 r. zasadnicze różnice w ochronie pracowniczej przed wypowiedzeniem pomiędzy umową zawartą na czas nieokreślony a umową na czas określony uległy zatarciu, niemniej uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że umowa bezterminowa ma na celu zapewnienie pracownikowi pracy, co do zasady, aż do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego i pracodawca powinien wziąć szczególnie pod uwagę zasadność takiego wypowiedzenia. Oczywiście stosunek pomiędzy pracodawcą a pracownikiem oparty na tym rodzaju umowy nie ma charakteru promesy *sensu stricto*, każda ze stron ma możliwość rozwiązać taki stosunek pracy.

10 A. Rycak, *Obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę (problem kauzalności wypowiedzenia)*, [w:] *tegoż, Powszechna ochrona...*, s. 316.

11 Wyrok SN z 3 sierpnia 2023 r., sygn. III PSKP 53/22, LEX nr 3592403.

12 D. Żołnierczyk-Zreda, *Rodzaj umowy o pracę a zdrowie i funkcjonowanie zawodowe pracowników – przegląd badań*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 66(4), s. 565–573.

13 „Okres zatrudnienia u danego pracodawcy» oznacza zakładowy staż pracy, przez który co do zasady rozumieć należy okres trwający od chwili nawiązania stosunku pracy do chwili jego ustania z upływem okresu wypowiedzenia” (wyrok SN z 13 maja 2021 r., sygn. III PSKP 17/21, OSNP 2022, nr 4, poz. 33).

5. Dopuszczalność i specyfika wypowiedzenia umów terminowych

Do umów o pracę tzw. terminowych należy zaliczyć umowy o pracę zawarte na czas określony oraz zawarte na okres próbny. Tego rodzaju umowy charakteryzują się tym, że mają odgórnie przez strony ustalony dzień rozpoczęcia pracy oraz jej zakończenia. Warto podkreślić, że jeśli strony nie wskażą dnia zakończenia umowy terminowej, należy uznać ją za umowę o pracę zawartą na czas nieokreślony. Do 26 kwietnia 2023 r. umowy terminowe zasadniczo różniły się od umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony szczególnie ze względu na leżący na pracodawcy obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony. Nowelizacja spowodowała rozszerzenie tego obowiązku na umowy o pracę na czas określony. *De lege lata* można stwierdzić, że jedyną różnicą pomiędzy tym rodzajem umowy a umową na czas nieokreślony jest termin zakończenia ustalony przez strony w przypadku pierwszej z nich. Pracodawcę obowiązują te same kryteria, tj. konkretność, prawdziwość i faktyczność co do samej przyczyny, jak w przypadku umowy zawartej na czas nieokreślony.

Osoby zatrudnione na podstawie umów na okres próbny, wskutek nowelizacji, na mocy art. 29⁴ § 3 k.p., zyskały prawo do wniosku do pracodawcy o uzasadnienie wypowiedzenia, jeśli przypuszczają, że rzeczywistą przyczyną rozwiązania umowy było jednoczesne pozostawanie w stosunku pracy z innym pracodawcą lub jednoczesne pozostawanie w stosunku prawnym innym niż stosunek pracy lub skorzystanie z praw przewidzianych w art. 94¹³ k.p. Instytucja ta będzie miała zastosowanie także w sytuacjach, gdy pracownik uważa, że przyczyną było dochodzenie informacji ujętych w art. 29 § 3, 3² i 3³ k.p. oraz art. 29¹ § 2 i 4 k.p.¹⁴ W takim przypadku pracodawca będzie zobligowany do udzielenia odpowiedzi w formie papierowej lub elektronicznej w ciągu 7 dni od dnia złożenia przez pracownika wniosku¹⁵. *Ratio legis* przywołanych przepisów jest zapewnienie osobom zatrudnionym wiedzy na temat motywów, którymi kierował się pracodawca, wypowiadając umowę. Należy wskazać, że obecny kształt przepisów dotyczących wypowiedzenia umów zawartych na czas określony i nieokreślony vs. umów na okres próbny znacznie różnicuje sytuację prawną, w jakiej znajduje się dany pracownik. W przypadku dwóch pierwszych rodzajów umów swoboda pracodawcy jest znacznie ograniczona przez wcześniej przywołane przepisy wynikające z art. 38 § 1 k.p., art. 30 § 4 k.p. oraz art. 45 § 1 k.p., natomiast w przypadku umowy o pracę zawartej na okres próbny zakres ochrony jest zdecydowanie węższy, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie *expressis verbis* obowiązku uzasadniania wypowiedzenia przez pracodawcę, a także nie jest on zobligowany do przeprowadzenia konsultacji ze związkami zawodowymi. Jak wskazuje L. Mitrus, zakres przedmiotowy nowych elementów ochronnych wprowadzonych implementacją dyrektywy unijnej jest bardzo wąski i nie odnosi się do każdego arbitralnego działania pracodawcy, ale jedynie do sytuacji, gdy wypowiedzenie umowy lub jej nieprzedłużenie jest rodzajem retorsji pracodawcy wobec pracownika za skorzystanie z praw wprowadzonych nowelizacją¹⁶. Ponadto na mocy art. 50 k.p. pracownik może dochodzić odszkodowania, ale tylko wtedy, gdy doszło do naruszenia przepisów o wypowiedzeniu umowy na okres próbny, a nie w zakresie jego zasadności¹⁷. W konsekwencji cała ochrona wynikająca z omawianych przepisów ma charakter raczej fragmentaryczny i nie wpływa znacznie na wzmocnienie stabilizacji zatrudnienia pracowników wykonujących pracę na podstawie umowy na okres próbny.

14 Ł. Pisarczyk, *Ochrona praw pracowników zatrudnionych na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025, nr 2, s. 82–99.

15 L. Mitrus, *Umowa o pracę na okres próbny po zmianach z 2023 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 1, s. 13–21.

16 Tamże.

17 Więcej zob. J. Iwulski, *Komentarz do art. 50 [odszkodowanie w związku z wypowiedzeniem umowy terminowej]*, [w:] *Kodeks pracy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 1: Art. 1–93, Warszawa 2024; wyrok SN z 8 grudnia 2005 r., sygn. I PK 103/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 321.

6. Konkretność przyczyny wypowiedzenia

Podstawowymi zasadami w zakresie wypowiedzania umów o pracę przez pracodawcę są przede wszystkim:

- a) konkretność przyczyny
- b) precyzyjność w jej formułowaniu
- c) oraz prawdziwość.

Do powyższego katalogu warto dodać możliwość zapoznania się przez pracownika z podaną przyczyną i przedstawienie mu przez pracodawcę podstaw jego decyzji. Sąd Najwyższy wielokrotnie¹⁸ podkreślał, że przyczyna wskazana w wypowiedzeniu powinna być zarówno konkretna, jak i prawdziwa. Oznacza to, że w oświadczeniu o wypowiedzeniu nie może pojawić się swojego rodzaju kalka regulacji ustawowych lub zwroty o charakterze ogólnikowym¹⁹. Celem tej konkretyzacji jest efektywne umożliwienie pracownikowi obrony przed wypowiedzeniem, a sądom pracy – weryfikacji legalności czynności wypowiedzenia²⁰. Warto jednak dodać, że ustawodawca nigdzie nie uregulował stopnia tej „konkretyzacji”. W judykaturze wskazuje się, że przyczyna nie musi być określona w sposób nadmiernie opisowy, jeśli jest znana pracownikowi – rolę tutaj odgrywają indywidualne okoliczności zakończenia stosunku pracy²¹. Obowiązek pracodawcy przewidziany w art. 30 § 4 k.p. nie może być utożsamiany z drobiazgowym opisem motywów pracodawcy, z powołaniem się na wszystkie fakty, zdarzenia i ich daty czy wyszczególnianiem wszystkich zaniechań lub działań pracownika, które doprowadziły do ukształtowania się przyczyny wypowiedzenia. Wymóg konkretności należy rozumieć w sposób węższy, z uwzględnieniem innych, znanych pracownikowi okoliczności, które uściślą tę przyczynę. Podanie ogólnych sformułowań, jak „utrata zaufania”, „niewłaściwe wywiązywanie się ze swoich obowiązków” czy „niedopasowanie do kultury organizacyjnej pracy”, nie wypełnia przesłanki konkretności przyczyny, lecz nie będzie można mówić o naruszeniu obowiązku z art. 30 § 4 k.p., jeśli podmiot zatrudniający w dokumentach doręczonych wcześniej pracownikowi informował go o swoich zastrzeżeniach czy naruszeniach, a powyższe przykłady stanowią jedynie uogólnienie zarzutów wcześniej już udokumentowanych²². Ponadto przyczyna powinna mieć także charakter rzeczywisty i być aktualna w dniu złożenia oświadczenia przez pracodawcę.

Problematyka aktualności przyczyny wypowiedzenia jest szeroko omówiona zarówno przez doktrynę, jak i judykaturę. Możliwość wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę nie jest obwarowana jakimkolwiek terminem co do czasu, jaki minął od jej ujawnienia. Natomiast jeśli doszło do jej dezaktualizacji, oświadczenie pracodawcy powołujące się na taką przyczynę może być uznane za bezzasadne²³. Mowa tutaj o sytuacjach o charakterze mniej istotnym, niespełniających przesłanek rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych, a pracownik od czasu owych przewinień wykonuje swoją pracę w sposób nienaganny. Reasumując, pracodawca ma możliwość skutecznego złożenia wypowiedzenia tak długo, jak długo przyczyna uzasadniająca pozostaje aktualna²⁴.

18 Uchwała SN(CI) z 27 czerwca 1985 r., sygn. III PZP 10/85, OSNC 1985, nr 11, poz. 164; postanowienie SN z 14 października 2021 r., sygn. I PSK 100/21, LEX nr 3520533; wyrok SN z 20 stycznia 2015 r., sygn. I PK 140/14, LEX nr 1653739.

19 K. Stefański, *Wymóg zasadności wypowiedzenia – ogólna charakterystyka*, [w:] *Wypowiedzenie stosunku pracy*, s. 152.

20 Postanowienie SN z 7 listopada 2019 r., sygn. I PK 260/18, LEX nr 3583997; wyrok SN z 15 stycznia 2025 r., sygn. III PSKP 20/24, OSNP 2025, nr 7, poz. 67; postanowienie SN z 12 lutego 2025 r., sygn. I PSK 32/24, LEX nr 3836737.

21 Postanowienie SN z 30 stycznia 2025 r., sygn. III PSK 70/24, LEX nr 3829553; postanowienie SN z 10 lipca 2023 r., sygn. II PSK 31/23, LEX nr 3578922.

22 Postanowienie SN z 16 stycznia 2024 r., sygn. I PSK 111/23, LEX nr 3656870; postanowienie SN z 19 kwietnia 2023 r., sygn. III PSK 91/22, LEX nr 3576665.

23 M. Gersdorf, *Wypowiedzenie nieuzasadnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7–8.

24 Postanowienie SN z 23 listopada 2022 r., sygn. III PSK 244/21, LEX nr 3566871.

7. Przyczyny wypowiedzenia dotyczące pracownika

Przechodząc do problematyki samych przyczyn wypowiedzenia, w doktrynie wskazuje się zazwyczaj na dwie zasadnicze grupy okoliczności odnoszących się do pracownika. Pierwszą stanowią te, które wiążą się z jego osobą, a więc z cechami indywidualnymi lub sytuacją życiową zatrudnionego²⁵. Do tej kategorii zalicza się m.in. przeciwwskazania lekarskie do wykonywania określonej pracy, długotrwałe i usprawiedliwione nieobecności spowodowane chorobą, a także utratę niezbędnych kwalifikacji zawodowych. Drugą grupę tworzą przyczyny związane z zachowaniem pracownika w ramach stosunku pracy, a więc z jego stosunkiem do powierzonych obowiązków²⁶. W tym zakresie najczęściej podnosi się takie okoliczności, jak naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych²⁷, nieprzestrzeganie przepisów i zasad BHP, niewywiązywanie się z obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, odmowę wykonania polecenia czy naruszenie zakazu konkurencji²⁸. Kodeks pracy nie przewiduje jednak zamkniętego katalogu przyczyn uzasadniających wypowiedzenie, co zresztą byłoby niemożliwe ze względu na dynamiczny charakter stosunków pracy. Ocenę zasadności wypowiedzenia kształtuje zatem przede wszystkim orzecznictwo sądów pracy oraz stanowiska doktryny. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca całkowicie pominął tę materię – istotnym punktem odniesienia jest katalog podstawowych obowiązków pracowniczych zawarty w art. 100 k.p. Ich przestrzeganie stanowi warunek prawidłowego wykonywania pracy, a ich naruszenie, niezależnie od stopnia winy pracownika, może stanowić wystarczającą podstawę do wypowiedzenia umowy o pracę. Sąd Najwyższy w swoich wytycznych co do stosowania art. 45 k.p. podkreślił, że już samo nienależyte i niestaranne wykonywanie obowiązków służbowych, nawet jeśli nie jest zawinione, może uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy²⁹. Jednocześnie funkcja ochronna przepisów o wypowiedzeniu ma zastosowanie jedynie wobec tych pracowników, którzy swoje obowiązki wykonują zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 100 k.p.³⁰ Często pojawiającą się przyczyną dotyczącą pracownika, a niewymienioną powyżej, jest kwestia utraty zaufania. Kodeks pracy nie określa, czym ów stan zaufania pomiędzy pracodawcą a zatrudnionym jest. Sąd Najwyższy tłumaczy to jako stan poczucia pewności, z pogranicza sfery racjonalnej (intelektualnej) i psychicznej (emocjonalnej). Stan taki może występować z większym lub mniejszym nasileniem, ponieważ zaufanie co do zasady jest stopniowalne – od nieograniczonego do kompletnego jego braku³¹. Zaufanie może zostać naruszone bądź kompletnie przestać istnieć pomiędzy stronami stosunku pracy wskutek jednorazowego albo powtarzającego się zachowania pracownika. W literaturze za przykłady takich zachowań podaje się m.in.:

- a) nieprawidłowe rozliczenie przez pracownika powierzonego mu mienia,
- b) naruszenie przepisów finansowych przez pracownika zatrudnionego na stanowisku głównego księgowego³²,

25 L. Mitrus, *Wypowiedzenie umowy o pracę z przyczyn dotyczących pracownika*, Warszawa 2018, s. 139–190.

26 Tamże, s. 193–241.

27 Postanowienie SN z 8 sierpnia 2023 r., sygn. I PSK 100/22, LEX nr 3592111.

28 Postanowienie SN z 9 kwietnia 2024 r., sygn. I PSK 108/23, LEX nr 3703535.

29 Uchwała Pełnego Składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie wytycznych dotyczących wykładni art. 45 Kodeksu pracy i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony (M.P. z 1985 r., nr 24, poz. 192).

30 M. Gersdorf, *Wypowiedzenie nieuzasadnione...*

31 Wyrok SN z 4 lutego 2011 r., sygn. II PK 199/10, OSNP 2012, nr 7–8, poz. 90.

32 Wyrok SN z 18 kwietnia 2023 r., sygn. I PSKP 37/22, LEX nr 3591408; wyrok SN z 6 marca 2018 r., sygn. II PK 75/17, LEX nr 2484681.

- c) brak możliwości porozumienia się i współpracy przełożonego z pracownikiem wynikający z ich odmiennej wizji prowadzenia zakładu pracy, która przejawia się w sposobie wykonywania obowiązków pracowniczych³³.

Utrata zaufania może stanowić przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę, musi jednak zostać sformułowana w sposób konkretny, tj. pracownikowi należy wskazać, z jakich okoliczności wynika stan braku zaufania. Najczęściej jest ona konsekwencją określonych zachowań pracownika i to właśnie one powinny zostać bezpośrednio wskazane w treści wypowiedzenia. Jednakże samo wskazanie utraty zaufania jako przyczyny wypowiedzenia zawiera w sobie zbyt dużą dozę subiektywizmu, co może prowadzić do nadużywania tego argumentu przez pracodawców³⁴. Z tego względu trafne wydaje się stanowisko Sądu Najwyższego³⁵, zgodnie z którym utrata zaufania może stanowić uzasadnioną przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę jedynie wówczas, gdy znajduje oparcie w obiektywnych i racjonalnych przesłankach oraz nie jest wynikiem arbitralnych ocen pracodawcy. Dla oceny zasadności wypowiedzenia kluczowe znaczenie mają bowiem konkretne okoliczności, które doprowadziły do utraty zaufania, a nie sam fakt jej zadeklarowania przez pracodawcę. Podsumowując, w razie sporu, w pierwszej kolejności należy ocenić, czy wskazane przez pracodawcę okoliczności mogły obiektywnie uzasadniać utratę zaufania do pracownika, a dopiero następnie – czy utrata zaufania w tych okolicznościach była wystarczającą podstawą do wypowiedzenia stosunku pracy³⁶.

8. Przyczyny wypowiedzenia niedotyczące pracownika

Przed przystąpieniem do omówienia samych przesłanek wypowiedzenia niedotyczących pracownika należy wyjaśnić, na czym polega brak związku między przyczyną wypowiedzenia a osobą zatrudnionego. Sąd Najwyższy przesłanki wypowiedzenia niedotyczące pracownika definiuje jako wszelkie okoliczności niezwiązane z cechami psychofizycznymi osoby zatrudnionej ani ze sposobem wywiązywania się przez nią z obowiązków pracowniczych³⁷. Mają one zatem charakter obiektywny i mogą dotyczyć bezpośrednio lub pośrednio samego pracodawcy, a ich źródła są zróżnicowane, poczynawszy od czynników ekonomiczno-finansowych, poprzez organizacyjno-strukturalne, skończywszy na technologiczno-ekologicznych³⁸. W tym kontekście istotna jest również kwestia ryzyka gospodarczego, które zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców³⁹ ponosi wyłącznie pracodawca. Oznacza to, że pracownik nie może skutecznie podnosić zarzutu, iż to pracodawca swoim działaniem lub zaniedbaniem doprowadził do trudnej sytuacji ekonomicznej zakładu⁴⁰. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca nie przewidział w Kodeksie pracy szczegółowych zasad odnoszących się do rozwiązywania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. W literaturze przyjmuje się, że w takim przypadku punktem wyjścia pozostaje art. 30 § 1 pkt 2 k.p.⁴¹, przy czym zastosowanie znajdują w pierwszej kolejności przepisy pozakodeksowe, przede wszystkim Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania

33 B. Dżiliński, K. Dżilińska, E.O. Wydrysek, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych w pytaniach i odpowiedziach*, LEX/el. 2025.

34 U. Jackowiak, *Utrata zaufania jako podstawa rozwiązania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 11, s. 18.

35 Postanowienie SN z 19 stycznia 2012 r., sygn. I PK 121/11, LEX nr 1215413.

36 Postanowienie SN z 10 lipca 2023 r., sygn. II PSK 31/23; wyrok SN z 2 października 2012 r., sygn. II PK 60/12, LEX nr 1243025.

37 Wyrok SN z 26 stycznia 2022 r., sygn. I PSKP 58/21, LEX nr 3340987.

38 Wyrok SN z 10 grudnia 2019 r., sygn. II PK 112/18, LEX nr 3226185.

39 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

40 Wyrok SN z 10 marca 2016 r., sygn. III PK 81/15, OSNP 2017, nr 10, poz. 124.

41 Ł. Pisarczyk, *Rozwiązywanie stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, [w:] M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn niedotyczących pracownika*, Warszawa 2005.

z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴², Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁴³, a w razie ogłoszenia upadłości także Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe⁴⁴. Przyczyny niedotyczące pracownika mogą mieć różnorodny charakter, m.in.:

- a) losowy (np. klęska żywiołowa),
- b) finansowy (wysokie koszty kredytów, ryzyko kursowe),
- c) gospodarczy (recesja),
- d) polityczny (sankcje ekonomiczne).

Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, gdyż został wypracowany głównie w orzecznictwie sądowym. Jest on ponadto dynamiczny, co oznacza, że jedne okoliczności tracą na znaczeniu, a inne, związane z aktualnymi realiami gospodarczymi, pojawiają się na ich miejsce. Do najczęściej spotykanych i najważniejszych przyczyn należą: likwidacja stanowiska pracy, redukcja zatrudnienia oraz likwidacja i upadłość pracodawcy. Ustawodawca nie zawarł w żadnym akcie prawnym legalnej definicji pojęcia „likwidacji stanowiska pracy”, w jego rozumieniu należy zatem posłużyć się głównie orzecznictwem Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 24 października 2023 r. Sąd tłumaczy to pojęcie jako zmianę struktury organizacyjnej zakładu pracy, która polega na likwidacji jednego lub wszystkich stanowisk pracy danego rodzaju, i co za tym idzie, pojawia się konieczność zwolnienia wszystkich pracowników zatrudnionych na likwidowanym stanowisku lub stanowiskach⁴⁵. Należy jednak pamiętać, że jeśli dane stanowisko pracy zostanie zlikwidowane, to podmiot prowadzący działalność nie może następnie stworzyć innego stanowiska o nowej nazwie, które nie będzie się w swoich istotnych elementach różnić od zlikwidowanego, w tym przypadku bowiem będzie występować pozorność likwidacji i jeśli zostanie ona potwierdzona przez sąd pracy, nastąpi przywrócenie zwolnionych pracowników do pracy⁴⁶. Likwidacja stanowiska pracy jest często błędnie utożsamiana z redukcją zatrudnienia – są to całkowicie odrębne zjawiska. Różnice polegają na tym, że gdy dochodzi do redukcji etatów, to dany rodzaj stanowiska pozostaje w przedsiębiorstwie i tylko liczba pracowników zatrudniona na tym stanowisku jest zmniejszona. W przypadku likwidacji dokonujemy zaś całkowitego usunięcia ze struktury organizacyjnej firmy danego działu czy stanowiska. Istotnym elementem w procesie redukcji zatrudnienia jest stosowanie obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów odnośnie do pracowników, których pracodawca zdecyduje się zwolnić. W literaturze i orzecznictwie najczęściej wymienia się następujące kryteria⁴⁷:

- a) kwalifikacje pracownika,
- b) sposób wywiązywania się pracownika z jego obowiązków pracowniczych,
- c) przebywanie na długotrwałym urlopie bezpłatnym i korzystanie w tym czasie z innego źródła utrzymania,
- d) uzyskiwanie przez pracownika dochodu z innych źródeł,
- e) stan rodzinny i majątkowy,
- f) wiek pracownika.

42 T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 570, dalej: u.o.z.g.

43 T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 433 ze zm., dalej: u.o.o.r.p.

44 T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 614 ze zm.

45 Postanowienie SN z 24 października 2023 r., sygn. I PSK 137/22, LEX nr 3617976.

46 Wyrok SN z 20 września 2023 r., sygn. II PSKP 5/22, LEX nr 3607011; wyrok SN z 7 sierpnia 2019 r., sygn. I PK 100/18, LEX nr 3363975; wyrok SN z 20 czerwca 2018 r., sygn. I PK 48/17, LEX nr 2508183.

47 *Wypowiedzenie stosunku...*, s. 191; wyrok SN z 23 czerwca 2016 r., sygn. II PK 152/15, LEX nr 2075711; wyrok SN z 16 września 1997 r., sygn. I PKN 259/97, OSNP 1998, nr 12, poz. 363; wyrok SN z 7 kwietnia 2011 r., sygn. I PK 238/10, OSNP 2012, nr 17-18, poz. 214.

Kończąc rozważania na temat przyczyn niedotyczących pracowników, należy wskazać, że pracodawca, likwidując dane stanowisko pracy lub prowadząc redukcję zatrudnienia, każdorazowo powinien starannie i rzetelnie przeanalizować strukturę organizacyjną prowadzonego przedsiębiorstwa⁴⁸. Taki rodzaj wypowiedzenia powinien zawierać przede wszystkim określenie działu firmy, który ulegnie redukcji, lub wskazywać na likwidowane stanowisko, określać grupę zawodową, do której należy pracownik, oraz w przypadku redukcji etatów – kryteria, które były zastosowane w procedurze selekcji osób do zwolnienia⁴⁹. Najważniejszą kwestią jest należyte ustalenie i sformułowanie przyczyny wypowiedzenia, tak aby była ona zrozumiała dla pracownika.

9. Szczególny przypadek przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego

Warto zauważyć, że w odniesieniu do umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego ustawodawca w art. 196 k.p. wprowadził zamknięty katalog przesłanek wypowiedzenia umowy o pracę. Należy podkreślić, że zasady określone w przywołanym przepisie będą miały zastosowanie do każdej umowy w celu przygotowania zawodowego, niezależnie od tego, czy została zawarta na czas określony czy nieokreślony⁵⁰. Zgodnie z art. 194 k.p. zasady rozwiązywania tego rodzaju umowy są tożsame z tymi przewidzianymi w art. 30 k.p., natomiast okres wypowiedzenia będzie ustalany zgodnie z art. 36 k.p. jak dla umów zawartych na czas nieokreślony⁵¹. Pracodawcę obowiązuje także procedura przeprowadzenia konsultacji zamiaru wypowiedzenia z zakładową organizacją związkową zgodnie z art. 38 k.p. Wypowiedzenie jest jednak dopuszczalne tylko w przypadku wystąpienia ściśle określonych w Kodeksie pracy przesłanek:

- a) niewypełniania przez młodocianego obowiązków wynikających z umowy o pracę lub obowiązku dokształcania się, pomimo stosowania wobec niego środków wychowawczych,
- b) ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy,
- c) reorganizacji zakładu pracy uniemożliwiającej kontynuowanie przygotowania zawodowego,
- d) stwierdzenia nieprzydatności młodocianego w pracy, w zakresie której odbywa się przygotowanie zawodowe.

Wymienione przyczyny można pogrupować ze względu na te dotyczące pracownika młodocianego (niewypełnianie przez młodocianego obowiązków oraz nieprzydatność w pracy) oraz dotyczące pracodawcy (upadłość lub likwidacja, lub reorganizacja zakładu pracy). W pierwszej grupie szczególne znaczenie ma ocena, której poddaje się zachowanie pracownika młodocianego zarówno w zakładzie pracy, jak i w placówce oświatowej. Kryteriami, które mają tu zastosowanie, są przede wszystkim: cel stosunku pracy, wiek i dojrzałość pracownika. Nim pracodawca zdecyduje się na wypowiedzenie umowy, powinien skorzystać z dopuszczalnych środków wychowawczych określonych w Kodeksie pracy, m.in. kar porządkowych i nagród, które mają na celu stymulowanie młodego człowieka do należytego postępowania i kontynuowania nauki zawodu. Natomiast stwierdzenie o nieprzydatności młodocianego dotyczy sytuacji, w której pracownik z przyczyn obiektywnych (np. konstrukcja fizyczna czy nieodpowiednia dynamika) lub subiektywnych (np. przekonanie, że nie poradzi on sobie z wykonaniem danego zawodu)⁵² nie jest w stanie wykonywać pracy w należyty sposób.

48 Wyrok SN z 23 czerwca 2016 r., sygn. II PK 152/15.

49 Wyrok SN z 4 października 2018 r., sygn. III PK 97/17, LEX nr 2561632.

50 M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] *Komentarz do Kodeksu pracy*, t. 2, red. K.W. Baran, LEX/el. 2025.

51 Wyrok SO w Gliwicach z 18 listopada 2016 r., sygn. VIII U 992/16, LEX nr 2229766; wyrok SA w Gdańsku z 11 stycznia 2016 r., sygn. III AUa 1249/15; wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 2 czerwca 2015 r., sygn. V U 97/15, LEX nr 1836839.

52 E. Maniewska, *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.

Drugą grupę stanowią przyczyny niedotyczące pracownika, a stojące po stronie pracodawcy – likwidacja lub upadłość pracodawcy albo reorganizacja zakładu pracy. W doktrynie podkreśla się, że nie każda reorganizacja uzasadnia wypowiedzenie – mowa o takiej, która w swoich skutkach faktycznie przestaje umożliwiać młodocianemu naukę zawodu⁵³, np. wskutek likwidacji stanowisk pracy zgodnych z profilem zawodowym młodocianego czy przeprowadzenia redukcji zatrudnienia wśród pracowników, którzy posiadali kwalifikacje zawodowe do przyuczenia młodocianych. Trzeba także podkreślić, że reorganizacja nie może mieć charakteru pozornego. W razie konieczności wypowiedzenia umowy, zgodnie z § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r.⁵⁴, na pracodawcy spoczywa też obowiązek zawiadomienia przedstawiciela ustawowego młodocianego oraz szkoły. *Ratio legis* tego przepisu sprowadza się do umożliwienia młodocianemu kontynuowania szkolenia w dotychczasowym lub zbliżonym zawodzie. Młodocianemu przysługuje również prawo odwołania się w ciągu 21 dni od daty wypowiedzenia do sądu pracy. Jak wskazuje M. Włodarczyk, w porównaniu ze zwykłą umową o pracę, następuje zmiana klauzuli generalnej z art. 45 k.p. dotyczącej nieuzasadnionego wypowiedzenia na katalog przyczyn określonych w art. 196 k.p.⁵⁵

10. Negatywne przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę

Obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia, tj. wskazania przyczyny zakończenia stosunku pracy, nie może być rozumiany jako pełna dowolność pracodawcy co do rodzaju owej przyczyny. W Kodeksie pracy przewidziano pewne okoliczności, które nie mogą stanowić podstawy do wypowiedzenia umowy pracownikowi. Jak wynika z art. 29⁴ § 1 k.p., przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę lub jej rozwiązanie bez wypowiedzenia przez pracodawcę, przyczyny uzasadniającej przygotowanie do wypowiedzenia lub rozwiązania umowy bez wypowiedzenia albo przyczyny zastosowania działania mającego skutek równoważny z rozwiązaniem umowy o pracę nie może stanowić:

- a) wystąpienie przez pracownika z wnioskiem o bardziej przewidywalne lub bezpieczne warunki pracy (art. 29³ § 1 k.p.),
- b) jednoczesne pozostawanie w stosunku pracy z innym pracodawcą lub jednoczesne pozostawanie w stosunku prawnym będącym podstawą świadczenia pracy innym niż stosunek pracy, chyba że ograniczenia w tym zakresie wynikają z odrębnych przepisów albo zachodzi przypadek określony w art. 101¹ § 1 k.p.,
- c) dochodzenie przez pracownika informacji dotyczących szeroko rozumianych warunków zatrudnienia, o których mowa w art. 29 § 3, 3² i 3³ oraz art. 29¹ § 2 i 4 k.p.,
- d) skorzystanie przez pracownika z prawa do udziału w szkoleniach finansowanych przez pracodawcę, określonych w art. 94¹³ k.p.

Ustawodawca w art. 29⁴ § 1 k.p. wprowadził pojęcia, które do momentu nowelizacji Kodeksu pracy w 2023 r. nie funkcjonowały w systemie prawa pracy, mianowicie pojęcie „przygotowanie do wypowiedzenia lub rozwiązania umowy bez wypowiedzenia” i „zastosowanie działania mającego skutek równoważny z rozwiązaniem umowy”. W literaturze pierwsze pojęcie tłumaczy się na dwa odmienne sposoby: pierwszy polega na aktywnym procesie rekrutacji na stanowisko zajmowane przez pracownika, który ma otrzymać wypowiedzenie, lub znacznym jego obciążeniu obowiązkami⁵⁶, drugi natomiast jest rozumiany jako zespół czynności faktycznych (np. zbieranie informacji oraz dokumentacji związanych

53 W. Sanetra, *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] J. Iwulski, W. Sanetra, *Komentarz do Kodeksu pracy*, wyd. 3, LEX/el. 2025.

54 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010 ze zm.

55 M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 196 k.p.*

56 P. Daniluk, *Nowelizacja Kodeksu pracy wdrażająca dyrektywę 2019/1152 w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej – analiza i ocena regulacji*, „Radca Prawny” 2023, nr 2, s. 27–42.

z wypowiedzeniem) i prawnych (np. powiadomienie przez pracodawcę zakładowej organizacji związkowej o zamiarze wypowiedzenia), które bezpośrednio poprzedzają złożenie oświadczenia o wypowiedzeniu pracownikowi umowy⁵⁷. Drugie pojęcie jest rozumiane przez badaczy prawa pracy jako działanie mające skutek równoważny z rozwiązaniem umowy, np. niezawarcie kolejnej umowy po upływie terminu obowiązywania dotychczasowej pomimo wcześniejszych deklaracji ze strony pracodawcy⁵⁸. Przesłanki negatywne wymienione w art. 29⁴ k.p. pkt 1, 3, 4 nie budzą wątpliwości co do braku możliwości ich zastosowania jako przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, problematyczna jest natomiast kwestia dotycząca pozostawania pracownika w innym zatrudnieniu, opisana w pkt 2 przywołanego artykułu. Pracodawca mógłby wziąć ten fakt pod uwagę przy ewentualnym doborze pracowników do zwolnienia w związku z prowadzoną redukcją zatrudnienia, wiedząc, że dany pracownik będzie miał zapewnione środki utrzymania ze względu na inne zatrudnienie⁵⁹. W literaturze uznaje się, że byłoby to uzasadnione kryterium dyferencjacji pracowników i nie mogłoby być uznane za dyskryminujące, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że analogiczny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w stosunku do pracowników uprawnionych do emerytury⁶⁰. Wskazane przepisy chronią pracownika przed retorsją ze strony pracodawcy, ale także wprowadzają odwrócony ciężar dowodu, a więc to na pracodawcy będzie spoczywał obowiązek udowodnienia, że przy wypowiedzaniu danej umowy kierował się przesłankami obiektywnymi, nie zaś wskazanymi w art. 29⁴ k.p.⁶¹

Warto ponadto wspomnieć o innych przepisach Kodeksu pracy, w których ustawodawca również wskazuje, że dane zachowanie pracownika nie może stanowić przyczyny wypowiedzenia. Przykładem może być art. 188¹ k.p., zgodnie z którym pracownik wychowujący dziecko do ukończenia przez nie 8. roku życia może złożyć wniosek w postaci papierowej lub elektronicznej o zastosowanie do niego elastycznej organizacji pracy. Zgodnie z § 7 omawianego przepisu wystąpienie przez pracownika z takim wnioskiem nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę lub jej rozwiązanie bez wypowiedzenia przez pracodawcę i nie może stanowić przyczyny uzasadniającej prowadzenie przygotowania do wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Ciężar dowodu, zgodnie z § 8 tego przepisu, spoczywa na pracodawcy – jeśli zdecydowałby się na zwolnienie pracownika, będzie musiał wykazać, że rzeczywistymi przyczynami nie było skorzystanie z omawianego uprawnienia⁶². Innym przykładem może być art. 67²³ k.p., z którego wynika, że odmowa wyrażenia przez pracownika zgody na zmianę warunków wykonywania pracy w przypadku określonym w art. 67¹⁹ § 1 pkt 2 k.p., wystąpienie z wnioskiem o wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika, o którym mowa w art. 67¹⁹ § 6 i 7 k.p., a także zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej na zasadach określonych w art. 67²² k.p. nie mogą stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę.

11. Zakończenie

Omówiony element powszechnej ochrony przed wypowiedzeniem, czyli obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę, pełni istotną funkcję w systemie prawa pracy. Z punktu widzenia pracownika ogranicza on jednostronne rozstrzygnięcia pracodawcy, zapewnia elementarną

57 K. Jaśkowski, *Komentarz do art. 29(4) k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany...*

58 P. Daniluk, *Nowelizacja Kodeksu pracy...*, s. 27–42.

59 K.W. Baran, M. Lekston, *Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników* [art. 3], [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.

60 Uchwała SN (7) z 21 stycznia 2009 r., sygn. II PZP 13/08, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 248.

61 E. Maniewska, *Komentarz do art. 196 k.p.*; M. Włodarczyk, *Komentarz do art. 188(1)*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 94–304(5), red. K.W. Baran, wyd. 7, LEX/el. 2025.

62 *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 94–304(5), red. K.W. Baran, wyd. 7.

stabilizację zatrudnienia i przewidywalność co do własnej kariery zawodowej oraz sytuacji na rynku pracy. Patrząc jednak na to z punktu widzenia pracodawcy, omawiany obowiązek wymusza na nim większą staranność oraz przejrzystość co do rozwiązywania stosunków pracy. Nowelizacja Kodeksu pracy z 2023 r., polegająca na rozszerzeniu omówionego obowiązku pracodawcy na umowy o pracę zawarte na czas określony, nie wprowadziła jednak nowych kryteriów oceny zasadności przyczyny wypowiedzenia, lecz rozszerzyła zakres stosowania dotychczasowych standardów ochronnych płynących z prawa pracy. Należy przez to rozumieć, że kryteria konkretności, prawdziwości i rzeczywistości przyczyny wypowiedzenia, wypracowane w orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak i Sądu Najwyższego na gruncie umów zawartych na czas nieokreślony, zachowują swoją aktualność także w nowym stanie prawnym. Pojawia się jedynie obawa, że ewentualne objęcie umów terminowych obowiązkiem uzasadnienia wypowiedzenia może prowadzić do zwiększenia liczby sporów sądowych, w których sądy pracy będą musiały każdorazowo dokonać oceny zasadności wskazanej przez pracodawcę przyczyny.

Można również postawić tezę, że rozszerzenie obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia także na umowy zawarte na czas określony, wymusza na podmiotach zatrudniających prowadzenie dokładniejszego procesu rekrutacji pracowników, dobieranie ich w taki sposób, aby dana osoba dobrze dopasowywała się do kultury organizacyjnej panującej w zakładzie pracy i nie było potrzeby rozwiązywania stosunku pracy. Nie można też zapomnieć o roli, jaką w kształtowaniu się stosunków pracy odgrywają sądy pracy, które poprzez badanie legalności wypowiedzenia i prawidłowości wskazanej przyczyny realnie kształtują gwarancje nadane przez ustawodawcę. Zarówno doktryna, jak i judykatura wypracowują katalogi przyczyn uzasadniających wypowiedzenie, przy czym mają one charakter otwarty i każdorazowo wymagają odniesienia do okoliczności konkretnego stanu faktycznego.

De lege ferenda uzasadnione wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę legalnej definicji konkretności przyczyny wypowiedzenia lub przynajmniej ustawowych kryteriów jej oceny, co mogłoby się przyczynić do ograniczenia nadmiernej kazuistyki orzeczniczej oraz zwiększenia przewidywalności co do rozstrzygnięć w sprawach z tego zakresu.

Podsumowując, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia przez pracodawców nakłada na nich dodatkowe wymogi formalne w odniesieniu do zakończenia stosunku pracy, lecz w szerszej perspektywie sprzyja stabilizacji stosunków pracy i budowania zaufania na rynku pracy pomiędzy pracodawcami i pracownikami.

Bibliografia

- Baran K.W., Lekston M., *Komentarz do ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Daniluk P., *Nowelizacja Kodeksu pracy wdrażająca dyrektywę 2019/1152 w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej – analiza i ocena regulacji*, „Radca Prawny” 2023, nr 2.
- Dziliński B., Dzilińska K., Wydryszek E.O., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych w pytaniach i odpowiedziach*, LEX/el. 2025.
- Gersdorf M., *Wypowiedzenie nieuzasadnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 7–8.
- Góral Z., *Wypowiedzenie stosunku pracy*, Warszawa 2018.
- Iwulski J., *Komentarz do art. 50*, [w:] *Kodeks pracy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. 1: Art. 1–93, Warszawa 2024.

- Jackowiak U., *Utrata zaufania jako podstawa rozwiązania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 11.
- Jaśkowski K., *Komentarz do art. 29(4) k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.
- Maniewska E., *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.
- Mitrus L., *Umowa o pracę na okres próbny po zmianach z 2023 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 1.
- Mitrus L., *Wypowiedzenie umowy o pracę z przyczyn dotyczących pracownika*, Warszawa 2018.
- Pisarczyk Ł., *Ochrona praw pracowników zatrudnionych na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025, nr 2.
- Pisarczyk Ł., *Rozwiązywanie stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*, [w:] M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, *Zwolnienia z przyczyn niedotyczących pracownika*, Warszawa 2005.
- Rycak A., *Forma i treść wypowiedzenia umowy o pracę*, [w:] tegoż, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013.
- Rycak A., *Obowiązek pracodawcy uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę (problem kauzalności wypowiedzenia)*, [w:] tegoż, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013.
- Sanetra W., *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] J. Iwulski, W. Sanetra, *Komentarz do Kodeksu pracy*, wyd. 3, LEX/el. 2025.
- Stefański K., *Wymóg zasadności wypowiedzenia – ogólna charakterystyka*, [w:] *Wypowiedzenie stosunku pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2018.
- Włodarczyk M., *Komentarz do art. 196 k.p.*, [w:] *Komentarz do Kodeksu pracy*, t. 2, red. K.W. Baran, LEX/el. 2025.
- Wrocławska T., *Problemy dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę za pomocą środków komunikowania się na odległość – artykuł dyskusyjny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 11.
- Wypowiedzenie stosunku pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2018.
- Żołnierczyk-Zreda D., *Rodzaj umowy o pracę a zdrowie i funkcjonowanie zawodowe pracowników – przegląd badań*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 66(4).

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 186 z 11.07.2019, s. 105).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 614 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 570).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 433 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 641).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010 ze zm.).

Orzecznictwo

- Uchwała SN(CI) z 27 czerwca 1985 r., sygn. III PZP 10/85, OSNC 1985, nr 11, poz. 164.
- Uchwała SN (7) z 21 stycznia 2009 r., sygn. II PZP 13/08, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 248.
- Wyrok SN z 16 września 1997 r., sygn. I PKN 259/97, OSNP 1998, nr 12, poz. 363.
- Wyrok SN z 3 listopada 1997 r., sygn. I PKN 327/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 476.
- Wyrok SN z 8 grudnia 2005 r., sygn. I PK 103/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 321.
- Wyrok SN z 18 stycznia 2007 r., sygn. II PK 178/06, OSNP 2008, nr 5–6, poz. 59.
- Wyrok SN z 4 lutego 2011 r., sygn. I PK 238/10, OSNP 2012, nr 17–18, poz. 214.
- Wyrok SN z 4 lutego 2011 r., sygn. II PK 199/10, OSNP 2012, nr 7–8, poz. 90.
- Wyrok SN z 2 października 2012 r., sygn. II PK 60/12, LEX nr 1243025.
- Wyrok SN z 20 stycznia 2015 r., sygn. I PK 140/14, LEX nr 1653739.
- Wyrok SN z 10 marca 2016 r., sygn. III PK 81/15, OSNP 2017, nr 10, poz. 124.
- Wyrok SN z 23 czerwca 2016 r., sygn. II PK 152/15, LEX nr 2075711.
- Wyrok SN z 6 marca 2018 r., sygn. II PK 75/17, LEX nr 2484681.
- Wyrok SN z 20 czerwca 2018 r., sygn. I PK 48/17, LEX nr 2508183.
- Wyrok SN z 4 października 2018 r., sygn. III PK 97/17, LEX nr 2561632.
- Wyrok SN z 7 sierpnia 2019 r., sygn. I PK 100/18, LEX nr 3363975.
- Wyrok SN z 10 grudnia 2019 r., sygn. II PK 112/18, LEX nr 3226185.
- Wyrok SN z 13 maja 2021 r., sygn. III PSKP 17/21, OSNP 2022, nr 4, poz. 33.
- Wyrok SN z 26 stycznia 2022 r., sygn. I PSKP 58/21, LEX nr 3340987.
- Wyrok SN z 18 kwietnia 2023 r., sygn. I PSKP 37/22, LEX nr 3591408.
- Wyrok SN z 3 sierpnia 2023 r., sygn. III PSKP 53/22, LEX nr 3592403.
- Wyrok SN z 20 września 2023 r., sygn. II PSKP 5/22, LEX nr 3607011.
- Wyrok SN z 11 kwietnia 2024 r., sygn. II PSKP 86/22, OSNP 2024, nr 9, poz. 91.
- Wyrok SN z 15 stycznia 2025 r., sygn. III PSKP 20/24, OSNP 2025, nr 7, poz. 67.
- Wyrok SR w Warszawie z 27 lutego 2025 r., sygn. VI P 494/24, LEX nr 3872423.
- Postanowienie SN z 19 stycznia 2012 r., sygn. I PK 121/11, LEX nr 1215413.
- Postanowienie SN z 7 listopada 2019 r., sygn. I PK 260/18, LEX nr 3583997.
- Postanowienie SN z 14 października 2021 r., sygn. I PSK 100/21, LEX nr 3520533.
- Postanowienie SN z 23 listopada 2022 r., sygn. III PSK 244/21, LEX nr 3566871.
- Postanowienie SN z 19 kwietnia 2023 r., sygn. III PSK 91/22, LEX nr 3576665.
- Postanowienie SN z 10 lipca 2023 r., sygn. II PSK 31/23, LEX nr 3578922.
- Postanowienie SN z 8 sierpnia 2023 r., sygn. I PSK 100/22, LEX nr 3592111.
- Postanowienie SN z 24 października 2023 r., sygn. I PSK 137/22, LEX nr 3617976.
- Postanowienie SN z 16 stycznia 2024 r., sygn. I PSK 111/23, LEX nr 3656870.
- Postanowienie SN z 9 kwietnia 2024 r., sygn. I PSK 108/23, LEX nr 3703535.
- Postanowienie SN z dnia 4 czerwca 2024 r., sygn. III PSK 14/24, LEX nr 3722756.
- Postanowienie SN z 30 stycznia 2025 r., sygn. III PSK 70/24, LEX nr 3829553.
- Postanowienie SN z 12 lutego 2025 r., sygn. I PSK 32/24, LEX nr 3836737.
- Wyrok SA w Gdańsku z 11 stycznia 2016 r., sygn. III AUa 1249/15, LEX nr 1979533.
- Wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 2 czerwca 2015 r., sygn. V U 97/15, LEX nr 1836839.
- Wyrok SO w Gliwicach z 18 listopada 2016 r., sygn. VIII U 992/16, LEX nr 2229766.
- Wyrok SO w Łodzi z 11 września 2018 r., sygn. VIII Pa 161/18, LEX nr 2554180.
- Wyrok SR w Świdnicy z 30 października 2019 r., sygn. IV P 77/19, LEX nr 3019573.

Szymon Nieznański* 

Konstytucyjność rozwiązań prawnych dotyczących czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przyjętych przez Radę Ministrów 27 marca 2025 r.

Streszczenie

W artykule omówiono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, które ma zastosowanie na granicy z Białorusią. Autor analizuje, czy takie ograniczenie, wprowadzone aktem podustawowym, jest zgodne z Konstytucją, zwłaszcza z art. 31 ust. 3 i art. 56, oraz czy nie narusza istoty prawa do azylu. Wskazano na podobieństwa tej regulacji do mechanizmów stosowanych przy stanach nadzwyczajnych, ale także na istotne różnice wynikające z hierarchii źródeł prawa. Krytyce poddano także wątpliwą precyzję legislacyjną rozporządzenia i ryzyko przekroczenia delegacji ustawowej. Autor porusza problem kolizji regulacji krajowych ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, w tym zasadą *non-refoulement* wynikającą z Konwencji genewskiej. Wskazano, że ograniczenie prawa do azylu powinno wynikać wyłącznie z ustawy, a sądy mogą pominąć rozporządzenie jako sprzeczne z Konstytucją. Na tym tle autor formułuje wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z Konstytucją i prawem międzynarodowym.

Słowa kluczowe: rozporządzenie, niekonstytucyjność, uchodźca, Konstytucja, azyl

* Student, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: s.nieznanski@student.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0005-0898-3480>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 10.09.2025. Verified: 19.11.2025. Accepted: 31.03.2026.

The assessment of compliance with the Constitution of the measures temporarily restricting the right to apply for international protection, adopted by the Council of Ministers on 27 March 2025

Abstract

The article discusses the Regulation of the Council of Ministers of 27 March 2025 on the temporary restriction of the right to submit an application for international protection, which applies at the border with Belarus. The author analyzes whether such a restriction, introduced by a substatutory act, is consistent with the Constitution of the Republic of Poland, particularly with Article 31(3) and Article 56, and whether it infringes upon the essence of the right to asylum. The article highlights similarities between this regulation and mechanisms applied during states of emergency, while also pointing out significant differences arising from the hierarchy of legal sources. The regulation is further criticized for its questionable legislative precision and the risk of exceeding the statutory delegation of legislative powers. The author addresses the potential conflict between domestic regulations and Poland's international obligations, including the principle of non-refoulement under the 1951 Geneva Convention. It is argued that any restriction on the right to asylum should be introduced solely by statute, and that courts may disregard the regulation on the grounds of its unconstitutionality. Against this backdrop, the author raises doubts as to the compatibility of the regulation with both the Constitution and international law.

Keywords: regulation, unconstitutionality, refugee, Constitution, asylum

1. Wprowadzenie

Przedmiotem uwag autora jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej¹ wydane na podstawie art. 33a ust. 5 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej².

Nowelizacja ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Sejm 21 lutego 2025 r.³, wprowadza możliwość czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Możliwość ta powstaje, gdy zaistnieje instrumentalizacja oraz działania podejmowane w jej ramach stanowią poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa. Ponadto wprowadzenie tego ograniczenia musi być niezbędne dla wyeliminowania „poważnych

1 Dz.U. z 2025 r., poz. 390, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

2 Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176.

3 Dz.U. z 2025 r., poz. 389, dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

i rzeczywistych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa⁴, a inne środki nie są wystarczające do jego wyeliminowania.

Ratio samych zmian odnosi się do sytuacji na granicy z Republiką Białorusi. Sytuacja ta wpisuje się w tzw. wojnę hybrydową przeciwko Polsce i Unii Europejskiej⁵. Zjawisko to przejawia się tym, że migranci są wykorzystywani przez państwo białoruskie w celu destabilizacji sytuacji na granicy i wywierania presji politycznej na Polskę i Unię Europejską. Migranci są zachęceni przez reżim białoruski do przylotu do ich kraju z państw Bliskiego Wschodu, a następnie próbują nielegalnie przekroczyć granicę⁶. Ochrona granicy była ważnym elementem polityki poprzedniego rządu (budowa muru) i jest kontynuowana przez obecny rząd. Tymi argumentami kierowano się podczas prac legislacyjnych i w tym kontekście należy interpretować „instrumentalizację”. Ustawa została podpisana przez Prezydenta i weszła w życie już w dniu uchwalenia, 27 marca 2025 r. Samo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. zostało wydane błyskawicznie. Weszło w życie z dniem ogłoszenia. Ustawodawca przewidział również możliwość wydłużenia okresu obowiązywania tego ograniczenia. Art. 33a ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi: „jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie ustały przyczyny wprowadzenia tego ograniczenia, okres jego obowiązywania może zostać przedłużony, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 60 dni, po wyrażeniu przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na to przedłużenie”. 21 maja 2025 r. Sejm opowiedział się za dalszym czasowym ograniczeniem prawa do składania wniosków o ochronę międzynarodową na granicy z Białorusią na kolejne 60 dni. Za takim rozwiązaniem głosowało 366 posłów. Nie można nie zauważyć korelacji konstrukcji użytej w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom i rozwiązań dotyczących stanów nadzwyczajnych zawartych w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Przedłużenie stanu wyjątkowego może bowiem nastąpić za zgodą Sejmu i tylko jeden raz, maksymalnie na 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji RP). Wyrażenie zgody izby niższej potrzebne jest również dla prolongowania czasu trwania stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP). Konstrukcja sama w sobie jest podobna, ale istnieje zasadnicza różnica: regulacja dotycząca stanów nadzwyczajnych, a za nią (też do pewnego stopnia) możliwość ograniczenia praw i wolności jednostki jest zawarta w Konstytucji.

Wracając do samego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., warto zwrócić uwagę na okres *vacatio legis*. Jest to, jak podaje M. Zubik, „czas po należyтым opublikowaniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie”⁸. Okres ten powinien być odpowiedni, a został całkowicie zredukowany. Zdaniem autora w ocenie terminu tego okresu powinno się uwzględnić okoliczności faktyczne. Między chwilą wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. a apogeum kryzysu migracyjnego w 2021 r.⁹ można dostrzec różnice w skali niebezpieczeństwa. W 2021 r. państwo polskie nie miało odpowiednich środków ochrony takich jak w 2025 r., do których należy zaliczyć mur na granicy z Białorusią oraz barierę elektroniczną¹⁰. Dlatego dzięki zdobytemu doświadczeniu

4 Art. 33a pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

5 Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych> (dostęp: 8.08.2025).

6 *Przybywa prób nielegalnego przekroczenia granicy. „Brutalność wzrasta”*, <https://www.tvp.info/86010466/przybywa-prob-nielegalnego-przekroczenia-granicy-polsko-bialoruskiej-nasila-sie-operacja-ze-strony-sluzb-rosji-i-bialorusi-nielegalnych-imigrantow-nie-odstrasza-nawet-zawieszenie-prawa-do-azylu> (dostęp: 3.09.2025).

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

8 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022, nb. 110.

9 *Przybywa migrantów na granicy. Ten rok może być gorszy od rekordowego*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/przybywa-migrantow-na-granicy-ten-rok-moze-byc-gorszy-od-rekordowego,546330.html> (dostęp: 17.05.2025).

10 K. Szwed, *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej*, Straż Graniczna, 15.06.2023, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 6.02.2024).

i uszczelnieniu granicy w 2025 r. okres *vacatio legis* mógł zostać ustanowiony przynajmniej na okres 7 dni – autor nie widzi potrzeby jego redukcji, pomijając w tym miejscu zasadnicze wątpliwości co do samej dopuszczalności ustanowienia tego typu aktu, o czym będzie mowa dalej.

Czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może wprowadzić Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 33a ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) i możliwość ta została zastosowana w praktyce po raz pierwszy 27 marca 2025 r. Z treści wydanego rozporządzenia wynika, że zostało wprowadzone czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na okres 60 dni, które zostało zastosowane na granicy państwowej z Republiką Białorusi.

Podstawowa wątpliwość konstytucyjna na tle omawianego rozporządzenia związana jest ze skutkami, które wywołuje ono w sferze konstytucyjnych wolności i praw. Prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w istocie odpowiada treściowo prawu do azylu. Odwołując się do argumentu systemowego, należy wskazać, że w rozdziale II Konstytucji RP został zawarty art. 56 przyznający cudzoziemcom prawo do złożenia wniosku azylowego i ochrony w Polsce. Art. 56 ust. 1 Konstytucji RP wprawdzie nie obejmuje całej ochrony międzynarodowej, ale jego treść wyraża bezpośrednio jego relewantny element prawa ochrony cudzoziemców – azyl. W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w Dziale II zawarte są przepisy dotyczące statusu uchodźców i ochrony uzupełniającej, a dopiero w Dziale III zatytułowanym *Inne rodzaje ochrony udzielanej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* znajdują się przepisy dotyczące azylu. Pozwala to przypuszczać, że nawet ustawodawca w konstrukcji ustawy zaznaczył formę podstawową (ochrona międzynarodowa) i dopiero następnie azyl – jako prawo pochodne. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że możliwe jest odnajdywanie innych wolności, chociaż nie są wskazane bezpośrednio w Konstytucji RP, np. przez rekonstrukcję z innych przepisów¹¹. Samo umiejscowienie prawa do azylu w ustawie zasadniczej nadaje mu – zdaniem autora – walor „prawa konstytucyjnego”, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczanie praw konstytucyjnych jest możliwe tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy ograniczenia takie są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jednocześnie art. 56 Konstytucji RP doprecyzowuje, że zasady korzystania z prawa do azylu określi ustawa. Przepis ten należy rozumieć jako upoważnienie do uszczegółowienia tego prawa, a nie do jego zniesienia w praktyce.

2. Ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

Wielokrotnie w przestrzeni medialnej pojawiało się sformułowanie „ograniczenie prawa do azylu”¹², które potocznie odnoszono do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. Autor chce jednak zaznaczyć, że choć art. 56 Konstytucji RP odpowiada treściowo prawie do ochrony – o czym wyżej – to jego uwagi dotyczą ochrony międzynarodowej, czyli przepisów zawartych w Dziale II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a nie Działu III tego aktu, który dotyczy prawa do azylu *sensu stricto*. Akt wykonawczy – podustawowy – kształtuje i określa sytuację jednostek, mimo jego

11 Wyroki TK: z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33; z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

12 Przykładowe tytuły artykułów w mediach: *Zawieszenie prawa do azylu. Premier Tusk złożył wniosek*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/zawieszenie-prawa-do-azylu-premier-tusk-zlozyl-wniosek/z4c1v81> (dostęp: 17.11.2025); *Sejm przedłużył zawieszenie azylu dla migrantów. „Gdybyśmy zrezygnowali, wszystko by się rozsypało”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,32122665,sejm-przedluzyl-zawieszenie-azylu-dla-migrantow-gdybysmy-zrezygnowali.html> (dostęp: 12.02.2026).

ponadustawowego waloru. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej¹³ i że do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji¹⁴. Judykatura również podziela to stanowisko. Wyrazem powyższego jest przykładowo stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 27 października 2020 r.¹⁵, w którym wskazano że: „tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki”.

W tym miejscu należy się odwołać do wynikających z Konstytucji RP zasad wydawania rozporządzeń. Rozporządzenie powinno stanowić jedynie uszczegółowienie rozwiązań ustawowych i być wydane w granicach udzielonej delegacji. W analizowanym przypadku spełnione zostały elementy formalne, tj. istniało upoważnienie ustawowe, wskazany został podmiot i przedmiot regulacji, a także określono wytyczne w postaci zapobieżenia destabilizacji sytuacji wewnętrznej przy możliwie najmniejszym ograniczeniu praw cudzoziemców. Jednakże mimo zachowania tej formalnej poprawności, zasadniczy problem polega na przekroczeniu przez Radę Ministrów granic delegacji ustawowej. Na ten aspekt zwróciła uwagę również Fundacja Helsińska w opinii o rozporządzeniu z 27 marca 2025 r.¹⁶, wskazując, że użycie pojęcia „granica państwowa” rozszerza zakres ograniczeń także na przejścia graniczne z Białorusią, w tym na przejście w Terespolu. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z treścią samej ustawy, która w art. 33a przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń jedynie na „oznaczonym odcinku” granicy, a nie w jej całości. W konsekwencji należy uznać, że rozporządzenie zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Drugim aspektem jest kwestia zobowiązań międzynarodowych – zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Polska jest stroną konwencji dotyczącej statusu uchodźców, którą ratyfikowała w 1991 r.¹⁷

Konwencja genewska gwarantuje m.in. zasadę *non-refoulement* (art. 33 – zakaz wydalania uchodźców do państwa, w którym grozi im prześladowanie). Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w Polsce zaznaczyło, że wynikająca z art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej zasada *non-refoulement* obowiązuje we wszystkich przypadkach związanych z migracjami, również w sytuacjach określanych mianem instrumentalizacji migrantów i uchodźców, czyli wykorzystywania ich jako narzędzia nacisku. Zasada ta zabrania odsyłania uchodźców do państw pochodzenia lub innych miejsc, gdzie groziłoby im prześladowanie lub istniałoby ryzyko wydalenia do kraju, w którym doświadczyliby poważnych naruszeń praw lub szkody¹⁸. Konwencja genewska określa enumeratywnie przypadki, w których dopuszczalne jest cofanie, i państwa-strony nie mogą ich rozszerzać. Są to sytuacje, kiedy istnieją poważne podstawy, by uznać, że dana osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub została prawomocnie skazana za wyjątkowo poważne przestępstwo, co czyni ją niebezpieczną dla społeczeństwa. Konsekwentnie, każdy przypadek składania wniosku o udzielenie ochrony

13 Wyroki TK: z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12; z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47; z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 39.

14 Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3.

15 Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

16 *Opinia HFPC o rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej*, <https://hfhr.pl/aktualnosci/rozporzadzenie-zawieszajace-prawo-do-ochrony-miedzynarodowej> (dostęp: 19.05.2025).

17 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515), dalej: Konwencja genewska.

18 *Komentarz UNHCR wygłoszony na wysłuchaniu parlamentarnym w sprawie proponowanych zmian w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom*, <https://www.unhcr.org/pl/wiadomo%C5%9Bci/komentarz-unhcr-wygloszony-na-wysluchaniu-parlamentarnym-w-sprawie> (dostęp: 19.06.2025).

międzynarodowej powinien podlegać indywidualnej ocenie, nawet jeśli w warunkach masowego napływu osób może to rodzić trudności praktyczne. Okoliczność ta nie może jednak stanowić podstawy do odstąpienia od stosowania ogólnej zasady wynikającej z Konwencji genewskiej. Art. 9 Konwencji genewskiej natomiast umożliwia państwom – w sytuacjach wojny lub w innych nadzwyczajnych okolicznościach – wprowadzenie tymczasowych środków wobec konkretnej osoby, jeśli uznają to za konieczne dla ochrony bezpieczeństwa narodowego, zanim jeszcze zostanie rozstrzygnięty jej status w kontekście ochrony międzynarodowej. Do tej kwestii odniósł się również Rzecznik Praw Obywatelskich: „wyjątek uzasadniający odmowę przyznania ochrony międzynarodowej z powodu wystąpienia instrumentalizacji migracji nie jest przewidziany w Konwencji genewskiej. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań nosi znamiona nie tyle rozszerzającej interpretacji wyjątków z Konwencji genewskiej, lecz stanowi przykład stworzenia na poziomie krajowym dodatkowego, nieprzewidzianego prawem międzynarodowym, wyłączenia. Stosowanie postanowień Konwencji genewskiej nie może być wyłączone w sposób automatyczny i wymaga rozważenia w odpowiedniej procedurze”¹⁹.

3. Technika prawodawcza przy wydawaniu rozporządzenia

Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP wyprowadził zasady przyzwoitej legislacji, wśród których wyróżnił m.in. wymóg określoności przepisów prawa. Obszernie zagadnienie określoności przepisów prawa Trybunał Konstytucyjny podjął w orzeczeniu z 29 stycznia 1992 r.²⁰, które też dotyczy rozporządzenia. Autor podda ocenie, czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. spełnia wymóg określoności prawa. Na tę zasadę składają się jasność, precyzyjność, poprawność legislacyjna i logiczność. Omawiane rozporządzenie nie jest skonstruowane poprawnie pod względem legislacyjnym, naruszając wymogi koniecznej precyzji regulowanej materii, gdyż zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia ograniczenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową obowiązuje na granicy państwowej z Białorusią. Pojęcie „granicy państwowej” zawarte jest w art. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej²¹. Zgodnie z tym przepisem „granicą państwową jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego”. Granica to zatem linia graniczna między Polską a krajami sąsiadującymi, w tym przypadku Białorusią, oraz przestrzeń nad i pod nią. Ograniczenie powinno obowiązywać wyłącznie na samej linii granicy, zgodnie z treścią aktu wykonawczego. Hipotetycznie, przekroczenie linii i oddalenie się o kilka metrów mogłoby spowodować brak możliwości zastosowania rozporządzenia w sposób ścisły, precyzyjny. Intencja ustawodawcy i następnie egzekutywy z pewnością była inna.

Autor dochodzi do wniosku, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. budzi poważne wątpliwości natury prawnej. Wątpliwości te dotyczą zgodności przepisów rozporządzenia z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

4. Zarzut niekonstytucyjności rozporządzenia

Przedmiot badania w kontroli konstytucyjności powinien odpowiadać rzeczywistej ingerencji w prawa i wolności jednostki. W związku z tym autor skupia się na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., ponieważ art. 33a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tworzy normę kompetencyjną

19 *Zawieszenie azylu w Sejmie*. RPO: instrumentalizacja migracji to nie powód, <https://oko.press/zawieszenie-azylu-w-sejmie-rpo-instrumentalizacja-migracji-to-nie-powod> (dostęp: 19.05.2025).

20 Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.

21 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461).

i dopiero akt wykonawczy bezpośrednio wprowadza ograniczenia. Omówione dalej rozwiązania mogą prowadzić do usunięcia z porządku prawnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

Jeśli chodzi o możliwość zaskarżenia aktu wykonawczego w drodze skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji RP), trzeba pamiętać o jego ograniczonym charakterze, dlatego że ma on charakter subsydiarny. Możliwość korzystania ze skargi konstytucyjnej jest ograniczona właśnie w odniesieniu do cudzoziemców. Art. 79 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia wyjątek od zasady powszechności skargi konstytucyjnej. Wyjątek ten dotyczy praw cudzoziemców związanych z azylem i statusem uchodźcy, o których mowa w art. 56 Konstytucji RP (art. 79 ust. 2 w zw. z art. 56)²². Ustrojodawca wprowadził to ograniczenie, ale jest to wyjątek, tylko – rzecz jasna – w kontekście skargi konstytucyjnej. Nie wyklucza to konieczności i możliwości kontroli aktów dotyczących praw cudzoziemców w innych procedurach. Art. 79 ust. 2 ustawy zasadniczej, jako wyjątek, nie może być interpretowany rozszerzająco, dlatego nie wpływa na inne metody badania. Skargę konstytucyjną autor odrzuca jako sposób wyeliminowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. z obiegu prawnego, co wynika wprost z brzmienia art. 79 ust. 2 Konstytucji RP.

Prawo do azylu ujęte w art. 56 Konstytucji RP, choć nie należy w klasycznym ujęciu do podstawowych praw i wolności przysługujących obywatelom, posiada szczególną rangę ustrojową. Przedmiot niniejszego opracowania – prawo do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową – znajduje swoje podstawy w Dziale II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Dział ten jest rozwinięciem katalogu ochrony z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, natomiast art. 56 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczy azylu, czyli tego „innego” rodzaju ochrony znanego z Działu III ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Umieszczenie prawa dotyczącego cudzoziemców w rozdziale II Konstytucji – obok innych praw i wolności jednostki – nadaje mu charakter prawa konstytucyjnego w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Taki wniosek można uzasadnić nie tylko argumentem systemowym (lokalizacja przepisu w ustawie zasadniczej), lecz także powiązaniem z ochroną innych wartości konstytucyjnych. Umożliwienie cudzoziemcowi ubiegania się o ochronę międzynarodową stanowi bowiem instrument gwarancji godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP) oraz zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania (art. 40 Konstytucji RP). Ograniczenie lub pozbawienie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową może prowadzić do naruszenia tych fundamentalnych praw, ponieważ pozbawia jednostkę środków prawnych służących ich ochronie. Z tej perspektywy prawo do ochrony międzynarodowej pełni funkcję gwarancyjną – chroni przed naruszeniem innych praw konstytucyjnych, a jego ograniczanie musi spełniać rygorystyczne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny może badać rozporządzenia, kiedy zostanie złożony stosowny wniosek w trybie kontroli przez uprawnione podmioty (art. 188 ust. 3 w zw. z art. 191 Konstytucji RP). Kiedy rozporządzenie narusza Konstytucję, to badane jest ono właśnie, a nie ustawa, na której podstawie wydano akt wykonawczy²³.

Kolejnym sposobem usunięcia z porządku prawnego jest odmowa zastosowania rozporządzenia przez sądy. Sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, a nie rozporządzeniom – związane z tym wnioskowanie wydaje się prawidłowe. K. Zaradkiewicz słusznie wskazuje: „Zawarcie przez reżim przepisów ograniczających prawo do azylu w rozporządzeniu Rady Ministrów, a nie w ustawie (czego wymaga Konstytucja), narusza Konstytucję i spowoduje, że sądy administracyjne z dużą dozą prawdopodobieństwa uznają ten akt za niekonstytucyjny (art. 56 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a zatem nieskuteczny, i to bez konieczności zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczenie każdego prawa, w tym do azylu, musi być wprowadzone w ustawie, a sądy nie są

22 Analogicznie M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, nb. 721.

23 Zob. np. wyroki TK: z 16 lutego 2009 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119; z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82.

związane rozporządzeniami rządowymi (każdy sąd jest związany Konstytucją i ustawami, ale już nie aktami niższej rangi, a takim jest rozporządzenie)²⁴.

Dodatkowo art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Jest to zatem reguła kolizyjna – gdy organy stosujące uznają, że dochodzi do takowej kolizji, to są zobowiązane zastosować akt wyższego rzędu, tu Konwencję genewską. Jest to przepis odnoszący się *expressis verbis* do ustaw, a nie do rozporządzeń, ale zdaniem autora, korzystając z podstawowych narzędzi interpretacyjnych – *a fortiori*: skoro coś obowiązuje w stosunku do większego, to tym bardziej wobec mniejszego – ta reguła kolizyjna będzie miała zastosowanie również do rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy.

Polska przystąpiła do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, składając dokument przystąpienia na ręce Sekretarza Generalnego ONZ w dniu 27 września 1991 r. Wynika to z oświadczenia rządowego z dnia 26 listopada 1991 r., opublikowanego w Dzienniku Ustaw. W przepisach końcowych Konstytucji RP ustrojodawca przewidział stosowanie art. 91 ust. 3 również do umów międzynarodowych przyjętych i opublikowanych zgodnie z prawem przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej, co wyraża art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem przejściowym Konwencja genewska z 1951 r. ma w Polsce rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Oznacza to, że ma pierwszeństwo przed ustawą, a ustawy muszą być z nią zgodne. W konsekwencji można twierdzić, że sądy mają możliwość odmowy zastosowania rozporządzenia, powołując się nie na bezpośrednie stosowanie ustawy, lecz na bezpośrednie stosowanie Konwencji jako umowy międzynarodowej o randze wyższej niż ustawa. Należy jednak zaznaczyć, że nie wynika to wprost z treści Konstytucji RP, która nie mówi jednoznacznie o związaniu sędziów umowami ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Argument ten opiera się raczej na zasadzie nadrzędności takich umów międzynarodowych względem ustaw i na ich pierwszeństwie przed ustawodawstwem krajowym. Przedstawione przez autora rozwiązania, skupione na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r., wykazały możliwe sposoby usunięcia go z systemu prawa.

5. Rozporządzenie w kontekście innych aktów prawnych

Analiza konstytucyjna, międzynarodowoprawna i odwołująca się do praktyki ustrojowej pokazuje, że choć państwo posiada narzędzia ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, to ograniczenia praw muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności oraz wynikającymi z Konstytucji RP minimalnymi gwarancjami. Szczególnie niepokojące są próby ograniczania prawa do ubiegania się o azyl na podstawie aktów podstawowych, co rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawo do ochrony międzynarodowej, m.in. przez argument systemowy – umiejscowienie go w Konstytucji w rozdziale II, jest, zdaniem autora, prawem konstytucyjnym i jego ograniczenie wymaga formy ustawy. W. Wróbel stwierdził: „Rząd postanowił aktem wykonawczym zawiesić przepisy konstytucyjne i traktatowe w zakresie azylu dla uchodźców... Prawo azylowe jest prawem humanitarnym, właśnie wymyślonym na czas konfliktów. A Konstytucja przewiduje instytucje stanów nadzwyczajnych. Nie przewiduje natomiast zawieszania wybranych praw i wolności decyzjami rządu”²⁵.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie samodzielne regulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, a zatem upoważnienie

24 Wpis na portalu X Kamila Zaradkiewicza, https://x.com/zaradkiewicz_k/status/1905878954998665567?s=46&t=KM5dVhgXq9h4AQIOOIUwyg (dostęp: 4.06.2025).

25 Wpis na portalu Facebook Włodzimierza Wróbla w komentarzu do postu Dominika Zająca, <https://www.facebook.com/share/p/16YeQBZe5p/?mibextid=wwXlfr> (dostęp: 1.06.2025).

do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego. Dodatkowo rozporządzenie narusza prawo międzynarodowe i europejskie. Wymienić tu należy Konwencję genewską (art. 33 ust. 1), a także art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁶, w którym zapisane jest prawo do azylu. Ponadto art. 19 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zakazuje zbiorowych wydaleń oraz deportacji osób, jeśli ich życiu zagraża niebezpieczeństwo lub inna poważna krzywda. Również Europejska Konwencja Praw Człowieka²⁷ w art. 3 obejmuje zakaz wydalania jakiegokolwiek osoby do kraju, w którym byłaby ona narażona na rzeczywiste ryzyko tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania. E. Łętowska odniosła się do sprawy zwięźle: „Nie zawiesimy prawa do azylu nawet uchwalając ustawę”²⁸.

W duchu teorii Ronald Dworkina można postawić pytanie, czy w tym przypadku doszło do rzeczywistego „ważenia zasad”²⁹ – tj. oceny ich moralnej siły i stosowania ich w sposób spójny z ideą rządu prawa – czy też mamy do czynienia z sytuacją, w której pewna zasada (ochrona cudzoziemca przed prześladowaniem) została arbitralnie wykluczona z obszaru stosowania, co godzi w ideę prawa jako *integrity*³⁰. Kategoria *integrity* odnosi się do koncepcji prawa jako spójnego systemu norm i zasad, który powinien być interpretowany i stosowany w sposób zapewniający wewnętrzną koherencję oraz moralną legitymizację rozstrzygnięć prawnych. W ujęciu Dworkina integralność prawa wymaga, by organy stosujące prawo traktowały wszystkich obywateli zgodnie z tymi samymi, konsekwentnie realizowanymi zasadami, wynikającymi z dotychczasowego dorobku prawnego rozumianego jako całość.

W świetle powyższych uwag autor dostrzega poważne wątpliwości natury konstytucyjnej oraz systemowej, jakie rodzi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. Niezależnie od intencji ustawodawcy i władzy wykonawczej, prawo do azylu, będące istotnym elementem międzynarodowej ochrony praw człowieka, nie może być ograniczane w sposób arbitralny ani w drodze aktu podstawowego. Pominięcie wymogu ustawowego wprowadzenia ograniczeń, wynikającego wprost z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stawia omawiane rozporządzenie w kolizji zarówno z normami konstytucyjnymi, jak i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Warto zauważyć, że ochrona praw cudzoziemców wynika nie tylko z polskiej ustawy zasadniczej, lecz także z licznych zobowiązań międzynarodowych, których Polska jest stroną. Wprowadzenie ograniczeń o tak doniosłym znaczeniu dla praw i wolności jednostki powinno być przedmiotem debaty parlamentarnej oraz regulacji ustawowej, a nie decyzji organu wykonawczego. Rozporządzenie, jako akt prawa wykonawczego, powinno jedynie uszczegóławiać kwestie techniczne, nie zaś kształtować istotę prawa do azylu. Niedochowanie standardów przyzwoitej legislacji, w tym wymogów przewidywalności prawa, godzi w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie należy podkreślić, że tworzenie takich regulacji, które w praktyce pozbawiają prawo realnej treści, pozostaje sprzeczne z istotą państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Konstytucja winna gwarantować nie iluzoryczne, lecz rzeczywiste prawa, których realizacja nie może być dowolnie ograniczana przez organy władzy wykonawczej.

26 Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1 ze zm.

27 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. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

28 *Zawieszenie praw azylowych? Prof. Ewa Łętowska: Donald Tusk tego zrobić nie może*, <https://www.rp.pl/polityka/art41294191-zawieszenie-praw-azylowych-prof-ewa-letowska-donald-tusk-tego-zrobic-nie-moze> (dostęp: 30.06.2025).

29 R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, MA 1985.

30 R. Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge, MA – London 1986, rozdział 6 i 7.

6. Podsumowanie

Relacja między bezpieczeństwem państwa a prawami człowieka ujawnia jedno z najbardziej zasadniczych napięć nowoczesnego konstytucjonalizmu. W kontekście polityki migracyjnej i azylowej pytanie to nabiera szczególnej ostrości: czy państwo, powołując się na rację stanu, może zawiesić działanie podstawowych gwarancji prawnych? Czy suwerenność, rozumiana jako zdolność do stanowienia i egzekwowania prawa, może sięgać tak daleko, by wyłączać jednostki spod ochrony praw człowieka?

Biorąc pod uwagę powyższe, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z 27 marca 2025 r. wprowadzające czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową powinno zostać poddane krytycznej ocenie nie tylko z perspektywy zgodności z Konstytucją RP, ale także z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Analiza ta powinna uwzględniać fundamentalne wartości demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę ochrony praw człowieka i zakaz ich arbitralnego ograniczania. W dłuższej perspektywie działania ustawodawcze oraz wykonawcze powinny się koncentrować na poszukiwaniu rozwiązań, które z jednej strony zabezpieczają interes publiczny i bezpieczeństwo państwa, a z drugiej – szanują niezbywalne prawa i godność każdego człowieka. Obecnie autor, biorąc pod uwagę prawo krajowe, łącznie z Konstytucją Rzeczypospolitej, oraz zobowiązania międzynarodowe, nie dostrzega środka, który uwzględniłby jednocześnie wszystkie interesy, w tym przede wszystkim bezpieczeństwo państwa. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga działań na arenie międzynarodowej, łącznie być może ze zmianami konkretnych umów międzynarodowych, *ergo* wcześniej dyskusji na temat odpowiedzialnej polityki migracyjnej przez poszczególne rządy. Nie jest to na pewno proces krótki, ale z drugiej strony nie wiemy, za jaki czas takie przepisy przydadzą się innym państwom, np. stronom Konwencji genewskiej. Tylko takie optymalne rozwiązanie zmienionych już przepisów – z punktu idealizmu prawniczego – spowoduje, że możliwe będzie utrzymanie spójności polskiego porządku prawnego z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności jednostki oraz zobowiązaniami międzynarodowymi. Autor dostrzega możliwość zastosowania *in concreto* nieprzyjęcia cudzoziemca do państwa, co jest jak najbardziej możliwe (na podstawie art. 9 Konwencji genewskiej³¹), ale nie zbiorowo, jak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r.

Bibliografia

- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, wyd. 4, Warszawa 2023.
 Dworkin R., *A Matter of Principle*, Cambridge, MA 1985.
 Dworkin R., *Law's Empire*, Cambridge, MA – London 1986.
 Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 3, Warszawa 2022.

Źródła internetowe

- Komentarz UNHCR wygłoszony na wysłuchaniu parlamentarnym w sprawie proponowanych zmian w ustawie o udzielaniu ochrony cudzoziemcom*, <https://www.unhcr.org/pl/wiadomo%C5%9Bci/komentarz-unhcr-wygloszony-na-wysluchaniu-parlamentarnym-w-sprawie> (dostęp: 19.06.2025).
Opinia HFPC o rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ograniczenia prawa do ochrony międzynarodowej, <https://hfhr.pl/aktualnosci/rozporzadzenie-zawieszajace-prawo-do-ochrony-miedzynarodowej> (dostęp: 19.05.2025).

31 Przepis ten dotyczy sytuacji wojny lub zaistnienia innych poważnych i wyjątkowych okoliczności.

- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych> (dostęp: 8.08.2025).
- Przybywa migrantów na granicy. Ten rok może być gorszy od rekordowego*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/przybywa-migrantow-na-granicy-ten-rok-moze-byc-gorszy-od-rekordowego,546330.html> (dostęp: 17.05.2025).
- Przybywa prób nielegalnego przekroczenia granicy. „Brutalność wzrasta”*, <https://www.tvp.info/86010466/przybywa-prob-nielegalnego-przekroczenia-granicy-polsko-bialoruskiej-nasila-sie-operacja-ze-strony-sluzb-rosji-i-bialorusi-nielegalnych-imigrantow-nie-odstrasza-nawet-zawieszenie-prawa-do-azyłu> (dostęp: 3.09.2025).
- Szwed K., *Zakończenie odbioru bariery elektronicznej na granicy polsko-białoruskiej*, Straż Graniczna, 15.06.2023, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11875,Zakonczenie-odbioru-bariery-elektronicznej-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 6.02.2024).
- Wpis na portalu X Kamila Zaradkiewicza, https://x.com/zaradkiewicz_k/status/1905878954998665567?s=46&t=KM5dVhgXq9h4AQIOOIUwyg (dostęp: 4.06.2025).
- Zawieszenie azylu w Sejmie. RPO: instrumentalizacja migracji to nie powód*, <https://oko.press/zawieszenie-azyłu-w-sejmie-rpo-instrumentalizacja-migracji-to-nie-powod> (dostęp: 19.05.2025).
- Zawieszenie praw azylowych? Prof. Ewa Łętowska: Donald Tusk tego zrobić nie może*, <https://www.rp.pl/polityka/art41294191-zawieszenie-praw-azylowych-prof-ewa-letowska-donald-tusk-tego-zrobic-nie-moze> (dostęp: 30.06.2025).

Akty prawne

Akty międzynarodowe

- 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. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 ze zm.).

Akty krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r., nr 128, poz. 1176).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2025 r., poz. 389).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz.U. z 2025 r., poz. 390).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK 1992, nr 1, poz. 8.
Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.
Wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.
Wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 3.
Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.
Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.
Wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82.
Wyrok TK z 16 lutego 2009 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
Wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 39.
Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.

Bartosz Pałucki* 

Granice praw i wolności jednostki w dobie pandemii COVID-19 – analiza konstytucyjna działań władzy publicznej

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza konstytucyjnych granic dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka w kontekście pandemii COVID-19 w Polsce. Punktem wyjścia jest założenie, że fundamentem demokratycznego państwa prawnego – co zostało wyrażone w art. 2 Konstytucji RP – jest nienaruszalność istoty praw i wolności jednostki, które mogą podlegać ograniczeniom wyłącznie w warunkach i na zasadach określonych przez ustawę. W opracowaniu omówiono przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyłączność ustawy, konieczność, przydatność, proporcjonalność *sensu stricto* oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności). Autor wskazuje, że w czasie pandemii COVID-19 władze publiczne nie zdecydowały się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, mimo że sytuacja epidemiologiczna spełniała jego ustawowe kryteria. W rezultacie restrykcje dotyczące m.in. swobody przemieszczania się, wolności zgromadzeń czy praktykowania religii oraz uczestnictwa w obrzędach religijnych wprowadzane były przede wszystkim w drodze rozporządzeń, co budzi poważne zastrzeżenia w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy. Analiza wskazuje na niebezpieczne zjawisko „quasi stanu nadzwyczajnego”, polegającego na wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności określonych w Konstytucji RP z naruszeniem jej art. 31 ust. 3 oraz pominięciem art. 228 ust. 2, czyli obowiązku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sytuacji, gdy „zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”. W konkluzji podkreślono, że praktyka ustrojowa z okresu pandemii COVID-19 uwidoczniała napięcie między obowiązkiem ochrony wysoko cenionych wartości konstytucyjnych a gwarancją praw i wolności jednostki oraz ryzyko trwałej erozji standardów państwa prawnego w sytuacjach kryzysowych. W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie przepisów Konstytucji RP oraz ich wykładni w świetle praktyki organów władzy publicznej w okresie pandemii COVID-19, a także dokonano przeglądu literatury przedmiotu i orzecznictwa, co pozwoliło na kompleksową ocenę zgodności wprowadzanych ograniczeń z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności jednostki.

Słowa kluczowe: wolność, ograniczenie, stany nadzwyczajne, konstytucja, COVID-19

* Student V roku prawa, Uniwersytet Łódzki, e-mail: paluckibartosz02@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0007-1348-5333>



The limits of individual rights and freedoms in the time of the COVID-19 pandemic – a constitutional analysis of public authorities' actions

Abstract

The purpose of this article is to analyse the constitutional limits of permissible restrictions on human rights and civil liberties in the context of the COVID-19 pandemic in Poland. The point of departure is the assumption that the foundation of a democratic state governed by the rule of law – as expressed in Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland – lies in the inviolability of the essence of individual rights, which may be restricted only under conditions and according to procedures prescribed by statute. The study examines the prerequisites set out in Article 31(3) of the Polish Constitution, namely legality, necessity, proportionality *sensu stricto*, and the prohibition of infringing upon the essence of a right or freedom. The author observes that, during the COVID-19 pandemic, public authorities refrained from declaring a state of natural disaster, despite the epidemiological situation meeting the statutory criteria for such a measure. Consequently, restrictions on, inter alia, freedom of movement, freedom of assembly, the exercise of religion, and participation in public institutions were introduced primarily through executive regulations, which raises serious concerns in light of the constitutional principle of statutory exclusivity. The analysis highlights the emergence of a dangerous phenomenon described as a “quasi state of emergency,” characterised by the introduction of limitations on constitutional rights and freedoms in breach of Article 31(3) and in disregard of Article 228(2), which mandates the declaration of a state of emergency whenever “ordinary constitutional measures are insufficient.” In conclusion, the study emphasises that the constitutional practice observed during the COVID-19 pandemic revealed a profound tension between the duty to protect highly valued constitutional goods and the obligation to safeguard individual rights and freedoms. It also exposed the risk of a lasting erosion of the rule of law standards in times of crisis. The research employs the dogmatic-legal method, consisting in an analysis of the provisions of the Polish Constitution and their interpretation in light of the practice of public authorities during the COVID-19 pandemic. It also incorporates a comprehensive review of relevant academic literature and case law, enabling a thorough assessment of the compliance of the adopted restrictions with constitutional standards of the protection of individual rights and freedoms.

Keywords: freedom, restriction, states of emergency, constitution, COVID-19

1. Wprowadzenie

Zasada demokratycznego państwa prawnego to jedna z fundamentalnych zasad ustrojowych, znajdująca swoje odzwierciedlenie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Obejmuje ona między innymi zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że wszelkie działania organów państwowych muszą być oparte na przepisach prawa i mieścić się w jego granicach. Jednym z filarów demokratycznego państwa jest uznanie, że obywatel nie jest wyłącznie przedmiotem oddziaływań władzy publicznej, lecz jej podmiotem – aktywnym uczestnikiem życia społecznego, gospodarczego i politycznego, wyposażonym w konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności. Słusznie zauważa R. Dworkin, że „każda władza polityczna jest zobowiązana traktować wszystkich obywateli z równą

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

troską i szacunkiem”². To zdanie zyskuje na znaczeniu w czasie próby – gdy państwo staje przed dylematem: jak chronić interes publiczny, nie naruszając przy tym praw i wolności jednostki?

Pandemia COVID-19 była właśnie takim momentem. Rozpoczęła się w Polsce na początku 2020 r. i stała się jednym z najpoważniejszych kryzysów zdrowotnych i społecznych w XXI w. Wprowadzono wówczas szeroki wachlarz ograniczeń praw i wolności jednostki, które miały na celu ochronę zdrowia publicznego i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. Nie sposób nie zgodzić się z S. Czarnowem, że „obszerność regulacji prawnych związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 w Polsce jest tak wielka, że nawet poruszanie się po nich sprawia trudności”³. Zostały wprowadzone restrykcje w zakresie liczby osób, które mogły uczestniczyć w zgromadzeniach, w tym zakaz organizowania imprez masowych oraz publicznych wydarzeń; zakaz przemieszczania się obywateli, szczególnie w początkowych etapach pandemii, w ramach którego określone grupy obywateli mogły przemieszczać się tylko w celach zawodowych, medycznych lub niezbędnych do załatwienia spraw życia codziennego. Ograniczono zakres działalności wielu branż, takich jak restauracje, hotele, sklepy z odzieżą, salony kosmetyczne, a także zamknięto obiekty sportowe i kulturalne. Wprowadzono również przepisy nakładające na obywateli obowiązek noszenia masek ochronnych w miejscach publicznych oraz utrzymywania odpowiedniego dystansu społecznego. W ciągu kilku tygodni ograniczono fundamentalne prawa i wolności jednostki⁴.

W niniejszym artykule autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie, czy konstytucyjne granice ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie pandemii COVID-19 były respektowane. W tym celu posłużył się metodą dogmatyczno-prawną polegającą na analizie przepisów Konstytucji RP oraz ich wykładni w świetle praktyki organów władzy publicznej w okresie pandemii COVID-19, a także dokonał przeglądu literatury przedmiotu i orzecznictwa, co pozwoliło na wysunięcie wniosku o braku zgodności wprowadzanych ograniczeń z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności jednostki.

2. Zasady dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności

Chociaż „wolność jest podstawową wartością, na której opiera się system prawa”⁵, Konstytucja RP przewiduje możliwość jej ograniczenia – zarówno w czasie stabilnego funkcjonowaniu państwa, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych. Ograniczenia wolności i praw człowieka muszą spełniać rygorystyczne warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz – „gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające” – warunki określone w rozdziale XI ustawy zasadniczej. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza pięć zasadniczych kryteriów dopuszczalności ograniczeń:

- 1) wyłączość ustawy – ograniczenia mogą być ustanowione wyłącznie w ustawie. Jak słusznie zauważył W. Skrzydło, „zabezpieczając sferę wolności człowieka, Konstytucja stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione tylko w ustawie. Mogą zatem być tylko dziełem ciała przedstawicielskiego pochodzącego z wyborów powszechnych”⁶. Owe ograniczenia mogą więc być wprowadzane wyłącznie przez Sejm i Senat poprzez nadanie im formy ustawy, czyli aktu prawnego zajmującego drugie – po konstytucji

2 Cyt. za: C.E. Baker, *Politics and Justice in Hedgehog Solidarity*, „Boston University Law Review” 2010, t. 90, nr 2, s. 764.

3 S. Czarnow, *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny” 2023, nr 1(34).

4 M. Łaszewska-Hellriegel, E. Malinowska, *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4.

5 P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.

6 W. Skrzydło, *Komentarz do art. 31*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.

- miejsce w systemie źródeł prawa. W sferę tę nie mogą zatem wkraczać – jako prawodawcy – organy władzy wykonawczej⁷;
- 2) konieczność – ograniczenia muszą być niezbędne w demokratycznym państwie dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie, moralność publiczna, ochrona środowiska lub prawa i wolności innych osób⁸;
- 3) przydatność – jak twierdzi P. Tuleja, „ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie”⁹;
- 4) proporcjonalność *sensu stricto* – środki ograniczające prawa jednostki powinny być proporcjonalne do „poziomu” ochrony danej wartości¹⁰;
- 5) zakaz naruszania istoty prawa – nawet jeśli prawo podlega ograniczeniu, jego istota musi zostać nienaruszona. J. Podkowiak trafnie stwierdził, że celem „zakazu naruszania istoty prawa, uznawanego za «granicę ograniczeń», jest w ostatecznym rozrachunku ochrona godności człowieka – źródła wszystkich wolności i praw konstytucyjnych”¹¹.

Zasady te pełnią rolę swoistej tarczy przed nadużyciem władzy. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiający ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa, nie ma bezpośredniego zastosowania podczas stanu nadzwyczajnego, gdyż wówczas obowiązują szczególne regulacje z art. 228–234 Konstytucji RP. Regulacja rozdziału XI ustawy zasadniczej nie wyłącza jednak zasad z art. 31 ust. 3 tego aktu przy stanowieniu ustaw o poszczególnych stanach nadzwyczajnych. Większość przedstawicieli doktryny¹² podkreśla, że przepisy rozdziału XI muszą być interpretowane w duchu art. 31 ust. 3. Okoliczności towarzyszące wprowadzeniu instytucji z rozdziału XI Konstytucji RP wymagają szczególnych działań władzy publicznej, muszą jednak być zgodne z określonymi w Konstytucji zasadami. Są one środkiem ostatecznym, uruchamianym w sytuacji realnego zagrożenia dla państwa, życia obywateli lub porządku publicznego – cytując art. 228 ust. 1 Konstytucji RP: w momencie, gdy „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”.

Konstytucja rozróżnia trzy stany nadzwyczajne. W omawianym przypadku pandemii COVID-19, w mojej ocenie, została spełniona przesłanka wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

7 Szerzej zob. M. Wiącek, *Zasada wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grabowski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.

8 Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12 (odwołujące się do orzeczenia TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2); orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2 (odwołujące się do orzeczeń TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12 i z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2).

9 P. Tuleja, *Komentarz do art. 31*.

10 Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 163; wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14, OTK ZU 2015, nr 6/A, poz. 84; wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. U 5/13, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 136; wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 107.

11 J. Podkowiak, *5. Zakaz naruszania istoty wolności umów jako „granica ograniczeń”*, [w:] tegoż, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.

12 A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10; M. Łaszewska-Hellriegel, E. Malinowska, *Ograniczenie wolności i praw...*

3. Problematyka prawna wprowadzania restrykcji w świetle polskiego prawa

Pomimo wprowadzenia daleko idących ograniczeń w zakresie praw i wolności jednostki, w Polsce nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego (w tym stanu klęski żywiołowej), a wszelkie środki zaradcze opierały się przede wszystkim na aktach rangi podustawowej. Wielu przedstawicieli doktryny¹³ wyrażało wówczas sprzeciw wobec takich działań, np. P. Tuleja uważał, że „zaistniała sytuacja epidemiologiczna mieściła się w katalogu zdarzeń, które uprawniały do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w oparciu o ustawę o stanie klęski żywiołowej¹⁴, która w art. 2 stanowi, że stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom m.in. katastrof naturalnych noszących znamiona klęski żywiołowej, a pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, m.in. jako katastrofa naturalna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, przez co z kolei rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym z wystąpieniem chorób zakaźnych ludzi”¹⁵. Organy władzy publicznej, ważąc pewne racje, nie stwierdziły jednak potrzeby ogłoszenia takiego stanu, mimo że rozważano to w pierwszych miesiącach pandemii. W rzeczywistości ograniczenia zostały wprowadzane za pomocą rozporządzeń¹⁶ Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów, które oparto m.in. na ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (oraz jej nowelizacji)¹⁷.

Kwestia podstaw prawnych wprowadzenia restrykcji związanych z pandemią była szeroko dyskutowana w kręgach prawnych. Jak twierdzi P. Łazutka-Gawęda: „Należy podkreślić, że skoro państwo funkcjonuje w ramach stanu epidemii poza reżimami przewidzianymi dla stanu nadzwyczajnego, to państwo nie jest uprawnione do ograniczania konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. [...] Ocenianie standardów ich przestrzegania odbywa się przy pomocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wszelkie ograniczenia tych praw i wolności mogą zatem nastąpić wyłącznie w ustawie”¹⁸. Nie sposób nie zgodzić się z powyższymi twierdzeniami. Po to właśnie między innymi ustawa zasadnicza normuje kwestie ograniczenia praw i wolności jednostki, żeby nie dochodziło do takich nadużyć, które niestety obserwowano w czasie pandemii.

W orzecznictwie¹⁹ z kolei podkreślono, że w okresie epidemii COVID-19 całość ograniczeń praw i wolności jednostki została przeniesiona z poziomu ustawowego do regulacji rozporządzeniowych. W wyroku WSA w Gdańsku sąd trafnie podsumował, że „niedopuszczalne prawnie jest przeniesienie przez ustawodawcę na organ stanowienia przepisów, ograniczających wolności i prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanych ustawą zasadniczą. Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyłącznie ustawa może określać podstawowe elementy ograniczenia

13 *Państwo i prawo w czasach COVID-19*, red. K. Stępnik, Warszawa 2020; P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9; K. Walecka, K. Wojtas, *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> (dostęp: 25.08.2025).

14 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 ze zm.).

15 P. Tuleja, *Komentarz do art. 231*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja...*

16 Por. m.in. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491); Rozporządzenia Rady Ministrów pod jednakowo brzmiącym tytułem: w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z dnia: 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 566); 9 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1758); 21 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316); 25 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 473).

17 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm.), dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych; Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112) – weszła w życie z dniem 29 listopada 2020 r.

18 P. Łazutka-Gawęda, *Ile jest wolności w czasie stanu epidemii? Rozważania na przykładzie wolności zgromadzeń w Polsce i w Niemczech*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 1, s. 35–51.

19 Por. wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916; wyrok SN z 16 marca 2021 r., sygn. II KK 97/21, LEX nr 3147689; wyrok SN z 24 marca 2021 r., sygn. II KK 66/21, LEX nr 3358848.

danego prawa i wolności. Jednocześnie tylko unormowania, które nie ograniczają konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane zatem przepisy o charakterze technicznym, nie mające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki²⁰.

Zastosowana technika legislacyjna polegała na wyposażeniu Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń bez dostatecznego uregulowania ich w samej ustawie. W konsekwencji, przy braku wyraźnych ustawowych wytycznych oraz nieprecyzyjności dopuszczalnych form ingerencji, Rada Ministrów w istocie kształtowała treść obowiązków wpływających na konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Jedynie *post factum*, poprzez nowelizację ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wprowadzonej 29 listopada 2020 r., ustawowo uregulowano obowiązek zakrywania ust i nosa – wcześniej wprowadzony rozporządzeniem z dnia 16 kwietnia 2020 r.

4. Analiza ograniczeń wybranych praw i wolności

Jedną z wolności, która została ograniczona w czasie pandemii, była wolność zgromadzeń. Jako że jej realizacja często stanowi formę wyrażania sprzeciwu wobec określonych zjawisk życia publicznego czy działań organów władzy publicznej, z natury rzeczy jest szczególnie podatna na ryzyko arbitralnych ingerencji ze strony instytucji państwowych. Art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych stał się podstawą prawną do wprowadzania przez organy władzy wykonawczej ograniczeń wolności zgromadzeń publicznych w czasie trwania pandemii COVID-19. Zakres tego ograniczenia ulegał zmianom w kolejnych aktach wykonawczych²¹.

Jak trafnie zauważył ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, „w okresie trwania stanu epidemii mieliśmy więc do czynienia z okresami całkowitego zakazu organizowania zgromadzeń publicznych, okresami znaczącego ograniczenia liczebności tych zgromadzeń, wyłączeniem możliwości organizowania zgromadzeń spontanicznych i wreszcie doprecyzowaniem zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych. [...] Wszystkie te rozwiązania prawne należy rozpatrywać jako ingerencje w wolność zgromadzeń publicznych, o której mowa w art. 57 Konstytucji RP²². Art. 46 ust. 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych upoważniał ministra zdrowia do ustanawiania w rozporządzeniu zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. A. Bodnar zauważa, iż „w doktrynie wskazuje się, że gramatyczna treść tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawiera on umocowanie dla zakazania zgromadzeń ludności niebędących zgromadzeniami publicznymi w rozumieniu ustawy²³ Prawo o zgromadzeniach²⁴. Taka interpretacja owego upoważnienia w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych powinna więc prowadzić do wniosku, który podniósł S. Trociuk, że „przepis ten nie zawiesza możliwości korzystania z wolności zgromadzeń publicznych stanowiącej konieczny element demokracji²⁵. To znaczy, że ustawodawcy nie chodziło o zgromadzenia publiczne

20 Wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833.

21 Rozporządzenia Rady Ministrów pod jednakowo brzmiącym tytułem: w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z dnia: 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 566); 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 658); 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 697); 16 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 878); 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 964); 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1066); 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1356); 26 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2091); 21 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316) i kolejne; Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433).

22 Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko w sprawie sygn. akt SK 4/21 dotyczące wolności zgromadzeń. 9 czerwca 2021, Biuletyn Informacji Publicznej RPO pismo nr VII.613.3.2021.MM.

23 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).

24 Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko w sprawie sygn. akt SK 4/21 dotyczące wolności zgromadzeń. 9 czerwca 2021.

25 S. Trociuk, *Rozdział V. Wolność zgromadzeń*, [w:] tegoż, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.

podlegające ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji RP, ale o inne zgromadzenia, które nie korzystają z tak intensywnej ochrony konstytucyjnej jak zgromadzenia publiczne.

Warto także podkreślić, że art. 46b pkt 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych normuje możliwość ustanowienia rozporządzeniem ograniczeń, obowiązków i nakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4 ustawy, niejako wyłączając ustanowienie zakazów, w tym zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności. S. Trociuk słusznie podsumowuje: „Stąd też niezależnie od sposobu wykładni treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.z.z.c.z. [ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych], Rada Ministrów w ogóle nie ma umocowania do regulowania w rozporządzeniu zakazów. [...] Brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy musi zaś być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej”²⁶.

Powyższe rozumowanie prowadzi więc do konkluzji, że rozumienie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych jako przepisu zawierającego upoważnienie do ograniczania wolności zgromadzeń publicznych w związku ze stanem epidemii jest niezgodne z art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁷, ponieważ nie zachowuje zasady wyłączności ustawy. Argumentację taką poparł między innymi WSA w Gdańsku, który wskazał, że „zakaz zgromadzeń nie mógł być uregulowany wyłącznie w rozporządzeniu, a to z kolei oznacza, że – pomimo zasadności zakazów, nakazów i ograniczeń – sposób ich wprowadzenia narusza podstawowe standardy konstytucyjne”²⁸. W ocenie M. Pisz nawet okoliczności związane ze stanem epidemii czy stanem zagrożenia epidemicznego nie prowadzą do uchylecia wolności zgromadzeń. Prawo to bowiem zachowuje pełną ochronę prawną²⁹.

W czasie pandemii COVID-19 ograniczono również uprawnienia dotyczące publicznego sprawowania kultu religijnego. Konstytucja RP w art. 53 ust. 2 normuje bowiem, że wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie albo z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Tak zdefiniowaną wolność religijną można ograniczyć wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (art. 53 ust. 2 Konstytucji RP). Nie wystarczy więc spełnienie przesłanki ochrony zdrowia – konieczne jest także, ażeby ograniczenie tej wolności nastąpiło w ustawie. Również z art. 9 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁰ wynika, że każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Ust. 2 tego artykułu reguluje ponadto, że owa wolność podlegać może „jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę”³¹. Mimo tych przepisów wolność uzewnętrzniania religii była ograniczana poprzez kolejne rozporządzenia³².

Niezależnie od tego S. Trociuk podnosi, że analogicznie do przypadku ograniczenia wolności zgromadzeń, „upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów zawarte w art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera umocowania do regulowania w rozporządzeniu zakazów, o których mowa w art. 46 ust. 4 u.z.z.c.z.”³³. Rada Ministrów może roz-

26 Tamże.

27 Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko w sprawie sygn. akt SK 4/21 dotyczące wolności zgromadzeń. 9 czerwca 2021.

28 Wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Gd 703/20; wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1330/20, LEX nr 3168177.

29 M. Pisz, *Wyzwania dla standardu ochrony wolności zgromadzeń w dobie pandemii COVID-19*, [w:] *System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2022, s. 428, cyt. za: P. Łazutka-Gawęda, *Ile jest wolności w czasie stanu epidemii...*, s. 45.

30 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. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

31 Tamże.

32 Por. rozporządzenia przywołane w przypisie 22.

33 S. Trociuk, *Rozdział VI. Wolność uzewnętrzniania religii*, [w:] tegoż, *Prawa i wolności...*

porządzeniem regulować tylko ograniczenia, obowiązki i nakazy, nie posiada bowiem kompetencji do regulowania określonych w art. 46 ust. 4 pkt 4 tego aktu zakazów. Pogląd ten znalazł swoje odzwierciedlenie w dorobku judykatury, np. w wyroku Sądu Rejonowego w Leżajsku z 19 października 2020 r.³⁴, uniewinniającym proboszcza parafii w Tarnogórze od zarzutu naruszenia art. 54 Kodeksu wykroczeń poprzez dopuszczenie do udziału we mszy świętej w maju 2020 r. większej liczby wiernych niż wówczas obowiązujący limit 50 osób.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r. wskazał³⁵, że ustawowe zastrzeżenie, iż ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane wyłącznie ustawą, nie sprowadza się jedynie do ogólnej reguły wyłączności ustawy w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostek, będącej fundamentem państwa prawnego. Oznacza ono również konieczność zachowania odpowiedniego stopnia szczególności regulacji ustawowej. Skoro bowiem konstytucja wymaga, aby ograniczenia były zawarte „tylko w ustawie”, to ustawodawca ma obowiązek określić w niej wszystkie kluczowe elementy danego ograniczenia. Ustawa musi więc *expressis verbis* przewidywać wprowadzenie danego ograniczenia.

Z drugiej strony, według ówczesnego wiceministra zdrowia W. Kraski art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁶ daje Radzie Ministrów kompetencję do wprowadzania działań ingerujących w podstawowe wolności i prawa człowieka i obywatela: wolność osobistą i prawo decydowania o swoim życiu osobistym (art. 41 i 47 Konstytucji RP), prawo przemieszczania się (art. 52 Konstytucji RP), wolność majątkową i wolność działalności gospodarczej (art. 20–22 i 64 Konstytucji RP). Wskazane w tym przepisie rozwiązanie rozstrzyga kolizję obowiązków konstytucyjnych: obowiązku skutecznego zwalczania epidemii (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP) oraz podstawowych obowiązków konstytucyjnych państwa: ochrony godności, życia i zdrowia każdego człowieka³⁷. Ponadto Kraska wskazuje na art. 38 i art. 68 ust. 4 Konstytucji RP. Art. 38 zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, a art. 68 ust. 4 zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Nie sposób przyznać W. Krasce racji, ponieważ dokonując takiej wykładni przepisów Konstytucji, można by dojść w pewnym momencie do absurdalnego wniosku, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki można uzasadnić chociażby realizacją przez organy władzy publicznej art. 38 Konstytucji RP. Owa interpretacja jest jednak zbyt szeroka i pomija kluczowy wymóg formalny – że ograniczenia praw i wolności muszą wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia. W systemie źródeł prawa nie na próżno rozporządzenie, czyli akt wydawany przez organy władzy wykonawczej, ma swoje miejsce poniżej ustawy. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest swoistym bezpiecznikiem przed nadużywaniem władzy w sytuacjach kryzysowych. W tym sensie stanowisko W. Kraski znacząco przekracza granice konstytucyjne, co godzi w zasadę legalizmu.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19, mimo że była sytuacją nadzwyczajną i wymagającą szybkiej reakcji, ujawniła istotne problemy związane z równowagą między ochroną zdrowia publicznego a przestrzeganiem praw jednostki. Wprowadzenie restrykcji w Polsce, w tym ograniczeń w zakresie zgromadzeń, wolności religii

34 Wyrok dotyczył sprawy proboszcza parafii w Tarnogórze, oskarżonego z art. 54 k.w., uniewinnionego z powodu braku delegacji ustawowej dla rozporządzenia Rady Ministrów; zob. też *Proboszcz niewinny za zbyt dużą liczbę osób w kościele*, Polsat News, 19.10.2020, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-19/lezajsk-proboszcz-niewinny-za-zbyt-duza-liczbe-osob-w-kościele> (dostęp: 13.08.2025).

35 Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

36 T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1675.

37 *Obostrzenia w związku z Covid-19 zgodne z prawem*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/mz-obostrzenia-zgodne-z-konstytucja,513167.html> (dostęp: 31.01.2022).

czy przemieszczania się, miało na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa, ale wprowadzono je za pomocą aktów rangi podustawowej. Mimo że Konstytucja RP, w szczególności przepisy rozdziału XI dotyczące stanów nadzwyczajnych, zapewniała pełen zestaw narzędzi prawnych umożliwiających skuteczne prowadzenie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych, władza wykonawcza zdecydowała się na zastosowanie rozwiązań prawnych, które nieuchronnie prowadziły do naruszenia podstawowych wolności i praw człowieka³⁸. To podejście może budzić poważne wątpliwości prawne, ponieważ Konstytucja RP wyraźnie normuje, że wszelkie ograniczenia wolności i praw jednostki powinny być wprowadzone wyłącznie ustawą. Opisane zjawisko można zaklasyfikować jako realizację tzw. „stanów wyjątkowych bez stanu wyjątkowego”³⁹. To praktyka, w której władza wykonawcza uzyskuje nadzwyczajne kompetencje bez poddania się formalnym procedurom konstytucyjnym i bez kontroli parlamentarnej. Sprowadzając materię ustawową do rangi rozporządzenia, naruszono konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy. Nie budzi żadnej wątpliwości, że w związku z rozprzestrzenianiem się choroby COVID-19 na terytorium Polski wprowadzono różnego rodzaju środki o charakterze nadzwyczajnym. Ich podstawę stanowiła ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepisy te nie uprawniają jednak do nakładania zakazów naruszających istotę konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich – to dopuszcza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Monteskiusz ostrzegal⁴⁰, że wszystko byłoby stracone, gdyby ten sam organ sprawował władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Pandemia COVID-19 pokazała, że gdy równowaga władz się zaciera, to poprzez odpowiednie manipulowanie strachem społecznym można jawnie naruszać podstawowe zasady ustrojowe. Jeśli wyciągniemy z pandemii niewłaściwe wnioski – jeśli uznamy, że konstytucyjne granice można obchodzić w imię makiawelicznej zasady, że cel uświęca środki – to następnym razem możemy już nie zauważyć, że przekroczone zostały nie tylko granice prawa, ale i fundamenty państwa prawnego.

Bibliografia

- Baker C.E., *Politics and Justice in Hedgehog Solidarity*, „Boston University Law Review” 2010, t. 90, nr 2.
- Czarnow S., *Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka*, „Radca Prawny” 2023, nr 1(34).
- Florczak-Wątor M., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Łaszewska-Hellriegel M., Malinowska E., *Ograniczenie wolności i praw w związku z pandemią COVID-19 w Polsce. Teoria i praktyka*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 4.
- Łazutka-Gawęda P., *Ile jest wolności w czasie stanu epidemii? Rozważania na przykładzie wolności zgromadzeń w Polsce i w Niemczech*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 1.
- Montesquieu de Secondat Ch.-L., *O duchu praw*, oprac. na podst. wyd. F. Hoesick, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1927.
- Niznik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Państwo i prawo w czasach COVID-19*, red. K. Stępnia, Warszawa 2020.

38 S. Trociuk, *Uwagi końcowe*, [w:] *Prawa i wolności...*

39 R. Piotrowski, *Demokracja w stanie pandemii. Uwagi o doświadczeniach polskich*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska, Warszawa 2022.

40 Ch.-L. Montesquieu de Secondat, *O duchu praw*, oprac. na podst. wyd. F. Hoesick, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1927.

- Piotrowski R., *Demokracja w stanie pandemii. Uwagi o doświadczeniach polskich*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska, Warszawa 2022.
- Podkowik J., 5. *Zakaz naruszania istoty wolności umów jako „granica ograniczeń”*, [w:] tegoż, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 31*, [w:] tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Trociuk S., *Rozdział V. Wolność zgromadzeń*, [w:] tegoż, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Trociuk S., *Rozdział VI. Wolność uzewnętrzniania religii*, [w:] tegoż, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Trociuk S., *Uwagi końcowe*, [w:] tegoż, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 231*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Wiącek M., *Zasada wyłączności ustawy przy ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmtya*, red. A. Gajda, K. Grabowski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

- Proboszcz niewinny za zbyt dużą liczbę osób w kościele*, Polsat News, 19.10.2020, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-19/lezajsk-proboszcz-niewinny-za-zbyt-duza-liczbe-osob-w-kosciele> (dostęp: 13.08.2025).
- Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko w sprawie sygn. akt SK 4/21 dotyczące wolności zgromadzeń. 9 czerwca 2021, Biuletyn Informacji Publicznej RPO pismo nr VII.613.3.2021.MM.
- Walecka K., Wojtas K., *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, <https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19> (dostęp: 15.08.2025).

Akty prawne

- 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. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r., nr 234, poz. 1570 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485).
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2112).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 658).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 697).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 878).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 964).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1066).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1356).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 1758).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2091).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2316).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r., poz. 473).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU 2012, nr 9/A, poz. 107.
- Wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. U 5/13, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 136.
- Wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14, OTK ZU 2015, nr 6/A, poz. 84.
- Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 163.
- Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 12.
- Orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok SN z 16 marca 2021 r., sygn. II KK 97/21, LEX nr 3147689.
- Wyrok SN z 24 marca 2021 r., sygn. II KK 66/21, LEX nr 3358848.
- Wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., sygn. II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Gd 703/20, LEX nr 3120833.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1330/20, LEX nr 3168177.
- Wyrok SR w Leżajsku z 19 października 2020 r.

Barbara Puskarewicz* 

Warunki udziału w zamówieniu publicznym a konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym

Streszczenie

Zasada wolności działalności gospodarczej określona w art. 22 Konstytucji RP, stanowiąca fundament gospodarki rynkowej, rozumiana jest jako zapewnienie swobodnego wykonywania działalności gospodarczej. Zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym nierozzerwalnie związany z wolnością gospodarczą to podstawa systemu wolności i praw człowieka i obywatela. Traktowany jako niemożność wyciągania negatywnych skutków w sferze prowadzenia działalności gospodarczej z powodu przymotów prowadzącego działalność. Od zasady przewidziane mogą zostać wyjątki – ograniczenia, które jakkolwiek dopuszczalne, lecz tylko i wyłącznie w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Interes ważny i interes publiczny, czyli dobro wspólne, które ma szczególne znaczenie dla społeczeństwa jako całości, może być jedynym powodem wchodzenia w sferę wolności. Ustawodawca ma pewną swobodę, zważywszy na nieostrość przywoływanych pojęć, ale ingerując w tę sferę ograniczeniami, powinien zachować szczególną ostrożność. Przedmiotem analizy jest odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca w prawie zamówień publicznych zastosował zakaz dyskryminacji, ustalając wyjątki od tej zasady w granicach dopuszczalnych ustawą zasadniczą. Ogólna analiza wybranych aspektów ograniczenia konstytucyjnej wolności gospodarczej skłania autorkę do zajęcia stanowiska, iż liczba i zakres zastosowanych ograniczeń wykraczają poza dopuszczalne konstytucyjną wyjątki i powodują, że przepisy dotyczące warunków udziału w zamówieniu publicznym mogą być traktowane jako element naruszający konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym nie tylko co do zasady, ale także z praktycznego punktu widzenia (zbyt szeroki zakres możliwych ograniczeń w dyspozycji zamawiającego zbliża zamówienia publiczne do gospodarki planowanej, w ramach której zasady gospodarcze kreuje państwo i jego jednostki).

Słowa kluczowe: warunki udziału w zamówieniu publicznym, swoboda/wolność gospodarcza, zamówienie publiczne, ograniczenia wolności gospodarczej

* Magister, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie, e-mail: barbara.puskarewicz.bp@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0006-4377-3726>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 02.07.2025. Verified: 8.10.2025. Accepted: 31.03.2026.

Conditions for participation in public procurement and the constitutional prohibition of discrimination in economic life

Abstract

The principle of freedom of economic activity set out in Article 22 of the Constitution, which is the foundation of a market economy, is understood as ensuring the free exercise of economic activity. The prohibition of discrimination in economic life inherent in freedom is one of the foundations of the system of freedoms and rights of a human being and citizen, and is treated as the impossibility of drawing negative consequences in the sphere of economic activity on account of the qualities of the person conducting such activity. Exceptions to the principle may be provided for – restrictions, which, although permissible, are only allowed by law and for reasons of an important public interest. The important interest and the public interest, i.e. the common good, which is of particular importance for society as a whole, may be the only reason for entering the sphere of freedom. The legislator has a certain amount of freedom, given the vagueness of the quoted concepts, but in interfering in this sphere with restrictions it should be particularly careful. The subject of the analysis is the answer to the question whether the legislator in public procurement law has applied the prohibition of discrimination, setting exceptions to this principle within the limits permitted by the Constitution. The analysis of selected aspects of limitations on constitutional economic freedom, presented in a general way, leads the author to the position that the number and scope of the applied limitations exceed the exceptions permitted by the constitution and cause that the provisions concerning the conditions of participation in a public contract may be treated as an element violating the constitutional ban on discrimination in economic life not only in principle, but also from a practical point of view (too broad scope of possible limitations at the disposal of the contracting authority brings the contract closer to a planned economy, where the economic rules are created by the state and its units).

Keywords: conditions of participation in public procurement, economic freedom, public procurement, limitations on economic freedom

1. Wprowadzenie

Dyskryminacja (z łac. *discriminatio* – rozróżnienie) traktowana jest jako zjawisko czy zachowanie polegające na traktowaniu w sposób mniej korzystny osoby w porównaniu do innych osób – ze względu na określoną cechę, jej posiadanie lub brak, jak płeć czy narodowość, ale także status materialny, wykształcenie, doświadczenie, przynależność do grupy zawodowej etc. Dyskryminacja bowiem może wiązać się z każdą taką cechą indywidualizującą, którą podmiot dyskryminujący uznaje za niepożądaną (mniej lub bezwartościową), i z każdym działaniem, które skutkuje pogorszeniem sytuacji dyskryminowanego w stosunku do innych osób, z każdym zachowaniem, które stawia go w sytuacji prawnej lub faktycznej mniej korzystnej w porównaniu z innymi.

Ustawa zasadnicza w art. 32 kształtuje jako jedną z podstawowych zasad systemu wolności i praw człowieka i obywatela zakaz dyskryminacji, dokonywania rozróżnienia w życiu gospodarczym¹. Zasada wolności działalności gospodarczej natomiast, fundament gospodarki rynkowej, określona w art. 22

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

Konstytucji RP, rozumiana jest jako zapewnienie swobodnego podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej². Zasada ta jest konsekwentnie uszczegóławiana w kolejnych ustawach (np. w art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców³: prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach). Jest to więc zakaz dyskryminacji traktowany jako niedopuszczalność powodowania negatywnych skutków w sferze prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na przynależność prowadzącego do działalności. Od zasady przewidziane mogą zostać wyjątki – ograniczenia, które wprawdzie są dopuszczalne, lecz tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Interes musi być „ważny” i „publiczny”, tylko więc interes chroniony przez państwo, o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa jako całości (niekiedy traktowany jako dobro ogółu⁴) może stanowić powód wchodzenia przez państwo w sferę wolności (przy czym definicję takiego interesu należy tworzyć na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵ lub powinien on co najmniej „znajdować swoje zakotwiczenie (legitymację) konstytucyjne”⁶, gdyż pojęcie ważnego interesu publicznego co do zasady jest bardziej pojemne aniżeli wskazane w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP dobra chronione⁷).

Ustawodawca ma pewną swobodę, ale ingerując w tę sferę ograniczeniami, powinien zachować szczególną ostrożność – „dwukrotne użycie słowa «tylko» w art. 22 Konstytucji trzeba interpretować w taki sposób, iż wszelkiego rodzaju ograniczenie swobody działalności gospodarczej może mieć charakter wyjątkowy”⁸, stąd ewentualna interwencja powinna być realizowana jedynie przy zastosowaniu wąskiej wykładni⁹ i dyrektywy *in dubio pro libertate*¹⁰.

Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego¹¹, co zresztą mogłoby prowadzić do anarchii, zagrażając stabilizacji i bezpieczeństwu państwa i obywateli. Jej ograniczenia muszą jednak respektować konstytucyjne standardy: w płaszczyźnie formalnej, aby ograniczenie wolności działalności gospodarczej było ustanowione w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej, aby istniał ważny interes publiczny za ograniczeniem takim przemawiający. „Odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza więc pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii «interesu publicznego» zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji”¹².

2 M.J. Skrodzka, K. Skrodzki, *Źródła zasady swobody umów oraz wybrane aspekty jej granic – w świetle orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, z. 3: *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. T. Mróz, S. Prutis, s. 88; P. Tuleja, *Komentarz do art. 22, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.

3 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).

4 Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

5 Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

6 M. Mielnik, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia na tle różnych modeli ekonomicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2023, z. 21(1), s. 160.

7 K. Complak, *Komentarz do art. 22, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.

8 P. Jabłońska, *Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej a Covid-19*, „Biblioteka Teologii Stosowanej” 2022, nr 1, s. 27.

9 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 120.

10 J. Rakoczy, *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, Toruń 2006, s. 18, 30.

11 M. Majak, *Zasada wolności gospodarczej a działalność związana z obrotem produktami leczniczymi*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąta, M. Stahl, Warszawa 2018.

12 Wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU 2003, nr 9/A, poz. 103, s. 7; J. Atłaska, *Niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej podczas epidemii COVID-19*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2024, z. 1, s. 7.

Tak określone granice ograniczenia wolności wskazują na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności. To kierunkowskaz dla ustawodawcy, że użyte przez niego środki, instrumenty powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Należy się zgodzić, że by zrealizować zasadę proporcjonalności, kwestionowana norma musi spełnić trzy wymagania: doprowadzi do zamierzonych przez nią skutków (przydatność); jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*)¹³.

Istotne jest pytanie: czy ustawodawca w prawie zamówień publicznych¹⁴ zastosował zakaz dyskryminacji, ustalając wyjątki od niego w wyżej wskazanych granicach dopuszczalnych ustawą zasadniczą? Analizie zostanie poddana kwestia zasadności uprawnienia zamawiającego do określenia warunków udziału oferentów, czyli przedsiębiorców, w postępowaniu (art. 57 ust. 2, art. 112 i n. p.z.p.) i prawidłowości ustawowego ograniczenia – chociażby przez liczbę i zakres zastosowanych ograniczeń – konstytucyjnego zakazu dyskryminacji i wolności działalności gospodarczej przez pryzmat wspomnianych przesłanek ograniczenia.

2. Wyłączenia i zastrzeżenia

W przedmiotowym opracowaniu nie będziemy się zajmować wykluczeniem z postępowania (art. 57 pkt 1 p.z.p.), czyli wymienionymi przez ustawodawcę sytuacjami, w których wykonawca nie może uczestniczyć w postępowaniu¹⁵, choć konstrukcja uniemożliwienia dostępu do zamówienia wykonawcy z powodu posiadania przez niego pewnych cech z założenia stanowi konstrukcję warunku negatywnego (przy rozróżnieniu na warunki pozytywne jako cechy, które wykonawca musi posiadać, aby móc wziąć udział w postępowaniu, i warunki negatywne jako cechy, które właśnie powodują jego wykluczenie). Choć należy zaznaczyć, że każde postawienie dodatkowego warunku (pozytywnego czy negatywnego) stanowi z założenia przejaw dyskryminacji¹⁶, i kwestią wymagającą rozpatrzenia każdorazowo będzie to, czy jest dopuszczalne ono prawnie, czy spełnia wymagania ustalone dla wyjątku i mieści się w przedstawionych granicach, czy spełnia przesłanki uznania go za środek proporcjonalny, a analiza powinna być przeprowadzona wielopłaszczyznowo (np. w aspekcie *quasi*-sankcji, tj. wykluczenia jako *de facto* dodatkowej kary za wykroczenia skarbowe nieprzewidzianej w art. 22 ustawy Kodeks karny skarbowy¹⁷). Ustawodawca dokonał jednak rozróżnienia „podstaw wykluczenia” od „określenia warunku”, stąd niniejsze opracowanie koncentruje się na warunkach, pozostawiając na marginesie polemikę ze stanowiskiem o prawidłowości ograniczeń w postaci podstaw wykluczenia.

Należy także zrobić zastrzeżenie, wskazując, że zamawiający mają możliwość nieokreślenia warunków udziału. Określenie warunku to uprawnienie i kompetencja zamawiającego, a nie jego obowiązek – zgodnie z art. 57 pkt 2 p.z.p., natomiast o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać ci wykonawcy, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile takowe warunki zostały w ogóle określone przez zamawiającego. W przypadku zamówień nieskomplikowanych, o prostym przedmiocie, zamawiający mogą uznać, że dodatkowe warunki nie są potrzebne do zapewnienia należytego wykonania

13 Wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30; M. Dybowski, *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016.

14 Ustawa z dnia 11 października 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320), dalej: p.z.p.

15 Ł. Pasternak, *Kilka uwag o wykluczeniu wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Studia Administracyjne” 2016, z. 8, s. 41.

16 Wyrok KIO z 14 grudnia 2012 r., sygn. KIO 2636/12, LEX nr 1254815.

17 Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 633).

umowy, choć w praktyce zdarza się to rzadko¹⁸. Rezygnacja z określenia warunków udziału powoduje brak ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców, co z punktu widzenia praktycznego nie ogranicza konkurencji i prowadzi do korzystniejszych ofert dla zamawiającego, natomiast z punktu widzenia dogmatycznego i prawnego – eliminuje ryzyko naruszenia konstytucyjnej wolności gospodarczej i ryzyko dyskryminacji w tej materii.

3. Warunki udziału w zamówieniach

Zasadniczym celem ustalenia zgodnie z art. 112 p.z.p. warunków jest zagwarantowanie powierzenia realizacji zamówienia podmiotowi zdolnemu do należytego wykonania zamówienia¹⁹. Ustawodawca przewidział dla zamawiającego kompetencję do ustalania warunków określanych jako minimalne poziomy zdolności. Zamawiający nie może swobodnie i arbitralnie kształtować warunków udziału, ale przy ich określaniu musi ograniczyć się wyłącznie do wymagań niezbędnych do należytego wykonania zamówienia, wskazać minimalny poziom stosowny dla konkretnego zamówienia, a dotyczący zdolności do występowania w obrocie gospodarczym, uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów, sytuacji ekonomicznej lub finansowej, zdolności technicznej lub zawodowej. Z założenia zatem celem przepisu jest ograniczenie kręgu podmiotów ubiegających się o zamówienie do podmiotów dających rękojmię wykonania zamówienia w sposób oczekiwany przez zamawiającego²⁰.

Na ograniczenia wynikające z cytowanego przepisu spojrzymy z kilku poziomów:

- 1) poziom konsekwencji ustawodawcy – to przypadki, gdy ograniczenie nie jest stworzone w p.z.p., ale przeniesione z innych ustaw – wynikające z obowiązków rejestracyjnych (wpisy czy zgłoszenia bądź możliwość prowadzenia działalności jedynie przez podmioty posiadające koncesje, zgody etc.);
- 2) poziom generalny, abstrakcyjny – stworzenie zasady dotyczącej ustalenia warunków odnośnie do doświadczenia i zasobów umożliwiających udział w postępowaniu oraz
- 3) poziom praktycznego zastosowania poprzez ustalanie konkretnych warunków udziału jednostki prowadzącej działalność gospodarczą w poszczególnych zamówieniach. Wszystkie te ograniczenia oczywiście wpływają na kształt wolności gospodarczej, na jej intensywność oraz zakres terytorialny, personalny i rzeczowy²¹, lecz ocena dopuszczalności, potrzeby, prawidłowości ograniczenia co do zasady i co do jego zakresu nie jest jednolita i traktowana jest w doktrynie jako element do tej pory dyskusyjny, a ustawodawca nie wyartykułował swojego stanowiska na temat prawidłowości ograniczeń konstytucyjnej wolności (i zdawał się nie dbać w trakcie prac nad ustawą o balans między różnymi dobrami konstytucyjnie chronionymi)²².

18 *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, https://www.oecd.org/pl/publications/lepsze-zarzadzanie-planowanie-i-dostarczanie-us-ug-w-jednostkach-samorzadu-lokalnego-w-polsce_b1c061dd-pl.html (dostęp: 25.09.2025).

19 K. Śliwak, 3.1. *Charakterystyka i cel badania podstaw wykluczenia*, [w:] tegoż, *Zasada równego traktowania przy kwalifikacji podmiotowej w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2022.

20 UZP, *Komentarz. Prawo zamówień publicznych*, <https://ekomentarzpzp.uzp.gov.pl/prawo-zamowien-publicznych/art-112?utm> (dostęp: 6.10.2025).

21 Wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 62.

22 Druk sejmowy nr 3624, IX kadencja.

4. Ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych

Wskazany poziom pierwszy to ograniczenie działalności poprzez możliwość jej wykonywania opartą na przepisach innych ustaw, a wynikające z art. 112 ust. 2 pkt 1 i 2 p.z.p. Zamawiający może dopuszczać do udziału w postępowaniu te podmioty, które spełniają warunki udziału („zdolności do występowania w obrocie gospodarczym; uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów”). To nie ustawa p.z.p. zatem stwarza warunek, tylko racjonalny ustawodawca zaznacza go w ramach spójności systemu prawnego.

Oczywiście podmioty, które nie spełniają tego warunku, nie mogą skutecznie ubiegać się o zamówienie, ich sytuacja jest gorsza, stawia się je w sytuacji prawnej i faktycznej mniej korzystnej w porównaniu z innymi. Dochodzi do rozróżnienia i ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców jedynie do zdolnych do występowania w obrocie gospodarczym, do prowadzących działalność gospodarczą lub zawodową, wpisanych do jednego z rejestrów zawodowych lub handlowych (art. 113 p.z.p.).

Ograniczenie do tych, którzy w sposób zorganizowany i ciągły prowadzą działalność zarobkową (art. 3 Prawa przedsiębiorców), *de facto* nie stanowi jednak ograniczenia wolności gospodarczej. Przede wszystkim umowa o zamówienie publiczne jest umową w obrocie procesjonalnym, dlatego do zamówienia przystępują jedynie podmioty gospodarcze – tu więc ograniczenie jest teoretyczne. Jakkolwiek Prawo przedsiębiorców w art. 17 wymaga uprzedniego wpisu przed rozpoczęciem działalności gospodarczej, to jednak wpis ma charakter deklaratoryjny i ten obowiązek nie narusza prawa do wolnego prowadzenia działalności gospodarczej – przy czym jednak brak tego deklaracyjnego wpisu wykluczałyby wykonawcę z udziału w postępowaniu. Art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń²³ ustanawia sankcję za wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, stanowiąc, że są to kara ograniczenia wolności albo grzywny. Oczywiście określenie warunku nie jest traktowane jako kara w sensie prawa karnego czy Kodeksu wykroczeń, lecz jako środek administracyjny służący zapewnieniu rzetelności i uczciwości procedury przetargowej. Jest jednak dotkliwą konsekwencją, zapewne dla wielu dotkliwszą niż grzywna. W związku jednak z coraz wyższą profesjonalizacją rynku zamówień publicznych w praktyce zamówień problem ten nie występuje. Oczywiście w teorii warunek ten, jak każdy inny, stanowi rozróżnienie²⁴ i ustalenie, czy stoi za tym ważny interes publiczny, jest konieczne dla ustalenia, czy wyjątek ten jest zgodny z Konstytucją. Należałoby przyjąć, że czytelność identyfikacji przedsiębiorców, monitorowanie i kontrolowanie działalności przedsiębiorców powoduje stabilność, równość i przewidywalność całego rynku, pozytywnie wpływając także na ochronę interesów konsumentów. Ocena w tym zakresie nie powinna jednak opierać się na poszukiwaniu dóbr chronionych prawnie, które mogłyby być jakąś uzasadnioną wartością konkurencyjną wobec wolności gospodarczej, lecz powinna być jednoznaczna i czytelna dla każdego obywatela bez konieczności dogłębnej interpretacji. Stąd ten warunek jest wyjątkiem, którego konstytucyjne uzasadnienie mogłoby podlegać dalekiej dyskusji.

Jako kolejne należy wymienić ograniczenie do wpisanych do izby zawodowej, jeżeli członkostwo w tej organizacji jest niezbędne do świadczenia określonych usług, np. inżynierów budownictwa, radców prawnych czy adwokatów. Ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienia wysokiej jakości usług w zawodach zaufania publicznego ograniczenie w tym zakresie należy uznać za uzasadnione.

Inne uzasadnienie należy przypisać reglamentacji niektórych branż działalności gospodarczej, w których wpisy mają charakter konstytutywny (koncesje, zezwolenia, wpis do rejestru działalności regulowanej i licencje), co także z założenia jest rozróżnieniem wykonawców. Co do zasady działalności

23 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 734).

24 P. Tuleja *Komentarz do art. 22*.

reglamentowane to takie, których reglamentacji wymaga ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, zwłaszcza jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny²⁵, tym bardziej że samo reglamentowanie może być traktowane jako odpowiedź na potrzebę „normatywnego określenia warunków i granic prowadzenia określonej działalności, szczególnie tej, która wiąże się ze standardami technicznymi, ochroną środowiska i zdrowia ludzi”²⁶. Uzasadnienie poszczególnych rodzajów reglamentacji jest zasadniczo bardziej czytelne niż w przypadku deklaratoryjnych wpisów do, mających charakter informacyjny czy porządkowy, rejestrów. Ustalenie takiego warunku zasadniczo było więc konsekwencją ograniczenia wolności i uzasadnionej dyskryminacji z innych ustaw, a ocena tego, czy doszło do spełnienia przesłanek możliwości zastosowania wyjątku od konstytucyjnej zasady wolności, powinna dotyczyć prawidłowości zastosowania tych reglamentacji. Na potrzeby niniejszego opracowania należy przyjąć, że ocena konieczności reglamentowania bądź rejestrowania pewnych aktywności gospodarczych jest oczywista, innych już mniej; np. działalność związana z obroną państwa czy działalność energetyczna są oczywiście dobrem wspólnym, które ma szczególne znaczenie dla społeczeństwa jako całości, ale już w odniesieniu do prowadzenia kasyna pojawiają się wątpliwości. Na użytek prowadzonych rozważań przyjęto, że w tej grupie znajdują się warunki, które ograniczają wolność konstytucyjną, ale stanowią one wyjątki uregulowane już w innych przepisach prawnych i w Prawie zamówień publicznych konsekwentny ustawodawca jedynie ograniczenie to powtórzył, stąd warunek *de facto* ma charakter wtórny i w związku z tym ustalenie takich warunków w Prawie zamówień publicznych nie stwarza dodatkowych wyjątków od swobody działalności gospodarczej.

5. Ograniczenia zamówień w ujęciu dogmatycznym

Dochodzi jednak do ograniczenia *a priori* swobody działalności poprzez ustanowione zasady umożliwiające udział w postępowaniu tylko wykonawcom spełniającym określone przez ustawodawcę warunki. Warunki te należy uznać – inaczej niż wcześniej wskazane – za tworzące odrębne ograniczenie udziału w przetargu, a więc za ograniczenie i rozróżnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przepisy art. 112 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 p.z.p. stwarzają dla zamawiającego podstawę do ograniczenia możliwości ubiegania się o zamówienie podmiotom gospodarczym znajdującym się w wybranej przez zamawiającego sytuacji ekonomicznej lub finansowej i posiadającym wybrane przez zamawiającego zdolności techniczne lub zawodowe. Ustawodawca jednocześnie podkreśla, że zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności, przez co chce nadać ograniczeniom wolności zakres jak najmniej w tę wolność ingerujący (w celu pozytywnego przejścia wspomnianego testu proporcjonalności wymaganego dla wyjątków od wolności konstytucyjnych). Ustawodawca pozwala zatem w ten sposób na wyłączenie z możliwości ubiegania się o zamówienia pewnej kategorii podmiotów, tj. pozwala na ograniczenie swobody gospodarczej pewnej kategorii podmiotom ze względu na ich doświadczenie i zasoby.

Poddając tę grupę warunków analizie przez pryzmat konkurencyjnych wobec konstytucyjnej wolności gospodarczej dóbr konstytucyjnie chronionych mieszczących się w dopuszczalnych granicach ważnego interesu publicznego i zasady proporcjonalności wskazującej, że użyte instrumenty co do zasady pozostają w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu, należy uznać, że ograniczenie spełnia konstytucyjne podstawy jego ustanowienia (warunek przydatności, konieczności i proporcjonalności). Biorąc pod uwagę, że co do zasady ustawodawca zakreślił granice dopuszczalnej ingerencji zamawiających w wolności konstytucyjne, należy się zastanowić, czy ustalenie tychże granic za

25 M. Mielnik, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia...*, s. 162.

26 L. Bielecki, *Zasada wolności gospodarczej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, z. 1, s. 75.

pomocą tak płynnych i niedookreślonych cech, które ze względu na ich ocenność z założenia mogą stanowić o zwiększonym ryzyku wystąpienia naruszeń, należy uznać za prawidłowe, wystarczające. Skoro regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków i doprowadza do nich, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, jakim jest bezpieczeństwo (prawidłowość) wydatkowania środków publicznych, a efekty wprowadzonej regulacji nie pozostają w rażącej dysproporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, to prezentacja problemu na tym stopniu ogólności nie powinna nastęrczać szczególnych wątpliwości co do zgodności regulacji z zasadami konstytucyjnymi.

6. Ograniczenia zamówień w ujęciu praktycznym

Tak jak opisane dotychczas poziomy mają dla jednostki wymiar dogmatyczny, na którego kształt zasadniczo ta nie zwraca uwagi, tak poziom praktycznego zastosowania ograniczenia poprzez ustalanie przez zamawiającego konkretnych warunków udziału w konkretnym przetargu dla jednostki prowadzącej działalność gospodarczą w poszczególnych zamówieniach jest tą sferą, która ma realny wpływ na tę działalność i na same te ograniczenia (a to poprzez możliwość jego zaskarżenia do KIO). Na tym poziomie nie zastanawiamy się, czy warunkowanie dostępu do zamówienia *ad generali* jest uprawnionym ograniczeniem, ale konkretyzujemy rozważania, dokonując analizy przypadku. Jest to zatem ten poziom, na którym dochodzi do ucieleśnienia ewentualnej dyskryminacji i na którym wykonawcy na własnym organizmie czują ograniczenie wolności gospodarczej.

Ustawa Prawo zamówień publicznych, mimo nowoczesnej struktury, zawiera przepisy proceduralne i katalogi wymogów, które zamawiający albo muszą zastosować, albo boją się z nich rezygnować lub je modyfikować. Prowadzić to może do zbytniego formalizmu, sztywności i większego ryzyka błędów formalnych, mimo obowiązku zamawiających zapewnienia zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców²⁷.

Zamawiający ustala konkretne warunki na podstawie odesłania ustawowego: art. 16 p.z.p. wskazuje, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny, a art. 112 ust. 1 p.z.p., że określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. To w ich rękach – w rękach zamawiających – ustawodawca pozostawił faktyczne ustalenie, czy i jakie ograniczenie stosują.

Ustalanie warunków udziału w zamówieniach publicznych może zostać uznane za naruszenie konstytucyjnego zakazu dyskryminacji w działalności gospodarczej, jeśli te warunki są nieuzasadnione, nadmiernie restrykcyjne lub mają charakter wykluczający bez obiektywnej przyczyny (nie w celu realizacji zgodnego z prawem celu interesu ogólnego i w zakresie, w jakim jest to właściwe dla zagwarantowania jego realizacji i nie wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu²⁸). Do faktycznego ograniczenia wolności gospodarczej, dostępu do rynku, dostępu do zamówienia dochodzi zatem poprzez ustanowienie przez zamawiających warunków niespełniających testu legalności, konieczności i proporcjonalności: wygórowanych wymagań czy abstrahujących od przedmiotu zamówienia²⁹,

27 J.E. Nowicki, *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Wiśniewski, J.E. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2023.

28 Wyrok ETS z 23 grudnia 2009 r., sygn. C-376/08, *Serrantoni Srl i Consorzio stabile edili Srl v. Comune di Milano*, pkt 3, 33, ECLI:EU:C:2009:808.

29 Wyrok KIO z 18 marca 2024 r., sygn. KIO 545/24, LEX nr 3702061.

niemożliwych do spełnienia przez część podmiotów³⁰, faworyzujących określonych wykonawców przez sposób sformułowania kryteriów lub opis przedmiotu zamówienia³¹ czy ograniczających dostęp do zamówienia wykonawcom dającym rękojmię jego należytego wykonania³². Takie działanie uznawane jest także za złamanie zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji³³, które to w doktrynie traktowane są jako operacjonalizacja konstytucyjnej zasady zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 32 Konstytucji RP)³⁴ i wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP)³⁵.

7. Wnioski

Przedstawiona w sposób ogólny analiza wybranych aspektów ograniczenia konstytucyjnej wolności gospodarczej i zakazu dyskryminacji, dokonywania rozróżnienia w życiu gospodarczym skłania do refleksji, że zasady i ich wyjątki, jakkolwiek same w sobie nie zostały przez ustawodawcę nieprawidłowo zbyt szeroko zastosowane, nie naruszają jej natury, nie zniekształcają funkcji wolności (jej istoty), zbyt szeroko – jak się zdaje – określonymi granicami stworzyły jednak taką możliwość zamawiającym. Obowiązkiem ustawodawcy jest stosować Konstytucję RP zgodnie z utrwalonymi zasadami wykładni, w szczególności przy przyjęciu jej podstawowych zasad, z czego wynika zakaz wykładni rozszerzającej wyjątków i możliwości wykładni rozszerzającej wolności i uprawnień (dokładnie w tym samym zakresie może powierzyć wykonywanie i konkretyzację tych zasad zamawiającym).

Zastosowane ograniczenia, poprzez nieostre, niedookreślone sformułowanie ich przesłanek, powodują ryzyko przekraczania granic dopuszczonych ustawą zasadniczą wyjątków i powodują, że przepisy dotyczące warunków udziału w zamówieniu publicznym w aktualnym brzmieniu można traktować jako element naruszający konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu gospodarczym i co do zasady, i z praktycznego punktu widzenia. Wyjątki jako odstępstwa od reguły, jako rzadkości kreowane przez ustawodawcę, powinny stanowić ewidentny, niewątpliwy i zauważalny na pierwszy rzut oka stan prawnej potrzeby wykreowania odmiennej od zasady normy prawnej ze względu na ochronę nie każdego interesu publicznego, ale tak ważnego, że będzie on uzasadniał w sposób jednoznaczny i dobitny konieczność jej ustanowienia.

Bezspornie każde ograniczenie prowadzenia działalności jest ingerencją w wolność gospodarczą. Ustawodawca ma ustawową kompetencję do ustanawiania takowych ograniczeń, powinien to jednak robić w sposób z jednej strony bardzo ostrożny i oszczędny, z drugiej zaś – wyraźny i jednoznaczny. Jakkolwiek zamawiający nie ma pełnej dowolności – działa w ramach prawnych kryteriów, co jest zgodne z konstytucyjnym wymogiem legalności ograniczeń, to w przedmiotowym przypadku nie sposób oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca uposażył zamawiających w generalnie zbyt duże uprawnienie do dalszego ograniczania wolności konstytucyjnej, a ci zbyt często i nieostrożnie z niego korzystają, stawiając warunki z szeroko rozumianej ostrożności, oderwani od pragmatycznego stosowania przepisów, zlekniemi możliwymi kontrolami i ich ewentualnymi negatywnymi skutkami; stawiają warunki, jakby traktowali wyjątek od konstytucyjnej zasady swobodnego wykonywania działalności gospodarczej

30 Wyrok KIO z 28 sierpnia 2024 r., sygn. KIO 2837/24, LEX nr 3816091.

31 M. Stachowiak, *Komentarz do art. 112*, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021; wyrok KIO z 2 grudnia 2024 r., sygn. KIO 51/24, LEX nr 3694101.

32 Wyrok KIO z 1 sierpnia 2019 r., sygn. KIO 1342/19, LEX nr 2735023; wyrok KIO z 14 grudnia 2012 r., sygn. KIO 2636/12.

33 A. Gawrońska-Baran, *Komentarz do art. 112*, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.

34 H. Nowicki, *Zasady udzielania zamówień w ustawie Prawo zamówień publicznych*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 104.

35 M. Stachowiak, *Komentarz do art. 16*, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych...*

i zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym jako zasadę przy zamówieniach publicznych, jakby zapominali, że wyjątki mają w konkretnie ustalonym zakresie z ważnych powodów publicznych ograniczać regułę, a nie tworzyć nową regułę, że ingerencja w tę wolność musi pozostać w odpowiedniej proporcji do wymaganej ochrony innej zakomunikowanej obywatelom i uznawanej obiektywnie za ważniejszą bądź chociażby porównywalną wartość interesu publicznego. Należy wszakże pamiętać, że niebezpieczeństwo takiego zbyt swobodnego podejścia – zbytniego zaufania ustawodawcy i korzystania z wyjątku przez zamawiających w sposób nadmiarowy czy nieprzemysłany – jest znaczące w życiu gospodarczym nie tylko co do zasady, ale także z praktycznego punktu widzenia, gdyż zbyt szeroki zakres możliwych ograniczeń w dyspozycji zamawiającego może zbliżać zamówienia do gospodarki planowej, w ramach której zasady gospodarcze kreuje państwo i jego jednostki, a nie wolny rynek. Skoro jednak problemy naruszenia konstytucyjnej wolności gospodarczej i zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym pojawiają się na etapie stosowania prawa, zapewne profesjonalizacja kadry zamawiających powinna być pierwszą próbą wyeliminowania nieprawidłowości.

Bibliografia

- Atłaska J., *Niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej podczas epidemii COVID-19*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2024, z. 1.
- Bielecki L., *Zasada wolności gospodarczej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, z. 1.
- Complak K., *Komentarz do art. 22*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Dybowski M., *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016.
- Gawrońska-Baran A., *Komentarz do art. 112*, [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.
- Jabłońska P., *Konstytucyjne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej a Covid-19*, „Biblioteka Teologii Stosowanej” 2022, nr 1.
- Majak M., *Zasada wolności gospodarczej a działalność związana z obrotem produktami leczniczymi*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.
- Mielnik M., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia na tle różnych modeli ekonomicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2023, z. 21(1).
- Nowicki H., *Zasady udzielania zamówień w ustawie Prawo zamówień publicznych*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013.
- Nowicki J.E., *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Wiśniewski, J.E. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2023.
- Pasternak Ł., *Kilka uwag o wykluczeniu wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, „Studia Administracyjne” 2016, z. 8.
- Rakoczy J., *Wykładnia in favorem libertatis jako wymóg konstytucyjny w świetle orzecznictwa*, Toruń 2006.
- Skrodzka M.J., Skrodzki K., *Źródła zasady swobody umów oraz wybrane aspekty jej granic – w świetle orzecznictwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2008, z. 3: *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. T. Mróz, S. Prutis.
- Stachowiak M., *Komentarz do art. 16*, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

- Stachowiak M., *Komentarz do art. 112*, [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Śliwak K., 3.1. *Charakterystyka i cel badania podstaw wykluczenia*, [w:] tegoż, *Zasada równego traktowania przy kwalifikacji podmiotowej w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2022.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 22*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Źródła internetowe

- Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*, https://www.oecd.org/pl/publications/lepsze-zarzadzanie-planowanie-i-dostarczanie-us-ug-w-jednostkach-samorzadu-lokalnego-w-polsce_b1c061dd-pl.html (dostęp: 25.09.2025).
- UZP, *Komentarz. Prawo zamówień publicznych*, <https://ekomentarzpzp.uzp.gov.pl/prawo-zamowien-publicznych/art-112?utm> (dostęp: 6.10.2025).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 633).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 października 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320).

Orzecznictwo

- Wyrok ETS z 23 grudnia 2009 r., sygn. C-376/08, *Serrantoni Srl i Consorzio stabile edili Scrl v. Comune di Milano*, ECLI:EU:C:2009:808.
- Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.
- Wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU 2003, nr 9/A, poz. 103.
- Wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6/A, poz. 62.
- Wyrok TK z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.
- Wyrok KIO z 14 grudnia 2012 r., sygn. KIO 2636/12, LEX nr 1254815.
- Wyrok KIO z 1 sierpnia 2019 r., sygn. KIO 1342/19, LEX nr 2735023.
- Wyrok KIO z 2 lutego 2024 r., sygn. KIO 51/24, LEX nr 3694101.
- Wyrok KIO z 18 marca 2024 r., sygn. KIO 545/24, LEX nr 3702061.
- Wyrok KIO z 28 sierpnia 2024 r., sygn. KIO 2837/24, LEX nr 3816091.

Dawid Radziszewski* 

Wolność zgromadzeń na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest omówienie instytucji służących urzeczywistnieniu wolności zgromadzeń przewidzianych w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wspomniana ustawa stanowi *lex specialis* względem unormowań ogólnych dotyczących zgromadzeń, które obejmuje zgromadzenia na terenie uczelni. W opracowaniu przeanalizowano aspekty organizacji zgromadzeń, ich przeprowadzania, rozwiązywania oraz odpowiedzialności za ich przebieg. Unormowania ustawowe odniesiono do przepisów porządkowych dotyczących zgromadzeń zawartych w statutach Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Co więcej, przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przedstawiono na tle porównawczym Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Analizie poddano również orzecznictwo dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni. W ramach wniosków końcowych przedstawiono postulaty *de lege ferenda* dotyczące unormowań ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które mają na celu pełniejsze urzeczywistnienie wolności zgromadzeń na uczelni.

Słowa kluczowe: wolność zgromadzeń, uczelnia, szkolnictwo wyższe, prawa człowieka, prawa studenta

Freedom of assembly under the Act of 20th of July 2018 – the Law on Higher Education and Science

Abstract

The purpose of this article is to discuss the institutions, which safeguard the freedom of assembly provided by the Act of 20th of July 2018 – the Law on Higher Education and Science. The aforementioned Act constitutes *lex specialis* to the general regulations concerning assemblies, which covers assemblies

* Magister prawa, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: radziszewski.d.p@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1579-9153>



© by the author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)
Received: 11.09.2025. Verified: 10.10.2025. Accepted: 31.03.2026.

on university premises. The study analyses aspects of the organisation of assemblies, their conduct, dissolution and responsibility for the actions of their participants. The regulations of the Act are discussed in the context of the rules of conduct concerning assemblies contained in the statutes of the Jagiellonian University, the University of Łódź and the University of Warsaw. Furthermore, the provisions of the Law on Higher Education and Science are presented in comparison with the Act of 24th of July 2015 – Law on Assemblies. The analysis also covers case law concerning assemblies on university premises. The final conclusions present *de lege ferenda* proposals concerning the provisions of the Law on Higher Education and Science, which aim to more fully realise the freedom of assembly at universities.

Keywords: freedom of assembly, university, higher education, human rights, student rights

1. Wprowadzenie

Wolność zgromadzeń jest szczególnie istotnym uprawnieniem jednostki, które w polskim porządku prawnym objęte jest normatywną gwarancją w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Znajduje również potwierdzenie w wielu wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego i unijnego gwarantujących przestrzeganie praw człowieka², co ma zasadnicze znaczenie z perspektywy nie tylko hierarchicznie ukształtowanego systemu źródeł prawa, ale także wykładni prawa sprzyjającej prawu międzynarodowemu i unijnemu³.

Nie wdając się w dłuższe rozważania dotyczące wspomnianych normatywnych gwarancji wolności zgromadzeń (niebędących przedmiotem tego opracowania), należy stwierdzić, że dla urzeczywistnienia tej wolności najistotniejsze są przepisy ustawowe ustanawiające tryb organizacji zgromadzenia, jego odbywania i rozwiązania oraz właściwą ścieżkę odwoławczą pozwalającą na ochronę praw jednostki. Unormowania ogólne dla zgromadzeń odbywanych na otwartej przestrzeni przewiduje Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach⁴ ciesząca się dużym zainteresowaniem badaczy prawa konstytucyjnego. Z kolei zasady organizacji zgromadzeń wewnątrz budynków normują przepisy prawa prywatnego. Stąd też wolność zgromadzeń w odniesieniu do zgromadzeń tego rodzaju doznaje ograniczeń związanych z ochroną własności i innych praw rzeczowych przewidzianą w Kodeksie cywilnym⁵, która czerpie swoje źródło z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, ogranicza ją autonomia podmiotów prawa prywatnego uprawnionych do udostępnienia pomieszczeń budynku w ramach użyczenia lub najmu. Wiąże się to z zasadą swobody umów przewidzianą w art. 353¹ k.c., w ramach której, jak wskazuje K. Czub: „strony mogą swobodnie decydować o tym, czy w ogóle wejść w relację cywilnoprawną”⁶, a tym samym nie udostępnić wnętrza budynku na cel organizacji zgromadzenia zgodnie z własną wolą. Nie zmienia to jednak faktu, że tego rodzaju zgromadzenie również jest chronione przez normatywne

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

2 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 57, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el., teza 2.

3 P. Tuleja, *Komentarz do art. 9, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 55–57.

4 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389, dalej: p.z.

5 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071), dalej: k.c.

6 K. Czub, *Komentarz do art. 353¹, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 680.

gwarancje wolności zgromadzeń, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁷ oraz organów Rady Europy⁸.

Warto zauważyć, że w polskim porządku prawnym, oprócz opisanych wyżej przepisów ogólnych dotyczących zgromadzeń, istnieje szczególny reżim prawny dotyczący organizacji zgromadzeń na terenie uczelni, ustanowiony w art. 52 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁹. Wyodrębnienie zasad organizacji zgromadzeń na terenie uczelni względem przepisów ogólnych o zgromadzeniach towarzyszy polskiemu porządkowi prawnemu od początku III Rzeczypospolitej Polskiej, czego świadectwem jest brzmienie art. 180 Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym¹⁰ oraz art. 230 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹¹. Przepisy szczególne dotyczące zgromadzeń w przestrzeni akademickiej zostały wprowadzone nie bez przyczyny – jak celnie zauważają P. Czarny i B. Naleziński oraz J. Woźnicki – stanowią bowiem potwierdzenie autonomii uczelni¹². Celem niniejszego artykułu jest omówienie tego autonomicznego reżimu organizacji zgromadzeń.

2. Definicja zgromadzenia na gruncie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Analizując brzmienie art. 52 p.sz.w.n., w oczy rzuca się brak definicji zgromadzenia. Może to świadczyć o pewnych niedomaganiach tej regulacji, choć dotychczas nie ujawniły się one w praktyce stosowania prawa. Definicję zgromadzenia na gruncie p.sz.w.n. należy rekonstruować ze zdawkowej regulacji zawartej w art. 52, ogółu norm ustawy oraz zakreślonych we wstępie norm konstytucyjnych, prawnomiędzynarodowych i unijnych. Co ważne, zastosowanie w tym zakresie definicji zgromadzenia z art. 3 ust. 1 p.z. byłoby zupełnie chybione ze względu na odmienne unormowanie miejsca odbycia zgromadzenia w p.sz.w.n. Ponadto zakres podmiotowy organizatorów zgromadzenia na terenie uczelni został w art. 52 ust. 1 p.sz.w.n. zawężony do członków wspólnoty uczelni, którymi na gruncie art. 10 ust. 1 p.sz.w.n. są pracownicy uczelni, doktoranci i studenci. Współgra to z poruszaną w doktrynie intencją ustawodawcy zmierzającą do upodmiotowienia tych grup funkcjonujących w przestrzeni akademickiej. Jednocześnie art. 52 p.sz.w.n. nie wyklucza uczestnictwa osób spoza wspólnoty uczelni¹³. Bywa ono jednak limitowane w prawie wewnętrznym uczelni w ramach przepisów porządkowych dotyczących odbywania zgromadzeń zawieranych w statutach uczelni na mocy art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n. Przykładem tego zjawiska jest brzmienie § 223 ust. 1 Statutu Uniwersytetu Jagiellońskiego, zgodnie z którym: „[w] zgromadzeniu organizowanym na terenie Uniwersytetu mogą za zgodą Rektora uczestniczyć także osoby zaproszone przez organizatora zgromadzenia”¹⁴, czy § 159 ust. 2 Statutu Uniwersytetu Warszawskiego, który stanowi, że: „[w] zgromadzeniu organizowanym

7 Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

8 Zob. postanowienie EKPC z 10 października 1979 r., *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 8191/78, D.R. 17, s. 108; wyrok ETPC z 6 maja 2003 r., *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44306/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI.

9 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm., dalej: p.sz.w.n.

10 T.j. Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 ze zm.

11 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2183.

12 P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 93; J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52, [w:] Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, s. 186.

13 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 69.

14 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 37/V/2019 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego: nr 97/XI/2019 z dnia 27 listopada 2019 r., nr 19/III/2020 z dnia 25 marca 2020 r., nr 61/VI/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r., nr 75/IX/2020 z dnia 30 września 2020 r.,

na terenie lub w budynku Uniwersytetu mogą za zgodą Rektora uczestniczyć osoby zaproszone przez organizatora spoza wspólnoty Uniwersytetu”¹⁵.

Art. 52 ust. 1 p.sz.w.n. wskazuje, że zgromadzenie podlegające zakresowi normowania tej ustawy musi się odbywać na terenie uczelni. Jednocześnie przywołany przepis przewiduje możliwość odbycia zgromadzenia zarówno na otwartej przestrzeni, jak i w lokalu uczelni. Jest to istotna różnica względem p.z., którego przepisy zgodnie z art. 3 ust. 1 dotyczą wyłącznie zgromadzeń odbywanych na otwartej przestrzeni, której rozumienie jest szeroko omawiane w doktrynie. Jak wskazują S. Gajewski i A. Jakubowski, za otwartą przestrzeń w odniesieniu do zgromadzeń publicznych należy uznać taką: „w którą wkroczenie nie napotyka zasadniczych przeszkód”¹⁶. W kontekście omawianej problematyki jeszcze cenniejsze wydają się uwagi J. Blicharz, która twierdzi, że otwartą przestrzeń charakteryzuje brak ograniczeń dotyczących dostępu do niej lub nieznaczne ograniczenia, które pozwalają na wstęp każdej osobie¹⁷ – takie zaś cechy z zasady posiadają kampusy uczelni. Niemniej większość przestrzeni akademickiej, w której odbywa się życie uczelni, stanowią wnętrza budynków, przez co szersze zakreślenie definicji zgromadzenia w przepisach p.sz.w.n., uwzględniające możliwość organizacji zgromadzenia w lokalu uczelni, ma logiczne uzasadnienie. Jak zaś wskazuje A. Jakubowski, za lokal uczelni należy uznać: „każdą wydzieloną ścianami jej przestrzeń”¹⁸.

3. Procedura organizacji zgromadzenia

Możliwość organizacji zgromadzenia na uczelni zarówno na przestrzeni otwartej, jak i w lokalu uczelni wiąże się z odmiennymi ścieżkami proceduralnymi dla organizacji tych zgromadzeń. W stosunku do zgromadzeń organizowanych na otwartej przestrzeni przynależącej do uczelni zastosowanie znajduje model notyfikacyjny przewidziany w art. 52 ust. 2 p.sz.w.n., zgodnie z którym zamiar zorganizowania zgromadzenia zgłasza się rektorowi. Notyfikacja zgromadzenia powinna się dokonać najpóźniej 24 godziny przed jego rozpoczęciem, choć art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. przewiduje możliwość przyjęcia zawiadomienia złożonego rektorowi w krótszym terminie. E. Ura odnosi tę możliwość do pojęcia zgromadzenia nagłego¹⁹. Jak zaś zauważa A. Jakubowski: „termin notyfikacji został określony znacznie bardziej elastycznie, z uwzględnieniem temporalnego charakteru demonstracji”²⁰.

Zgromadzenie nagłe na gruncie art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. należy jednak odróżnić od nieobecnej w tym akcie instytucji zgromadzenia spontanicznego, niepodlegającego zgłoszeniu na gruncie obowiązującego p.z. Brak unormowania zgromadzenia spontanicznego w p.sz.w.n. może zresztą budzić wątpliwości z perspektywy standardu strasburskiego wolności zgromadzeń, który zakłada ochronę prawną tego rodzaju zgromadzeń²¹. Co więcej, przywołane orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dało

nr 93/IX/2021 z dnia 29 września 2021 r. i nr 58/IX/2022 z dnia 28 września 2022 r., dalej: Statut UJ (Statut dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej UJ).

15 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 443 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Warszawskiego (M.U.W. z 2019 r., poz. 190), dalej: Statut UW.

16 S. Gajewski, A. Jakubowski, *Komentarz do art. 3*, [w:] tychże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 36.

17 J. Blicharz, *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 265–266.

18 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023, s. 162.

19 E. Ura, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, LEX/el., tezy 9–10.

20 A. Jakubowski, *Strajk studencki, studenckie akcje protestacyjne i zgromadzenia na terenie uczelni – ujęcie prawne*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013, s. 143.

21 Zob. wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r., *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04, Reports of Judgments and Decisions 2007-III; wyrok ETPC z 7 października 2008 r., *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, HUDOC; postanowienie

asumpt do wprowadzenia w polskim ustawodawstwie instytucji zgromadzenia spontanicznego²², przy czym kwestia ta nie została uwzględniona w art. 52 p.sz.w.n. Taki stan prawny rodzi zresztą możliwość zastosowania represji karnej wobec jednostki, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania.

Co istotne, wobec zgłoszonego zgromadzenia na terenie uczelni, które ma się odbyć na otwartej przestrzeni, możliwe jest wyłącznie następcze zakazanie zgromadzenia na podstawie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. po przyjęciu zawiadomienia organizatora. Jest to rozwiązanie zbliżone do notyfikacji zgromadzenia organizowanego na podstawie przepisów p.z.²³ Z kolei dla organizacji zgromadzenia w lokalu uczelni, zgodnie z art. 52 ust. 1 zd. 2 p.sz.w.n., konieczna jest zgoda rektora²⁴, która zależna jest od jego woli. Opiera się to na koncepcji podobnej do ogólnego unormowania organizacji zgromadzeń wewnątrz budynków związanego z udostępnianiem przestrzeni w ramach stosunków prywatnoprawnych. Niemniej w przeciwieństwie do czysto cywilnoprawnego stosunku powiązanego z organizacją zgromadzenia wewnątrz budynku, który zakłada autonomię woli podmiotu prawa prywatnego, ustawodawca nie pozostawił rektorowi pełnej gestii w zakresie udostępnienia lokalu uczelni na cel organizacji zgromadzenia. W przypadku ziszczenia się przesłanek z art. 52 ust. 3 p.sz.w.n., po stronie organu uczelni powstaje obowiązek odmowy wyrażenia zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni. Jednocześnie, jak zauważa A. Jakubowski, zgromadzenie na terenie uczelni ma pierwszeństwo przed innymi aktywnościami, w tym wykładami, których przeprowadzenie nie może być podstawą odmowy wyrażenia zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni²⁵.

Co istotne, art. 52 ust. 2 p.sz.w.n. dotyczy również terminu zawnioskowania o wyrażenie zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni wraz z zawiadomieniem o zamiarze organizacji takiego zgromadzenia²⁶. Wynosi on najpóźniej 24 godziny przed rozpoczęciem zgromadzenia, wraz z możliwością wyrażenia zgody przez rektora w krótszym terminie.

4. Przesłanki materialnoprawne zakazu zgromadzenia oraz odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni

Przesłankami zakazania zgromadzenia na otwartej przestrzeni lub odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni, które przewidziano w art. 52 ust. 3 p.sz.w.n., są niezgodność z prawem celu lub programu zgromadzenia. Przy tym jeśli pojęcie celu zgromadzenia wydaje się jasne, tak pojęcie programu zgromadzenia może wymagać wyjaśnienia. Program na gruncie przywołanych przepisów rozumiany jest jako założenia co do przebiegu zgromadzenia określane przez organizatora, które obejmują nie tylko kolejność zaplanowanych działań w ramach zgromadzenia, ale także sposób zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia, bezpieczeństwo jego uczestników oraz innych osób i mienia²⁷. Niezgodność z prawem na gruncie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. rozumiana jest z kolei nie tylko jako niezgodność z prawem powszechnie obowiązującym, ale także prawem wewnętrznym uczelni, w szczególności postanowieniami jej statutu, który zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n.

ETPC z 7 lipca 2009 r., *Sławomir Skiba przeciwko Polsce*, skarga nr 10659/03, HUDOC; wyrok ETPC z 10 lipca 2012 r., *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, HUDOC. W przywołanych orzeczeniach ETPC wprost odwołuje się do pojęcia zgromadzenia spontanicznego.

22 A. Łukaszczyk, *Zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wpływ na polską regulację prawną*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 113–114.

23 A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do art. 7*, [w:] *teżże*, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el., teza 1.

24 E. Ura, *Materiałne prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2024, s. 126.

25 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164.

26 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187.

27 Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19, LEX nr 3071624.

powinien zawierać przepisy porządkowe dotyczące odbywania zgromadzeń²⁸. Tak przyjmowane przepisy porządkowe z zasady odnoszą się do ochrony wartości, jaką jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Interesujące unormowania w tym zakresie przewiduje Statut Uniwersytetu Łódzkiego²⁹, który w § 213 ust. 2 zakazuje organizacji zgromadzeń, które mają charakter agitacji politycznej, promocji partii i organizacji politycznych. Jednocześnie zd. 2 przywołanego przepisu Statutu UŁ dopuszcza organizację debat i dyskusji z udziałem przedstawicieli większej liczby partii i organizacji politycznych. Tak ukształtowane postanowienie statutowe budzi wątpliwości nie tylko w aspekcie tego, czy mieści się ono w rozumieniu przepisów porządkowych na gruncie art. 34 ust. 1 pkt 12 p.sz.w.n.³⁰, ale także normatywnych gwarancji wolności wypowiedzi, która stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego oraz jest silnie powiązana z wolnością zgromadzeń³¹.

5. Kwestia kontrmanifestacji

Co istotne, przepisy p.sz.w.n. w przeciwieństwie do p.z. nie przewidują jasnych reguł postępowania organu uczelni w sytuacji zgłoszenia zamiaru organizacji kontrmanifestacji wobec uprzednio zgłoszonego zgromadzenia. Brak jest tym samym reguły pierwszeństwa wyznaczonej przez art. 12 ust. 1 p.z., która ma szczególne znaczenie dla rozwiązywania konfliktu interesów między organizatorami obu zgromadzeń. Może to w praktyce prowadzić do niejednoznacznych sytuacji. Z jednej strony wydaje się, że próba organizacji kontrmanifestacji na terenie uczelni w sytuacji niepodjęcia przez organizatora adekwatnych środków zabezpieczających przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym utratą pokojowego charakteru kontrmanifestacji, może prowadzić do zakazania zgromadzenia na otwartej przestrzeni lub odmowy wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni. Z drugiej zaś strony w orzecznictwie aprobatę uzyskała teza, iż przesłanką przemawiającą za zakazaniem zgromadzenia na terenie uczelni ze względu na niezgodność z prawem może być niezapewnienie przez organizatora adekwatnych środków ochrony bezpieczeństwa w sytuacji możliwości wystąpienia spontanicznej kontrmanifestacji³². Stanowisko to wydaje się wątpliwe w perspektywie zapadłego na gruncie przepisów p.z. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 12 października 2018 r. (sygn. I ACz 1145/18), zgodnie z którym: „niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia”³³. Co więcej, jak stwierdza M. Florczak-Wątor na kanwie orzecznictwa TK: „prawo do kontrdemonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji, a obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń”³⁴. Przemawia to za wprowadzeniem pewnego rodzaju reguły pierwszeństwa przy możliwym konflikcie zgromadzeń.

28 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187; E. Ura, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

29 Statut w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały Senatu Uniwersytetu Łódzkiego nr 440 z dnia 27 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Łódzkiego: nr 577 z dnia 16 września 2019 r., nr 661 z dnia 27 stycznia 2020 r., nr 729 z dnia 1 czerwca 2020 r., nr 7 z dnia 28 września 2020 r., nr 46 z dnia 14 grudnia 2020 r., nr 73 z dnia 15 marca 2021 r., nr 194 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 296 z dnia 25 kwietnia 2022 r., nr 386 z dnia 26 września 2022 r., nr 532 z dnia 23 czerwca 2023 r., nr 605 z dnia 18 grudnia 2023 r. i nr 25 z dnia 17 grudnia 2024 r., dalej: Statut UŁ. (Statut dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej UŁ).

30 Zob. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164. Autor słusznie zauważa, że prawo wewnętrzne uczelni nie może samodzielnie kreować ograniczeń dla wolności zgromadzeń.

31 Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, s. 8.

32 Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

33 LEX nr 2559817.

34 M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 214.

Co jednak wymaga podkreślenia, z konstytucyjnej gwarancji wolności zgromadzeń wynika, że zakazanie lub odmowa wydania zgody na przeprowadzenie jednego z przeciwnych sobie zgromadzeń powinny być środkiem ostatecznym, stosowanym wyłącznie w sytuacji, w której nie ma możliwości odbycia obu zgromadzeń bez istotnego ryzyka dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem organu uczelni w pierwszej kolejności powinno być zapewnienie możliwości odbycia się obu manifestacji w sposób zapewniający bezpieczeństwo wszystkim demonstrantom³⁵. Brak literalnego wyrażenia tej zasady w p.sz.w.n. w sposób zbliżony do art. 12 ust. 1 p.z. może prowadzić do wykształcenia się niekorzystnej dla organizatorów zgromadzeń praktyki administracyjnej organów uczelni, która nie będzie zmierzała do pogodzenia interesów organizatorów obu zgromadzeń i będzie dążyła do zapobiegania organizacji przeciwnych sobie manifestacji za wszelką cenę.

W kontekście konfliktu zgromadzeń warto wskazać, że p.sz.w.n. nie przewiduje analogicznej do p.z. instytucji zgromadzenia cyklicznego, która wywołuje istotne kontrowersje konstytucyjne³⁶. Stąd też jest to zagadnienie nieistniejące w przestrzeni akademickiej.

6. Aspekty proceduralne zakazu zgromadzenia oraz odmowy udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni

Z perspektywy proceduralnej należy zaznaczyć, że zakaz zgromadzenia lub odmowa wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni nie przybiera postaci decyzji administracyjnej, takiej jak ta przewidziana w przepisach p.z. Dla wydania decyzji administracyjnej negatywnie załatwiającej sprawę organizacji zgromadzenia brak jest podstawy prawnej w art. 52 p.sz.w.n.³⁷ Taki akt administracyjny należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸. Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktrynalnych wyrażanych przez T. Szewca³⁹ na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, które, analogicznie do obecnie obowiązującego p.sz.w.n., nie dawały podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Rozumowanie takie znalazło poparcie w orzecznictwie⁴⁰. Z kolei beczynność w przedmiocie wyrażenia zgody na odbycie zgromadzenia w lokalu uczelni w świetle stanowiska T. Szewca⁴¹ powinna być kwalifikowana jako skarżalna do sądu administracyjnego w świetle art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Co jednak istotne, samo istnienie ścieżki sądownoadministracyjnej w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia organu uczelni w sprawie organizacji zgromadzenia nie gwarantuje skutecznej ochrony wolności zgromadzeń na terenie uczelni – w przepisach p.sz.w.n. brak wszakże szybkiej ścieżki odwoławczej gwarantującej wydanie orzeczenia w adekwatnym terminie, analogicznej do tej znanej z art. 16 p.z. Wskazuje się zaś, że sądowa ścieżka odwoławcza od rozstrzygnięcia negatywnego w sprawie organizacji zgromadzenia powinna zapewniać możliwość organizacji zgromadzenia w uprzednio

35 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023, s. 282.

36 Zob. M. Haczekowska, *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 1/17 dla konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 69–92.

37 Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 165. Przywołany autor przedstawia odmienne stanowisko wobec tego problemu, którego autor niniejszej publikacji nie podziela.

38 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.

39 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el., teza 12.

40 Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

41 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

zaplanowanym terminie⁴². Ta dysfunkcja procedury sądowej nie uszła zresztą uwadze T. Szewca, który, odnosząc się do orzeczeń zapadających w sprawach rozstrzygnięć negatywnych w sprawie zgromadzeń na terenie uczelni, stwierdził, że: „praktyczna wartość takiego wyroku zapadającego po długim czasie będzie niewielka”⁴³.

7. Kontrola przebiegu zgromadzenia i jego rozwiązanie

Omówiwszy zagadnienia związane z zakazem organizacji zgromadzenia lub odmową wydania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni, należy pochylić się nad kontrolą przebiegu zgromadzenia przez rektora. Zgodnie z art. 52 ust. 4 p.sz.w.n. rektor jest uprawniony do delegowania na zgromadzenie swojego przedstawiciela. Rolą takiego przedstawiciela jest w szczególności monitorowanie przebiegu zgromadzenia pod kątem jego zgodności z prawem. Jak wszakże wynika z art. 52 ust. 6 p.sz.w.n., rektor lub jego przedstawiciel uprawnieni są do rozwiązania zgromadzenia, jeżeli przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa, co dotyczy nie tylko prawa powszechnie obowiązującego, ale także prawa wewnętrznego uczelni⁴⁴. Za szczególną formę naruszeń prawa na gruncie tego przepisu należy uznać naruszenia praw i wolności innych osób, w tym wolności przemieszczania się czy prawa własności, które mogą się wiązać z protestem okupacyjnym czy innego rodzaju blokadą stosowaną przez uczestników zgromadzenia⁴⁵. Co jednak istotne, naruszenia prawa uzasadniające rozwiązanie zgromadzenia nie mogą mieć charakteru pojedynczych zachowań poszczególnych demonstrantów⁴⁶.

Ponadto rozwiązanie zgromadzenia na terenie uczelni w świetle art. 52 ust. 6 p.sz.w.n. może nastąpić wyłącznie po uprzedzeniu organizatorów. Jak stwierdza J. Woźnicki: „[u]przedzenie organizatorów, o którym mowa w ust. 6, może zawierać wezwanie do zaprzestania naruszania przepisów prawa pod rygorem rozwiązania zgromadzenia, jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie”⁴⁷. Jakkolwiek przepis ten nie wymaga wystosowania tego rodzaju wezwania przez rektora lub organ uczelni, wydaje się to być godna poparcia rekomendacja zainspirowana standardami ochrony wolności zgromadzeń wyznaczonymi przez art. 20 ust. 3 p.z. Rozstrzygnięcie w sprawie rozwiązania zgromadzenia na terenie uczelni ma zaś formę aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. z analogicznych względów jak te przemawiające za taką kwalifikacją – art. 52 ust. 6 p.sz.w.n. nie wskazuje na potrzebę wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie⁴⁸. Co istotne, art. 52 p.sz.w.n. nie przewiduje przyspieszonej sądowej ścieżki odwoławczej od rozstrzygnięcia o rozwiązaniu zgromadzenia, w przeciwieństwie do art. 20 ust. 4–5 p.z. Jak już wskazano wcześniej, szybka ścieżka odwoławcza jest jednym z warunków efektywnej ochrony wolności zgromadzeń⁴⁹. O ile w tym wypadku nie służy ona możliwości organizacji zgromadzenia w uprzednio zaplanowanym terminie, wydaje się, że skarżący organizator nawet po rozwiązaniu zgromadzenia zasługuje

42 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, s. 280.

43 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 12.

44 J.M. Zieliński, *Komentarz do art. 52*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el., teza 4.

45 R. Kostrubiec, *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024, s. 318–319, 321–323.

46 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164.

47 J. Woźnicki, *Komentarz do art. 52*, s. 187.

48 Por. A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 165. Ponownie należy wskazać, że przywołany autor przedstawia odmienne stanowisko wobec tego problemu, którego autor niniejszej publikacji nie podziela.

49 M. Wiącek, *Wolność zgromadzeń*, s. 280.

na szybkie rozstrzygnięcie jego sprawy sądowej ze względu na jej znaczenie dla wolności zgromadzeń zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP.

Warto w tym miejscu zauważyć, że art. 52 p.sz.w.n. nie przewiduje wprost możliwości rozwiązania zgromadzenia przez jego organizatora na zasadach analogicznych do art. 19 ust. 6 p.z. Niekiedy jednak przepisy wewnętrzne uczelni uwzględniają taką możliwość, czego przykładem jest § 159 ust. 8 Statutu UW przewidujący możliwość dobrowolnego samorozwiązania zgromadzenia na terenie uczelni przez jego organizatorów na wniosek rektora lub jego przedstawiciela. Wniosek taki nie wyłącza wszakże uprawnienia rektora i jego przedstawiciela z art. 52 ust. 6 p.sz.w.n.

8. Odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia oraz za udział w zbiegowisku

Omawiając odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia na terenie uczelni, należy w pierwszej kolejności odnieść się do art. 52 ust. 5 p.sz.w.n., na mocy którego organizatorzy zgromadzenia odpowiadają przed organami uczelni za jego przebieg. Odpowiedzialność ta ma charakter dyscyplinarny, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot: „przed organami uczelni”. Jak jednak słusznie wskazuje T. Szewc, na gruncie zbliżonego przepisu poprzednio obowiązującej ustawy nie jest to odpowiedzialność za całościowy przebieg zgromadzenia. Autor ten stwierdza, że odpowiedzialność dyscyplinarna organizatora zgromadzenia może obejmować wyłącznie własne uchybienia w organizacji zgromadzenia, nierozwiązanie zgromadzenia pomimo wystąpienia przemawiających za tym przesłanek oraz inne własne zachowania, które doprowadziły do przebiegu zgromadzenia niezgodnego z prawem⁵⁰. Tylko taka wykładnia art. 52 ust. 5 p.sz.w.n. odpowiada podstawowym zasadom prawa represyjnego w demokratycznym państwie prawnym, w którym za podstawę wszelkiej odpowiedzialności uważa się własne zachowania osoby⁵¹, a nie zajścia wynikające z niezależnych od niej zachowań innych osób.

Warto dodać, że odpowiedzialność dyscyplinarna w związku ze zgromadzeniami na terenie uczelni może dotyczyć również innych osób, czego przykładem jest § 159 ust. 10 Statutu UW penalizujący zachowania członków wspólnoty uczelni polegające na przeszkadzaniu lub usiłowaniu przeszkadzania w zorganizowaniu zgromadzenia, zakłócaniu jego przebiegu, niepodporządkowaniu się zarządzeniom przewodniczącego zgromadzenia, rektora lub jego przedstawiciela oraz innym naruszeniom prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto J.M. Zieliński stwierdza, że organizatorzy zgromadzenia na terenie uczelni mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą w związku ze szkodami spowodowanymi przez przebieg zgromadzenia⁵², przy czym odpowiedzialność taka nie wynika bezpośrednio z art. 52 p.sz.w.n. Stąd też przypisanie odpowiedzialności za szkodę spowodowaną w takich okolicznościach powinno każdorazowo wiązać się z indywidualną oceną stanu faktycznego przeprowadzaną z perspektywy przepisów Kodeksu cywilnego oraz przepisów wewnętrznych uczelni.

Warto także wskazać, że zajścia występujące w związku ze zgromadzeniem na terenie uczelni mogą rodzić odpowiedzialność karną. W sytuacji, gdy uczestnicy zgromadzenia nie rozchodzą się pomimo jego rozwiązania, ich zachowanie może potencjalnie być uznane za nieopuszczenie zbiegowiska publicznego stanowiące wykroczenie z art. 50 Kodeksu wykroczeń⁵³ lub w bardziej skrajnym przypadku przestępstwa z art. 254 § 1 i 2 Kodeksu karnego⁵⁴. Tego rodzaju zajścia mogą uzasadniać interwencję zewnętrznych służb porządkowych na uczelni, która zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 p.sz.w.n. z zasady

50 T. Szewc, *Komentarz do art. 230*, teza 10.

51 R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 188–190.

52 J.M. Zieliński, *Komentarz do art. 52*, teza 5.

53 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).

54 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

odbywa się na wezwanie rektora. Nadzwyczajny tryb interwencji bez wezwania rektora, przewidziany w art. 50 ust. 3 pkt 2 p.sz.w.n., może być zastosowany wyłącznie w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego lub klęski żywiołowej. Pierwsza i druga z powołanych przesłanek może się wiązać z wystąpieniem nielegalnego zbiegowiska publicznego na uczelni. Niezależnie od tego interwencja służb porządkowych bez wezwania rektora, zgodnie z art. 50 ust. 4 p.sz.w.n., wymaga niezwłocznego zawiadomienia rektora o wkroczeniu na teren uczelni.

Nienotyfikowane zgromadzenie na terenie uczelni lub przeprowadzone bez zgody rektora zgromadzenie w lokalu uczelni również mogłoby być uznane za zbiegowisko w rozumieniu omawianych przepisów karnych i wykroczeniowych. W tym miejscu ujawnia się jednak ponownie potrzeba unormowania na gruncie p.sz.w.n. zgromadzenia spontanicznego – obecnie obowiązujące przepisy penalizują bowiem zachowania, które mieszczą się w rozumieniu tego rodzaju zgromadzenia wypracowanym przez ETPC.

9. Przegląd orzecznictwa dotyczącego zgromadzeń na terenie uczelni

Kończąc omówienie instytucji p.sz.w.n. służących zapewnieniu realizacji wolności zgromadzeń na uczelni, warto zauważyć, że praktyka sądowego stosowania prawa nie dostarcza wielu przykładów sytuacji, w których zakazano zgromadzenia na terenie uczelni lub odmówiono udzielenia zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w lokalu uczelni. Zgodnie z kwerendą orzeczniczą dokonaną w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych⁵⁵, w okresie obowiązywania aktualnego p.sz.w.n. zapadło tylko jedno orzeczenie w tym przedmiocie, podczas gdy na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw – zarówno ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁵⁶, jak i ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁵⁷ – nie wydano żadnych orzeczeń w tym przedmiocie.

Tym samym jedynym dotychczas wydanym orzeczeniem dotyczącym wolności zgromadzeń na uczelni jest wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19. W rozpatrywanym stanie faktycznym rektor zakazał odbycia zgromadzenia na terenie uczelni, motywując to sprzecznością z prawem programu zgromadzenia – a zatem przesłanką przewidzianą w art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. Sprzeczność ta miała polegać na niezrealizowaniu przez organizatora nałożonego w przepisach prawa wewnętrznego uczelni obowiązku podjęcia adekwatnych kroków w celu zapewnienia utrzymania ładu i porządku podczas zgromadzenia. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa zidentyfikowanym przez organ uczelni była możliwa destabilizacja zgromadzenia i utrata przez nie pokojowego charakteru wskutek uczestnictwa agresywnie nastawionych osób spoza wspólnoty uczelni oraz ewentualna spontaniczna kontrmanifestacja. WSA w Warszawie uznał powyższe okoliczności za uzasadniające wydanie przez rektora rozstrzygnięcia o zakazie zgromadzenia⁵⁸.

Orzeczenie to zakłada, że na gruncie art. 52 ust. 3 p.sz.w.n. przesłanka niezgodności z prawem zgromadzenia dotyczy również prawa wewnętrznego uczelni, które może nakładać na organizatora zgromadzenia szerokie obowiązki związane z identyfikacją możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczeniem przed nimi. Stanowisko to spotkało się ze zdecydowaną krytyką A. Jakubowskiego⁵⁹. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż wyrok ten podkreśla, że dopuszczalność odbycia zgromadzenia na terenie uczelni wiąże się z konstytucyjnym wymogiem pokojowego charakteru

55 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 28.08.2025). Kwerenda orzecznicza została przeprowadzona w dniu dostępu z wykorzystaniem funkcji wyszukiwarki orzeczeń.

56 W ramach kwerendy orzeczniczej zbadano każdy z istniejących tekstów jednolitych ustawy.

57 W ramach kwerendy orzeczniczej zbadano każdy z istniejących tekstów jednolitych ustawy.

58 Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

59 A. Jakubowski, *Komentarz do art. 52*, s. 164. Krytyka orzeczenia dokonana przez przywołanego autora dotyczy również podstawy prawnej rozstrzygnięcia, która w jego ocenie została wyłączenie domniemana przez WSA w Warszawie.

zgromadzenia, na organizatorze spoczywa zaś obowiązek dbałości o jego utrzymanie. Jak jednak wskazano wcześniej, oparcie przez rektora rozstrzygnięcia w sprawie zgromadzenia na okoliczności braku zabezpieczeń przed możliwą spontaniczną kontrmanifestacją zdaje się przeczyć słusznej tezie postanowienia SA w Lublinie z 12 października 2018 r. (sygn. I ACz 1145/18), zgodnie z którą: „niedopuszczalne jest uzależnienie możliwości realizacji wolności zgromadzeń od reakcji przeciwników zgromadzenia”. Tym większe wątpliwości budzi aprobatą WSA w Warszawie dla takiego stanowiska organu uczelni. Pokazuje to także, że sądy administracyjne, rozpatrując sprawy dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni, powinny w większym stopniu opierać się na dorobku sądów powszechnych związanym ze stosowaniem przepisów p.z.

Na marginesie warto zauważyć, że tempo postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie nie napawa optymizmem. Przedmiotem sprawy było wszak rozstrzygnięcie organu uczelni wydane w maju 2019 r., a wyrok zapadł w lipcu 2020 r.⁶⁰ Nie powinno to dziwić ze względu na zasygnalizowany już wcześniej brak szczególnej regulacji terminów rozstrzygania spraw dotyczących zgromadzeń na terenie uczelni analogicznej do tej obecnej w p.z. Sprawa była procedowana zgodnie z przepisami ogólnymi. Nie zmienia to jednak faktu, że w chwili wydania wyroku jego znaczenie dla organizatora zgromadzenia mogło być co najwyżej symboliczne, a to budzi wątpliwości z perspektywy ochrony sądowej wolności zgromadzeń.

10. Wnioski końcowe

Nakreślone powyżej przepisy dotyczące zgromadzeń na terenie uczelni wskazują na istotne różnice w zakresie organizacji, przeprowadzania i rozwiązywania zgromadzeń na terenie uczelni w stosunku do ogólnej regulacji zgromadzeń. Chociaż różnice te w znacznym stopniu wynikają ze specyfiki uczelni oraz jej autonomii, to obowiązujące unormowania wykazują istotne problemy systemowe.

Po pierwsze, należy wskazać, że organizator zgromadzenia na terenie uczelni nie posiada efektywnej ochrony prawnej w ramach szybkiej sądowej ścieżki odwoławczej. Na gruncie obowiązujących przepisów p.sz.w.n. nie jest praktycznie możliwe uzyskanie wyroku sądu administracyjnego w przedmiocie negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie zgromadzenia na uczelni w czasie pozwalającym na jego organizację w uprzednio zaplanowanym terminie. Powyższe wynika z kilku czynników. W pierwszej kolejności 24-godzinny termin notyfikacji zgromadzenia na terenie uczelni lub wystąpienia o wyrażenie zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni czyni niemożliwym uzyskanie rozstrzygnięcia sądu przed planowanym zgromadzeniem, jeżeli organizator zwrócił się do rektora w ostatnim możliwym momencie. Na gruncie p.z. termin notyfikacji zgromadzenia stosownie do art. 7 ust. 1 p.z. wynosi od 30 do 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Tak ustalony termin w połączeniu z ustanowionym w art. 16 ust. 3 i 7 p.z. nakazem rozstrzygania przez sądy powszechne I i II instancji spraw dotyczących decyzji o zakazie zgromadzenia w czasie 24 godzin od wpływu sprawy pozwala na efektywną ochronę proceduralną wolności zgromadzeń. Z kolei sądy administracyjne w zakresie rozpatrywania spraw dotyczących negatywnych rozstrzygnięć rektora w przedmiocie organizacji zgromadzeń na terenie uczelni nie są związane przyspieszonym terminem rozstrzygnięcia, przez co sprawy tego rodzaju są rozpatrywane w zwykłym trybie. Wskutek tego jedyny dotychczas wydany wyrok w tym przedmiocie zapadł 14 miesięcy od wydania kwestionowanego rozstrzygnięcia rektora. Taki stan rzeczy prowadzi do nikłego, symbolicznego wręcz znaczenia orzeczenia sądowego oraz czyni sądową ochronę wolności zgromadzeń na terenie uczelni iluzoryczną. Zasadny więc jest postulat zapewnienia szybkiej sądowej ścieżki odwoławczej wobec negatywnych rozstrzygnięć rektora w sprawie zgromadzenia na terenie uczelni.

60 Zob. sentencję i uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19.

Po drugie, trzeba zauważyć, że o ile na gruncie p.z. negatywne rozstrzygnięcie w sprawie zgromadzenia zapada w formie decyzji, w odniesieniu do zgromadzeń na terenie uczelni ma to miejsce w formie aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Taki stan rzeczy również świadczy o słabszej ochronie prawnej zgromadzeń na terenie uczelni, która niewątpliwie byłaby mocniejsza, gdyby unormowania p.sz.w.n. także wymagały formy decyzji administracyjnej.

Ponadto przepisy p.sz.w.n. nie regulują kompleksowo zagadnienia kontrmanifestacji, co może prowadzić do wykształcenia się negatywnej praktyki administracyjnej organów uczelni sprzecznej z konstytucyjnym standardem wolności zgromadzeń. W przepisach p.sz.w.n. brak jest również regulacji dotyczących zgromadzenia spontanicznego, co może rodzić istotne pytania na temat prawa do odbycia takiego zgromadzenia na terenie uczelni. Jakkolwiek możliwość notyfikowania zgromadzenia w krótszym terminie w przypadkach uzasadnionych nagłością sprawy wynikająca z art. 52 ust. 2 zd. 2 p.sz.w.n. jest znacznym udogodnieniem, to jednak rozwiązuje ona problem tylko częściowo. Życie społeczne zna przypadki, w których zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie jest racjonalne ze względu na niespodziewany charakter danego zdarzenia, co stanowi *ratio legis* funkcjonowania instytucji zgromadzenia spontanicznego w p.z. Unormowanie zagadnienia kontrmanifestacji oraz zgromadzenia spontanicznego jest więc kolejnym zasadnym kierunkiem zmian ustawodawczych.

Postulowane rozwiązania odwołują się w znacznym stopniu do sprawdzonych i funkcjonujących instytucji p.z., które pozwalają na efektywniejsze urzeczywistnianie zagwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP wolności zgromadzeń niż te przewidziane w p.sz.w.n. Zauważalna jest również potrzeba silniejszego oparcia praktyki administracyjnej organów uczelni oraz orzecznictwa dotyczącego zgromadzeń na terenie uczelni na istniejącym już dorobku orzecznictwa dotyczącym zgromadzeń podlegających regulacji p.z., który skutecznie podtrzymuje konstytucyjną wolność zgromadzeń. Taki kierunek zmian w prawie oraz praktyce stosowania prawa niewątpliwie przyczyniłby się do poprawy położenia prawnego organizatora zgromadzenia na terenie uczelni oraz jego uczestnika.

Bibliografia

- Blicharz J., *Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
- Czub K., *Komentarz do art. 353^l*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gajewski S., Jakubowski A. [w:] tychże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Haczkowska M., *Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 1/17 dla konstytucyjnej wolności zgromadzeń*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Jakubowski A., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023.
- Jakubowski A., *Strajk studencki, studenckie akcje protestacyjne i zgromadzenia na terenie uczelni – ujęcie prawne*, [w:] *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, red. J. Pakuła, Toruń 2013.
- Kostrubiec R., *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024.

- Łukaszczuk A., *Zgromadzenia spontaniczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wpływ na polską regulację prawną*, [w:] *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Rzetecka-Gil A., *Komentarz do art. 7*, [w:] tejże, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 57*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.
- Szewc T., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, P. Stec, LEX/el.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Ura E., *Komentarz do art. 230*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, LEX/el.
- Ura E., *Materialne prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2024.
- Wiącek M., *Wolność zgromadzeń*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023.
- Woźnicki J., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.
- Zieliński J.M., *Komentarz do art. 52*, [w:] H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734).
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2183).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.).
- Statut Uniwersytetu Jagiellońskiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 37/V/2019 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 29 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego: nr 97/XI/2019 z dnia 27 listopada 2019 r., nr 19/III/2020 z dnia 25 marca 2020 r., nr 61/VI/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r., nr 75/IX/2020 z dnia 30 września 2020 r., nr 93/IX/2021 z dnia 29 września 2021 r. i nr 58/IX/2022 z dnia 28 września 2022 r.
- Statut Uniwersytetu Łódzkiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały Senatu Uniwersytetu Łódzkiego nr 440 z dnia 27 maja 2019 r. ze zm. wprowadzonymi uchwałami Senatu Uniwersytetu Łódzkiego: nr 577 z dnia 16 września 2019 r., nr 661 z dnia 27 stycznia 2020 r., nr 729 z dnia 1 czerwca 2020 r., nr 7 z dnia 28 września 2020 r., nr 46 z dnia 14 grudnia 2020 r., nr 73 z dnia 15 marca 2021 r., nr 194 z dnia 18 czerwca 2021 r., nr 296 z dnia 25 kwietnia 2022 r., nr 386 z dnia 26 września 2022 r., nr 532 z dnia 23 czerwca 2023 r., nr 605 z dnia 18 grudnia 2023 r. i nr 25 z dnia 17 grudnia 2024 r.
- Statut Uniwersytetu Warszawskiego w brzmieniu ustalonym załącznikiem do uchwały nr 443 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Uniwersytetu Warszawskiego (M.U.W. z 2019 r., poz. 190).

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z 6 maja 2003 r., *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44306/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI.

Wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r., *Bukta i inni przeciwko Węgrom*, skarga nr 25691/04, Reports of Judgments and Decisions 2007-III.

Wyrok ETPC z 7 października 2008 r., *Éva Molnár przeciwko Węgrom*, skarga nr 10346/05, HUDOC.

Wyrok ETPC z 10 lipca 2012 r., *Berladir i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 34202/06, HUDOC.

Postanowienie EKPC z 10 października 1979 r., *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 8191/78, D.R. 17, s. 108.

Postanowienie ETPC z 7 lipca 2009 r., *Sławomir Skiba przeciwko Polsce*, skarga nr 10659/03, HUDOC.

Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

Wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2311/19, LEX nr 3071624.

Postanowienie SA w Lublinie z 12 października 2018 r., sygn. I ACz 1145/18, LEX nr 2559817.