

# PROKURATURA I PRAWO



**7** Prokuratura Krajowa  
LIPIEC 2025      wydanie online

# **PROKURATURA I PRAWO**



**NUMER 7**

**PROKURATURA KRAJOWA**

**lipiec 2025**

## **RADA PROGRAMOWA**

Przewodniczący: Dariusz KORNELUK

Członkowie: Janina BŁACHUT, Katarzyna DUDKA, Lech GARDOCKI, Elżbieta HRYNIEWICZ-LACH, Wojciech JASIŃSKI, Krisztina KARSAI, Piotr KŁADOCZNY, Grzegorz KUCA, Daniele NEGRI, Celina NOWAK, Christoph-Eric MECKE, Hanna PALUSZKIEWICZ, Marek SAFJAN, Dobrosława SZUMIŁO-KULCZYCKA, Tadeusz TOMASZEWSKI, Włodzimierz WRÓBEL, Mirosław WYRZYKOWSKI, Jarosław ZAGRODNIK

## **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Przewodnicząca: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Członkowie: Jerzy DUŻY, Anna JASKUŁA, Krzysztof KARSZNICKI, Bogusław MICHALSKI, Michał MISTYGACZ, Alfred STASZAK

## **REDAKCJA**

Redaktor Naczelny: Małgorzata SZEROCZYŃSKA

Zastępcy Redaktora Naczelnego: Krzysztof KARSZNICKI, Anna JASKUŁA

Sekretarz Redakcji: Marta CIEŚLIK

**Redakcja merytoryczna:** Katarzyna KOŁODZIEJ

**Redakcja i korekta językowa:** wizjonerzytekstu.pl Halina SADULAK

**Okladka:** Grzegorz KUCA

### **Skład i druk:**

Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia Sandomierz sp. z o.o.  
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 6A  
tel. 15 649 97 00  
e-mail: marketing@wds.com.pl, www.wds.pl

### **WYDAWCA:**

PROKURATURA KRAJOWA  
02-676 Warszawa, ul. Postępu 3  
Tel. 22 12 51 666  
e-mail: redakcja.pk@prokuratura.gov.pl

nakład 200 egz.

ISSN 1233-2577  
Wersja online: ISSN 2957-1065

---

Wersją referencyjną czasopisma jest wersja papierowa

# **Spis treści**

## *Table of contents*

Wykaz skrótów .....5

### Artykuły/Articles

Aleksandra Malinowska-Bizon

**Nowa definicja zgwałcenia.  
Rewolucja czy rewitalizacja pojęcia? ..... 11**

*New Definition of Rape.  
Revolution or Revitalisation of the Concept? .....38*

Werner Hinz

Monika Pierzchlewicz

**„Bezwzględne” dożywocie w znowelizowanym polskim  
prawie karnym z uwzględnieniem niemieckiego  
prawa karnego. Część 1 .....40**

*“Absolute” Life Imprisonment in the Polish Amended Criminal  
Law in Consideration of the German Criminal Law. Part 1 .....62*

Jan Kluza

**Wątpliwości dotyczące przypadku pojazdu  
mechanicznego za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k.  
popołnione pod wpływem środka odurzającego  
oraz za przestępstwo z art. 178a § 4 k.k. ....63**

*Doubts on the Forfeiture of a Motor Vehicle for an Offense  
under the Article 178a § 1 of the Polish Penal Code Committed  
under the Influence of a Narcotic Substance and in the Case  
of an Offense under the Article 178a § 4 of the Polish Penal Code..... 80*

Patryk Theuss

**Anonimizacja danych pokrzywdzonych oraz świadków  
w procedurze karnej – uwagi *de lege lata* i wnioski  
*de lege ferenda* .....81**

<i>Anonymization of Victims' and Witnesses' Data in the Criminal Procedure – Comments de lege lata and Conclusions de lege ferenda</i> .....	92
Marcin Borodziuk	
<b>Doręczenie komornicze w praktyce sądowej po zmianach dokonanych ustawą z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw</b> .....	94
<i>Bailiff Service in Court Practice after the Changes Made by the Act of 9 March 2023 amending the Act – Code of Civil Procedure and some Other Acts</i> .....	112
Piotr Poniatowski	
<b>Narażenie na hałas drogowy w miejscu zamieszkania a prawa człowieka w świetle orzecznictwa ETPCz</b> .....	113
<i>Traffic Noise Exposure at Residence and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights</i> .....	131
Glosa/Gloss	
Daniel Knaga	
<b>Glosa do wyroku SN z 27.03.2024 r., IV KK 478/23, – znamię „znacznej ilości” narkotyków</b> .....	132
<i>Commentary on the Judgment of the Supreme Court of March 27, 2024, IV KK 478/23 – the Characteristic of “a Significant Amount” of Drugs</i> .....	141
Materiały szkoleniowe/Training materials	
Krystian Wasilewski	
<b>Prokurator jako podmiot kształtujący sferę wewnętrzną administracji publicznej</b> .....	142
<i>The Prosecutor as an Entity Determining the Internal Sphere of Public Administration</i> .....	168
Informacje dla Auterek i Autorów .....	170

# WYKAZ SKRÓTÓW

## 1. Źródła prawa

- EKPCz** Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c.** ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.)
- k.p.c.** ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
- k.k.** ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 383)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572)
- k.p.c.** ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.)
- k.p.k.** ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. Z 2025 r., poz. 46 ze zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.r.d.** ustawa z 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 1251 ze zm.)
- pr. o prok.** ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
- pr.u.s.p.** ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)

<b>reg.prok.</b>	rozporządzenie MS z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 753)
<b>u.k.p.</b>	ustawa z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 1210 ze zm.)

## 2. Organy i instytucje

<b>BVerfG</b>	<i>Bundesverfassungsgericht</i> , niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
<b>CEIDG</b>	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
<b>ETPCz</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>GREVIO</b>	Grupa Ekspertów Rady Europy ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej
<b>KSSiP</b>	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
<b>KUL</b>	Katolicki Uniwersytet Lubelski
<b>MS</b>	Minister Sprawiedliwości
<b>MZ</b>	Minister Zdrowia
<b>NFZ</b>	Narodowy Fundusz Zdrowia
<b>NIK</b>	Najwyższa Izba Kontroli
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>ONZ</b>	Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>PAN</b>	Polska Akademia Nauk
<b>PUP</b>	Państwowy Urząd Pracy
<b>PWN</b>	Państwowe Wydawnictwo Naukowe
<b>RPO</b>	Rzecznik Praw Obywatelskich
<b>SA</b>	Sąd Apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SO</b>	Sąd Okręgowy
<b>SR</b>	Sąd Rejonowy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny

<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UW</b>	Uniwersytet Warszawski
<b>WE</b>	Wspólnoty Europejskie
<b>WHO</b>	Światowa Organizacja Zdrowia (ang. World Health Organization)
<b>WPiA</b>	Wydział Prawa i Administracji
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Apelacyjny
<b>UAM</b>	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<b>UMCS</b>	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
<b>ZUS</b>	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

### **3. Publikatory i czasopisma**

<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń i Sądów Administracyjnych
<b>CzPKiNP</b>	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
<b>Dz.Urz.</b>	Dziennik Urzędowy
<b>Dz.U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>MoP</b>	Monitor Prawniczy
<b>OSA</b>	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
<b>OSN</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
<b>OSNwSK</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
<b>OSNK</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>Pal.</b>	Palestra
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PPK</b>	Przegląd Prawa Konstytucyjnego
<b>PPP</b>	Przegląd Prawa Publicznego
<b>Prok. i Pr.</b>	Prokuratura i Prawo
<b>PS</b>	Przegląd Sądowy



<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>Wok.</b>	Wokanda
<b>WPP</b>	Wojskowy Przegląd Prawniczy

#### 4. Inne skróty

<b>ang.</b>	angielski
<b>art.</b>	artykuł
<b>BDSM</b>	<i>Bondage, Discipline/Dominance, Sadism/Submission, Masochism</i>
<b>cz.</b>	część
<b>dot.</b>	dotyczy
<b>dr</b>	doktor
<b>etc.</b>	<i>et cetera</i> (i tak dalej)
<b>GG</b>	<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i> , Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec
<b>GVG</b>	<i>Gerichtsverfassungsgesetz</i> , niemiecka ustawa o ustroju sądów powszechnych
<b>hab.</b>	habilitowany
<b>ibidem</b>	dzieło cytowane na tej samej stronie (tamże)
<b>in fine</b>	na końcu
<b>itd.</b>	i tak dalej
<b>itp.</b>	i tym podobne
<b>lit.</b>	litera
<b>j.w.</b>	jak wyżej
<b>LGBT</b>	<i>Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual</i>
<b>m.in.</b>	między innymi
<b>nast.</b>	następny/a/e
<b>nb.</b>	numer brzegowy
<b>ng/ml</b>	nanogram/mililitr
<b>NGO</b>	organizacja pozarządowa (ang. <i>non-governmental organization</i> )
<b>niepubl.</b>	niepublikowane

## Wykaz skrótów

---

<b>np.</b>	na przykład
<b>nr</b>	numer
<b>ok.</b>	około
<b>op.cit.</b>	<i>opus citatum</i> (dzieło cytowane)
<b>ost.</b>	ostatni/a/e
<b>pkt</b>	punkt
<b>por.</b>	porównaj
<b>post.</b>	postanowienie
<b>poz.</b>	pozycja
<b>prof.</b>	profesor
<b>Projekt DRUID</b>	ogólnoeuropejski projekt badawczy dotyczący wpływu alkoholu, narkotyków i lekarstw na funkcjonowanie kierowcy w ruchu drogowym (ang. <i>Driving under the influence of drugs, alcohol and medicine</i> ).
<b>przyp.</b>	przypis
<b>r.</b>	rok
<b>red.</b>	redakcja
<b>rozdz.</b>	rozdział/y
<b>s.</b>	strona/y
<b>StGB</b>	<i>Strafgesetzbuch</i> , niemiecki kodeks karny
<b>StPO</b>	<i>Strafprozessordnung</i> , niemiecki kodeks postępowania karnego
<b>sygn.</b>	sygnatura
<b>t.</b>	tom
<b>tekst jedn.</b>	tekst jednolity
<b>THC</b>	Tetrahydrokannabinol – organiczny związek chemiczny z grupy kannabinoidów, izomer kannabidiolu i główna substancja psychoaktywna zawarta w konopiach
<b>tj.</b>	to jest
<b>tzw.</b>	tak zwany/a/e
<b>tyś.</b>	tysiąc/e
<b>uchw.</b>	uchwała

## Wykaz skrótów

---

<b>ust.</b>	ustęp
<b>uw.</b>	uwaga/i
<b>wyr.</b>	wyrok
<b>w zb.</b>	w zbiegu
<b>w zw.</b>	w związku
<b>Zb. Orz.</b>	zbiór orzeczeń
<b>zd.</b>	zdanie
<b>ze zm.</b>	ze zmianami
<b>zł</b>	złoty
<b>zob.</b>	zobacz

# ARTYKUŁY

Aleksandra Malinowska-Bizon<sup>1</sup>

## Nowa definicja zgwałcenia. Rewolucja czy rewitalizacja pojęcia?

**Streszczenie:** Nowa treść art. 197 k.k., redefiniującego przestępstwo zgwałcenia, miała w sposób dostateczny chronić ofiary przemocy seksualnej i dostosować prawo polskie do standardów konwencyjnych i orzeczeń ETPCz. Niestety, zmiana normatywna, która weszła w życie 13.02.2025 r., jest czysto iluzoryczna i zamiast przesunięcia akcentu w przepisie ze znamion przemocy na dobrowolną i świadomą zgodę, przeredagowuje tylko jego treść, dołączając wyrażenie o braku zgody do utrwalonych od setek lat sposobów działania sprawcy, pozostawiając tym samym, jako dobro chronione prawnie wolność, nie zaś autonomię seksualną.

**Słowa kluczowe:** redefinicja, autonomia seksualna, zgwałcenie, zgoda

### Wprowadzenie.

W dniu 28.06.2024 r. Sejm RP przegłosował nowelizację k.k. oraz niektórych innych ustaw w przedmiocie zmiany definicji zgwałcenia z art. 197 k.k. i art. 198 k.k.

W ostatecznym kształcie<sup>2</sup> art. 197 § 1 k.k. brzmi:

<sup>1</sup> Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

<sup>2</sup> Ustawa z 28.06.2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw (Dz.U. poz. 1228).

„Kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub w inny sposób mimo braku jej zgody, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15”.

Do przepisu tego dodano § 1a w brzmieniu:

„Tej samej karze podlega, kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego, wykorzystując brak możliwości rozpoznania przez nią znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem”.

Art. 197 § 2 k.k. po nowelizacji brzmi następująco:

„Jeżeli sprawca w sposób określony w § 1 lub 1a doprowadza inną osobę do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

Zmieniono również treść art. 198 k.k.:

„Kto wykorzystując bezradność innej osoby lub wynikające z upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych znaczne ograniczenie zdolności do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, doprowadza ją do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej lub do wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

W dniu 9.08.2024 r. ustawę podpisał prezydent RP, zaś zgodnie z art. 5 przedmiotowej ustawy, po upływie 6 miesięcy, tj. 13.02.2025 r., zmiana ta weszła w życie.

Co zmiana ta przyniesie? Czy będzie to rzeczywiste zwiększenie ochrony prawnej pokrzywdzonych przestępstwem zgwałcenia czy tylko pozorne wskazanie organom ścigania i wymiarowi sprawiedliwości kierunku interpretacji dotychczasowych znamion? Niniejsze rozważania mają na celu przybliżenie zaproponowanych zmian, jak i zasygnalizowanie niebezpiecznych interpretacji nowelizacji, skutkujących brakiem poprawy sytuacji pokrzywdzonego przestępstwem zgwałcenia.

## **Proces legislacyjny**

W dniu 14.02.2024 r. grupa 20 posłanek złożyła na ręce Marszałka Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy – k.k. w zakresie brzmienia tytułu Rozdziału XX k.k. i przepisów art. 197-199 k.k. (druk sejmowy

nr 209<sup>3</sup>). Zaproponowana zmiana została szczegółowo omówiona w miesięczniku Prok. i Pr. nr 9 z 2024 r.<sup>4</sup>. Tenże projekt skierowano 20.02.2024 r. do I czytania na posiedzenie Sejmu, zaś 7.03. 2024 r., po I czytaniu, został on przekazany na posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacyjnych<sup>5</sup>. Odbyły się trzy posiedzenia Komisji – w dniach: 21.03.2024 r., 9.04.2024 r. i 11.06.2024 r. Tak w trakcie posiedzeń, jak i w sporządzonych na potrzeby postępowania legislacyjnego opiniach prawnych, eksperci różnych środowisk – m.in. prof. dr hab. Magdalena Budyn-Kulik, dr hab. Mikołaj Małecki, dr hab. Monika Płatek prof. UW, Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, SN, Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, RPO i Rzecznik Praw Dziecka – wskazywali wiele uwag krytycznych co do przedstawionych rozwiązań, jednocześnie w większości wskazując, iż co do *meritum*, zmiana jest niezbędna.

Najbardziej krytycznie do projektu podeszli RPO i prof. dr hab. Magdalena Budyn-Kulik<sup>6</sup>, według opinii której propozycja zmiany definicji zgwałcenia może budzić zastrzeżenia z perspektywy zgodności z Konstytucją RP, gdyż znamię udzielania wcześniejszej zgody jest niejednoznaczne podmiotowo (kto może takiej zgody udzielić), co sprawia, że zakres kryminalizacji jest niedostatecznie określony. Tym samym przepis nie spełnia wymogu *nullum crimen sine lege certa (i scripta)*. Ponadto, zdaniem M. Budyn-Kulik, propozycja ma charakter fragmentaryczny, nie uwzględnia perspektywy systemowej, i proponowane zmiany nie mają uzasadnienia merytorycznego, a jedynie kryminalno-polityczne. Zwróciła też uwagę, że proponowane zmiany w zakresie kar prowadziłyby do powstania sprzeczności wewnątrzsystemowych. W konsekwencji uznała, że obowiązujący sposób ujęcia znamion zgwałcenia nie wymaga zmian.

---

<sup>3</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209.

<sup>4</sup> Zob. A. Malinowska-Bizon, *Poselski projekt zmiany definicji zgwałcenia. Odpowiedź na uregulowania międzynarodowe i oczekiwania społeczne czy wylewanie dziecka z kąpielą. Uwagi krytyczne*. Prok. i Pr. 2024, nr 9, s. 5-27.

<sup>5</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 1-2 opinii.

Według opinii RPO „wprowadzenie proponowanych w druku sejmowym nr 209 zmian legislacyjnych do art. 197 § 1 k.k., art. 198 k.k. i art. 199 § 1 k.k. nie jest konieczne dla wdrożenia do polskiego prawa regulacji międzynarodowych, w szczególności zawartych w Konwencji stambulskiej. Regulacje międzynarodowe nakazują osiągnięcie pewnego efektu normatywnego, polegającego na tym, aby autonomia seksualna była objęta adekwatną ochroną prawnokarną<sup>7</sup> (...), a analiza poglądów wyrażonych na tle przepisów k.k. w polskiej nauce prawa i orzecznictwie pozwala na postawienie wniosku, że poziom tej ochrony jest w aktualnym stanie prawnym wystarczający i odpowiada standardowi międzynarodowemu, w szczególności wynikającemu z Konwencji stambulskiej (...). W opiniach prawnych dotyczących problematyki implementacji Konwencji stambulskiej wskazuje się, że wyrażony w art. 45 Konwencji obowiązek podjęcia „środków koniecznych” oznacza, że Konwencja pozostawia państwom stronom daleko idącą swobodę co do wyboru ostatecznego kształtu, jaki w prawie krajowym przybierze przepis realizujący konwencyjny standard. W szczególności nie musi być on wyrażony ani tymi samymi słowami, których używa Konwencja w art. 36, ani też skonstruowany od strony techniczno-prawnej w formie jednego, odrębnego przepisu. Istotne jest osiągnięcie celu wskazanego w treści przepisu art. 36 ust. 1 Konwencji”<sup>8</sup>.

W świetle więc modelowych rozwiązań rekomendowanych przez ONZ<sup>9</sup> oraz zważywszy na treść art. 36 Konwencji stambulskiej, zdaniem RPO za wątpliwe należy uznać zarzuty GREVIO sformułowane w pkt 215, pkt 216, pkt 217, pkt 218 oraz pkt 220<sup>10</sup>, a wskazujące na konieczność dokonania przez Polskę zmian legislacyjnych w obrębie rozdziału XXV k.k.

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 38 opinii.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 24 opinii.

<sup>9</sup> D. Simonović, *A framework for legislation on rape (model rape law): Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, ONZ, 2021, s. 7-8,

<https://digitallibrary.un.org/record/3929055?v=pdf> (dostęp: 31.03.2025 r.).

<sup>10</sup> GREVIO, *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemyocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa*. 2021. [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT\\_GREVIO\\_PL.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT_GREVIO_PL.pdf), pkt 215, 216, 217, 218 i pkt 220 (dostęp: 31.03.2025 r.).

Podsumowując, RPO w pełni podzielił opinię W. Zalewskiego zawartą w komentarzu do art. 36 Konwencji, że „wymóg konwencyjny jest w pełni spełniony w polskim prawie karnym”<sup>11</sup>, a ewentualne zmiany kodeksowe należy postrzegać jako działania z obszaru polityki karnej.

Zdaniem dr. hab. M. Małeckiego<sup>12</sup>, całkowite rezygnowanie ze znamion przemocy, groźby i podstępu nie wydaje się postulatem uzasadnionym, zaś ich obecność w tekście ustawy dałaby się pogodzić z celami przyświecającymi projektodawcom. „Mimo odmiennego wyakcentowania punktów odniesienia na gruncie obowiązującego i projektowanego przepisu, nie zmienia się istota rzeczy: brak zgody jest warunkiem bezprawności czynu (norma sankcjonowana), zaś znamiona przedmiotowe czynu zabronionego adresowane do organu władzy publicznej wskazują jedynie na to, w jaki sposób może być on ustalany w procesie karnym (norma sankcjonująca) (...). Oznacza to, że konstrukcja przepisu operującego ogólnym określeniem braku świadomej i dobrowolnej zgody na czynność seksualną (jak przewiduje projekt) da się pogodzić z uszczegółowieniem odwołujących się do uchwytnych przejawów postępowania sprawcy, który swoim zachowaniem godzi w dobro prawne, jak to eksponuje aktualnie obowiązujący art. 197 § 1 k.k., wspominając przemoc, groźbę i podstęp”<sup>13</sup>. Znamiona te nadal będą świadczyć o braku wyrażenia świadomej i dobrowolnej zgody przez pokrzywdzonego, choć nie będą jej warunkować. W każdym przypadku niezbędne będzie wykazanie braku zgody danej osoby na kontakt seksualny. Zauważył również, że „określenia wskazujące na wymóg świadomości, dobrowolności i uprzedniości wyrażenia zgody jawią się jako redundantne (nadmiarowe), gdyż możliwe są do odtworzenia w drodze wykładni samego znamienia zgody”<sup>14</sup>.

Nadto zdaniem M. Małeckiego, zmiana znamion definicji zgwałcenia z art. 197 k.k. jest połowiczna, gdyż może sugerować, że wyłącz-

---

<sup>11</sup> W Zalewski, *Komentarz do art. 36* [w:] E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, Warszawa 2016, Lex.el, nb 6.

<sup>12</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209, s. 11-12 opinii.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 11-12.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 17 opinii.



nie w sytuacji określonej w art. 197 k.k. zachodzi zgwałcenie w oparciu o koncepcję „Tak znaczy Tak”, zaś przypadki określone w art. 198 k.k. i art. 199 k.k. nawiązują do innej konstrukcji teoretycznej, podczas gdy faktyczną intencją projektodawcy było scalenie wszystkich omawianych przypadków i stworzenie jednego wielowymiarowego typu czynu zabronionego pod groźbą kary, zróżnicowanego pod względem sposobu godzenia sprawcy w autonomię seksualną człowieka.

SN z kolei zwrócił uwagę na nieprzemyślaną propozycję nowelizacji art. 198 k.k. i art. 199 k.k. Uznał, że w przypadku wprowadzenia do znamion art. 197 § 1 i 2 k.k. wymogu wcześniejszego wyrażenia świadomej i dobrowolnej zgody, art. 198 k.k. i art. 199 k.k. praktycznie tracą rację bytu. Wykorzystanie bezradności danej osoby, braku zdolności do rozumienia znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, nadużycie stosunku zależności lub wykorzystanie krytycznego położenia będzie bowiem automatycznie stawiało pod znakiem zapytania możliwość wyrażenia świadomej i dobrowolnej zgody<sup>15</sup>.

Rzecznik Praw Dziecka i Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 zauważyli, że wprowadzenie zmian w art. 197 § 1 k.k. może naruszać strukturę przestępstw określonych w art. 197 § 4 k.k. (formy kwalifikowane) i art. 200 § 1 k.k. (wykorzystanie seksualne małoletniego). Zatem przyjęcie definicji zgwałcenia w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawców spowoduje, że art. 197 § 4 k.k. i art. 200 § 1 k.k. stracą rację bytu, bo nie jest możliwe wyrażenie przez małoletniego poniżej lat 15 prawnie skutecznej (świadomej i dobrowolnej) zgody na udział w akcie seksualnym<sup>16</sup>.

Na szczególne omówienie, w kontekście ostatecznego kształtu nowelizacji, zasługuje opinia z 6.05.2024 r. przesłana do Komisji przez prof. dr. hab. Włodzimierza Wróbla. Już na wstępie zaznaczył on<sup>17</sup>, że ocena projektodawców co do sposobu interpretacji art. 197 k.k. w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza starszym, jest trafna. W wielu orzeczeniach, w tym SN, wskazuje się na potrzebę udowodnienia, że ofiara

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 2 opinii.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 1-3 opinii.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 3 opinii.

w sposób jednoznaczny wyrażała sprzeciw i opór przeciwko działaniom sprawcy i że opór ten miał charakter trwały. „Ten nurt orzecznictwa należy ocenić krytycznie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ten sposób interpretacji odnosił się tylko do tych form przestępstwa zgwałcenia opisanego w art. 197 k.k., które charakteryzowało się doprowadzeniem do obcowania płciowego (innej czynności seksualnej) przez stosowanie przemocy. (...) Jakkolwiek w nowszym orzecznictwie SN wskazuje się, że taka interpretacja znamienia przemocy użytego w opisie zgwałcenia z art. 197 k.k. jest błędna i nie ma oparcia w wykładni językowej i systemowej tego przepisu, zaś przemoc należy rozumieć jako każde stosowanie siły fizycznej wobec innej osoby bez jej zgody (co pozwala uznać, że taki sposób wykładni znamion przestępstwa zgwałcenia w istocie jest zgodny z intencjami twórców projektu), to należy podkreślić, że nie jest to jeszcze dominująca linia orzecznicza”<sup>18</sup>. W tym kontekście za pozytywne uznał W. Wróbel taki motyw zmian w k.k., którym jest chęć spowodowania korekty błędnej praktyki organów sprawiedliwości, jeżeli nie można tego uzyskać w drodze innych instrumentów (wykładni SN czy szkoleń), lub usunięcie ew. luki o charakterze aksjologicznym (funkcjonalnym) polegającej na braku karalności określonych zachowań o podobnym stopniu karalności jak czyny wprost wskazane w opisach przestępstw. Zaznaczył przy tym, że należy pamiętać o zachowaniu spójności dokonywanych zmian z całością k.k. przez stosowanie znanej wcześniej terminologii, konstrukcji przepisów czy ich stylistyki. „Innymi słowy, efektywność dokonywanych zmian w prawie karnym z perspektywy założonego celu (np. korekta praktyki sądowej) zależy od wykorzystania zastanych sposobów interpretacji i rozumienia określonych pojęć i instytucji. W takim wypadku zmiany zostaną łatwiej zaabsorbowane przez praktykę wymiaru sprawiedliwości oraz uniknie się błędów, które z reguły występują przy wprowadzaniu zupełnie nowych instytucji i które korygowane są dopiero w toku instancji”<sup>19</sup>.

Tak W. Wróbel, jak i M. Małecki, czy też Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poni-

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 3-4 opinii.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 7 opinii.

żej lat 15 zalecili zrezygnowanie z dodatkowej charakterystyki zgody jako „świadomej” i „dobrowolnej”. Taka kwalifikacja zgody bowiem po pierwsze sugeruje, że występuje jakaś inna kategoria zgody – „zgoda” niedobrowolna. Po wtóre zaś „zgoda” nie jest terminem nowym na gruncie prawa karnego, występuje w treści przepisów art. 192 k.k. czy art. 191a § 1 k.k. i na gruncie tych przepisów nie ma wątpliwości, że termin ten zawiera w sobie immanentny warunek świadomości (bycia poinformowanym o przedmiocie zgody) i dobrowolności (zachowanie autonomii w procesie decyzyjnym)<sup>20</sup>. Dalej W. Wróbel wskazał, iż w przypadku nadużyć seksualnych można wyodrębnić trzy sytuacje<sup>21</sup>:

- 1) ofiara ma zachowaną wewnętrzną autonomię w zakresie wyrażenia swojego stosunku do udziału w kontakcie seksualnym, lecz mimo braku zgody lub zewnętrznie wyrażonego sprzeciwu, zostaje do takiego kontaktu doprowadzona;
- 2) ofiara nie ma możliwości w sposób autonomiczny odnieść się do aktywności seksualnej z jej udziałem, z uwagi na stan psychiczny wykluczający „dobrowolną lub „świadomą” zgodę;
- 3) ofiara wyraża zgodę na kontakt seksualny (zgoda ta może być także uzewnętrzniona), jednak proces (warunki) wyrażania tej zgody zostaje zakłócony przez wpływ czynników zewnętrznych, takich jak stan ofiary (upojenie, odurzenie, stres), oddziaływanie osób trzecich, w tym sprawcy, na sferę intelektualną (wprowadzenie w błąd) lub motywacyjną (szantaż, obietnice korzyści). Co do zasady, w tych przypadkach określony stopień autonomii ofiary jest zachowany (ofiara nie jest w sytuacji konieczności wyrażenia zgody), ale ograniczony charakter tej autonomii uzasadnia w szczególnych przypadkach uznać zachowania będące wykorzystaniem takiej sytuacji za zakazane i karalne (przez „wykorzystanie” czy „nadużycie” rozumie się zachowania sprzeczne z interesem ofiary).

W konsekwencji W. Wróbel zaproponował, by zmiany definicji zgwałcenia skoncentrowały się przede wszystkim na opisie przestęp-

---

<sup>20</sup> Ibidem, s 7-8 opinii.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 12 opinii.

stwa zgwałcenia z art. 197 § 1 k.k. i polegały na tym, by niezależnie od określonych w tym przepisie karygodnych sposobów doprowadzenia innej osoby do podjęcia lub poddania się aktywności seksualnej, które samodzielnie są wystarczające dla przypisania sprawcy odpowiedzialności karnej, wskazać w nim wyraźnie na inne zachowania, którym nie towarzyszy przemoc, groźba bezprawna lub podstęp, a które polegają na doprowadzeniu innej osoby do obcowania płciowego w warunkach braku jej zgody<sup>22</sup>. Ponadto zaproponował dodanie § 1a do art. 197 k.k. w przyjętym później przez Sejm RP kształcie i w konsekwencji zmienioną treść art. 198 k.k.

W efekcie 11.06.2024 r. przyjęto poprawki tożsame z propozycjami zawartymi w opinii prawnej prof. W. Wróbla i w takim kształcie projekt ustawy został poddany II i III czytaniu na posiedzeniach Sejmu RP w dniach 26-28.06.2024 r.

W dniu 28.06.2024 r. projekt, w kształcie bardzo odległym od tego, który wpłynął 4 miesiące wcześniej do łaski marszałkowskiej, został przez Sejm przyjęty większością 355 głosów za, 44 przeciwko i 47 wstrzymujących się i z dniem 1.07.2024 r przekazany Senatowi do dalszych prac.

W Senacie odbyły się w dniach 9 i 23.07.2024 r. dwa posiedzenia połączonych Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności<sup>23</sup>, podczas których zgłoszono szereg uwag krytycznych w pisemnych opiniach prawnych prof. M. Płatek, prof. Z. Izdebskiego, a także szereg uwag ustnych NGO, m.in. Feminoteki, Amnesty International, Fundacji Przeciw Kulturze Gwałtu czy Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia, co do braku spójności zaproponowanych rozwiązań z art. 200 k.k., niespójności sankcji w poszczególnych przepisach art. 197–200 k.k., zbyt krótkiego okresu *vacatio legis*, jak również, a może przede wszystkim, zaakcentowania iluzoryczności zmiany, a tym samym niespełniania przez nią warunków Konwencji stambulskiej (Druk sejmowy nr 109).

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 11 opinii.

<sup>23</sup> Kancelaria Senatu. Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 109)*, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7092/plik/109o.pdf> (dostęp: 31.03.2025 r.).

Senacka Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka i Praworządności po posiedzeniu 23.07.2024 r. zaproponowały dwie poprawki (Druk sejmowy nr 109A):

- 1) w treści art. 197 § 4 k.k. po słowach „poniżej lat 15” dodano „po-  
przez doprowadzenie do obcowania płciowego przemocą, groź-  
bą bezprawną lub podstępem”;
- 2) wydłużając *vacatio legis* nowelizacji z 6 miesięcy do 12 miesięcy.

Z trzeciej poprawki, zaproponowanej przez senatora Jacka Tre-  
lę – zastępcę przewodniczącego senackiej Komisji Ustawodawczej,  
a dotyczącej podzielenia art. 198 k.k. na dwie jednostki redakcyjne,  
pozostawiając w paragrafie pierwszym doprowadzenie do obcowania  
płciowego, a do paragrafu 2 przenosząc „inne czynności seksualne”,  
z zagrożeniami tożsamymi jak w art. 197 § 1 i 2 k.k., po burzliwej, me-  
rytorycznej dyskusji zrezygnowano.

Senat, uchwałą z 24.07.2024 r. wprowadził do tekstu projektu jed-  
ną poprawkę, która wydłużała okres wejścia ustawy w życie z 6 miesięcy  
do 12 miesięcy od dnia jej opublikowania, odrzucając przerwę art.  
197 § 4 k.k. (Druk sejmowy nr 577). Jednakże uchwałą z 26.07.2024  
r. Sejm RP wydłużenie okresu wejścia w życie nowelizacji odrzucił.

## 2. Oczekiwane pozytywne skutki nowelizacji

Konieczność zmiany definicji zgwałcenia zawartej w przepisach k.k. wy-  
nika z wiążącej Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwal-  
czaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej  
w Stambule 11.05.2011 r.<sup>24</sup> (konkretnie z art. 36 Konwencji), ale również  
z raportu GREVIO<sup>25</sup> z 2021 r., oceniającego rozwiązania prawne i inne  
służące wdrożeniu postanowień tejże Konwencji. To właśnie w świetle  
tych dokumentów należy oceniać ewentualne skutki przyjętej nowelizacji.

GREVIO z niepokojem zauważyło, że brak zgody, co jest głów-  
nym elementem sposobu, w jaki Konwencja stambulska definiuje prze-  
moc seksualną, nie stanowi w Polsce znamienia przestępstwa zgwał-

---

<sup>24</sup> Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domo-  
wej sporządzona w Stambule 11.05.2011 r., w Polsce weszła w życie 1.08.2015 r.  
(Dz.U. z 2015 poz. 961).

<sup>25</sup> GREVIO, *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań...*, pkt 215 i 216.

cenia (art. 197 k.k.) ani innego przestępstwa na tle seksualnym (art. 198-200 k.k.). Zamiast tego czyny te kwalifikowane są zależnie od natężenia przemocy fizycznej lub groźby zastosowanej przez sprawcę, bezradności ofiary lub jej niezdolności do przeciwstawienia się sprawcy czy też wyrażenia swojej zgody/woli. GREVIO podkreśliło, że podejście to nie uwzględnia w pełni ani doświadczeń kobiet wykorzystywanych seksualnie, ani sposobu, w jaki reagują one na zagrożenie taką przemocą (ucieczka, walka, opór, podporządkowanie się albo przywiązanie). W efekcie polskie prawo nie penalizuje wszystkich form przemocy seksualnej przewidzianych w Konwencji. Takie podejście skutkuje również wysokimi standardami dowodowymi, jeżeli chodzi o fizyczny opór wobec napaści, oraz większym naciskiem na zachowanie ofiary, niż na działania sprawcy (zob. rozdz. VI, art. 49-50 Konwencji).

Ponadto GREVIO wskazało, że co prawda sądy mają możliwość wzięcia pod uwagę stopnia przyzwolenia ofiary na akt seksualny, ale zgodnie z orzecznictwem i doktryną skazanie za zgwałcenie wymaga udowodnienia oporu ofiary i użycia przez sprawcę siły, groźby lub podstępu (art. 197 k.k.). Sama wiedza sprawcy, że stosunek nie był dobrowolny, nie prowadzi do skazania. Chociaż GREVIO z zadowoleniem odnotowało, że w orzecznictwie zaczyna pojawiać się interpretacja uwzględniająca kontekst, a niektóre sądy przyjmują bardzo szeroką interpretację terminu „podstęp”, faktem pozostaje, że obowiązujące prawo wymaga, aby czyny takie jak zgwałcenie i przemoc seksualna, której ofiarami są kobiety, były oceniane w świetle użycia przemocy, groźby lub podstępu, a nie w świetle braku zgody. Potrzeba zmiany definicji zawartej w art. 197 k.k., w celu objęcia przepisami karnymi pełnego zakresu doświadczeń kobiet związanych z przemocą seksualną i zgwałceniem, które często popełniane są bez użycia siły lub groźby, została podkreślona w badaniach, zwrócono na nią uwagę Sejmu i uznana została przez sędziów. Taka zmiana doprowadziłaby do dostosowania k.k. do wymogów art. 36 Konwencji stambulskiej. Konwencja nakłada bowiem na państwa strony obowiązek penalizacji wszelkich form doprowadzenia innej osoby do kontaktu seksualnego bez jej zgody. Zgoda ta musi być udzielona dobrowolnie, jako wyraz wolnej woli, co należy oceniać w świetle danych okoliczności.

Nowe brzmienie art 197 § 1 k.k. ma za zadanie – zdaniem projektodawców i części opiniodawców – przełamanie linii orzeczniczej w zakresie wykładni znamion przestępstwa zgwałcenia, skupiającej się na obiektywnie jednoznacznym, widocznym sprzeciwie ofiary wobec działań sprawcy. Tym samym ustawodawca, pozostawiając dotychczasowe znamiona zgwałcenia, do których należało określenie sposobu doprowadzenia innej osoby do obcowania płciowego przemocą, groźbą lub podstępem, zdecydował o dodaniu nowego znamienia w postaci umyślnego doprowadzenia do obcowania płciowego w inny sposób mimo braku zgody tej osoby.

W dodanym do art. 197 k.k. § 1a stanowi się, że przestępstwem jest czyn polegający na wykorzystaniu przez sprawcę sytuacji, w której ofiara nie może w sposób samodzielny i świadomy podejmować decyzji (wyrazić zgody) co do podjęcia aktu seksualnego. Będą to przypadki, w których brak zgody wynika z braku możliwości wyrażenia zgody ze względu na brak możliwości rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem (analogicznie jak w przypadku niepoczytalności). Stan ten – jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa i piśmiennictwa<sup>26</sup> – może mieć charakter stały albo przemijający i wynikać z niepełnosprawności intelektualnej, zaburzeń psychicznych, ale również z tymczasowego stanu odurzenia lub nieprzytomności ofiary, który to stan nie jest efektem działania sprawcy.

Wobec zmiany treści przepisu art. 197 § 1 k.k. i dodania § 1a konieczna stała się modyfikacja przepisu art. 198 k.k. Przepis ten w nowym brzmieniu będzie penalizował te przypadki, w których bezradność ofiary przestępstwa wynika z ograniczonej świadomości tej osoby (upojenie alkoholowe lub odurzenie), która zachowuje w pewnym stopniu zdolność wyrażenia zgody, jednak uzyskana zgoda jest ułomna, a sprawca działa wbrew interesom ofiary, „wykorzystując” jej bezradność<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1220-1231; J. Warylewski, *System Prawa Karnego. Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, t. 10, Warszawa 2016, s. 268-286.

<sup>27</sup> Post. SN z 20.04.2016 r., III K 489/15, Legalis nr 1460767.



Tym samym art 197 § 1 k.k. sformułowany przy pomocy zwrotu „bez jej zgody” ma szersze pole kryminalizacji, niż to wyznaczone przy pomocy zwrotu „przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem”.

Trzeba pamiętać, że co do zasady motywem zmian legislacyjnych uwzględniających racjonalizm penalny ma być wstrzeźliwość w rozszerzaniu granic kryminalizacji bądź zwiększaniu jej intensywności<sup>28</sup>. Należy rozumieć, iż w tym kierunku poszli projektodawcy, opierając finalnie swój projekt nowelizacji art 197 k.k. na opiniach M. Małeckiego i W. Wróbla. Zmiana ta ma bowiem pogodzić autonomię seksualną, wyrażoną wprost w Konwencji stambulskiej, z bogatym, blisko stuletnim dorobkiem polskiej doktryny prawa karnego, którą praktycy, w tym orzecznicy, w dalszym ciągu uważają za swoistego rodzaju *sacrum*. Jest to zatem szczególnego rodzaju *consensus* tradycji z nowoczesnością. Proponowane rozwiązanie ma przenieść akcent z definiowania przemocy z „przełamania oporu” czy „kategorycznego sprzeciwu” pokrzywdzonego na brak zgody pokrzywdzonego na kontakt seksualny jako warunek bezprawności czynu. Jako analogiczny przykład M. Małecki w swej opinii wskazuje<sup>29</sup> sprawcę rozboju posługującego się przemocą lub groźbą jej natychmiastowego użycia w celu dokonania zaboru rzeczy, przy czym w orzecznictwie i doktrynie nie wymaga się od pokrzywdzonego rozbojem oporu czy okazania sprzeciwu. Podobnie w przypadku przestępstwa z art 217 § 1 k.k. nie wskazuje się, by do uderzenia człowieka miało dojść bez jego zgody, a jest oczywiste, że karalne naruszenie nietykalności cielesnej wymaga ustalenia braku zgody danej osoby na fizyczną ingerencję sprawcy w sferę jej nietykalności cielesnej. Dotychczasowe brzmienie art. 197 k.k. wypuklało więc to, w jaki sposób rozpoznać brak zgody (opór, sprzeciw) w sposób uchwytny dowodowo, podczas gdy opór/sprzeciw winien być czysto dowodowym aspektem „postrzegalności” braku zgody na kontakt seksualny. Jest to niejako ukonstytuowanie w formie przepisu treści uzasadnienia wyroku SN z 21.12.2023 r., I KK

---

<sup>28</sup> J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, Prok. i Pr. 2014, nr 11-12, s. 90,

<sup>29</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209, s. 9 opinii.



280/23, którego sprawozdawcą i autorem uzasadnienia był właśnie W. Wróbel<sup>30</sup>.

Aby zatem, rozstrzygając wątpliwości odnośnie do wykładni obowiązujących przepisów Rozdziału XXV k.k. jako odzwierciedlających aktualny stan stosunków społecznych, współczesne podejście do ochrony dóbr prawnych oraz zjawisk zachodzących w społeczeństwie, a zwłaszcza w zakresie postrzegania autodeterminacji w sferze seksualnej i prokreacyjnej, dokonano ich nowelizacji, by ujednoczyć praktykę ich stosowania, zgodnie z Konwencją stambulską i zaleceniami Raportu GREVIO.

W konsekwencji, czy zgoda istniała czy nie, pozostanie kwestią dowodową, która może być rozstrzygnięta różnymi środkami, także uwzględniającymi kontekst sytuacji czy relacje między danymi osobami. Zdaniem W. Wróbla, obecna koncepcja przepisu rozszerza zakres penalizacji poza proponowany projekt z 14.02.2024 r. opierający się tylko na koncepcji braku zgody, gdyż „specyfika podejścia polskiego ustawodawcy karnego do ujmowania typów czynów zabronionych opisujących różne formy zgwałcenia z art. 197-200 k.k. przyjmuje karalność doprowadzenia do kontaktów seksualnych przez wskazanie niedopuszczalnych sposobów oddziaływania na ofiarę w celu skłonienia jej do podjęcia kontaktów. W modelu koncentrującym się na zgodzie, problematycznym staje się bowiem wykazanie, czy ewentualna zgoda, będąca wyrazem ważenia określonych wartości, spełnia jeszcze standard minimalnej autonomiczności, czy jest już pozbawiona cechy dobrowolności. Należy bowiem pamiętać, że dobrowolność jest pojęciem stopniowalnym, mieszczącym się w skali od pełnej, niczym nieograniczonej, po jej zupełny brak. I w praktyce wymiaru sprawiedliwości już dziś się zdarza oceniać, czy motyw ekonomiczny lub chęć uzyskania określonych korzyści osobistych (zawodowych, sportowych) skłaniających niekiedy określoną osobę do podejmowania kontaktów seksualnych, wyklucza w każdym przypadku dobrowolność zgody czy jedynie ogranicza autonomię jednostki, nawet jeśli jest inspirowana przez inną osobę. Motywacje podejmowania aktywności seksualnej są bardzo

---

<sup>30</sup> Wyr. SN z 21.12.2023 r., KK 280/23, Legalis nr 3030822.

różne, a rolą ustawodawcy jest wskazanie tych sytuacji, w których oddziaływanie na wolę określonej osoby, w celu skłonienia jej do podjęcia lub poddania się aktywności seksualnej ma charakter karygodny i powinno być zagrożone karą, nawet jeśli nie doprowadziło do absolutnego ograniczenia autonomii decyzyjnej ofiary<sup>31</sup>. W opinii W. Wróbla takie podejście lepiej chroni ofiary nadużyć seksualnych i nie wymaga w każdym przypadku przeprowadzenia skomplikowanego dowodzenia braku autonomii wykluczającej dopiero możliwość wyrażenia dobrowolnej zgody przez ofiarę.

Podsumowując, wskazanie w art. 197 § 1 k.k. innych zachowań sprawczych, którym nie towarzyszy przemoc, groźba bezprawna lub podstęp, poprzez określenie w „inny sposób mimo braku jej zgody”, ma zapobiec inicjowaniu postępowań karnych w warunkach trudno weryfikowanych podstaw dowodowych, prowadzących do błędów w postaci oskarżenia i skazania osoby niewinnej, ale także do błędów w postaci uniewinnienia osoby podejrzanej, w sytuacji gdy jest ona faktycznie sprawcą czynu. „Z uwagi na szczególny charakter krzywdy, jaki łączy się z przestępstwami przeciwko wolności seksualnej, tworząc przepisy karne trzeba zwrócić baczną uwagę na możliwości dowodzenia okoliczności stanowiących realizację znamion projektowanych typów czynów zabronionych, tak by zminimalizować ryzyko arbitralności rozstrzygnięć, fałszywych oskarżeń czy błędnych uniewinnień<sup>32</sup>”.

### **3. Niebezpieczeństwa przyjętej nowelizacji definicji zgwałcenia i jej niezgodność z Konwencją stambulską**

Aby zauważyć różnicę pomiędzy treścią Konwencji stambulskiej a znowelizowanym przepisem art. 197 k.k., należy wrócić po raz kolejny do rozróżnienia definicji wolności seksualnej i autonomii seksualnej. Konwencja stambulska w art. 36 odwołuje się do teorii autonomii seksualnej, którą narusza doprowadzenie do zbliżenia czy obcowania płciowego bez uzyskania świadomej zgody, wolnej od przymusu, strachu i dezorientacji. Podkreślenia wymaga zwrot „bez uzyskania”, który

---

<sup>31</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209, s. 10 opinii.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 5 opinii.

wskazuje jednoznacznie, że zgoda ta winna być wydana wcześniej, przed przystąpieniem do kontaktu seksualnego. M. Płatek nazywa ten rodzaj zgody „zgodą afirmatywną”<sup>33</sup>, uprzednią. Tym samym definicja chronionego Konwencją dobra prawnego, jakim jest autonomia seksualna, jest szersza od definicji wolności seksualnej. Wolność seksualna obejmuje bowiem jedynie wolność w sensie negatywnym, tj. wolności „od” – od przemocy, groźby, podstępny – i tu dodać należy w świetle nowych przepisów – „od innego sposobu działania sprawcy” doprowadzającego do kontaktu seksualnego. Natomiast autonomia seksualna jest rozumiana jako wolność „do”, czyli do swobodnego decydowania o swojej seksualności. Wyraża się w nieprzymuszonej zgodzie na zbliżenie i polega także na świadomej jego inicjacji. W orzecznictwie międzynarodowym przeważa pogląd, że to autonomia seksualna odgrywa kluczową rolę w postrzeganiu przestępstwa zgwałcenia, gdyż w centrum stawia zgodę, natomiast znamiona siły i oporu traktuje jako drugorzędne, następcze.

Warto w tym miejscu przytoczyć treść ostatniego wyroku ETPCz z 20.06.2024 r. w sprawie Z. v Czechy<sup>34</sup>, którym ETPCz uznał naruszenie przez władze Republiki Czeskiej art. 3 EKPCz (zakaz tortur) oraz art. 8 EKPCz (prawo do prywatności). Składając skargę do ETPCz pokrzywdzona wskazała, że w latach 2008-2009 przeżywała trudny psychicznie okres z powodu śmierci jej ojca oraz pogarszającego się jej stanu zdrowia. W tym czasie, jako studentka teologii, uczestniczyła w wykładach księdza, który był również promotorem jej pracy dyplomowej. Początkowo uważała, że zainteresowanie księdza jej osobą jest próbą udzielenia jej pomocy z uwagi na jej trudną sytuację, ale kontakty fizyczne pomiędzy nią a księdzem nasilały się, a ona zaczęła odczuwać strach, czuła się zbrukana i winna, i bała się, że będzie niezdolna do ukończenia studiów. W późniejszym okresie kilkakrotnie powiedziała sprawcy, że nie chce kontynuowania ich relacji seksualnej, ale bez prób stawiania oporu. W trakcie policyjnego śledztwa ksiądz przyznał się do naruszenia zasad etyki, ale utrzymywał, że ich relacje seksualne

---

<sup>33</sup> M. Płatek, *Zgwałcenie. Gdy termin nabiera nowej treści. Pozorny brak zmian i jego skutki*, Archiwum Kryminologii 2018, nr 40, s. 312.

<sup>34</sup> Skarga 37782/21.

były za jej przyzwoleniem, zgodą. Śledztwo w efekcie zostało umorzono, a policja uznała, że choć zachowanie księdza było niezgodne z jego obowiązkami i zasadami moralnymi, jednakże nie wyczerpywało znamion przemocy seksualnej, ich stosunki nie opierały się na zależności typu uczeń – nauczyciel, więzień – strażnik, rodzic – dziecko, a sprawca nie używał siły fizycznej. W inkryminowanym czasie pokrzywdzona nie była też nieletnia, czyli w wieku ochrony prawnej, a swój sprzeciw wyrażała jedynie po zaistniałych zdarzeniach, a nie w ich trakcie. Umorzenie to zostało zaskarżone przez pokrzywdzoną, ale prokurator utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję wskazując, że nie umniejszając naganności działań księdza ani cierpień jego ofiary, nie sposób uznać jej zachowania za poddawanie się przymusowi, w sytuacji gdy nie była ona pod kontrolą sprawcy i miała zdolność do obrony.

Zdaniem ETPCz władze czeskie w zbyt wąski sposób, niezgodnie z zapisami EKPCz oraz orzecznictwem ETPCz, interpretowały konstytucyjne znamiona zgwałcenia, w tym przemocy seksualnej. Normy czeskiego prawa karnego obowiązującego w czasie zdarzenia w niewystraszający sposób zapewniały skuteczne wyjaśnianie okoliczności napaści seksualnej i gromadzenie materiału dowodowego, jak i efektywną karalność sprawców zgwałceń. ETPCz zauważył, że policja kwestionowała możliwość ukarania sprawcy napaści seksualnej, w sytuacji gdy ofiara wyrażała sprzeciw wobec tychże aktów wielokrotnie, ale następczo, a nie w ich trakcie, co mogło skutkować błędem księdza co do istnienia zgody studentki w trakcie aktu seksualnego, a nie rozważała w sposób wystarczający okoliczności, że ofiara mogła mieć powody, by pozostać pasywna i nie stawiać sprawcy oporu ze względu na jego pozycję, jednocześnie nie wyrażając zgody na jego działanie. Nie sprawdzono w toku śledztwa wszystkich okoliczności mających wpływ na zachowanie ofiary, takich jak m.in. jej stan psychofizyczny czy szacunek do sprawcy. Prokurator ograniczył się zaś do literalnej interpretacji prawa krajowego i stwierdzenia, że pokrzywdzona miała możliwość obrony. W opinii ETPCz organa ścigania Czech nie zbadały wystarczająco przyczyn stanu bezradności, bezsilności pokrzywdzonej oraz jej niezdolności do wyrażenia swojego stanowiska i niewystarczająco wzięły pod uwagę możliwość wyrażenia wadliwej prawnie zgody

wynikającej z nadużycia jej wrażliwości lub możliwych psychologicznie mechanizmów reakcji na nagłą napaść seksualną, pomimo posiadania, jako osoba dorosła i niebędąca dotknięta chorobą uniemożliwiającą świadomą decyzję, pełnej zdolności do czynności prawnych. Władze Czech dostrzegły, że ofiara mogła odczuwać pewną zależność od podejrzanego, ale nie skłoniło to ich do pogłębionej analizy. Ponadto nad jej stan psychiczny, warunki osobiste i okoliczności znajomości ze sprawcą policja przedłożyła jej wiek i obiektywną możliwość wyrażenia świadomej zgody, co zdaniem ETPCz naruszało przepisy EKPCz. W efekcie, nie przesądzając o winie sprawcy, zalecono wznowienie śledztwa w sprawie niedobrowolnych kontaktów seksualnych pokrzywdzonej.

Będący kanwą dla tego rozstrzygnięcia ETPCz stan faktyczny daje jasny sygnał, że nie jest konieczne stosowanie przemocy, groźby bezprawnej ani podstępu, ani nawet innego sposobu, by doprowadzić ofiarę do niechcianego stosunku seksualnego. Nie musi to być również wykorzystanie krytycznego położenia lub stosunku zależności. Tak więc należy zadać pytanie, jak opisywany *casus* byłby obecnie rozpatrywany w Polsce, na mocy nowelizacji, która weszła w 13.02.2025 r.? Czy sprawca zostałby oskarżony o zgwałcenie?

Jednoznacznie należy wskazać, że zaproponowana zmiana nie spełnia warunków Konwencji stambulskiej wymagającej braku zgody w definicji zgwałcenia bez przywoływania znamion przemocy, groźby, bezprawnej lub podstępu (art. 36 Konwencji). Proponowane zmiany w dalszym ciągu kładą nacisk na przemoc, groźbę bezprawną, podstęp lub inny sposób doprowadzenia osoby pokrzywdzonej do obcowania płciowego pomimo braku jej zgody – zgody następczej, nie uprzedniej. Z punktu widzenia praktycznego – w dalszym ciągu czynności procesowe będą polegały na gromadzeniu materiału dowodowego mającego wykazać, w jaki sposób – przemocą czy innymi podobnymi środkami – doszło do doprowadzenia pokrzywdzonego do obcowania płciowego, nie zaś czy istniała jego zgoda afirmatywna. Przyjęta w nowelizacji definicja zachowuje dotychczasową koncepcję definiowania zgwałcenia poprzez enumerację przemocowego doprowadzenia przez sprawcę do obcowania płciowego i uzupełnia to blankietowym wskazaniem „inne-

go sposobu” zachowania się sprawcy. Na końcu dopiero dodano zwrot odnoszący się do braku zgody. Zatem, zgodnie z przyjętą nowelizacją, sprawca nie musi badać obecności zgody ale sprawca dąży do zgwałcenia do momentu, w którym ofiara nie zakomunikuje (jakkolwiek) braku zgody.

Zwrócić należy również uwagę na dodane sformułowanie „lub w inny sposób”. Jest to sformułowanie blankietowe, niedookreślone, przez co nie spełnia wymaganego przez prawo karne waloru określoności (zasada *nullum crimen sine lege certa*) i zakazu analogii. Doprowadzi to niewątpliwie do różnego, częstokroć odmiennego sposobu jego interpretacji, bądź do nawiązania do kategorii przestępstw podobnych z zastosowaniem siły fizycznej, groźby lub innych form przemocy (nękanie, przemoc psychiczna, zmuszanie), albo też do objęcia hipotezą art. 197 § 1 k.k. innych zjawisk, niewskazanych jednoznacznie w k.k., co niewątpliwie naruszałoby art. 42 Konstytucji RP i zakaz pewności prawa. Każda z przedstawionych interpretacji ma poważne wady, jest wręcz niebezpieczna. Pierwsza nie poprawia sytuacji ofiary, gdyż w dalszym ciągu kładzie nacisk na sposób działania sprawcy, a nie na autonomię decyzyjną pokrzywdzonego, druga zaś nie tylko rozszerza zakres kryminalizacji na nieokreślone przez prawo okoliczności, ale wymaga również od organów ścigania i sądów udowodnienia istnienia jakichkolwiek „sposobów doprowadzenia” będących warunkiem *sine qua non* zaistnienia przestępstwa zgwałcenia. Zatem nowela ta w dalszym ciągu opiera definicję zgwałcenia na koncepcji zamachu na wolność seksualną.

Powoływanie się w uzasadnieniu na najnowsze orzecznictwo SN, w tym wyrok z 21.12.2023 r., I KK 280/23, nie zmienia zasadniczo tego sposobu rozumowania, bo nie wprowadza wymogu, by uzyskać zgodę na relację seksualną, zanim dojdzie do zastosowania przemocy. Wprost przeciwnie, w wyroku tym jednoznacznie wskazano, że „brak jest jakichkolwiek podstaw, by termin „przemoc” użyty w art. 197 § 1 k.k., rozumieć inaczej niż w innych typach czynów zabronionych, w których można odnaleźć to znamię. Analiza sposobu rozumienia tego znamienia na gruncie szeregu przepisów k.k. (m.in. art. 64 § 1 k.k., art. 70 § 2 k.k., art. 115 § 3, § 9a pkt 1 i § 22 pkt 1 k.k., art. 118a § 2 k.k., art. 119

§ 1 k.k., art. 153 § 1 k.k., art. 156 § 2 k.k., art. 191 § 1 k.k., art. 191a § 1 k.k., art. 191b § 1 k.k., art. 202 § 3 k.k., art. 245 k.k., art. 246 k.k., art. 280 § 1 k.k., art. 281 k.k. czy art. 289 § 3 k.k.) prowadzi do wniosku, że przemocą, w rozumieniu tych przepisów, jest umyślne stosowanie wobec innej osoby, bez jej zgody, siły fizycznej w natężeniu zdolnym wywołać ból, wpływając na jej ruchy, czy spowodować zmiany w organizmie<sup>35</sup>(...). Osoba podejmująca kontakt seksualny powinna upewnić się, że jej oddziaływanie fizyczne na inną osobę jest przez drugą stronę akceptowane. Brak bowiem takiej akceptacji, wyrażony w sposób wyraźny lub dorozumiany, uzasadnia przekonanie, że sprawca stosował siłę fizyczną, mimo świadomości, że ofiara nie wyraziła zgody na jej stosowanie, co właśnie jest przemocą<sup>36</sup>. Zatem orzecznictwo, nawet najnowsze, nie wprowadza wymogu, by uzyskać zgodę na relację seksualną, zanim dojdzie do stosowania przemocy, pomimo iż z badań prowadzonych przez Swedish Research Council w Szwecji wynika jednoznacznie, iż 69,8% zgwałconych kobiet odczuwa swoisty paraliż związany z napaścią na tle seksualnym, który klasyfikowany jest jako toniczny bezruch i afonia (utrata możliwości komunikacji werbalnej), mimowolny bezruch (z ang. *frozen fright*) czy niewrażliwość na ból i bodźce zewnętrzne<sup>37</sup>. Jak wskazuje w swojej opinii M. Płatek, „obecność w obliczu dokonywanego zgwałcenia: „zamrożenia”, paraliżu, przerażenia, które odbiera mowę, unieruchamia, narzuca pasywność, bezradność, czyni definicję zgwałcenia wypracowaną w ramach koncepcji wolności seksualnej ślepą na zgwałcenie naruszające autonomię seksualną”<sup>38</sup>.

Ten sposób rozumowania ukazują też najnowsze orzeczenia SN, uchylające wyroki uniewinniające sądów okręgowych, w których to orzeczeniach podkreślano, że natężenie przemocy należy uwarunko-

---

<sup>35</sup> Wyr. SN z 21.12.2023 r., I KK 280/23, Legalis nr 3030822.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> A. Mooller, H.P. Sondergaard, L. Helstroom, *Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression*, Acta Obstetricia et Gynecologica Scandinavica 2017, nr 8, s. 932-938; zob. też N.B. Schmidt, J.A. Richey, M.J. Zwolensky, J.K. Maner, *Exploring Human Freeze Responses to a Treat Stressor*, Ther Exp Psychiatry 2008, nr 39(3), s. 292-304.

<sup>38</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209, s. 8 opinii.



wywać cechami fizycznymi ofiary<sup>39</sup>, przemoc nie musi być skierowana wobec pokrzywdzonego, ale również wobec innej osoby lub rzeczy<sup>40</sup> czy też, że ofiara nie musi stawiać oporu podczas całego zdarzenia (sic!)<sup>41</sup>.

Takie rozumienie definicji zgwałcenia można także wyinterpretować z cytowanych wcześniej porównań M. Małeckiego przestępstwa zgwałcenia do rozboju, nie zaś do kradzieży w formie podstawowej (art. 278 k.k.), przywłaszczenia rzeczy znalezionej (art. 284 § 3 k.k.) czy zaboru pojazdu w celu krótkotrwałego użycia (art. 289 k.k.), w których brak zgody właściciela jest domniemaniem ustawowym, a do dokonania zaboru nie są konieczne żadne konkretne sposoby działania sprawcy. Wprowadzona nowelą z 28.06.2024 r. definicja zgwałcenia w typie podstawowym nie wprowadza takiego domniemania braku zgody. Wprost przeciwnie, dotychczasowe domniemanie istnienia zgody uprzedniej, czyli domniemania, że każda osoba w każdej chwili jest dla każdego dostępna seksualnie, utrzymuje! Tym samym wprowadzona redefinicja przestępstwa zgwałcenia w żaden sposób nie nawiązuje do koncepcji „Yes Means Yes”, podkreślającej prawo do decydowania o sobie w zakresie podejmowanych interakcji seksualnych i budującej kulturę szacunku i równouprawnienia<sup>42</sup>.

Nie w takim kierunku winna iść ta nowelizacja i patrząc na tę zmianę z punktu widzenia praktycznego, jest ona czysto iluzoryczna.

Przytoczone powyżej przykłady przeczą również tezom opinii RPO, negującej konieczność nowelizacji art. 197 k.k., ale wskazującej

---

<sup>39</sup> Wyr. SN z 10.04.2024 r., KK 549/22, Legalis 3081798: „pokrzywdzona miała niespełna 17 lat w chwili zdarzenia, była dość drobnej budowy fizycznej i niewątpliwie pod znacznym działaniem alkoholu”.

<sup>40</sup> Wyr. SN z 28.05.2024 r., II KK 540/23, Legalis 3085006.

<sup>41</sup> Wyr. SN z 12.06.2024 r., V KK 346/23, Legalis 3091803: SO „uznał brak po stronie pokrzywdzonej stanowczego oporu, bo [...] choć protestowała przeciw sprawcy w obu miejscach, [...] co wyraźnie manifestowała werbalnie, ale [...] gdy do toalety wchodziły inne osoby, nie było z jej strony jakiegokolwiek reakcji skutkującej zaprzestaniem działania przez sprawcę”. Sąd pominął też jako dowód „zachowanie się sprawcy związane z zasłanianiem jej ust w celu udaremnienia wezwania pomocy”.

<sup>42</sup> S. Cieślak, *Zgoda dysponenta dobra prawnego na wkroczenie w sferę wolności seksualnej (analiza prawnoporównawcza modelu przyjętego w polskim Kodeksie karnym oraz koncepcji Yes Means Yes)*, CzPKiNP 2019, nr 3, s. 76 i nast.



również, że „nie ma również podstaw, aby wyłączyć z zakresu znaczenia znamienia „przemoc” w rozumieniu art. 197 § 1 k.k. przemocy ekonomicznej, która nie jest jednocześnie desygnatem znamienia groźby bezprawnej ani znamienia wykorzystania krytycznego położenia innej osoby. Przemoc ekonomiczna może wystąpić nawet wówczas, gdy osoba nią dotknięta nie znajduje się w krytycznym położeniu w rozumieniu art. 199 § 1 k.k. Wystarczające jest ustalenie, że sprawca wytworzył kontekst sytuacyjny, w którym osoba pokrzywdzona znalazła się w anormalnej sytuacji motywacyjnej, z której wyjściem było podjęcie przez nią zachowania ze sfery życia seksualnego na przykład z osobą, z którą w normalnych warunkach motywacyjnych, czyli takich niewytworzonych przez sprawcę, takiego rodzaju zachowania by nie podjęła”<sup>43</sup>. Tak rozszerzającą interpretację znamienia przemocy należy uznać za *wishful thinking* RPO, nieznaną odzwierciedlenia w orzecznictwie i piśmiennictwie. Podobnie jak uznanie, że „bezradność spotęgowana kontekstem sytuacji, a będąca reakcją na napaść seksualną w postaci braku aktywnego oporu i odczuwania swoistego rodzaju paraliżu strachu winna zostać zakwalifikowana jako „bezradność” z art. 198 k.k., zaś jej wykorzystanie stanowić o karalności podjętego przez sprawcę zachowania”<sup>44</sup>.

Na inne niebezpieczeństwo zwróciła uwagę B. Mandylis – główny legislator w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Senatu – na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka i Praworządności 9.07.2024 r.<sup>45</sup>. Mianowicie w jej opinii, w dodanym do art. 197 § 1 k.k. sformułowaniu „w inny sposób mimo braku jej zgody” brakuje przecinka po wyrażeniu „w inny sposób”, a przed wyrażeniem „mimo braku jej zgody”. Oznacza to, jej zdaniem jako legislatora, że brak zgody odnosi się tylko do innego sposobu, a nie do wszystkich innych znamion, które są wskazane wcześniej, bo gdyby ustawodawca chciał, żeby brak zgody odnosił się do wszystkich znamion czynu zabronionego, zbudowałby przepis w taki sposób: „Kto doprowadza inną osobę

---

<sup>43</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, X kadencja, druk sejmowy nr 209, s. 17 opinii.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 19 opinii.

<sup>45</sup> Kancelaria Senatu. Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy...*

bez jej zgody do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub w inny sposób, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15<sup>7</sup>. W obecnym brzmieniu przepisu organy ścigania nie muszą dowodzić istnienia lub braku zgody w sytuacji przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu, co może prowadzić do kuriozalnych sytuacji, że każdy stosunek seksualny, do którego dochodzi przy użyciu przemocy (nawet za zgodą obu stron, jak w przypadku stosunków BDSM – seksu sadomasochistycznego), będzie przestępstwem.

Kolejną nieznowelizowaną kwestią są sankcje zróżnicowane w zależności od przymiotów pokrzywdzonego. W swym raporcie z 2021 r. GREVIO było zaniepokojone, że nie wszystkie zgwałcenia pociągają za sobą takie same sankcje karne. Na przykład stosunek płciowy, do którego doszło dzięki wykorzystaniu bezradności lub stanu psychicznego ofiary (art. 198 k.k.) zagrożony jest karą pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat, a stosunek płciowy, do którego doszło dzięki wykorzystaniu stanu zależności (art. 199 k.k.) jest zagrożony karą do trzech lat. Ponadto GREVIO zauważyło, że w sprawach zgwałcenia kobiet z niepełnosprawnościami ściganie następuje na podstawie art. 198 k.k. i art. 199 k.k., z naciskiem na bezradność, zależność lub niepełnosprawność kobiety, a nie na jej seksualną autonomię. Wskazywano, że Konwencja stambulska ustanawia zasadę, iż wszystkie akty seksualne popełnione bez zgody ofiary powinny podlegać odstrasżającym karom. To, że czyn został popełniony bez zgody ofiary, ma pociągać za sobą karę, niezależnie od tego, czy został popełniony przez osobę stosującą przemoc czy nadużywającą władzy nad ofiarą. GREVIO ostrzegało tym samym przed tworzeniem hierarchii ofiar, uwzględniającej pewne ich cechy, takie jak młodość, słabość, zależność lub choroba, i wezwało do przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych, aby jasne było, że gwałt jest gwałtem<sup>46</sup>. Jeżeli czynowi towarzyszy przemoc i znęcanie się lub inne okoliczności szczególnie traumatyzujące, należy uznawać je za okoliczności obciążające, aby zapewnić proporcjonalność kary w stosunku do powagi czynu. Na poparcie tej tezy wskazuje również stwierdzenie prof. Z. Lwa-Starowicza, który w swej opinii do projektu wskazał,

---

<sup>46</sup> GREVIO, *Raport GREVIO dotyczący rozwiązań...*, pkt 217 i 218.

że wszelkie formy zgwałcenia – z penetracją czy bez, z wykorzystaniem bezradności czy z przemocą, mają podobne działanie traumatyzujące ofiarę, a wachlarz okoliczności tychże zdarzeń (uprzednie relacje ofiary ze sprawcą, ambiwalencja wobec sprawcy, spektrum wiktymologiczne, zmiany obyczajowości wiążące się z upowszechnieniem przemocy), wpływają na niechęć pokrzywdzonych do ich zgłaszania<sup>47</sup>. Brak zrozumienia dla ich wyjątkowej odwagi w zgłaszaniu tych przestępstw niesie często ich wtórną wiktymizację.

Na pytanie, czy zalecenia te zostały przez ustawodawcę wzięte pod uwagę, również należy odpowiedzieć negatywnie. Uchwalona ustawa w dalszym ciągu różnicuje w art. 198 k.k. w sposób sprzeczny z 32 Konstytucji RP oraz m.in. z art. 3 i art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>48</sup> ochronę osób przed zgwałceniem ze względu na ich niepełnosprawność intelektualną lub chorobę psychiczną, przewidując niższą odpowiedzialność karną za ich zgwałcenie w porównaniu z osobami pełnosprawnymi intelektualnie lub psychicznie. Podobnie pozostawiono różnice sankcji art 199 k.k. w stosunku do art. 197 k.k., w którym stosunek płciowy, do którego doszło przy wykorzystaniu stanu zależności, zagrożony jest karą do trzech lat pozbawienia wolności.

Tym samym obecny kształt znowelizowanych przepisów może prowadzić do tak absurdalnych sytuacji, w których, aby uniknąć większej odpowiedzialności karnej, obrona będzie próbowała dowodzić, że wystąpiła jakaś okoliczność z art. 198 k.k. lub art. 199 k.k. (np. wykorzystanie krytycznego położenia czy wykorzystanie ograniczonej zdolności do rozpoznania znaczenia czynu), by czyn sprawcy zakwalifikować z łagodniejszego przepisu z łagodniejszym zagrożeniem karnym, podczas gdy z logicznego punktu widzenia winno być odwrotnie.

#### **4. Propozycje *de lege ferenda***

Warto więc postawić pytanie, jak tę porażkę legislacyjną usunąć?

Właściwa treść przepisu winna brzmieć:

---

<sup>47</sup> Kancelaria Senatu. Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy...*, s. 1-2 opinii.

<sup>48</sup> Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13.12.2006 r., ratyfikowana przez Polskę 6.09.2012 r. (Dz.U. z 2012 poz. 1169 ze zm.).

„Art. 197 § 1 k.k.:

Kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego bez jej zgody, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 197 § 2 k.k.:

Jeśli sprawca w sposób określony w § 1 doprowadza inną osobę do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat”.

Podstęp, groźba bezprawna i przemoc winny być znamionami zgwałcenia w czynie kwalifikowanym, zagrożonym karą jak dotychczas – pozbawienia wolności od lat 2 do 15 (w przypadku obcowania płciowego) albo od 6 miesięcy do 8 lat (w przypadku innej czynności seksualnej).

Art. 198 k.k. i art. 199 k.k. winny pozostać uznane za typy kwalifikowane, z rozbiciem w osobnych paragrafach na obcowanie płciowe i inne czynności seksualne, z wyższym zagrożeniem karnym.

Kolejną kwestią jest niespójność przepisów art. 197 k.k. i art. 200 k.k. Małoletni do lat 15 jest w tzw. wieku ochrony, objęty domniemaniem braku zgody. Z uwagi na jego niedojrzałość psychofizyczną ustawodawca uznał, że nie może on wyrazić prawnie skutecznej zgody na jakikolwiek kontakt seksualny, zatem wszystkie kontakty seksualne z małoletnim stanowią przestępstwo (lub czyn karalny, gdy w grę wchodzi inny małoletni).

W przypadku zmiany definicji zgwałcenia na przestępstwo obcowania seksualnego przy braku zgody, jego treść w praktyce stałaby się tożsama z treścią przepisu z art. 200 k.k. Znamieniem kwalifikującym wyższą odpowiedzialność karną sprawcy mógłby być tylko wiek ofiary (od 15. do 18. roku życia) albo sposób doprowadzenia do obcowania płciowego lub innej czynności seksualnej. Ale wówczas użycie przemocy fizycznej lub psychicznej wobec dziecka – każdego dziecka poniżej 18. roku życia – winno być osobnym czynem kwalifikowanym.

Zaproponowane zmiany wprowadzą porządek i niezbędną systematykę przepisów. Ogólnym, podstawowym przepisem będzie art. 197 k.k. o braku zgody na obcowanie płciowe i do niego zostałyby dopasowane przepisy szczególne, kwalifikujące, z wyższym zagrożeniem karnym. Pozwoli to uporządkować cztery jednostki redakcyjne art. 197-

200 k.k. opisujące zgwałcenie *sensu largo*, w jedną formę podstawową z centralnym punktem zaakcentowanym w znamię braku zgody i z kolejnymi jednostkami redakcyjnymi opisującymi formy kwalifikowane przez przemoc, groźbę, podstęp, wykorzystanie bezbronności, stosunku zależności czy wiek pokrzywdzonego.

## Podsumowanie

W ostatnich latach w szeregu państw europejskich dokonano zmian w prawie karnym, aby uwzględnić przepisy art. 36 Konwencji stambulskiej, zgodnie z którym zgoda na czynności o charakterze seksualnym musi być udzielona dobrowolnie jako wyraz wolnej woli, co należy oceniać w świetle danych okoliczności. Spośród 21 państw członkowskich UE, będących stronami Konwencji stambulskiej, w 15 obowiązuje definicja zgwałcenia opierająca się na koncepcji braku dobrowolnej zgody – tzw. *only yes means yes*<sup>49</sup>. Ostatnimi państwami, które wprowadziły zmiany są Holandia (19.03.2024 r.)<sup>50</sup> i Czechy (11.04.2024 r.)<sup>51</sup>. Polska też próbowała dołączyć do tej rodziny. Niestety, tylko próbowała. Dobry z założenia projekt autorstwa D. Wawrowskiej, w którym prym wiodła zasada „tylko tak oznacza zgodę”, został w toku prac legislacyjnych zamieniony na rewitalizację kilkusetletniej definicji zgwałcenia jako aktu przemocy. Obrazowo to ujmując, za odmalowaniem fasady nie poszedł generalny remont wnętrza. Takie ujęcie tematu, niezwykle ważnego z punktu widzenia praw kobiet, jest z jednej strony pozornym, ale i pobłażliwym wyjściem panów projektodawców naprzeciw genderowym oczekiwaniom, przy jednoczesnym puszczeniu oczka do tradycjonalistów mówiącego: „klasyczne znamiona zgwałcenia zostają i ofiary muszą swoją niezgodę manifestować”. Stanowczo należy stwierdzić, że jest to podejście lekceważące tak prawo międzynarodowe (nie im-

---

<sup>49</sup> W sumie, w 17 europejskich krajach, licząc Norwegię i W. Brytanię.

<sup>50</sup> Amnesty International, *Netherlands: 'Historic Victory' as Dutch Law Adopts Consent-Based Definition of Rape*, 19.03.2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/03/netherlands-historic-victory-as-dutch-law-adopts-consent-based-definition-of-rape/> (dostęp: 31.03.2025 r.).

<sup>51</sup> Expats.cz Staff, ČTK, *Czech Parliament Passes Landmark Ruling to Redefine Rape*, 11.04.2024, <https://www.expats.cz/czech-news/article/czech-parliament-agrees-to-change-legal-definition-of-rape-in-landmark-ruling> (dostęp: 31.03.2025 r.).

plementuje bowiem do polskiego porządku prawnego ratyfikowanej Konwencji stambulskiej), orzecznictwo ETPcz, jak i prawa kobiet oraz współczesne trendy społeczne. Pozostawienie w podstawowym przepisie przemocowego sposobu działania sprawcy i *quasi* rozszerzenie granic penalizacji poprzez dodanie innych sposobów działania sprawcy jest dla organów ścigania i sądów, jak już zaznaczono wcześniej, w dalszym ciągu pozostawieniem akcentu tam, skąd powinien on zniknąć. Kolokwialnie mówiąc, nie można jednocześnie mieć ciastko i je zjeść, co w kontekście redefinicji przestępstwa zgwałcenia należy tłumaczyć, że nie można jednocześnie mieć w trybie podstawowym przepisu art. 197 k.k. i znamienia przemocy, i uprzedniej zgody.

Mówi się, że prawo jest odbiciem mentalności. Przykre, że ta polska konserwatywna mentalność i patriarchalna doktryna znowu wykrzywiła, śmiej się, że podstępem, rewolucyjną reformę prawa karnego w zakresie przestępstw seksualnych, czyli w tej dziedzinie życia, w której równouprawnienie już dawno do sypialni wkroczyło.

Jako podsumowanie powstałej porażki legislacyjnej pozwolę sobie zacytować prof. L. Gardockiego: „Zasada konsensusu jest nieprzydatna dla teorii kryminalizacji, bo utrudnia ona, jeśli wręcz nie uniemożliwia, wiele postępowych zmian w prawie”<sup>52</sup>.

## **Bibliografia**

1. E. Bieńkowska, L. Mazowiecka (red.), *Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej*, Warszawa 2016.
2. S. Cieślik, *Zgoda dysponenta dobra prawnego na wkroczenie w sferę wolności seksualnej (analiza prawnoporównawcza modelu przyjętego w polskim Kodeksie karnym oraz koncepcji Yes Means Yes)*, CzPKiNP, 2019, nr 3.

---

<sup>52</sup> L. Gardocki, *Meandry zakresu kryminalizacji w sferze wolności seksualnej i obyczajności w polskim prawie karnym* [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Fliger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011, s. 365-373.

3. M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
4. J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, Prok. i Pr. 2014, nr 11-12.
5. A. Malinowska-Bizon A., *Poselski projekt zmiany definicji zgwałcenia. Odpowiedź na uregulowania międzynarodowe i oczekiwania społeczne czy wylewanie dziecka z kąpielą. Uwagi krytyczne*. Prok. i Pr. 2024, nr 9.
6. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Fliger (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarowskiemu*, Lublin 2011.
7. A. Mooller, H.P. Sondergaard, L. Helstroom, *Tonic immobility during sexual assault – a comon reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression*, Acta Obstetricia et Gynecologia Scandinavica 2017, nr 8.
8. M. Płatek, *Zgwałcenie. Gdy termin nabiera nowej treści. Pozorny brak zmian i jego skutki*, Archiwum Kryminologii 2018, nr 40, s. 312.
9. N.B. Schmidt, J.A. Richey, M.J. Zwolensky, J.K. Maner, *Exploring Human Freeze Responses to a Treat Stressor*, Ther Exp Psychatry 2008, nr 39(3).
10. J. Warylewski, *System Prawa Karnego. Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, t. 10, Warszawa 2016.

## **New Definition of Rape. Revolution or Revitalisation of the Concept?**

**Abstract:** The new content of Article 1997 of the Polish Penal Code, which redefines the crime of rape, was intended to improve the situation of victims of sexual violence and to implement the Istanbul Convention on preventing and combatting the violence against women and domestic violence, as well as the actual jurisdiction of the European Court of Human Rights in this field. Unfortunately, the change, that entered in force on February 13, 2025, was purely illusory. Instead of shifting the

*Nowa definicja zgwałcenia. Rewolucja czy rewitalizacja pojęcia?*

---

emphasis from violence to free consent, it only rewords the content of this provision.

**Key words:** redefinition, sexual autonomy, rape, consent



Werner Hinz<sup>1</sup>

Monika Pierzchlewicz<sup>2</sup>

# „Bezwzględne” dożywocie w znowelizowanym polskim prawie karnym z uwzględnieniem niemieckiego prawa karnego.

## Część 1

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy przepisów zakazujących warunkowego zwolnienia sprawcy w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności w znowelizowanym polskim prawie karnym (art. 77 § 3 i 4 k.k.) i analizuje je pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP i EKPCz. W szczególności analizuje orzecznictwo ETPCz dotyczące wymogu redukowalności kar dożywotniego pozbawienia wolności wynikającego z art. 3 EKPCz. Ponadto porównuje rozwój prawny w Polsce z rozwojem prawnym w Niemczech, który charakteryzuje się przede wszystkim orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (BVerfG). Konkluzją artykułu jest zasadnicza zgodność zakazu warunkowego zwolnienia z Konstytucją RP i EKPCz.

**Słowa kluczowe:** dożywotnia kara pozbawienia wolności, zakaz warunkowego zwolnienia, orzecznictwo ETPCz, „bezwzględne” dożywocie

### 1. Wprowadzenie

W dniu 1.10.2023 r. – w samym środku gorącej fazy ostatniej parlamentarnej kampanii wyborczej – weszła w życie w Polsce ustawa z 7.07.2022 r.

<sup>1</sup> Dr. iur., Landgericht Itzehoe, przewodniczący sędzia Sądu Okręgowego (*Vorsitzender Richter am Landgericht*), ORCID: 0009-0004-4708-7251.

<sup>2</sup> Dr. iur. LL.M., prawnik polski i niemiecki, ORCID: 0009-0003-1908-2755.

nowelizująca k.k.<sup>3</sup>. Zawiera ona prawdopodobnie najdalej idące zmiany w obszarze prawa karnego od czasu reformy z 1969 r.<sup>4</sup>. W szczególności umożliwia ona orzekanie „bezwzględnej” kary dożywotniego pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 77 § 3 k.k. sąd wymierzając karę dożywotniego pozbawienia wolności za czyn popełniony po uprzednim prawomocnym skazaniu oskarżonego za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej, bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat, może orzec zakaz warunkowego zwolnienia. To samo uprawnienie posiada sąd, jeżeli charakter i okoliczności czynu oraz właściwości osobiste sprawcy wskazują, iż jego pozostawianie na wolności spowoduje trwałe niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia, wolności lub wolności seksualnej innych osób (art. 77 § 4 k.k.).

W polskiej literaturze prawniczej o możliwości orzekania zakazu warunkowego zwolnienia w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności dyskutowało się od wielu lat. Już po koniec lat 50. XX w. W. Wolter twierdził, że zwalnianie warunkowo skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności przekształca tę karę z kary bezterminowej w karę terminową<sup>5</sup>. Inni autorzy opowiadali się za stosowaniem tej instytucji do skazanych na dożywocie. Bezwzględne dożywocie proponowano również w trakcie prac nad projektem k.k. z 2006 r. W 2017 r. takie rozwiązanie prawne proponowano w przypadku zabójstwa w związku ze zgwałceniem na szkodę małoletniego poniżej lat 15, popełnionym w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych<sup>6</sup>. Nowelizacja k.k. z 2019 r.<sup>7</sup> zawierała

<sup>3</sup> Dz.U., poz. 2600.

<sup>4</sup> Więcej o historii zmian k.k. zob. P. Góralski, *Das Verbrechen der qualifizierten Tötung im polnischen Strafrecht*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2022, s. 265 i nast.; J. Kluza, *Kara bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Prok. i Pr. 2021, nr 1, s. 21 i nast.

<sup>5</sup> W. Wolter, *Z problematyki wymiaru kary*, PiP 1958, nr 7.

<sup>6</sup> Więcej na ten temat zob. A. Pilch, *Prewencyjne wyłączenie warunkowego przedterminowego zwolnienia (na marginesie projektowanej zmiany art. 77 k.k.)*, CzPKiNP 2018, z. 4, s. 35 i nast.

<sup>7</sup> Ustawa z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, nieopubl. w Dz.U.

w dużej mierze podobne regulacje do dziś obowiązujących art. 77 § 3 i 4 k.k., nie weszła jednak w życie z uwagi na stwierdzenie przez TK uchybień w procesie legislacyjnym<sup>8</sup>. Polska literatura prawnicza opowiada się w dużej mierze przeciwko orzekaniu zakazu warunkowego zwolnienia w przypadku dożywotniej kary pozbawienia wolności. A. Pilch dopatruje się niezgodności przyjętych regulacji z konstytucyjną zasadą humanitaryzmu i proporcjonalności<sup>9</sup>. Zdaniem B. Nity-Świątłowskiej, dożywotnia kara pozbawienia wolności jest niezgodna z EKPCz, o ile skazany nie ma realnej możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie najdalej po odbyciu 25 lat kary pozbawienia wolności<sup>10</sup>. W artykule opublikowanym w tym czasopiśmie J. Kluza przeciwstawia się temu, argumentując, że taka długość odbycia kary nie da się pogodzić z koniecznością zapewnienia poczucia sprawiedliwości społecznej w sprawach o najstraszniejsze zbrodnie<sup>11</sup>. Aby tego dokonać, należy odmówić sprawcy jakiegokolwiek możliwości powrotu do społeczeństwa. Jego interesy są wystarczająco uwzględnione przez możliwość ułaskawienia<sup>12</sup>.

Równie dyskusyjna jest sama zasadność stosowania kary dożywotniego pozbawienia wolności, co nie jest jednak przedmiotem niniejszych rozważań. Uzupełniająco wskazać jednak krótko należy, że przeciwnicy tej kary zarzucają jej m.in. niehumanitarność i brak zamierzonych efektów. Wskazują oni, że ze względu na stosowanie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, kara ta traci charakter, na który wskazuje jej nazwa, co zmniejsza wartość jej społecznego oddziaływania<sup>13</sup>. Z drugiej strony podkreśla się jej pozytywne oddziaływanie na kształtowanie świadomości prawnej ogółu społeczeństwa oraz jej funkcję izolacyjną, która powoduje, że społeczeństwo jest za-

---

<sup>8</sup> Więcej na ten temat zob. J. Kluza, *Kara bezwzględnego...*, s. 22 i nast.

<sup>9</sup> A. Plich, *Prewencyjne...*, s. 36 i nast.

<sup>10</sup> B. Nita-Świątłowska, *Możliwość orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności bez dostępu do warunkowego przedterminowego zwolnienia jako przeszkoda ekstradycyjna wynikająca z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 6, s. 29 i nast.

<sup>11</sup> J. Kluza, *Kara bezwzględnego...*, s. 26 i nast.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>13</sup> A.M. Szczepańska-Szczepaniak, *Długoterminowa kara pozbawienia wolności – cele, funkcje, zagrożenia i oczekiwania* [w:] W. Zalewski (red.), *Długoterminowe kary pozbawienia wolności w teorii i praktyce*, Gdańsk 2015, s. 288.

bezpieczone na długi okres przed sprawcami przestępstw o znacznym ciężarze gatunkowym<sup>14</sup>.

Również obecnie obowiązująca w art. 77 § 3 i 4 k.k. możliwość orzekania zakazu warunkowego zwolnienia wywołała niezwykle krytyczną reakcję środowisk prawniczych. Podkreśla się w szczególności, że przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z konstytucją i z wiążącą Polskę EKPCz<sup>15</sup>. Wskazuje się, iż jest to „kara nieludzka i okrutna”, która narusza również zasadę proporcjonalności, gdyż dożywotnia izolacja bardzo niebezpiecznych przestępców może być łatwo osiągnięta również za pomocą dostępnych dotychczas instrumentów<sup>16</sup>. Wyraża się także obawę, że nowelizacja ustawy znacząco obciąży współpracę międzynarodową Polski z państwami, które ratyfikowały EKPCz, w szczególności znacznie utrudni ekstradycję do Polski groźnych przestępców<sup>17</sup>.

W dalszej części artykułu zostanie poddane analizie, czy zakaz warunkowego zwolnienia w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności, wprowadzony w art. 77 § 3 i 4 k.k., jest zgodny z Konstytucją

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 299.

<sup>15</sup> Przykładowo wskazać należy na apel polskich karnistów skierowany do Prezydenta RP z 25.11.2022 r., s. 2, <https://karne24.com/wp-content/uploads/2022/11/apelnowelizacja2022.pdf> (dostęp: 17.11.2024 r.); Pismo RPO do MS z 5.5.2023 r., II.510.1043.2021.PZ, s. 1 i nast.; zob. też T. Gardocka, *Opinia dotycząca projektu zmian w Kodeksie karnym (druk sejmowy nr 2024)*, s. 13; K. Rostalska, *Represyjne zmiany w obrębie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia z uwzględnieniem problemu bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności*, *Edukacja Prawnicza Półrocznik 2023/2024*, nr 2(185), s. 26 i nast.; T. Tyburcy, P. Rogoziński, *Konsekwencje wprowadzenia do Kodeksu karnego możliwości wymierzenia kary nieredukowalnego dożywotniego pozbawienia wolności w aspekcie stosowania ekstradycji i wykonywania europejskiego nakazu aresztowania*, *Ius Novum 2023*, s. 96-98; K. Wiak, Z. Gądzik, *Zmiany w zakresie warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia kary w nowelizacji Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r.*, *Probacja 2023*, nr 1, s. 41, 55; J. Stanisławski, „Czy powrót do populizmu?” *Populizm penalny w świetle ostatnich zmian w Kodeksie karnym*, *Judicial Review 2023*, nr 9, s. 58; N. Daško, *Irreducible life imprisonment – a few comments on the new institution of the ban on conditional release from serving the rest of the life sentence in the Polish criminal law*, *Polish-Italian Studies/Studi polacco-italiani di Toruń 2022*, nr 18, s. 233; J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 527.

<sup>16</sup> T. Tyburcy, P. Rogoziński, *Konsekwencje...*, s. 96; Pismo RPO do MS z 5.5.2023, II.510.1043.2021.PZ, s. 1 i nast.; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw*, s. 12.

<sup>17</sup> Apel polskich karnistów skierowany do Prezydenta RP z 25.11.2022 r., s. 2; Pismo RPO do MS z 5.5.2023 r., II.510.1043.2021.PZ, s. 8 i nast.

RP i EKPCz. Część pierwsza – po krótkim przeglądzie sytuacji prawnej w Niemczech – rzuca światło na uregulowany w art. 40 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 3 EKPCz zakaz niehumanitarnego karania. Część druga poświęcona jest polskiemu prawu łaski, zgodności art. 77 § 3 i 4 k.k. z zasadą proporcjonalności i analizuje zasygnalizowane wyżej obawy związane z ekstradycją.

## 2. Intencja polskiego ustawodawcy

Wprowadzając możliwość orzekania zakazu warunkowego zwolnienia sprawcy przy wymierzaniu kary dożywotniego pozbawienia wolności, polski ustawodawca chciał przede wszystkim chronić społeczeństwo przed najpoważniejszymi przestępstwami z użyciem przemocy, popełnianymi przez osoby, które w przeszłości dopuściły się już takich czynów i odnośnie do których w ocenie sądu istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełnią je ponownie w przyszłości<sup>18</sup>. Przepis ten powinien być zatem stosowany wyłącznie wobec najgroźniejszych przestępców, w przypadku których zarówno idea sprawiedliwości, jak i aspekty prewencyjne przemawiają przeciwko ich warunkowemu przedterminowemu zwolnieniu<sup>19</sup>. W takim przypadku – wedle uzasadnienia projektu ustawy – interes resocjalizacyjny należy ocenić jako drugorzędny w stosunku do ogólnego interesu długotrwałej „eliminacji” sprawcy ze społeczeństwa<sup>20</sup>. O tym, czy wyłączenie możliwości zawieszenia wykonania pozostałej do odbycia kary w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności zgodnie z art. 77 § 3 i 4 k.k. rzeczywiście ma miejsce, należy przesądzić na podstawie negatywnej prognozy społeczno-kryminologicznej, której miernikiem jest zgodne z prawem zachowanie sprawcy na wolności, a nie w zakładzie karnym<sup>21</sup>. Wreszcie, w uzasadnieniu powołano się na orzecznictwo TK oraz SN, zgodnie z którym instytucja warunkowego przedterminowego zwolnienia nie może być pojmowana jako prawo podmiotowe skazanego<sup>22</sup>. O nabyciu przez osobę skazaną

---

<sup>18</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 38.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>22</sup> Wyr. TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.

uprawnień, które mogłyby podlegać ochronie w świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych, nie można mówić, dopóki nie podjęto decyzji o warunkowym przedterminowym zwolnieniu<sup>23</sup>.

Wprowadzona w art. 77 § 3 i 4 k.k. możliwość orzekania zakazu przedterminowego warunkowego zwolnienia sprawcy odpowiada nadrzędnemu celowi nowelizacji k.k. z 2022 r., który ustawodawca – nawiązując do artykułu R. Kaczora opublikowanego w niniejszym czasopiśmie<sup>24</sup> – preferował zapewne odejście od „dominacji strategii resocjalizacyjnej” w kierunku „reaktywowania koncepcji odpłaty jako podstawowego wyznacznika sprawiedliwego karania”<sup>25</sup>. Na tej podstawie polski ustawodawca chciał również ponownie nadać wysoki priorytet prewencji ogólnej i izolacji niebezpiecznych przestępców<sup>26</sup>. Ten cel ustawodawczy znalazł także odzwierciedlenie w szczególności w nowo zaprojektowanych zasadach wymiaru kary zawartych w art. 53 § 1 k.k. O ile bowiem aspekt ogólnoprewencyjny kary w wersji tego przepisu obowiązującej do końca września 2023 r. ograniczał się do „kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa”, o tyle obecnie „cele kary w zakresie społecznego oddziaływania” zasadniczo przesunęły się na pierwszy plan. W ten sposób ustawodawca chciał położyć większy nacisk na prewencję ogólną i to nie tylko na jej pozytywny aspekt, czyli na wzmocnienie społecznego zaufania do ochrony porządku prawnego<sup>27</sup>, ale także na jej aspekt negatywny, a mianowicie na „potrzeby w zakresie kreowania bądź wzmocnienia bodźców zniechęcających potencjalnych sprawców przez czysto oportunistyczne powody do postępowania naruszającego zakaz prawnokarny, a więc przez odstraszenie od popełnienia przestępstwa”<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Uchw. SN z 11.1.1999 r., I KZP 15/98, OSNKW 1999, nr 1-2, poz. 1.

<sup>24</sup> R. Kaczor, *Kontrowersje wokół modelu dyrektywy prewencji indywidualnej*, Prok. i Pr. 2007, nr 11, s. 91 i nast.

<sup>25</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 19.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Zob. Uchw. Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (BGH) z 11.12.2013 r., 5 StR 463/13, juris; C. Roxin, *Beihilfe zum Mord durch Dienst im Konzentrationslager Auschwitz – Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 20.9.2016 – 3 StR 49/16*, Juristische Rundschau 2017, s. 88, 91; G. Schäfer, G. Sander, G. van Gemmeren, *Praxis der Strafzumessung*, Monachium 2024, nb. 809.

<sup>28</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 18 i nast.; uwagi krytyczne zob. J. Stanisławski, *„Czy powrót...”, s. 59 i nast.*

Wykreślono natomiast kryterium wychowawczego oddziaływania kary na skazanego, które w art. 53 § 1 k.k. w dawnym brzmieniu było wyraźnie akcentowane obok oddziaływania prewencyjnego. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum prewencyjnych celów kary, ustawodawca nie widział potrzeby podkreślania idei jej oddziaływania wychowawczego na sprawcę<sup>29</sup>. Podkreślany obecnie ogólnoprewencyjny (odstrasżający i odwetowy) cel karania sprawców mógł również przesądzić o zmianie wymiaru kary dożywotniego pozbawienia wolności, której minimalny wymiar od 1.10.2023 r. zgodnie z art. 78 § 3 k.k. wynosi 30 lat, chyba że orzeczono zakaz zawieszenia wykonania pozostałej części kary.

### 3. Sytuacja prawna w Niemczech

Niemiecki system sankcji karnych przewiduje bezwzględne zagrożenie karą dożywotniego pozbawienia wolności jako ustawowy maksymalny wymiar kary za najpoważniejsze formy zabójstwa (zob. § 38 ust. 1 StGB). Jest ona wymierzana w szczególności za przestępstwo morderstwa<sup>30</sup> z § 211 StGB, które – podobnie jak art. 148 § 2 k.k. – obejmuje szczególnie naganne lub niebezpieczne formy umyślnego zabójstwa człowieka.

W odpowiedzi na bezwzględne zagrożenie karą dożywotniego pozbawienia wolności, prawo niemieckie ustanawia daleko idący mechanizm zawieszenia wykonania kary. Zgodnie z § 57a ust. 1 zd. 1 StGB (w zw. z § 57 ust. 1 zd. 1 pkt 2 i 3 zd. 2 StGB) sąd zawiesza wykonanie kary, jeżeli upłynęło 15 lat, szczególny ciężar winy skazanego nie wymaga dalszego wykonywania kary, stwierdzona została pozytywna prognoza kryminologiczna oraz jeżeli skazany wyrazi zgodę na zawieszenie kary. Gdy tylko warunki te zostaną spełnione, właściwa izba karna wykonawcza (zob. § 462a ust. 1 zd. 1 StPO) jest zobowiązana do zawieszenia dalszego wykonywania kary dożywotniego pozbawienia wolności; nie ma ona w tym zakresie żadnej swobody decyzyjnej<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 19.

<sup>30</sup> StGB nie zna pojęcia zabójstwa kwalifikowanego, lecz rozróżnia zabójstwo (*Totschlag*, § 212 StGB) od morderstwa (*Mord*, § 211 StGB), które jest zbliżone do zabójstwa w typie kwalifikowanym uregulowanym w art. 148 § 2 i 3 k.k.

<sup>31</sup> K.-H. Groß, G. Kett-Straub, *Münchener Kommentar zum StGB*, Monachium 2020, §



### 3.1. Prawo do resocjalizacji

§ 57a StGB został wprowadzony w 1982 r. w konsekwencji przełomowego orzeczenia BVerfG z 21.06.1977 r.<sup>32</sup> W orzeczeniu tym BVerfG uznał karę dożywotniego pozbawienia wolności jako reakcję na najpoważniejsze naruszenia dóbr prawnych za co do zasady zgodną z konstytucyjnym wymogiem kary współmiernej do winy. Jednakże gwarancja godności ludzkiej zawarta w art. 1 GG wymaga zdaniem BVerfG, aby skazany miał konkretną i, co do zasady, możliwą do zrealizowania szansę na odzyskanie wolności w późniejszym terminie<sup>33</sup>. Jak podkreślił BVerfG w swojej decyzji z 24.04.1986 r.<sup>34</sup>, powinno to mieć zastosowanie niezależnie od wagi popełnionego przestępstwa; zwolnienie tylko w przypadku niedołążności lub nieuchronnej śmierci nie jest wystarczające. Sprawa dotyczyła wówczas prawie 90-letniego nazistowskiego sprawcy skazanego za 54 morderstwa. Według BVerfG skazany – niezależnie od wagi popełnionych przez niego przestępstw – miał „konstytucyjnie uzasadnione prawo do resocjalizacji”<sup>35</sup>.

Wyrok BVerfG z 1977 r. porusza również inną kwestię, która do tej pory była mało omawiana w niemieckiej literaturze, ale która może nabrać nieoczekiwanego znaczenia w świetle ostatnich zmian prawnych w Polsce: sama możliwość ułaskawienia nie powinna być wystarczająca do realizacji wspomnianego prawa skazanego do resocjalizacji. Zasada praworządności wymaga, aby przesłanki warunkowego zawieszenia wykonania kary oraz z tym związana procedura były uregulowane ustawowo dla kary dożywotniego pozbawienia wolności<sup>36</sup>.

---

57a, nb. 22; B. von Heintschel-Heinegg, *Beck'scher Online-Kommentar StGB*, 61, Beck 2024, § 57a, nb. 1; T. Fischer, *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen*, Monachium 2024, § 57a, nb. 23.

<sup>32</sup> Wyr. BVerfG z 21.6.1977 r., 1 BvL 14/76, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 1525.

<sup>33</sup> Wyr. BVerfG z 21.6.1977 r., 1 BvL 14/76, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 1525, 1526, 1529, 1532.

<sup>34</sup> Uchw. BVerfG z 24.4.1986 r., 2 BvR 1146/85, *Neue Juristische Wochenschrift* 1986, s. 2241.

<sup>35</sup> Wyr. BVerfG, z 21.6.1977 r., 1 BvL 14/76, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 1525, 1528, 1531.

<sup>36</sup> *Ibidem*.



Pogląd ten opiera się na regulacji prawa do ułaskawienia w Niemczech. Zgodnie z art. 60 ust. 2 GG przysługuje ono Prezydentowi, który może je przekazać innym organom (zob. art. 60 ust. 3 GG). Jednakże § 452 StPO przyznaje prawo do ułaskawienia rządowi federalnemu tylko wtedy, gdy decyzja została podjęta w pierwszej instancji w ramach wykonywania jurysdykcji federalnej. Zgodnie z § 120 ust. 1 i 2 GVG ma to miejsce tylko w sprawach dotyczących ochrony państwa. W innych przypadkach korzystanie z prawa do ułaskawienia leży w gestii krajów związkowych.

Zgodnie z dominującym w Niemczech poglądem, decyzje ułaskawieniowe nie podlegają kontroli sądowej<sup>37</sup>. Procedura ułaskawieniowa nie jest uważana w Niemczech za procedurę administracyjną; jest to – historycznie rzecz biorąc – pozasądowa kompetencja głowy państwa<sup>38</sup>. Pogląd ten był niejednokrotnie krytykowany<sup>39</sup>. Argumentowano m.in., że pozasądowe akty władcze, które nie podlegają kontroli sądowej, nie powinny istnieć ze względu na gwarancję drogi sądowej uregulowaną w art. 19 ust. 4 GG<sup>40</sup>. Negatywne akty łaski powinny jednak w każdym razie podlegać kontroli pod względem samowoli<sup>41</sup>. BVerfG uznał jednak, że w każdym razie cofnięcie ułaskawienia podlega kontroli sądowej<sup>42</sup>. Dominujące stanowisko w Niemczech jest restrykcyjne i prowadzi ostatecznie do stwierdzenia, że skazany nie ma roszczenia o ułaskawienie<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Uchw. BVerfG z 23.4.1969 r., 2 BvR 552/63, *Neue Juristische Wochenschrift* 1969, s. 1895; wyr. Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*) z 27.5.1982 r., 2 C 50/80, *Neue Juristische Wochenschrift* 1983, s. 187.

<sup>38</sup> Instruktażowo na ten temat zob. P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, Monachium 2023, § 1, nb. 192 i nast.

<sup>39</sup> Wyr. Sądu Konstytucyjnego Landu Hessen z 28.11.1973 r., P St. 653, *Neue Juristische Wochenschrift* 1974, s. 791; D. Hömig, *Gnade und Verfassung*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2007, s. 1329 i nast.

<sup>40</sup> D. Hömig, *Gnade...*, s. 1329 i nast.

<sup>41</sup> Zob. wyr. Sądu Konstytucyjnego Landu Hessen z 28.11.1973 r., P St. 653, *Neue Juristische Wochenschrift* 1974, s. 791; zob. też M. Sachs, *Grundgesetz: GG*, Monachium 2021, art. 60 Rn. 15.

<sup>42</sup> Uchw. BVerfG, z 12.1.1971 r., 2 BvR 520/70, *Neue Juristische Wochenschrift* 1971, s. 795.

<sup>43</sup> Zob. wyr. Federalnego Sądu Administracyjnego z 21.6.1977 r., 1 BvL 14/76, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 1525, 1529 i nast.

### 3.2. Szczególny ciężar winy

Zgodnie z § 57a ust. zd. 1 pkt 2 StGB, kara dożywotniego pozbawienia wolności nie może zostać warunkowo zawieszona po upływie minimalnego okresu 15 lat, jeżeli szczególny ciężar winy skazanego wymaga dalszego jej wykonywania. Przepis ten uwzględnia fakt, że stopień zawinienia sprawcy może być bardzo różny w przypadku popełnienia przestępstwa morderstwa (zabójstwa w typie kwalifikowanym), jednak kara dożywotniego pozbawienia wolności jest obligatoryjna nawet w przypadku spełnienia tylko jednej z przesłanek morderstwa. Ponieważ istnieje poważna różnica co do tego, czy sprawca zaplanował i zabił jedną osobę spontanicznie, czy setki (np. w wyniku ataku terrorystycznego)<sup>44</sup>, błędem byłoby jednoczesne zawieszenie pozostałej części kary we wszystkich przypadkach.

Pod względem treści normatywnej § 57a ust. 1 zd. 1 pkt 2 StGB w dużej mierze odpowiada art. 77 § 2 k.k., z tą jednak różnicą, że ten ostatni przepis obejmuje nie tylko karę dożywotniego pozbawienia wolności, ale także karę pozbawienia wolności na czas określony (por. art. 32 pkt 3 i 5 k.k.).

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez BVerfG w orzeczeniu z 3.06.1992 r.<sup>45</sup> fakty niezbędne do oceny stopnia winy – wbrew brzmieniu i systematyce § 57a ust. 1 zd. 1 pkt 2 StGB – muszą zostać ustalone przez sąd karny (*Tatgericht*). Następnie jednak sąd wykonawczy (*Vollstreckungsgericht*) ma za zadanie ocenić, czy szczególny ciężar winy wymaga wyk onania kary dożywotniego pozbawienia wolności ponad minimalny okres 15 lat i – jeśli tak jest – w jakim zakresie, tj. przez ile kolejnych lat należy to robić<sup>46</sup>.

Ponadto szczególny ciężar winy musi „nakazywać” dalsze wykonywanie kary dożywotniego pozbawienia wolności ponad minimal-

---

<sup>44</sup> Zob. M. Jahn, G. Kett-Straub, *Die Verständigung vor dem Schwurgericht. Zur Zulässigkeit von Absprachen über die Schuldschwereklausel des § 57a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB*, Strafverteidiger 2010, s. 273.

<sup>45</sup> Uchw. BVerfG z 3.6.1992 r., 2 BvR 1041/88, 2 BvR 78/89, Neue Juristische Wochenschrift 1992, s. 2947.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 2949; K.-H. Groß, G. Kett-Straub *Münchener Kommentar zum StGB*, § 57a, nb. 13.

ny (piętnastoletni) ustawowy okres jej wykonywania. O tym decyduje wyłącznie sąd wykonawczy. W pojedynczych przypadkach bardzo długie okresy wykonywania kary, które znacznie przekraczają minimalny okres pozbawienia wolności, były również orzekane w Niemczech ze względu na wagę przestępstwa. W orzeczeniu izby z 1994 r.<sup>47</sup> BVerfG zezwolił na wymierzenie kary minimalnej 38 lat pozbawienia wolności w przypadku pięciokrotnego zabójstwa. Sześć miesięcy później ta sama izba<sup>48</sup> uznała jednak, że wymierzenie przez sąd minimalnej kary 42 lat pozbawienia wolności skazanemu, co do którego przewidywano jedynie krótką oczekiwaną długość życia z powodu choroby, jest wątpliwe z konstytucyjnego punktu widzenia. Nawet najcięższa wina może stracić na wadze po ponad 35 latach w kontekście ogólnej oceny na gruncie prawa wykonawczego, jeśli skazany nie ma już konkretnych szans na życie na wolności z powodu postępującej choroby<sup>49</sup>. Chociaż BVerfG nie określił górnej granicy czasu, który należy odbyć w zależności od wagi przestępstwa, wyartykułował on pewną wartość orientacyjną. Wydaje się, że jest to 35 lat – czyli przynajmniej 20 lat powyżej ustawowego minimum kary pozbawienia wolności zgodnie z § 57a ust. 1 zd. 1 pkt 1 StGB.

W tym miejscu należy zauważyć, że niemieckie prawo karne w § 46 ust. 1 zd. 1 StGB również deklaruje wyrównanie winy sprawcy wyartykułowanej w przestępstwie – ostatecznie sprawiedliwy „odwet” – jako wyznacznik kary państwowej. Dopiero w drugiej kolejności § 46 ust. 1 zd. 2 StGB wymaga uwzględnienia indywidualnych względów prewencyjnych, a mianowicie „skutków, jakich można oczekiwać od kary dla przyszłego życia sprawcy w społeczeństwie [...]”. Zgodnie z orzecznictwem BVerfG zasada współmierności kary do winy, zapisana w § 46 StGB, ma znaczenie nie tylko przy ocenie wymiaru kary, ale także przy zawieszeniu kary dożywotniego pozbawienia wolności<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Uchw. BVerfG z 21.12.1994 r., 2 BvR 1697/93, Neue Juristische Wochenschrift 1995, s. 3244.

<sup>48</sup> Uchw. BVerfG z 22.5.1995 r., 2 BvR 671/95, Neue Zeitschrift für Strafrecht 1996, s. 53.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>50</sup> Uchw. BVerfG z 3.6.1992 r., 2 BvR 1041/88, 2 BvR 78/89, Neue Juristische Wochenschrift 1992, s. 2947, 2948; uchw. BVerfG z 21.12.1994 r., 2 BvR 1697/93, Neue Juristische Wochenschrift 1995, s. 3245.

### **3.3. Prognoza zagrożenia**

Dopóki jednak skazany sprawca nadal będzie klasyfikowany jako niebezpieczny po upływie minimalnego pełnego okresu pozbawienia wolności (który może zostać przedłużony ze względu na stopień zawinienia), zawieszenie pozostałej części kary nie może być brane pod uwagę. Kara dożywotniego pozbawienia wolności będzie wówczas nadal wykonywana – w skrajnym przypadku także dosłownie „dożywotnio”, tj. aż do śmierci sprawcy. Jak wyjaśnił BVerfG w swoim kolejnym przełomowym orzeczeniu z 8.11.2006 r.<sup>51</sup>, nie narusza to godności ludzkiej sprawcy na podstawie art. 1 ust. 1 GG ani jego podstawowego prawa do wolności na podstawie art. 2 ust. 2 GG.

Zasada proporcjonalności wymaga jednak, aby sądy dokonywały możliwie najlepszej oceny stanu faktycznego. Muszą one w regularnych odstępach czasu sprawdzać, czy sprawca nadal stanowi zagrożenie<sup>52</sup>, przy czym wymogi dotyczące wyjaśnienia okoliczności sprawy rosną wraz z długością kary<sup>53</sup>. Szczególnie w przypadku starszych skazanych należy wziąć pod uwagę fakt, że odbyli oni długą karę. Przykładowo, w uchwale z 24.02.2023 r. BVerfG<sup>54</sup> skrytykował fakt, że sądy wykonawcze nie wzięły pod uwagę zaawansowanego wieku sprawcy, który w momencie wydania pierwotnego orzeczenia przez Sąd Okręgowy w Koblencji wynosił 74 lata<sup>55</sup>. W związku z tym sam „deficyt osobowości w postaci dewiacji seksualnych i zwiększonego popędu seksualnego” wyartykułowany w przestępstwie sprzed 50 lat nie dawał automatycznie podstaw do obaw o „popętnienie porównywalnych przestępstw seksualnych przeciwko życiu”<sup>56</sup>. Należało również rozważyć, czy „ryzyko ponownego popełnienia przestępstw seksualnych przeciwko życiu” można było „ograniczyć do nieuniknio-

---

<sup>51</sup> Uchw. BVerfG z 8.11.2006 r., 2 BvR 578/02, Neue Juristische Wochenschrift 2007, s. 1933.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 1938.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 1940; uchw. BVerfG z 14.2.2025, 2 BvR 444/21, BeckRS 2025, 4603, nb. 69.

<sup>54</sup> Uchw. BVerfG z 24.2.2023 r., 2 BvR 117/20, 2 BvR 962/21, Strafverteidiger 2023, s. 603 i nast.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 607.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 608.

nego minimum” poprzez nałożenie odpowiednich zobowiązań i instrukcji<sup>57</sup>.

### **3.4. Wnioski tymczasowe**

Powyższe krótkie spojrzenie na dogmatykę niemieckiego prawa karnego ilustruje, że zgodnie z zasadami stworzonymi przez BVerfG, bezwzględne zagrożenie karą dożywotniego pozbawienia wolności, ale nie karą dożywotniego pozbawienia wolności, która jest bezwzględnie wykonalna od samego początku, jest zgodne z GG. Zakaz zawieszenia pozostałej części kary dożywotniego pozbawienia wolności ustanowiony w art. 77 § 3 i 4 k.k. byłby niezgodny z gwarancją godności ludzkiej z art. 1 ust. 1 GG, choćby dlatego, że zgodnie z wykładnią BVerfG powinno to skutkować prawem każdego skazanego do resocjalizacji. Sytuacja prawna w Niemczech będzie również interesująca w poniższej dyskusji na temat zgodności obu przepisów z polskimi zasadami konstytucyjnymi i z EKPCz.

### **4. Zakaz warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary w świetle Konstytucji RP i EKPCz**

Gwarancja godności człowieka jest również mocno zakorzeniona w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (...), jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Ponadto art. 41 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany z godnością. Co więcej, gwarancja godności ludzkiej znalazła również swoje miejsce w polskim k.k. Zgodnie z art. 3 k.k. „kary oraz inne środki przewidziane w tym kodeksie stosuje się z uwzględnieniem zasad humanitaryzmu, w szczególności z poszanowaniem godności człowieka”. Ustawodawca najwyraźniej nie widział w tym jednak sprzeczności z zakazem warunkowego zwolnienia wprowadzonym w art. 77 § 3 i 4 k.k. W każdym razie nie odniósł się do tej kwestii w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>58</sup>, czego właściwie należałoby się spodziewać w świetle opisanej wyżej debaty w dogmatyce prawa karnego.

---

<sup>57</sup> Ibidem, s. 609.

<sup>58</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 38.

Konstytucja RP – w przeciwieństwie do Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – zawiera konkretne stwierdzenie dotyczące humanitarnych wymogów państwowej sankcji karnej. Zgodnie z art. 40 zd. 1 Konstytucji RP „nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu”. Przepis ten ma niemal identyczne brzmienie jak art. 3 EKPCz, polski ustawodawca konstytucyjny dodał jedynie negatywny element „okrutnego” traktowania.

W przeciwieństwie do BVerfG, polski TK odrzucił jak dotąd konstytucyjne prawo do resocjalizacji. W wyroku z 10.07.2000 r.<sup>59</sup> – który uwzględnia polski ustawodawca przy uzasadnieniu art. 77 § 3 i 4 k.k.<sup>60</sup> – polski TK odniósł się do uchwały SN, który stwierdził, że „dopóki decyzji o warunkowym przedterminowym zwolnieniu nie podjęto, dopóty nie można mówić o nabyciu przez osobę skazaną uprawnień, które mogłyby podlegać ochronie w świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych. Upływ określonego quantum kary nie tworzy jeszcze bowiem po stronie skazanego żadnego roszczenia (uprawnienia) czy choćby samej ekspektatywy warunkowego zwolnienia, które mogłyby podlegać ochronie. O tego typu skutkach można byłoby mówić jedynie wówczas, gdyby po odbyciu określonej części kary istniał obowiązek warunkowego zwolnienia skazanego po tym właśnie okresie”<sup>61</sup>. O uzyskaniu przez skazanego prawa do wcześniejszego, warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary można mówić tylko wówczas, gdy „w orzeczeniu sądowym uprawniony organ da wyraz przeświadczeniu, iż w odniesieniu do konkretnego skazanego spełnione są wszystkie, w tym i materialne, warunki przedterminowego zwolnienia”<sup>62</sup>. Może to wyjaśniać, dlaczego dyskusja w Polsce koncentruje się głównie<sup>63</sup> na art. 40 ust. 1 Konstytucji RP i podobnie sformułowanym art. 3 EKPCz. Zakaz nieludzkiego lub poniżającego karania może być jednak również

---

<sup>59</sup> Wyr. TK z 10.07.2000 r., SK. 21/99, Dz.U. nr 55, poz. 666.

<sup>60</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 18.

<sup>61</sup> Uchw. SN z 11.01.1999 r., I KZP 15/98, OSNKW 1999, nr 1-2, poz. 1.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Zob. K. Wiak, Z. Gądzik, *Zmiany...* s. 55 i nast.; N. Daško, *Irreducible life imprisonment...*, s. 232 i nast.; K. Rostalska, *Represyjne zmiany...*, s. 30; Opinia RPO z 5.5.2023, s. 2 i nast.; zob. też J. Stanisławski, *Populizm...*, s. 53, 59, który wskazuje także na art. 41 ust. 4 Konstytucji RP.

interpretowany jako szczególny przejaw (ogólnej) ochrony godności ludzkiej, która jest wyraźnie zapisana zarówno w polskiej, jak i niemieckiej konstytucji<sup>64</sup>.

ETPCz często orzekał w kwestii zgodności kary dożywotniego pozbawienia wolności z art. 3 EKPCz. We wcześniejszych decyzjach zawsze uznawał nałożenie tej kary na dorosłego przestępcę za niebudzące zastrzeżeń w świetle prawa konwencyjnego<sup>65</sup>. Po raz pierwszy zakwestionował to krytycznie w 2001 r. w sprawie Kafkaris przeciwko Cyprowi.

#### 4.1. Wymóg redukowalności w orzecznictwie ETPCz

ETPCz do tej pory nie uznał kary dożywotniego pozbawienia wolności jako takiej (nałożoną na dorosłego sprawcę) za sprzeczną z EKPCz. Jednakże we wspomnianym wyroku Wielka Izba ETPCz po raz pierwszy zauważyła, że kara dożywotniego pozbawienia wolności, która nie jest redukowalna, może budzić wątpliwości w odniesieniu do art. 3 EKPCz<sup>66</sup>. To, czy kara jest redukowalna, zależy od tego, czy skazany może mieć „nadzieję na zwolnienie”<sup>67</sup>. W każdym razie system prawny, który przewiduje możliwość rewizji kary dożywotniego pozbawienia wolności w celu jej złagodzenia, umorzenia, zakończenia lub warunkowego zwolnienia, w skrócie: jeśli kara jest „*de iure* i *de facto* redukowalna”<sup>68</sup>, spełnia wymogi art. 3 EKPCz<sup>69</sup>. W sprawie leżącej u podstaw wspomnianego wyroku ETPCz uznał te wymogi za spełnione<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Zob. E. Dawidziuk, A. Kosyło, M. Niełacna, *Więźniowie dożywotni przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu* [w:] A. Rzepliński, M. Ejchart-Dubois, M. Niełacna (red.) *Dożywotnie pozbawienie wolności. Zabójca, jego zbrodnia i kara*, Warszawa 2017, s. 12; E. Löwe, W. Rosenberg (red.), *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: StPO*, Monachium 2024, art. 3 EMRK, nb. 34 i nast.; U. Karpenstein, F. Mayer (red.), *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK*, Monachium 2022, Art. 3, nb. 3; instruktażowo do wspomnianej problematyki zob. S. Blömacher (obecnie Apitz), *Die Menschenwürde als Prinzip des deutschen und europäischen Rechts*, Berlin 2016, s. 185 i nast.

<sup>65</sup> Zob. przykładowo wyr. ETPCz z 29.5.2001 r., skarga 63716/00, Beck-Rechtsprechung 2001, 165275, nb. 56.

<sup>66</sup> Ibidem, nb. 97.

<sup>67</sup> Ibidem, nb. 98.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem, nb. 102 i nast.



W wyroku z 9.07.2013 r. w sprawie Vinter przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ETPCz podkreślił wymóg redukowalności zdecydowanie silniej niż w orzeczeniu w sprawie Kafkaris<sup>71</sup>.

Od tego czasu uznaje on karę dożywotniego pozbawienia wolności za redukowalną, jeżeli osoba skazana może mieć nadzieję na zwolnienie w późniejszym terminie i istnieje możliwość rewizji<sup>72</sup>. Perspektywa zwolnienia z zakładu karnego w przypadku poważnej choroby, aby móc umrzeć w domu, nie jest wystarczająca dla przedmiotowego wymogu redukowalności<sup>73</sup>. Skazany musi mieć perspektywę prowadzenia życia na wolności nawet po odbyciu długiego wyroku.

Warunki te muszą – jak po raz pierwszy wyraźnie wskazał ETPCz w orzeczeniu w sprawie Vinter – istnieć już w momencie orzekania kary dożywotniego pozbawienia wolności, a nie dopiero w momencie jej wykonania. Wynika to z faktu, że osoba skazana musi już na początku odbywania kary wiedzieć, „co musi zrobić, aby kwalifikować się do zwolnienia i na jakich warunkach, w tym w jakim terminie odbędzie się lub może zostać złożony wniosek o rewizję jej wyroku”<sup>74</sup>. W związku z tym ETPCz uznał, że kara dożywotniego pozbawienia wolności bez wymaganego mechanizmu rewizyjnego jest sprzeczna z EKPCz w rozumieniu art. 3 EKPCz w momencie jej nałożenia, a nie dopiero w momencie jej wykonania<sup>75</sup>.

W swoim uzasadnieniu ETPCz argumentował, że cele kary dożywotniego pozbawienia wolności, tj. w szczególności współmierność do winy, odstraszenie, ochrona społeczeństwa przed ponownym popełnieniem przestępstwa i resocjalizacja, nie są statyczne; ich waga może ulec zmianie w trakcie wykonywania kary<sup>76</sup>. W przeciwnym razie nie tylko wszelkie postępy poczynione przez skazanego w zakresie jego

---

<sup>71</sup> Wyr. ETPCz z 9.7.2013, skarga 66069/09, 130/10, 3896/10, Neue Juristische Online-Zeitschrift 2014, s. 1582.

<sup>72</sup> Ibidem, nb. 109 i nast.; szerzej na ten temat zob. E. Dawidziuk, A. Kosyło, M. Niełaczną, *Więźniowie dożywotni...*, s. 9 i nast.

<sup>73</sup> Wyr. ETPCz z 9.7.2013, skarga 66069/09, nb. 127.

<sup>74</sup> Ibidem, nb. 122; szerzej na ten temat zob. E. Dawidziuk, A. Kosyło, M. Niełaczną, *Więźniowie dożywotni...*, s. 40 i nast.

<sup>75</sup> Wyr. ETPCz z 9.7.2013, skarga 66069/09, nb. 122.

<sup>76</sup> Ibidem, nb. 111.



resocjalizacji zostałyby pominięte; kara stawałaby się nawet coraz surowsza w miarę upływu czasu, ponieważ im dłużej skazany żyje, tym dłużej będzie odbywał karę<sup>77</sup>.

Co więcej, w sprawie Vinter ETPCz powołał się na wspomniane wyżej orzecznictwo BVerfG. Rozważania tam poczynione powinny być również brane pod uwagę przy interpretacji EKPCz, która również opiera się na poszanowaniu godności ludzkiej. Ostatnio, od czasu orzeczenia w sprawie Vinter, ETPCz stara się nadać aspektowi resocjalizacji pierwszeństwo przed innymi celami kary, a mianowicie interesem w odpokutowaniu i zadośćuczynieniu za winę, nawet w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności<sup>78</sup>. W kwietniu 2016 r. ETPCz posunął się nawet do uznania kary dożywotniego pozbawienia wolności za nieredukowalną w przypadku, gdy skazany cierpiący na dysocjalne zaburzenie osobowości nie może zostać zwolniony z więzienia ze względu na nieodłączne ryzyko recydywy, a nie zaoferowano mu żadnego leczenia socjoterapeutycznego w celu jego resocjalizacji<sup>79</sup>. W 1979 r. skarżący zabił sześciolletnią siostrzenicę swojej byłej dziewczyny wyłącznie w celu „odegrania się na niej”<sup>80</sup>.

Nawet ci, którzy popełnili najbardziej ohydne i rażące przestępstwa, powinni – jak stwierdził ETPCz w sprawie Matiošaitis i in. przeciwko Litwie z 2017 r. – „zachować swoje podstawowe człowieczeństwo” i mieć zdolność do zmiany. Dlatego też oni również mogą mieć nadzieję, że pewnego dnia odpokutują za niesprawiedliwość, której się dopuścili. W przeciwnym razie odmówiono by im podstawowego aspektu ich człowieczeństwa, co byłoby poniżające<sup>81</sup>. Rozważania te mogą przypominać wyżej wspomniane orzecznictwo BVerfG, nawet jeśli wyrok w sprawie Matiošaitis nie odnosi się do niego wprost.

Wbrew rozpowszechnionemu w literaturze pogładowi<sup>82</sup> ETPCz nie zerwał z tą linią orzeczniczą w wyroku w sprawie Hutchinson prze-

---

<sup>77</sup> Ibidem, nb. 112.

<sup>78</sup> Ibidem, nb. 115.

<sup>79</sup> Wyrok ETPCz z 26.04.2016 r. Murray przeciwko Holandii, skarga 10511/10.

<sup>80</sup> Ibidem, nb. 15.

<sup>81</sup> Ibidem, nb. 180.

<sup>82</sup> Zob. np. D. van Zyl Schmid, A. Reichstein, *Lebenslange Freiheitsstrafe in Europa: ein Überblick von Praxis und Recht*, Forum Strafvollzug 2017, nr 4, s. 229 i nast.

ciwko Zjednoczonemu Królestwu z 17.01.2017 r.<sup>83</sup> Odstępstwo od decyzji w sprawie Vinter wynika wyłącznie z faktu, że ETPCz, po wyjaśnieniu przez brytyjski sąd apelacyjny wymaganej wykładni § 30 *Crime (Sentence) Act* 1997 w zgodzie z EKPCz, nie zakwalifikował już tam kary dożywotniego pozbawienia wolności jako nieredukowalnej<sup>84</sup>. Kryteria redukowalności kary dożywotniego pozbawienia wolności pozostały jednak niezmienione<sup>85</sup>.

#### 4.2. Moment rewizji kary w orzecznictwie ETPCz

W sprawie Vinter ETPCz wypowiedział się również na temat czasu pierwszej rewizji kary dożywotniego pozbawienia wolności w odniesieniu do dalszego istnienia celów kary. Powinna ona „co do zasady nastąpić po upływie 25 lat”<sup>86</sup>. Wymóg ten był spełniony przez polski k.k. obowiązujący do końca września 2023 r. Zgodnie z art. 78 § 3 k.k. ustawowe minimum kary pozbawienia wolności wynosiło dotychczas 25 lat; nowelizacja podwyższyła je do 30 lat. Postulowane przez ETPCz 25 lat nie jest jednak w żadnym wypadku ustaloną górną granicą<sup>87</sup>, a raczej wytyczną opartą na prawie porównawczym i prawie międzynarodowym. Ostatecznie ETPCz przyznaje umawiającym się państwom szeroki margines swobody w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W szczególności nie uważa się on za zobowiązany do określenia formy rewizji lub jej konkretnego terminu<sup>88</sup>. Uznaje jednak, że kara dożywotniego pozbawienia wolności jest *de facto* nieredukowalna, jeśli przyjęta przez niego granica 25 lat jest znacznie przekroczona.

<sup>83</sup> Wyr. ETPCz z 17.01.2017 r., skarga 57592/08, Newsletter Menschenrechte 2017, nr 1, s. 1 (skrótowa niemiecka wersja językowa).

<sup>84</sup> W wyr. w sprawie McLoughlin z 18.02.2014 r. Court of Appeal wyjaśnił, że Sekretarz Stanu, działając jako organ ułaskawiający, jest niepodważalnie związany orzecznictwem ETPCz dotyczących art. 3 EKPCz podczas rewizji wyroków dożywotniego pozbawienia wolności i że restrykcyjne krajowe wymogi dotyczące wykonania kary nie mogą tego zmienić, zob. wyr. ETPCz z 17.01.2017 r., skarga 57592/08, Newsletter Menschenrechte 2017, nr 1, s. 1.

<sup>85</sup> W tym sensie też B. Nita-Świątłowska, *Możliwość orzeczenia...*, s. 30.

<sup>86</sup> Wy. ETPCz z 17.01.2017 r., skarga 57592/08, Newsletter Menschenrechte 2017, nr 1, nb. 117.

<sup>87</sup> B. Nita-Świątłowska, *Możliwość orzeczenia...*, s. 30.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 120; też wyr. ETPCz z 28.10.2021 r., skargi 52374/15 i 53364/15 (Bancsók i Magyar przeciwko Węgrom).

I tak, w sprawie Bancsók i Magyar przeciwko Węgrom<sup>89</sup> uznał minimalną karę 40 lat pozbawienia wolności, dozwoloną przez węgierskie prawo karne od lipca 2013 r. (zob. art. 43 węgierskiego k.k.), za sprzeczną z EKPCz. Tego stanu rzeczy nie zmienił fakt, że kara bezwzględnego dożywotniego pozbawienia wolności została włączona do węgierskiej konstytucji<sup>90</sup> na początku 2012 r.<sup>91</sup>

Z drugiej strony w sprawie Bodein przeciwko Francji<sup>92</sup> ETPCz nadal uważał, że minimalny okres 30 lat pozbawienia wolności nie budzi zastrzeżeń, pod warunkiem, że okres tymczasowego aresztowania jest wliczony do tego okresu. Licząc od wydania wyroku przez ławę przysięgłych w październiku 2008 r., minimalny okres pozbawienia wolności wynosiłby 26 lat<sup>93</sup>. ETPCz uznał to za zgodne z EKPCz, pomimo że skarżący będzie miał już 87 lat w pierwszym potencjalnym terminie zwolnienia od wykonywania kary, co jest znacznie wyższe niż średnia długość życia mężczyzn we Francji<sup>94</sup> (wynosiła ona zaledwie 80,5 roku w 2023 r.<sup>95</sup>). ETPCz nie wypowiedział się jednak w tej kwestii. Może to jednak wynikać również ze specyfiki przedmiotowej sprawy. Skarżący zyskał rozgłos, uprowadzając, gwałcąc i ostatecznie zabijając swoje 10-, 14- i 38-letnie ofiary, wycinając im genitalia, gdy jeszcze żyły, a następnie topiąc je<sup>96</sup>.

---

<sup>89</sup> Wyr. ETPCz z 28.10.2021 r., skargi 52374/15 i 53364/15.

<sup>90</sup> Art. IV ust. 2 zd. 2 węgierskiej konstytucji brzmi: Kara dożywotniego pozbawienia wolności bez warunkowego zwolnienia może być orzeczona wyłącznie za przestępstwa umyślne i z użyciem przemocy. – zob. A. Csúri, *Der lange Weg zum neuen ungarischen Strafgesetzbuch von 2012*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2014, s. 522 i nast.

<sup>91</sup> Zob. wyr. ETPCz z 17.06.2021 r., skarga 39734/15 (Sándor Varga przeciwko Węgrom).

<sup>92</sup> Wyr. ETPCz z 13.11.2014 r., skarga 40014/10.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Zgodna opinia sędzi S. Nußberger do wyr. ETPCz z 13.11.2014 r., skarga 40014/10.

<sup>95</sup> Statistica, *Frankreich: Lebenserwartung bei der Geburt aufgeschlüsselt nach Geschlecht von 1950 bis 2023 und Prognosen bis 2050 (in Jahren)*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/18648/umfrage/lebenserwartung-in-frankreich/> (dostęp: 30.12.2024 r.).

<sup>96</sup> Spiegel Panorama, *Mädchenmörder zu Höchststrafe verurteilt*, 11.07.2007, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/pierrot-der-verrueckte-maedchenmoerder-zu-hoehchststrafe-verurteilt-a-493930.html> (dostęp: 30.12.2024 r.); <https://www.focus.de/panorama/welt/hoechststrafe-fuer-bestialischen-maedchenmoerder-pierrot-le-fou>

W świetle przepisu art. 63 § 1 k.k., zgodnie z którym tymczasowe aresztowanie oskarżonego zalicza się na poczet orzeczonej kary, minimalny okres 30 lat dożywotniego pozbawienia wolności, który został podwyższony w art. 78 § 3 k.k., powinien być w każdym razie nadal zgodny z art. 3 EKPCz.

## 5. Podsumowanie

Nowelizacja polskiego k.k., wprowadzająca możliwość orzekania kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia, budzi kontrowersje w środowisku prawniczym. Chociaż polski ustawodawca dążył do ochrony społeczeństwa przed najgroźniejszymi przestępcami, rozwiązanie to spotkało się z krytyką ze względu na potencjalną niezgodność z Konstytucją RP oraz EKPCz. W szczególności podkreśla się, że zakaz warunkowego zwolnienia może naruszać zasadę humanitaryzmu i proporcjonalności, a także utrudniać współpracę międzynarodową w zakresie ekstradycji. W kontekście orzecznictwa ETPCz, kara dożywotniego pozbawienia wolności powinna być redukowalna, co oznacza, że skazany powinien mieć realną możliwość ubiegania się o zwolnienie po odbyciu określonej części kary. Wprowadzone zmiany w polskim prawie wymagają zatem dalszej analizy pod kątem ich zgodności z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, co nastąpi w drugiej części artykułu.

## Bibliografia

1. S. Blömacher (obecnie Apitz), *Die Menschenwürde als Prinzip des deutschen und europäischen Rechts*, Berlin 2016.
2. N. Daško, *Irreducible life imprisonment – a few comments on the new institution of the ban on conditional release from serving the rest of the life sentence in the Polish criminal law*, Polish-Italian Studies/Studi polacco-italiani di Toruń 2022, nr 18.
3. T. Fischer, *Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen*, Monachium 2024.

---

sexualstrafstaeter\_id\_2526248.html (dostęp: 30.12.2024 r.).

4. P. Góralski, *Das Verbrechen der qualifizierten Tötung im polnischen Strafrecht*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 2022.
5. K.-H. Groß, G. Kett-Straub, *Münchener Kommentar zum StGB*, Monachium 2020.
6. B. von Heintschel-Heinegg, H. Kudlich, *Beck'scher Online-Kommentar*, Monachium 2024.
7. D. Hömig, *Gnade und Verfassung*, Deutsches Verwaltungsblatt 2007.
8. M. Jahn, G. Kett-Straub, *Die Verständigung vor dem Schwurgericht. Zur Zulässigkeit von Absprachen über die Schuldschwereklausele des § 57a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB*, Strafverteidiger 2010.
9. R. Kaczor, *Kontrowersje wokół modelu dyrektywy prewencji indywidualnej*, Prok. i Pr. 2007, nr 11.
10. U. Karpenstein, F. Mayer, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK*, Monachium 2022.
11. J. Kluza, *Kara bezwzględneho dożywotniego pozbawienia wolności w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Prok. i Pr. 2021, nr 1.
12. E. Löwe, W. Rosenberg, *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: StPO*, Monachium 2024.
13. J. Majewski (red.) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
14. B. Nita-Światłowska, *Możliwość orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności bez dostępu do warunkowego przedterminowego zwolnienia jako przeszkoda ekstradycyjna wynikająca z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 6.
15. A. Pilch, *Prewencyjne wyłączenie warunkowego przedterminowego zwolnienia (na marginesie projektowanej zmiany art. 77 k.k.)*, CzPKiNP 2018, z. 4.
16. K. Rostalska, *Represyjne zmiany w obrębie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia z uwzględnieniem problemu bezwzględneho dożywotniego pozbawienia wolności*, Edukacja Prawnicza 2023/2024, nr 2.

17. C. Roxin, *Beihilfe zum Mord durch Dienst im Konzentrationslager Auschwitz – Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 20.9.2016 – 3 StR 49/16*, Juristische Rundschau 2017.
18. A. Rzepliński, M. Ejchart-Dubois, M. Niełacznna (red.) *Dożywotnie pozbawienie wolności. Zabójca, jego zbrodnia i kara*, Warszawa 2017.
19. M. Sachs, *Grundgesetz: GG*, Monachium 2021.
20. G. Schäfer, G. Sander, G. van Gemmeren, *Praxis der Strafzumessung*, Monachium 2024.
21. J. Stanisławski, „Czy powrót do populizmu?” *Populizm penalny w świetle ostatnich zmian w Kodeksie karnym*, Judicial Review 2023, nr 9.
22. P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, Monachium 2023.
23. T. Tyburcy, P. Rogoziński, *Konsekwencje wprowadzenia do Kodeksu karnego możliwości wymierzenia kary nieredukowalnego dożywotniego pozbawienia wolności w aspekcie stosowania ekstradycji i wykonywania europejskiego nakazu aresztowania*, Ius Novum 2023.
24. K. Wiak, Z. Gądzik, *Zmiany w zakresie warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia kary w nowelizacji Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r.*, Probacja 2023, nr 1.
25. W. Wolter, *Z problematyki wymiaru kary*, PiP 1958, nr 7.
26. D. van Zyl Schmid, A. Reichstein, *Lebenslange Freiheitsstrafe in Europa: ein Überblick von Praxis und Recht*, Forum Strafvollzug 2017, nr 4.
27. W. Zalewski (red.), *Długoterminowe kary pozbawienia wolności w teorii i praktyce*, Gdańsk 2015.

# **“Absolute” Life Imprisonment in the Polish Amended Criminal Law in Consideration of the German Criminal Law.**

## **Part 1**

**Abstract:** The article examines provisions prohibiting the conditional release of the offenders sentenced to life imprisonment in the amended Polish criminal law (Article 77 § 3 and 4 of the Penal Code). It evaluates their compatibility with the Constitution of the Republic of Poland and the European Convention on Human Rights. In particular, it analyses the case-law of the European Court of Human Rights regarding the requirement under Article 3 ECHR for reducing life imprisonment. Moreover, it compares legal developments in Poland with legal developments in Germany, primarily characterized by the case-law of the Federal Constitutional Court. The article concludes, that the prohibition of conditional release is fundamentally compatible with both the Polish Constitution and the European Convention on Human Rights.

**Keywords:** life imprisonment, prohibition of conditional release, case-law of the European Court of Human Rights, “absolute” life imprisonment

## **Wątpliwości dotyczące przepadku pojazdu mechanicznego za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. popełnione pod wpływem środka odurzającego oraz za przestępstwo z art. 178 a § 4 k.k.**

**Streszczenie:** Wraz z wejściem w życie nowelizacji k.k. w 2023 r. zaczęły także obowiązywać przepisy obligujące sąd do orzeczenia przepadku pojazdu mechanicznego w związku z niektórymi przestępstwami przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Uregulowanie to od początku wprowadzenia budziło wątpliwości, czego wyrazem jest skierowanie przez sądy kilku pytań prawnych do TK. Niezależnie od tego, obecne uregulowanie przesłanek przepadku pojazdu mechanicznego budzi wątpliwości pod względem zasady równości w stosunku do sprawców przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. znajdujących się pod wpływem środka odurzającego, a także w mniejszym stopniu w stosunku do sprawców przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. W obu tych przypadkach, inaczej niż w stosunku do przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. popełnionego w stanie nietrzeźwości, ustawodawca nie przewiduje żadnych wartości granicznych pozwalających na nieorzeczenie przepadku pojazdu.

**Słowa kluczowe:** przepadek pojazdu, konfiskata, kierowanie pod wpływem środka odurzającego, zasada równości

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, asesor sądowy w SR w Kielcach, II Wydział Karny, ORCID: 0000-0002-0929-6093.



## 1. Wstęp

Nowelizacja k.k. z 2022 r.<sup>2</sup> wprowadziła instytucję przepadku pojazdu mechanicznego, która została uregulowana w art. 44b k.k. oraz w art. 178 § 3 k.k. i art. 178a § 5 k.k. Pierwszy ze wskazanych przepisów określa ogólne zasady dotyczące przepadku pojazdu mechanicznego, przewidując w § 2 przesłanki negatywne przepadku, zaś w § 4 i 5 wyjątki od orzeczenia przepadku. Wskazać bowiem należy, że w myśl art. 44b § 1 k.k. orzeczenie przepadku w wypadkach wskazanych w ustawie jest obligatoryjne, co wynika z kategoriycznego brzmienia tego przepisu. Obowiązkowy przepadek pojazdu mechanicznego określony został w art. 178 § 3 k.k. (w tym samym przepisie przewidziano także fakultatywną możliwość orzeczenia tego przepadku) oraz w art. 178a § 5 k.k. Ostatni z tych przepisów w zdaniu drugim wskazuje także na możliwość odstąpienia od przepadku. Przepisy te weszły w życie 14.03.2024 r. i do października 2024 r. w mediach wskazywano, że Policja dokonała zatrzymania już 4.367 aut na rzecz ich przepadku<sup>3</sup>.

Na tle tej zmiany powstały jednak pewne wątpliwości, w szczególności dotyczące proporcjonalności tego rozwiązania, czego wyrazem jest przedstawione TK pytanie prawne SR w Jarosławiu co do zgodności art. 178a § 5 k.k. w zakresie, w jakim obliguje sąd karny do orzeczenia przepadku pojazdu z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 175 § 1 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Analogiczne pytanie prawne przedstawił także SR w Środzie Śląskiej<sup>5</sup>.

Praktyczne jednak aspekty dotyczące stosowania nowego uregulowania dotyczą tego, czy w przypadku przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., popełnionego poprzez prowadzenie w ruchu lądowym pojazdu mechanicznego w stanie pod wpływem środka odurzającego, sąd zobowiązany jest do orzeczenia przepadku tego pojazdu, czy też nie. Drugą

---

<sup>2</sup> Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. poz. 2600).

<sup>3</sup> Wprost.pl, *Tyle aut policja skonfiskowała pijanym kierowcom. Dane dają do myślenia*, 10.10.2024, <https://www.wprost.pl/kraj/11829867/ile-aut-policja-skonfiskowala-pijanym-kierowcom-jedno-wojewodztwo-rekordowe.html> (dostęp: 5.01.2024 r.).

<sup>4</sup> P 6/24.

<sup>5</sup> P 9/24.

wątpliwością jest natomiast to, czy w razie skazania za przestępstwo z art. 178a § 4 k.k. wypadek jest obowiązkowy. Uregulowanie w tym względzie, mimo *prima facie* jasnego brzmienia przepisu, pozostawia bowiem pewne wątpliwości, co wymaga szerszego rozwinięcia.

## **2. Przypadek pojazdu mechanicznego**

Nie odnosząc się szczegółowo co do wprowadzonej regulacji i jej historii, przed głównymi rozważaniami należy poczynić pewne uwagi wstępne<sup>6</sup>. Jak wskazywano wyżej, brzmienie art. 44b § 1 k.k. wprost wskazuje, że w wypadkach przewidzianych w ustawie sąd orzeka wypadek pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę w ruchu lądowym. Ustawodawca przypadki takie określił obecnie dwa. Pierwszy z nich dotyczy przestępstwa katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia oraz spowodowania wypadku drogowego, jeżeli zawartość alkoholu w organizmie sprawcy była wyższa niż 1‰ we krwi lub 0,5 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu (art. 178 § 3 k.k.). W razie zaś niższego stężenia alkoholu w organizmie, sąd taki wypadek może orzec fakultatywnie. Drugi wypadek dotyczy zaś przestępstw z art. 178a § 1 i 4 k.k., chyba że zawartość alkoholu w organizmie sprawcy przestępstwa określonego w § 1 była niższa niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu albo nie prowadziła do takiego stężenia. Innymi słowy, w przypadku przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. orzeczenie wypadku jest zawsze obligatoryjne, niezależnie od stężenia alkoholu w organizmie, zaś w przypadku przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. wypadek jest obligatoryjny, gdy stężenie alkoholu w organizmie wynosi co najmniej 1,5‰ (0,75 mg/dm<sup>3</sup>). Obligatoryjność tego wypadku wynika z kategoriycznego brzmienia wskazanych przepisów, gdzie ustawodawca posługuje się sformułowaniem „orzeka”. Tryb oznajmujący oznacza bowiem czynność rzeczywistą<sup>7</sup> i wyraża „obiek-

<sup>6</sup> Co do historii i przesłanek uregulowania wypadku pojazdu zob.: J. Kluza, *Wypadek pojazdu mechanicznego w świetle nowelizacji Kodeksu karnego*, MoP 2022, nr 22, s. 1215 i nast.

<sup>7</sup> S. Urbańczyk (red.), *Encyklopedia języka polskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 363.

tywny stosunek mówiącego względem wypowiedzianej treści”<sup>8</sup>. Na gruncie języka prawnego posłużenie się takim trybem oznacza, że dana norma ma charakter imperatywny<sup>9</sup>.

Ustawodawca przewidział przy tym w art. 44b § 2, 4 i 5 k.k. trzy przesłanki uniemożliwiające orzeczenie przepadku pojazdu. Pierwszą z nich jest sytuacja, w której pojazd nie był wyłączną własnością sprawcy albo został następnie przez niego zbyty, darowany czy ukryty. W takiej jednak sytuacji orzeka się przepadek równowartości pojazdu, która jest określana zgodnie z art. 44b § 2 zd. 2 k.k. Po wtóre, art. 44b § 4 k.k. stanowi, że przepadku pojazdu ani jego równowartości nie orzeka się, jeżeli sprawca prowadził niestanowiący jego własności pojazd mechaniczny, wykonując czynności zawodowe lub służbowe polegające na prowadzeniu pojazdu na rzecz pracodawcy. W takim jednak wypadku obligatoryjnie orzeka się nawiązkę w kwocie co najmniej 5.000 zł na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. I w końcu w art. 44b § 5 k.k. ustawodawca wskazał, że przepadku pojazdu ani jego równowartości nie orzeka się, jeżeli orzeczenie przepadku pojazdu mechanicznego jest niemożliwe lub niecelowe z uwagi na jego utratę przez sprawcę, zniszczenie lub znaczne uszkodzenie. W tym wypadku jednak przepis ten, inaczej niż w § 4, nie przewiduje nawiązki na rzecz Funduszu. W doktrynie wskazuje się, że „art. 44b § 5 k.k. zapobiega podwójnemu ukaraniu sprawcy, który w wyniku kolizji albo wypadku drogowego doprowadził do znacznego albo całkowitego zniszczenia pojazdu”<sup>10</sup>.

Dodatkową przesłankę odstąpienia od obligatoryjnego przepadku pojazdu zawiera art. 178a § 5 k.k. zdanie drugie, gdzie wskazano, że sąd może odstąpić od orzeczenia przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Możliwość ta wymaga zatem łącznego spełnienia wymogu wyjątkowego wypadku, który ma być uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Nadmienić trzeba, że w razie zastosowania tego rozwiązania brak jest podstaw do orze-

---

<sup>8</sup> L. Drabik (oprac.), *Wielki słownik języka polskiego PWN. R-T.*, Warszawa 2023, s. 920.

<sup>9</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 74.

<sup>10</sup> J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 373.

kania przepadku równowartości pojazdu ani nawiązki lub świadczenia na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Wynika to z tego, że „możliwość taką [orzeczenia nawiązki – J.K.] przewiduje jedynie art. 44b § 3 k.k., który stanowi przeciwieństwo odmienną podstawę do nieorzeczenia przepadku pojazdu mechanicznego. Brak jest podstaw do jego stosowania w przypadku art. 178a § 5 k.k., a w przepisie tym takiej podstawy dla orzeczenia nawiązki czy chociażby odpowiedniego stosowania art. 44b § 3 k.k. nie przewidziano”<sup>11</sup>. Rozwiązania takiego nie przewidziano przy tym w wypadku obligatoryjnego przepadku w art. 178 § 3 k.k. Dodać jednak należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości 18.03.2024 r. opublikowało komunikat, w którym zapowiedziało rezygnację z obligatoryjności przepadku pojazdu<sup>12</sup>. Wyrazem tego jest projekt, w którym całkowicie eliminuje się obligatoryjność orzekania przepadku na rzecz fakultatywnej takiej możliwości<sup>13</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości następnie jednak zaprezentowało kolejny projekt ustawy<sup>14</sup>, w którym *de facto* zamierza się rozszerzyć obligatoryjność orzekania przepadku pojazdu mechanicznego w projektowanym art. 44b § 1a k.k., a także wprowadza fakultatywną możliwość orzeczenia jego przepadku w § 1 tego przepisu w razie skazania za przestępstwo określone w art. 178 § 1 lub 1a k.k., art. 178a § 1 lub 4 k.k., art. 178c § 1 pkt 2 lub § 2 k.k. lub art. 244 k.k., jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

### **3. Stan pod wpływem środka odurzającego a przepadek pojazdu**

Pierwszą istotną wątpliwością w zakresie praktycznego stosowania wprowadzonej regulacji jest kwestia, czy prowadzenie w ruchu ląd-

---

<sup>11</sup> J. Kluza, *Przepadek pojazdu...*, s. 1220.

<sup>12</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Wyjaśniamy przepisy dotyczące konfiskaty pojazdów*, 18.03.2024, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyjasniamy-przepisy-dotyczace-konfiskaty-pojazdow2> (dostęp: 29.04.2025 r.).

<sup>13</sup> Rządowe Centrum Legislacyjne, Projekt z 5.04.2024 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12384204/13053101/13053102/dokument663987.pdf> (dostęp: 29.04.2025 r.).

<sup>14</sup> Rządowe Centrum Legislacyjne, Projekt z 6.02.2025 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12394306/13110133/13110134/dokument703942.pdf> (dostęp: 29.04.2025 r.).

wym pojazdu mechanicznego w stanie pod wpływem środka odurzającego, a więc popełnienie przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., obliguje sąd do orzeczenia przypadku tego pojazdu. *Prima facie*, brzmienie przepisu art. 178a § 5 k.k. nie budzi wątpliwości. W zd. 1 przepis ten *ab initio* stanowi bowiem, że sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b k.k., w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 1 lub 4 k.k. W myśl zasady *clara non sunt interpretanda*, jasne sformułowanie przepisu nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca przepadek wiąże z popełnieniem przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. Skoro można je popełnić także, prowadząc pojazd pod wpływem środka odurzającego, to posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „przestępstwa określonego w § 1” odnosi się do obu postaci sprawczych tego czynu. Wątpliwość jednak rodzi się na tle dalszej części przepisu art. 178a § 5 k.k. Otóż przesłanka obligująca przepadek pojazdu została zbudowana w sposób negatywny, albowiem po przecinku ustawodawca posłużył się sformułowaniem „chyba że zawartość alkoholu w organizmie sprawcy przestępstwa określonego w § 1 była niższa niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu albo nie prowadziła do takiego stężenia”. *De facto* zatem przepadek jest obligatoryjny dopiero, gdy stopień nietrzeźwości wynosi 1,5‰. Co więcej, w razie niższego stężenia nie jest możliwe nawet fakultatywne orzeczenie tego przypadku. Wynika to z porównania tego przepisu z art. 178 § 3 k.k., zgodnie z którym przepadek jest obligatoryjny w razie nietrzeźwości wyrażonej stężeniem 1‰, a fakultatywny, gdy stężenie to jest niższe. Treść art. 178a § 5 k.k. nie przewiduje zaś takiej fakultatywnej klauzuli przypadku.

Posłużenie się normą przewidującą obligatoryjny przepadek pojazdu, która została zbudowana w sposób negatywny, pozwala na dwojaką jej interpretację. Pierwsza z nich jest taka, że ustawodawca przewiduje obowiązkowy przepadek pojazdu w razie kierowania pod wpływem środka odurzającego, a w stanie nietrzeźwości tylko, gdy wynosi ono 1,5‰ i więcej. Druga zaś upoważnia do stwierdzenia, że ustawodawca przepadek wiąże jedynie ze stanem nietrzeźwości i nie przewiduje go w razie kierowania pod wpływem środka odurzającego. Wydaje się, że literalne brzmienie przepisu art. 178a § 5 k.k. przemawia za pierwszą z nich. Nie jest to jednak takie oczywiste. Do koncepcji tej

nawiązuje większość przedstawicieli doktryny. Przykładowo M. Budyn-Kulik wskazuje, że „ponieważ wyłączenie możliwości orzeczenia przepadku zostało uzależnione tylko od zawartości alkoholu w organizmie, stwierdzenie w nim obecności środka odurzającego w jakiegokolwiek ilości umożliwia orzeczenie przepadku pojazdu”<sup>15</sup>. Stanowisko takie wyraża również P. Daniluk<sup>16</sup> i A. Koziara<sup>17</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że przyjęcie tej koncepcji prowadzi do oczywistej i rażącej dysproporcji odpowiedzialności karnej osób za to samo przestępstwo. Co więcej, należy wskazać, że obligatoryjny przepadek przewidziany w art. 178 § 3 k.k., związany z popełnieniem dużo poważniejszych przestępstw, takich jak chociażby katastrofa w ruchu lądowym czy wypadek ze skutkiem śmiertelnym, zachodzi tylko wówczas, gdy kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości wynoszącym 1‰. *A contrario*, w art. 178 § 3 k.k. ustawodawca nie przewiduje *per se* obligatoryjnego przepadku w razie spowodowania tych przestępstw w stanie pod wpływem środka odurzającego, a jedynie fakultatywny, co wynika z części wstępnej tego przepisu. W takiej jednak sytuacji obligatoryjny przepadek pojazdu spowodowany będzie odrębną kwalifikacją czynu z art. 178a § 1 k.k., będącą samoistną jego podstawą w razie prowadzenia pojazdu pod wpływem środka odurzającego<sup>18</sup>. Wynika to z tego, że „zachowanie sprawcy, kierującego pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka odurzającego, który w następstwie naruszenia zasad bezpieczeństwa w ruchu powoduje wypadek komunikacyjny, stanowi dwa odrębne czyny zabronione – jeden określony w art. 178a § 1 albo 4 k.k., drugi zaś – w art. 177 § 1 albo 2 k.k. w zw. z art. 178 § 1 k.k.”<sup>19</sup>.

Warto w tym miejscu odwołać się do projektu ustawy, który w pierwotnej wersji art. 178a § 5 k.k. przewidywał nieco inne brzmienie tego przepisu, a mianowicie: „W razie popełnienia przestępstwa okre-

---

<sup>15</sup> M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 681-682.

<sup>16</sup> P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przepadku pojazdu mechanicznego (uwagi w związku z projektem z 16.09.2021 r.)*, PiP 2022, nr 3, s. 57.

<sup>17</sup> A. Koziara, *Przepadek auta pijanego kierowcy*, Radca Prawny 2024, nr 1, s. 27.

<sup>18</sup> M. Gałęski, R. Zawłocki, *Przepadek pojazdu mechanicznego*, Warszawa 2024, s. 109.

<sup>19</sup> Post. SN z 18.06.2020 r., IV KK 131/20, LEX nr 3212822.

ślonego w § 1 przez sprawcę znajdującego się w stanie nietrzeźwości, w którym stężenie alkoholu w jego organizmie było nie mniejsze niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu albo prowadziło do takiego stężenia, lub przez sprawcę znajdującego się pod wpływem środka odurzającego, albo w razie popełnienia przestępstwa określonego w § 4 przez sprawcę znajdującego się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b k.k., chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami<sup>20</sup>. W skierowanym jednak do Sejmu projekcie<sup>21</sup> brzmienie tego przepisu zostało zmodyfikowane i takie zostało finalnie uchwalone jako obecnie obowiązujący art. 178a § 5 k.k. Brzmienie zatem regulacji z art. 178a § 5 k.k. od początku w zamierzeniu projektodawców zakładało przepadek pojazdu mechanicznego w razie popełnienia przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. pod wpływem środka odurzającego, co wyraźnie wynikało z pierwotnego brzmienia projektowanego przepisu. Porównanie projektowanego i obecnego brzmienia art. 178a § 5 k.k. wskazuje zatem na świadomą decyzję ustawodawcy w tym zakresie, a nie niezamierzone przeoczenie. Zatem *de lege lata* pierwsza ze wskazanych interpretacji jest prawidłowa, co powoduje, że popełnienie przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. w postaci kierowania pojazdem pod wpływem środka odurzającego obliguje sąd do orzeczenia przepadku tego pojazdu niezależnie od rodzaju zażytego środka odurzającego i stopnia odurzenia.

W projekcie ustawy nie wskazano, z jakich powodów kierowanie pod wpływem środka odurzającego zawsze będzie prowadzić do orzeczenia przepadku pojazdu, a w przypadku stanu nietrzeźwości dopiero gdy wynosi on 1,5‰. Dopatrywać się tego można jednak w trudnościach związanych z ustaleniem, jakie stężenie danego środka odurzającego odpowiada stopniowi nietrzeźwości wynoszącemu 1,5‰. Na tle oceny znamion „pod wpływem środka odurzającego” i „po użyciu podobnie działającego środka” do alkoholu, czyli znamienia wykroczenia z art. 87 § 1 k.w., w orzecznictwie wskazywano, że „wobec

---

<sup>20</sup> Projekt ustawy z 16.09.2021 r.

<sup>21</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 2024.



braku zdefiniowania stanu «pod wpływem środka odurzającego» oraz stanu «po użyciu środka podobnie działającego do alkoholu», którym posługuje się art. 87 § 1 k.w., sąd rozpoznając sprawę o przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione pod wpływem środka odurzającego, a więc także o przestępstwo z art. 178a § 1 k.k., każdorazowo musi ustalić, czy środek ten miał realny wpływ na sprawność psychomotoryczną kierującego pojazdem w stopniu podobnym, jak w sytuacji znajdowania się pod wpływem alkoholu. Wyznaczone od niedawna przez biegłych progi stanu po użyciu (25 ng/ml) i stanu pod wpływem amfetaminy i jej analogów (50 ng/ml) są progami wyznaczonymi na potrzeby farmakologii i w żaden sposób nie mogą być jednoznacznie traktowane jako wyznaczniki stanu «po użyciu» i stanu «pod wpływem» środka odurzającego w rozumieniu przepisów prawa karnego<sup>22</sup>. W praktyce orzeczniczej ustalenie zrealizowania znamienia „pod wpływem środka odurzającego” wymaga zasięgnięcia opinii biegłych, którzy w toku opiniowania częstokroć odwołują się jedynie do wartości progowych, gdyż „rozdzielenie tych stanów może być trudne w sytuacjach granicznych, gdyż brak jest obiektywnego miernika określającego zawartość środka odurzającego w organizmie, powodującego zaburzenia czynności psychomotorycznych odpowiadające stanowi nietrzeźwości albo stanowi stan po użyciu alkoholu”<sup>23</sup>. Pomocne w tym zakresie są badania przeprowadzone w ramach projektu DRUID, jednak ich wyniki nie pozwalają na stopniowanie stanu odurzenia poszczególnymi narkotykami, albowiem w raporcie wskazano, że „nieznacznie zwiększone ryzyko zdarzenia drogowego (*slightly increased risk* 1-3) jest obserwowane przy zawartości od 0,1 g/l do 0,5 g/l alkoholu we krwi oraz Cannabis; średni wzrost ryzyka (*medium increased risk* 2–10) następuje przy zawartości alkoholu we krwi od 0,5 g/l do 0,8 g/l, benzoylcegoninie, kokainie i benzodiazepinie; silnie zwiększone ryzyko (*highly increased risk* 5–30) przy zawartości alkoholu we krwi od 0,8 g/l do 1,2 g/l, amfetaminie oraz jej mieszkankach; ekstremalnie zwiększone ryzyko (*extremely increased risk* 20–200) występuje natomiast przy za-

<sup>22</sup> Wyr. SN z 28.06.2022 r., III KK 205/22, LEX nr 3457530.

<sup>23</sup> M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1072.



wartości powyżej 1,2 g/l alkoholu we krwi oraz kombinacjach alkoholu i narkotyków”<sup>24</sup>. W odniesieniu do pochodnych ziela konopi innych niż włókniste, J. Berent, M. Trzmielak i A. Smędra wskazują, że „przyjęta granica 2,5 ng/ml jest wyższa niż granica 2 ng/ml wskazana w wynikach projektu DRUID, co oznacza, że przy stężeniu 2,5 ng/ml THC we krwi niesprawność organizmu jest taka jak przy stężeniu alkoholu we krwi przekraczającym 0,5‰ czy jak przy stanie nietrzeźwości w rozumieniu art. 115 § 16 k.k.”<sup>25</sup>. Wszystko to powoduje, że ustalenie wartości poszczególnych środków odurzających, szczególnie zważywszy na ich mnogość i szybkość powstawania nowych, która odpowiadałaby stężeniu 1,5‰ nietrzeźwości, jest trudne do ustalenia, a wręcz niemożliwe. W ustawodawstwach niektórych krajów przyjęto jedynie wartości progowe poszczególnych narkotyków uzasadniających odpowiedzialność karną za kierowanie pod ich wpływem, przy czym wartości te między tymi krajami znacznie się różnią – w stosunku do amfetaminy np. we Włoszech wartość ta wynosi 1 ng/ml, a w Niemczech 25 ng/ml<sup>26</sup>.

Rodzi się jednak pytanie, czy takie ukształtowanie odpowiedzialności osób kierujących pojazdami mechanicznymi w ruchu lądowym pod wpływem środka odurzającego w stosunku do nietrzeźwych kierowców jest proporcjonalne i czy nie narusza zasady równości. Wskazać wszak trzeba, że określenie na poziomie 1,5‰ stopnia nietrzeźwości obligujące do przepadku pojazdu jest wartością wysoką, przekraczającą trzykrotnie ustawowy próg nietrzeźwości. Tymczasem jakiegokolwiek stężenie środka odurzającego delimitujące stan „pod wpływem”, niezależnie od tego, czy jest rażąco wysokie, czy też w niewielkim stopniu przekracza stan „pod wpływem”, powodować będzie obligatoryjny przepadek pojazdu. Prowadzi to do wątpliwości, czy tak daleko idące różnicowanie odpowiedzialności karnej takich sprawców

---

<sup>24</sup> R. Pawlik, *Znamię stanu pod wpływem środka odurzającego w świetle projektu nowelizacji Kodeksu karnego*, Kwartalnik KSSiP 2014, nr 13, s. 62.

<sup>25</sup> J. Berent, M. Trzmielak, A. Smędra, *Prowadzenie pojazdów w stanie po użyciu lub pod wpływem środka odurzającego Δ9-tetrahydrokannabinolu (THC)*, Prok. i Pr. 2024, nr 3, s. 12.

<sup>26</sup> K.L. Krzystyniak, *Ocena odurzenia narkotykowego kierowców (drugged driving) w krajach europejskich na przykładzie amfetaminy*, Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia 2021, nr 2, s. 89.

nie narusza określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości. Zwrócił na to uwagę Zastępca RPO, wskazując, że „wprowadzenie kolejnych progów stanu nietrzeźwości przy braku tożsamy dla innych środków psychoaktywnych może prowadzić do rażąco odmiennej praktyki orzeczniczej w tym zakresie, a tym samym niesie w sobie potencjał naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) poprzez traktowanie różnych przypadków w tożsamy sposób przez zastosowanie instytucji z art. 44b k.k.”<sup>27</sup>. Zasada równości oznacza „równość wobec prawa (nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa), co i równość w prawie (nakaz uwzględnienia zasady równości przy kształtowaniu treści obowiązującego prawa)”<sup>28</sup>. Naruszenie tej zasady stanowi zaś odmienne traktowanie podmiotów w takiej samej sytuacji bez uzasadnionego argumentu<sup>29</sup>.

Rozwijając znaczenie zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wskazać należy, że stanowi ona „ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny”<sup>30</sup>. Konsekwencją płynącą z tej normy jest „nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa, a po drugie, «równość w prawie» oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości”<sup>31</sup>. Jak wskazują M. Zubik i L. Garlicki, „zakwalifikowanie określonej grupy podmiotów do tej samej klasy (a więc uznanie, że są to „podmioty podobne”) zależy od zastosowanego kryterium – jest oczywiste, że w zależności od „cechy istotnej”, która przyjęta zostanie za podstawę oceny, te same podmioty mogą być uznane już to za „podobne” (co uzasadni równe ich traktowanie), już to za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich konsekwencji zasady równości). Dobór kryterium

---

<sup>27</sup> Pismo Zastępcy RPO, II.510.429.2024.PZ, s. 3-4.

<sup>28</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 114.

<sup>29</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024, s. 129.

<sup>30</sup> L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. t. 1. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 831.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 832.

(cechy istotnej) może być nakazany lub sugerowany przez przepisy konstytucyjne (i wtedy daje wyraz systemowi wartości reprezentowanemu przez twórców Konstytucji RP), w wielu jednak wypadkach dobór ten jest dokonywany w procesie stosowania prawa (i wtedy pozostawia szeroką swobodę oceny sędziemu konstytucyjnemu)<sup>32</sup>. Z kolei M. Chmaj wskazuje, że „dla oceny konstytucyjności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych zasadnicze znaczenie ma kwestia uzasadnienia tego różnicowania, a nie ocena cech, na podstawie których zostało ono dokonane”<sup>33</sup>.

Wzorzec kontroli wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP był częstym przedmiotem orzecznictwa TK. W swoich orzeczeniach TK wielokrotnie wypowiadał się o znaczeniu zasady równości dla oceny zgodności z ustawą zasadniczą określonych norm prawnych, szczególnie w obszarze prawa karnego. W orzecznictwie TK na tym tle konsekwentnie wyrażane jest stanowisko, że „równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium zróżnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć, «czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych»”<sup>34</sup>. Szczególnie istotna z omawianego punktu widzenia jest kwestia kryterium różnicowania odpowiedzialności karnej. Na tym tle TK wskazuje, że „prawna relewantność kryterium różnicowania zakłada, że pozostaje ono w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kwestionowana norma prawna, a także że służy ich realizacji”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. 2. Art. 30-86*, Warszawa 2016, s. 107-108.

<sup>33</sup> M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 133.

<sup>34</sup> Wyr. TK z 7.04.2009 r., P 7/08, OTK-A 2009/4/46, LEX nr 488894.

<sup>35</sup> Wyr. TK z 18.04.2019 r., K 14/17, OTK-A 2019/18, LEX nr 2645349.

Odnosząc powyższe wskazania do regulacji zawartej w art. 178a § 5 k.k., w zakresie w jakim przewiduje obligatoryjny przepadek pojazdu wobec sprawcy czynu z art. 178a § 1 k.k. znajdującego się pod wpływem środków odurzających, to wskazać należy, że norma ta nie spełnia kryteriów płynących z orzecznictwa TK w zakresie zasady równości. Sytuacja prawna sprawców przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., niezależnie od tego, czy pojazdem kierowali w stanie nietrzeźwości, czy też pod wpływem środka odurzającego, jest podobna, a wręcz taka sama. Obaj sprawcy popełniają przestępstwo kwalifikowane z tego samego artykułu i tak samo zagrożone. Istotą skazania za kierowanie pod wpływem środka odurzającego jest ustalenie, że psychomotoryka kierującego jest w takim samym stopniu upośledzona jak w stanie nietrzeźwości. Norma ochronna w obu tych wypadkach pozostaje taka sama, a jest nią bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Próżno jest szukać natomiast uzasadnionej przyczyny różnicowania ich sytuacji w zakresie przypadku, która w dodatku byłaby proporcjonalna. Jak wskazano wyżej, w uzasadnieniu projektu nowelizacji k.k., ustawodawca pominął milczeniem tę kwestię. Przyczyną taką w myśl wymogów orzecznictwa TK nie mogą być trudności dowodowe w zakresie interpretacji, czy stężenie środka odurzającego odpowiada stanowi nietrzeźwości w stężeniu wynoszącym 1,5‰ alkoholu we krwi. Nie można zaakceptować stwierdzenia, że sytuacja sprawcy kierującego pojazdem mechanicznym w stanie nietrzeźwości wynoszącym 1‰ alkoholu we krwi, wobec którego ustawodawca nie przewiduje obowiązkowego przypadku pojazdu, względem kierującego pod wpływem środka odurzającego, jest na tyle odmienna, że uzasadnia odmienne ich traktowanie w tym zakresie. Kryterium różnicowania w tym przypadku nie pozostaje ani w związku z celem ochronnym normy z art. 178a § 1 k.k., ani nie jest uzasadnione z punktu widzenia jakichkolwiek innych norm. Rozwiązanie przewidziane w art. 178a § 5 k.k. w tym zakresie prowadzi zatem do nierównego traktowania sprawców przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. w zależności od tego, czy pojazdem kierowali w stanie nietrzeźwości, czy też pod wpływem środka odurzającego. Kryterium zaś różnicujące ich odpowiedzialność w zakresie przypadku pojazdu nie może być uznane za proporcjonalne i adekwatne. Wobec tego postulować nale-

ży odpowiednią zmianę tego przepisu w tym zakresie, bądź w drodze zapowiadanej pierwotnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości nowelizacji k.k. w zakresie przepadku pojazdu, która uczyni go fakultatywnym, bądź też na skutek zaskarżenia wskazanego przepisu do TK.

#### **4. Przepadek pojazdu wobec sprawców przestępstwa z art. 178a § 4 k.k.**

Inaczej prezentuje się kwestia przepadku pojazdu mechanicznego wobec sprawców przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. Przepis ten przewiduje bowiem typ kwalifikowany przestępstwa prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, gdzie okolicznością obostrzającą odpowiedzialność za popełnienie tego czynu jest fakt uprzedniej karalności za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. albo za przestępstwo określone w art. 173 k.k., art. 174 k.k., art. 177 k.k. lub art. 355 § 2 k.k. popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub jego popełnienie w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczonego w związku ze skazaniem za przestępstwo<sup>36</sup>. W stosunku do przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. w każdym przypadku zachodzi obligatoryjny przepadek pojazdu<sup>37</sup>. Wynika to wyraźnie ze sformułowania zawartego w art. 178a § 5 k.k., gdzie negatywna przesłanka orzeczenia przepadku w postaci stężenia niższego niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu albo nieprowadząca do takiego stężenia została odniesiona *explicite* do przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., a nie do § 4 tego przepisu. Zwrócono na to uwagę także w uzasadnieniu projektu ustawy, gdzie wskazano, że „w przypadku popełnienia czynu z art. 178a § 4 k.k. przepadek pojazdu będzie orzekany niezależnie od stopnia stanu nietrzeźwości, ze względu na szczególnie obciążające okoliczności, tj. prowadzenie pojazdu w ramach swoistej „recydywy drogowej”, nawet jeżeli stężenie alkoholu w organizmie sprawcy było mniejsze niż 1,5‰ we krwi lub 0,75 mg/dm<sup>3</sup> w wydychanym powietrzu”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2021, s. 343.

<sup>37</sup> A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 1266.

<sup>38</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 2024, s. 68.

W przypadku przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. uzasadnienie obligatoryjnego przepadku pojazdu niezależnie od stopnia nietrzeźwości, a więc inaczej niż w przypadku czynu z art. 178a § 1 k.k., wyraźnie motywowane jest „recydywą drogową”. Jest to więc istotne kryterium różnicujące odpowiedzialność karną tych osób w stosunku do sprawców przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. Uznać należy, że odmienne traktowanie sprawców obu tych przestępstw spełnia kryteria wypracowane w orzecznictwie TK i pozostaje proporcjonalne do celu chronionego daną normą. Skoro bowiem sprawca po raz kolejny dopuszcza się kierowania pojazdem mechanicznym w ruchu lądowym w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, to nie zasługuje on na łagodniejsze traktowanie w tym zakresie niż sprawca, który po raz pierwszy popełnia to przestępstwo. Dodać jednak należy, że i w tym przypadku sąd ma możliwość odstąpienia od przepadku pojazdu, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Zd. 2 w art. 178a § 5 k.k., które dotyczy odstąpienia od przepadku, nie ogranicza się bowiem jedynie do przestępstwa z art. 178a § 5 k.k. Jedynie sygnalizacyjnie, gdyż nie jest to główny przedmiot niniejszego artykułu, należy wskazać, że i w tym przypadku zachodzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP tego przepisu, co wskazał SR w Jarosławiu w pytaniu prawnym do SN, zarejestrowanym pod sygn. P 6/24. Wątpliwości te dotyczą wąskiej możliwości odstąpienia od orzeczenia przepadku, a które są szczególnie istotne, zważywszy na to, że niedawno TK w wyroku SK 22/21 stwierdził niezgodność art. 42 § 3 k.k. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim obliuguje sąd do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k.<sup>39</sup>. Wskazać bowiem trzeba, że art. 42 § 3 k.k. w części *in fine* przewiduje możliwość odstąpienia od dożywotniego orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. W art. 178a § 5 k.k. zd. 2 posłużono się takim samym kwantyfikatorem, zatem stanowisko TK wyrażone w wyroku SK 22/21, znajduje również zastosowanie do tego przepisu.

---

<sup>39</sup> Wyr. TK z 4.06.2024 r., OTK-A 2024/61, LEX nr 3720996.

## 5. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że *de lege lata* w myśl art 178a § 5 k.k. w razie popełnienia przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. przez sprawcę kierującego pojazdem mechanicznym pod wpływem środka odurzającego, pojazd ten podlega obowiązkowemu przepadkowi niezależnie od rodzaju i stężenia danego środka w organizmie kierującego. Ustawodawca przesłankę negatywną przepadku wiąże bowiem jedynie ze stanem nietrzeźwości. Takie jednak ukształtowanie przesłanek przepadku pojazdu mechanicznego godzi w określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości, gdyż tożsama sytuacja sprawców tego przestępstwa jest traktowana przez ustawodawcę odmiennie. W stosunku do kierowców nietrzeźwych przewidziano bowiem, że przepadek jest obowiązkowy dopiero w przypadku, gdy stan nietrzeźwości wynosi co najmniej 1,5‰, co jest wartością samą w sobie bardzo wysoką. Poniżej tej wartości nie jest możliwy nawet fakultatywny przepadek pojazdu. W przypadku zaś stanu pod wpływem środka odurzającego, przepadek jest obowiązkowy niezależnie od jego rodzaju i stopnia odurzenia. Różnicowanie tych sytuacji jest sprzeczne z zasadą równości. W tym zakresie konieczna jest interwencja ustawodawcy, która sprzeczność tę wyeliminuje. Z kolei w przypadku przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. przepadek pojazdu jest obowiązkowy niezależnie od stopnia nietrzeźwości, co znajduje uzasadnienie w swoistej recydywie sprawcy. Z punktu widzenia zasady równości takie uregulowanie może być uznane za uzasadnione, jednak wskazać należy, że całość regulacji z art. 178a § 5 k.k. budzi wątpliwości z powodu posłużenia się w nim sankcją bezwzględnie oznaczoną, która w wyroku TK SK 22/21 spowodowała uznanie za niezgodne z Konstytucją RP uregulowania z art. 42 § 3 k.k.

## Bibliografia

1. J. Berent, M. Trzmielak, A. Smędra, *Prowadzenie pojazdów w stanie po użyciu lub pod wpływem środka odurzającego Δ9-tetrahydrokannabinolu (THC)*, Prok. i Pr. 2024, nr 3.



2. L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. t. 1. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
3. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
4. P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przypadku pojazdu mechanicznego (uwagi w związku z projektem z 16.09.2021 r.)*, PiP 2022, nr 3.
5. L. Drabik (oprac.), *Wielki słownik języka polskiego PWN. R-T.*, Warszawa 2023.
6. M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2016.
7. M. Gałęski, R. Zawłocki, *Przepadek pojazdu mechanicznego*, Warszawa 2024.
8. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
9. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. 2. Art. 30-86*, Warszawa 2016.
10. M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024.
11. A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
12. J. Kluza, *Przepadek pojazdu mechanicznego w świetle nowelizacji Kodeksu karnego*, MoP 2022, nr 22.
13. A. Koziaara, *Przepadek auta pijanego kierowcy*, Radca Prawny 2024, nr 1.
14. K.L. Krzystyniak, *Ocena odurzenia narkotykowego kierowców (drugged driving) w krajach europejskich na przykładzie amfetaminy*, Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia 2021, nr 2.
15. J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne. Zarys problematyki*, Warszawa 2021.
16. J. Majewski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
17. M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023.



18. R. Pawlik, *Znamię stanu pod wpływem środka odurzającego w świetle projektu nowelizacji Kodeksu karnego*, *Kwartalnik KSSiP* 2014, nr 13.
19. S. Urbańczyk (red.), *Encyklopedia języka polskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
20. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003.

## **Doubts on the Forfeiture of a Motor Vehicle for an Offense under the Article 178a § 1 of the Polish Penal Code Committed under the Influence of a Narcotic Substance and in the Case of an Offense under the Article 178a § 4 of the Polish Penal Code**

**Summary:** With the amendment to the Polish Penal Code in 2023, provisions obliging the court to order a vehicle to be forfeited mechanically in connection with certain crimes against road safety came into force. This regulation has raised doubts since its introduction, as evidenced by the fact that several legal questions related to it have been referred by the courts to the Polish Constitutional Tribunal. Regardless of this, the current regulation of the grounds for the forfeiture of a motor vehicle raises doubts in terms of the principle of equality in relation to perpetrators of the crime under the Article 178a § 1 of the Polish Penal Code who are under the influence of an intoxicant, and to a lesser extent in relation to perpetrators of the crime under the Article 178a § 4 of the Polish Penal Code. In both cases, unlike in relation to the crime under the Article 178a § 1 of the Polish Penal Code committed in a state of intoxication, the legislator does not provide for any limit values that would allow the forfeiture of a vehicle not to be ordered.

**Key words:** vehicle forfeiture, confiscation, driving under the influence of an intoxicating substance, principle of equality

## **Anonimizacja danych pokrzywdzonych oraz świadków w procedurze karnej – uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda***

**Streszczenie:** Ochrona danych pokrzywdzonego oraz świadków *sensu largo* stanowi kluczowy element postępowania karnego zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak również sądowego. Uregulowania zawarte w przepisie art. 148a k.p.k. co do zasady określają granicę danych, które to mogą zostać ujawnione w prowadzonym postępowaniu. Autor zwrócił uwagę nie tylko na uwagi *de lege lata* prezentowanego przepisu, lecz także wskazał wnioski *de lege ferenda* wynikające z nowoczesnych technologii, które to w coraz większym stopniu przedostają się do codziennego życia. W niniejszym artykule podkreślono brak korelacji obowiązujących przepisów w zakresie ochrony danych pokrzywdzonych oraz świadków z możliwościami technologicznymi, które w oczywisty sposób przedostały się także do postępowań karnych, zarówno tych na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego.

**Słowa kluczowe:** postępowanie karne, dane osobowe, anonimizacja, pokrzywdzony, świadek

### **1.**

Kształtowanie i rozwój kompetencji cyfrowych są istotnym elementem rozwijającego się społeczeństwa i państwa, co znacząco wpływa na optymalizację działań zarówno w sektorze publicznym, jak i prywat-

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Ekonomii, ORCID: 0000-0002-6770-477X

nym. Udogodnienia dostarczane nam przez rozwój wirtualnej rzeczywistości z jednej strony pomagają w załatwianiu spraw na odległość, co powoduje oszczędność czasu, lecz z drugiej doprowadzają do regularnego udostępniania naszych danych osobowych w przestrzeni cyfrowej. Szybki postęp technologiczny, przenoszący dostępność naszych danych ze świata rzeczywistego do wirtualnego doprowadził do konieczności zwrócenia uwagi na problem ochrony danych osobowych *sensu largo*. Konieczność standaryzacji w zakresie przetwarzania danych osobowych wymogła ustanowienia przepisów obejmujących swoim zasięgiem ochronę danych osobowych w całej UE. W konsekwencji 27.04.2016 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych<sup>2</sup>. Krajowym następstwem było uchwalenie w 2018 r. ustawy o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>.

Przetwarzanie<sup>4</sup> danych osobowych jest czynnością, która ma miejsce we wszystkich dziedzinach naszego życia oraz gałęziach prawa, w tym i w procedurze karnej. Ochrona danych uczestników procesu karnego na każdym jego etapie znajduje się w gronie praw podstawowych, wyrażonych zarówno w przepisach Konstytucji RP, jak również k.p.k. Prawodawca *prima facie* w sposób kompleksowy chroni dane uczestników procedury karnej za pomocą przepisu wyrażonego w art. 148a k.p.k. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że pomimo ustawowych reglamentacji w zakresie przetwarzania danych osobowych, ilość i rodzaje tych danych, które mogą być potencjalnie

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 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 r., s. 1), dalej rozporządzenie 2016/679.

<sup>3</sup> Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U z 2019 r., poz. 1781 ze zm.).

<sup>4</sup> Zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie.

gromadzone i wykorzystywane w postępowaniu karnym, są znaczne<sup>5</sup>. Relatywnie rozwój technologiczny umożliwił dostarczanie materiału dowodowego, który może zawierać dane osobowe nie tylko w formie papierowej, lecz również zdigitalizowanej, tak w formie płyt CD, DVD, BLU-ray oraz przeznaczonych do wielokrotnego użytku nośnikach danych, takich jak pendrive, przenośne dyski zewnętrzne czy karty pamięci. Patrząc przez pryzmat obowiązujących przepisów procedury karnej, w epoce niezmiernego postępu technologicznego należy postawić pytanie, czy dane osobowe pokrzywdzonych oraz świadków są rzeczywiście zabezpieczone przed dostępem do nich osób postronnych.

Stawiając ogólny problem badawczy, należy zwrócić uwagę na szczegółowe problemy badawcze wyrażone pytaniami: w jaki sposób przepisy procedury karnej chronią dane osobowe uczestników postępowania karnego przekazane na nośniku pamięci? W jaki sposób należy wykonać anonimizację danych zawartych na nośnikach cyfrowych? Czy decyzja o zamknięciu postępowania i realizacja prawa do zaznajomienia z materiałami upoważnia strony lub ich pełnomocników do uzyskania kopii dokumentów elektronicznych na informatycznym nośniku danych? Szeroki zakres badanej tematyki wymaga dogłębnej analizy obowiązujących przepisów procedury karnej i judykatury, jak również dogmatyki, która pozwoli odpowiedzieć na tak sformułowane problemy badawcze.

## **2.**

Przyjęcie przez Polskę przepisów proceduralnych w sferze ochrony danych osobowych podyktowane było przede wszystkim uchwaleniem europejskich norm w powyższym zakresie. Pierwotna ochrona danych osobowych w ramach postępowania karnego uregulowana była w przepisie art. 148 § 2a-2c k.p.k. Natomiast obecny kształt regulacji obejmujących ochronę danych osobowych zaistniał wraz z nowelizacją k.p.k. z 15.04.2016 r. wprowadzającą przepis usystematyzowany w jednostce

---

<sup>5</sup> D. Doniec-Błaszczuk, S. Dobrzańska, *Ochrona danych osobowych świadka w świetle obowiązku składania zeznań na rozprawie głównej*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych WPIA UAM 2017, nr 7, s. 42.

redakcyjnej art. 148a k.p.k. Wskazana regulacja przewidywała zakaz umieszczania w protokole danych dotyczących miejsca zamieszkania i miejsca pracy pokrzywdzonych i świadków uczestniczących w czynnościach<sup>6</sup>. W obowiązującym brzmieniu przepisu, anonimizacji poddaje się również numery telefonu, telefaksu oraz adres poczty elektronicznej.

Respektowanie przysługującego pokrzywdzonym i świadkom prawa w zakresie ochrony ich danych osobowych jest niezbędne na każdym etapie postępowania karnego, w szczególności na etapie postępowania przygotowawczego. Niezachowanie ustawowego obowiązku ochrony danych od samego początku postępowania karnego prowadzi będzie do tego, że ochrona danych jego uczestników na dalszych etapach będzie jedynie iluzoryczna<sup>7</sup>. Ochrona świadków, jak również pokrzywdzonych, już w pierwszych fazach postępowania karnego powinna zagwarantować usunięcie dolegliwości doświadczanych przez świadka/pokrzywdzonego w związku z czynnym uczestnictwem w procesie karnym, w szczególności powinna chronić jego prywatność, w tym dane osobowe. Zapewnienie realizacji podstawowych praw świadka/pokrzywdzonego jest zadaniem elementarnym, leżącym nie tylko w interesie tej osoby, lecz także całego wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>.

Analizowana ochrona danych osobowych uczestników procesu karnego, wyrażona w przepisie art. 148a k.p.k., zapewnia nie tylko zabezpieczenie informacji dotyczących miejsca zamieszkania, pracy, numeru telefonu, telefaksu i adresu poczty elektronicznej zawartych w sporządzonym protokole, lecz również w każdym innym dokumencie dołączonym do postępowania. Ustawodawca nakazał przechowywanie takich danych w załączniku adresowym tylko do wiadomości organu prowadzącego postępowanie, po uprzednim dołączeniu do akt głównych uwierzytelnionych kserokopii. Dla anonimizacji danych wskazanych przez prawodawcę nie jest wymagany wniosek pokrzywdzonego/świadka, powyższa czynność następuje *ipso iure*.

---

<sup>6</sup> Ustawa z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437).

<sup>7</sup> A. Wolska-Bagińska, *Ochrona danych osobowych a zasady procesu karnego*, Kwartalnik KSSiP 2018, zeszyt 3, s. 25.

<sup>8</sup> K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013, s. 400.

Obowiązek ochrony danych osobowych nałożony prezentowanym przepisem obejmuje swoim zasięgiem każdy protokół, bez względu na stadium, tryb i formę postępowania<sup>9</sup>. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 148a § 2 k.p.k., zgodnie z którym nie są objęte obowiązkiem anonimizacją miejsce pracy osoby uczestniczącej w czynności procesowej, jeśli jest ona funkcjonariuszem publicznym i składa zeznania w związku z pełnioną funkcją, chyba że zachodzi okoliczność wskazująca na to, że dla dobra postępowania karnego jej miejsce pracy nie powinno zostać ujawnione w protokole. Ustawodawca nadał również uprawnienia prowadzącemu czynność – na etapie postępowania przygotowawczego, oraz przewodniczącemu składowi sędziowskiego – na etapie postępowania sądowego, do wydania zarządzenia o odstąpieniu od anonimizacji danych pokrzywdzonych oraz świadków, jeżeli są one znane oskarżonemu, są związane z miejscem prowadzenia przez nich działalności gospodarczej lub brak jest potrzeby ochrony danych pokrzywdzonych/świadków z uwagi na charakter sprawy (art. 148a § 4 k.p.k.).

### 3.

Wymienienie ustawowych podmiotów korzystających z prawa do anonimizacji swoich danych osobowych musi korelować z faktycznym statusem uprawniającym do korzystania z dobrodziejstwa zawartego w przepisie art. 148a k.p.k. Nie budzi wątpliwości, że pokrzywdzony w rozumieniu przepisu art. 49 k.p.k. jest osobą, której dane należy poddać ochronie prawnej. W większości przypadków osobą pokrzywdzoną jest zawiadamiający, który zresztą nawet w przypadku braku jednolitości podmiotowej również objęty jest ochroną prawną w rozumieniu przepisu art. 148a k.p.k.<sup>10</sup>. Anonimizacja nie obejmuje natomiast osoby niespełniającej ustawowego kryterium uczestnika postępowania karnego, czyli nie dotyczy na przykład danych osoby przybranej przez pokrzywdzonego do udziału w czynności postępowania karnego. Słusznie

---

<sup>9</sup> K. Sychta. Komentarz do art. 148(a) [w:] J. Zagrodnik (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Lex/el.

<sup>10</sup> H. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 148a* [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.

wskazuje M. Kurowski, że prawodawca nie tylko nie gwarantuje temu uczestnikowi czynności prawa do anonimizacji, ale dodatkowo nie wprowadza przepisu umożliwiającego dokonanie pełnej anonimizacji<sup>11</sup>.

Drugim uczestnikiem postępowania karnego posiadającym prawo do anonimizacji swoich danych jest świadek<sup>12</sup>. Nie ulega wątpliwości, że udział świadka w czynnościach procesowych wiąże się niejednokrotnie z dolegliwościami w sferze życia prywatnego. W konsekwencji może to prowadzić do powstania bariery blokującej dostęp organów procesowych do informacji niezbędnych dla stwierdzenia winy albo niewinności oskarżonego<sup>13</sup>.

Zgodnie z treścią przepisu art. 177 k.p.k. świadkiem jest każda osoba wezwana w takim charakterze i do jej obowiązków należy m.in. stawienie się w miejscu i czasie wskazanym przez organ procesowy. Od świadka w rozumieniu procesowym należy odróżnić świadka faktycznego, czyli osobę, która co do zasady była świadkiem samego zdarzenia i dokonała percepcji zmysłowej zdarzenia, lecz w tym charakterze zeznań nie składa<sup>14</sup>. Z punktu widzenia art. 148a k.p.k. ochronie danych osobowych podlega tylko i wyłącznie świadek w rozumieniu proceduralnym, do którego odnosi się nie tylko przepis art. 177 k.p.k., lecz cały rozdział 21 k.p.k. Postawioną tezę należy uargumentować dolegliwościami doznawanymi przez świadka, zarówno tymi zewnętrznymi pochodzącymi spoza postępowania karnego, w postaci zagrożenia dla świadka w związku ze składanymi zeznaniami<sup>15</sup>, jak również wewnętrznymi, nałożonymi przepisami, do których należy zaliczyć obowiązek stawiennictwa na wezwanie organu, dyspozycyjność, zeznawanie oraz

---

<sup>11</sup> M. Kurowski, *Komentarz do art. 148a [w:] D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz. t. 1. Art. 1–424*, Warszawa 2024, Lex/el.

<sup>12</sup> R. Netczuk, *Środki ochrony świadka w polskim procesie karnym*, s. 38, <https://www.docsity.com/pl/srodki-ochrony-swiadka-w-polskim-procesie-karnym/5874509/>, (dostęp: 9.10.2024 r.).

<sup>13</sup> R. Koper, *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010, s. 233-234.

<sup>14</sup> J. Grajewski, *Prawo karne procesowe – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 395; D. Gruszecka, *Komentarz do art. 177 [w:] J. Skorupka (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 412.

<sup>15</sup> R. Koper, *Badanie świadka w aspekcie jego ochrony w procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 38.



mówienie prawdy, zarówno pod rygorem odpowiedzialności karnej, jak również kary porządkowej, zgodnie z przepisem art. 287 k.p.k. Zgodzić się należy z K. Wiktorzak, że „ochrona w swym założeniu winna bądź całkowicie niwelować oddziaływanie dolegliwości wobec świadka, bądź choćby zmniejszać negatywne skutki albo zapewnić rzeczywistą osłonę świadka przez zagrożeniami godzącymi w jego dobra i interesy”<sup>16</sup>. Świadek faktyczny (w przypadku gdy nie dochodzi do jego wezwania do złożenia zeznań) co najwyżej może zostać wylegitymowany oraz rozpytany na okoliczność zdarzenia, a jego wypowiedź zamieszczona w notatce urzędowej sporządzonej przez funkcjonariusza nie może stanowić zastępstwa zeznań. To właśnie zeznania świadka stanowią dowód, który dostarcza najwięcej materiału dowodowego w sprawach karnych<sup>17</sup>, dlatego anonimizacja miejsca zamieszkania świadka i innych jego danych kontaktowych stanowi podstawę ochrony jego praw.

#### 4.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca objął ochroną również dane osobowe pokrzywdzonych/świadków znajdujące się w innych niż protokoły dokumentach, które dołączone są do akt postępowania, przy czym pojęcie „dokumentu” w kontekście prezentowanego przepisu należy rozumieć zarówno przez pryzmat przepisu art. 115 § 14 k.k., zgodnie z którym dokument jest samoistnym dowodem w sprawie<sup>18</sup>, jak i dogmatyki, w myśl której dokumentem jest również pismo sporządzone przez organy procesowe oraz to kierowane i otrzymywane od organów procesowych czy stron postępowania.

Nie może zniknąć z pola widzenia, że różnorodność postępowań w sposób oczywisty uniemożliwia enumeratywne wymienienie otrzymywanych dokumentów zawierających dane osobowe pokrzywdzonych/świadków. Przykładem takich dokumentów otrzymywanych od organów pozaprocesowych, zawierających dane osobowe *sensu largo*, są informacje uzyskiwane z ZUS, NFZ czy PUP.

---

<sup>16</sup> K. Wiktorzak, *System ochrony świadka w polskim procesie karnym*, Białystok 2018, niepubl., s. 41.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>18</sup> Post. SN z 25.02.2005, I KZP 33/04, OSNwSK 2005, nr, poz. 580.



Dokumenty dołączone do akt mogą przybrać zarówno formę tradycyjną – papierową, jak również, coraz częściej spotykaną w postępowaniach karnych, formę elektroniczną. W takich przypadkach dokumenty przesyłane są mailowo, znajdują się na dołączonych do materiałów postępowania płytach CD/DVD bądź dyskach zewnętrznych, na pendrive'ie bądź karcie pamięci.

Anonimizacja danych osobowych znajdujących się na dokumentach tradycyjnych nie stwarza problemów technicznych oraz interpretacyjnych. Organ procesowy dokonuje skserowania dokumentu zawierającego dane podlegające anonimizacji i dołącza jego ksero do akt głównych po zamazaniu danych wskazanych w przepisie art. 148a k.p.k., z kolei oryginał umieszcza w załączniku adresowym. W konsekwencji strona, obrońca, pełnomocnik lub przedstawiciel ustawy, korzystając ze swoich uprawnień wynikających z przepisu art. 156 k.p.k., mogą sporządzić odpis lub kopię dokumentu, a także domagać się wydania odpłatnie uwierzytelnionego odpisu lub kopii, bez tych danych<sup>19</sup>.

Sytuacja ulega zmianie w przypadku dołączonego do akt informatycznego nośnika danych i realizacji uprawnień strony do wydania kopii dokumentów elektronicznych. Prawodawca, zgodnie z rozporządzeniem MS z 25.09.2015 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie kopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, daje możliwość wydania kopii dokumentów elektronicznych na informatycznym nośniku danych po uiszczeniu opłaty w wysokości 6 zł za każdy wydany nośnik<sup>20</sup>. Realizacja ustawowych uprawnień podmiotów wymienionych w przepisie art. 156 k.p.k. może więc w takim wypadku doprowadzić do naruszenia dyspozycji przepisu art. 148a k.p.k.

## **5.**

Wydawać by się mogło, że rozwiązaniem tej sytuacji jest sporządzenie protokołu oględzin, w wyniku którego organ procesowy opíše zawar-

---

<sup>19</sup> W praktyce uprawniony podmiot, mając na względzie obecne możliwości techniczne, dokonuje fotokopii akt postępowania.

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1566.

tość nośnika, dokonując jednocześnie wydruku plików, stanowiącego załącznik do protokołu. Nie ulega jednak wątpliwości, że prezentowana czynność procesowa polega na zmysłowym zapoznaniu się przez organ procesowy z miejscem, rzeczą lub ciałem osoby w celu poznania ich cech oraz właściwości, z uwagi na ich znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy lub ujawnienia innego źródła bądź środka dowodowego<sup>21</sup>. W konsekwencji organ procesowy zwraca uwagę na zawartość płyty, dysku zewnętrznego bądź pendrive'a pod kątem prowadzonego postępowania, więc wydruk plików znajdujących się na nośniku danych będzie obejmował tylko te, które mają najistotniejsze znaczenie z punktu dochodzenia albo śledztwa. Dlatego nie zawsze czynnością oględzin będą objęte dane osobowe, znajdujące w dokumentach dostarczonych na nośniku.

Należy również zwrócić uwagę na sytuację, w której dostarczony nośnik zawiera pliki audio bądź audiowizualne, na których podawane są dane osobowe. Przykładem mogą być nagrania pochodzące od firm telekomunikacyjnych, pożyczkowych, zawierające rozmowy z klientami, w czasie których muszą się oni przedstawić. W ocenie autora brak przepisów wykonawczych w zakresie przetwarzania danych zawartych na nośnikach informatycznych a dostarczanych do materiałów postępowania i zawierających dane osobowe wymusza konieczność wypracowania algorytmu przez organy procesowe, w szczególności przez Policję.

Regułą w przypadku danych podlegających anonimizacji a znajdujących się na dostarczonym do akt nośniku informatycznym powinna – wydaje się – być konieczność wydrukowania całej zawartości nośnika i dołączenia jej do akt głównych. W dalszej kolejności umieszczenie nośnika w załączniku adresowym wraz z adnotacją w formie notatki urzędowej bądź zarządzenia wydanego na zasadzie art. 93 § 3 k.p.k., którego treść będzie wskazywała na wydruk całości materiału i dołączenia go do akt głównych po wykonanej anonimizacji. W przypadku nagrań wyłącznie w formie audio, należałoby sporządzić stenogram rozmowy

---

<sup>21</sup> K. Sychta, *Komentarz do art. 207 [w:] J. Zagrodnik (red.), Kodeks Postępowania Karnego...*, s. 546-547.

z uwzględnieniem anonimizacji danych. Nie ulega wątpliwości, że jest to czynność pracochłonna i czasochłonna, lecz z perspektywy ochrony danych osobowych pokrzywdzonego/świadka konieczna.

## 6.

Ponadto materiał dowodowy może obejmować treści objęte tajemnicą zawodową (w granicach której znajduje się również tajemnica bankowa<sup>22</sup>), które również mogą zawierać dane osobowe. Ustawodawca w sposób naturalny objął ochroną całą treść materiału zawierającego tajemnicę zawodową poprzez nakazanie przechowywania jej w aktach sprawy lub w miejscu przechowywania dowodów rzeczowych w sposób, który uniemożliwia zapoznanie się z nimi przez osoby nieuprawnione<sup>23</sup>. Rolą mechanizmu usystematyzowanego w przepisie art. 225 § 1 k.p.k., jak słusznie zauważają E. Plebanek oraz M. Rusinek, jest ograniczenie kręgu osób, które przeprowadzając czynności procesowe, mogą zapoznawać się z ich treścią. Ma on zatem zminimalizować ujemne skutki procesowej penetracji tajemnicy zawodowej, chroniąc przed nieformalnym, niezwiązanym z postępowaniem dowodowym ujawnieniem sekretnych wiadomości<sup>24</sup>.

## 7.

Przeprowadzona analiza pozwala dojść do konstatacji, że dyrektywa ochrony danych wyrażona za pośrednictwem przepisu art. 148a k.p.k. nie jest dostosowana do obecnego stanu cyfryzacji wielu dziedzin życia. Prawodawca sukcesywnie rozszerzał elementy podlegające anonimizacji, co wynikało z rozwoju cyfrowej rzeczywistości, pomijając tym samym przepisy wykonawcze w zakresie anonimizacji danych otrzymanych na nośnikach pochodzących z takiej rzeczywistości. *De*

---

<sup>22</sup> Uchw. SN z 30.03.2016 r., I KZP 21/15.

<sup>23</sup> Rozporządzenie MS z 9.09.2017 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji (Dz.U. poz. 1733).

<sup>24</sup> E. Plebanek, M. Rusinek, *Ujawnienie tajemnicy zawodowej w procesie karnym a odpowiedzialność karna*, CzPKiNP 2007, z.1, s. 92.

*lege lata* badany przepis chroni miejsca zamieszkania i miejsca pracy, a także numer telefonu, telefaksu oraz adres poczty elektronicznej pokrzywdzonych i świadków uczestniczących w czynności, których dane dostarczone są w formie konwencjonalnej do prowadzonego postępowania. Ustawodawca nie wskazuje natomiast, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i na etapie postępowania sądowego, w jaki sposób dokonać anonimizacji danych w przypadku dołączenia do akt głównych dowodów znajdujących się na nośniku informatycznym a zawierających dane osobowe *sensu largo*.

Formułując w tym zakresie uwagi *de lege ferenda*, należy wskazać na konieczność nowelizacji przepisu w zakresie anonimizacji cyfrowych nośników danych dołączonych do akt postępowania karnego wraz ze wskazaniem formy anonimizacji danych osobowych świadków/pokrzywdzonych znajdujących się na takim nośniku a występujących w postępowaniu karnym, anonimizacji danych osobowych na stanowiących dowód w postępowaniu nagraniach audio oraz audiowizualnych, a także miejsca przechowywania nośników z takimi danymi.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój rzeczywistości cyfrowej doprowadzi w konsekwencji do dostarczania materiału dowodowego głównie na nośnikach informatycznych, a brak przepisów wykonawczych w zakresie anonimizacji danych dostarczonych w formie cyfrowej może doprowadzić do zmarginalizowania znaczenia przepisu art. 148a k.p.k. na wszystkich etapach postępowania karnego, a co za tym idzie, do braku jakiegokolwiek ochrony danych osobowych pokrzywdzonego oraz świadka w postępowaniu karnym. Podjęcie przez organ procesowy anonimizacji danych znajdujących się na konwencjonalnym materiale dowodowym będzie jedynie iluzoryczną ochroną danych, jeżeli takowe wystąpią również na dokumentach dostarczonych w formie cyfrowej, a nie zostaną w tej formie zanonimizowane.

Konieczność zmian w tym zakresie jest niezbędna, wymuszona przez globalną cyfryzację, której elementy w postaci nośników danych czy dowodów elektronicznych w coraz to większym stopniu przechodzą do postępowania karnego prowadzonego aktualnie co do zasady wciąż w formie papierowej.

## Bibliografia

1. D. Doniec-Błaszczuk, S. Dobrzańska, *Ochrona danych osobowych świadka w świetle obowiązku składania zeznań na rozprawie głównej*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2017, nr 7.
2. K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
3. J. Grajewski, *Prawo karne procesowe – część ogólna*, Warszawa 2011.
4. R. Koper, *Badanie świadka w aspekcie jego ochrony w procesie karnym*, Warszawa 2015.
5. R. Koper, *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010.
6. K. Marszał., *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013.
7. E. Plebanek, M. Rusinek, *Ujawnienie tajemnicy zawodowej w procesie karnym a odpowiedzialność karna*, CzPKiNP 2007, z. 1.
8. J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
9. D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. t. 1. Art. 1-424*, Warszawa 2024.
10. Wolska-Bagińska, *Ochrona danych osobowych a zasady procesu karnego*, Kwartalnik KSSiP 2018, z. 3.
11. J. Zagrodnik (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2024.

## **Anonymization of Victims' and Witnesses' Data in the Criminal Procedure – Comments *de lege lata* and Conclusions *de lege ferenda***

**Summary:** The protection of the data of victims and witnesses is a key element in criminal proceedings, both at the pre-trial and judicial sta-

ges. The regulations contained in the provision of Article 148a of the Polish Code of Criminal Procedure, in principle, define the limit of the data, that can be disclosed in the proceedings. The author put attention not only on *de lege lata* remarks of the presented provision, but also indicated *de lege ferenda* conclusions resulting from modern technologies, which are increasingly penetrating into everyday life. The article shows the lack of correlation between the current legislation on the protection of data of victims and witnesses and the technological possibilities, which have obviously penetrated also into criminal proceedings, both at the pre-trial and judicial stages.

**Keywords:** criminal proceedings, personal data, anonymization, victim, witness

## **Doręczenie komornicze w praktyce sądowej po zmianach dokonanych ustawą z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw**

**Streszczenie:** W niniejszej pracy autor rozwija tezy postawione w artykule *Doręczenie komornicze w praktyce sądowej po zmianach procedury cywilnej dokonanych 7.11.2019 r.*<sup>26</sup> oraz uaktualnia je z uwagi na zmiany dokonane ustawą z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup>. W opracowaniu tym nacisk został położony na czynności sądu związane ze stosowaniem wspomnianych przepisów, a czynności komornika zostały wspomniane jedynie w niezbędnym zakresie<sup>28</sup>.

**Słowa kluczowe:** doręczenie, komornik, zawieszenie postępowania, podjęcie postępowania

### **I. Uwagi ogólne**

Ostatnie lata funkcjonowania przepisów o doręczeniu komorniczym przekonują, że wciąż pojawiają się trudności przy stosowaniu ich w praktyce, a ich prawidłowa wykładnia ma niebagatelne znaczenie dla zapewnienia sprawności postępowania cywilnego.

<sup>25</sup> Sędzia SR w Szczytnie.

<sup>26</sup> Prok. i Pr. 2021, nr 3, s. 105-125.

<sup>27</sup> Dz.U. poz. 614.

<sup>28</sup> Kwestie dotyczące czynności komornika związanych z doręczeniem pism sądowych zostały wnikliwie omówione w piśmiennictwie, zob. M. Świtkowski, *Praktyczne aspekty doręczeń pism procesowych za pośrednictwem komornika sądowego oraz e-doręczeń w postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2023.

Kilkumiesięczna procedura, zmierzająca poprzez zawieszenie postępowania częstokroć do jego umorzenia (art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.), w sytuacji niedochowania przepisów postępowania może zostać bowiem podważona na skutek orzeczenia sądu odwoławczego, uchylającego postanowienie o umorzeniu postępowania, które jest zaskarżalne jako kończące postępowanie (art. 394 § 1 k.p.c.). Konieczne bywa wtedy powtórzenie czynności, przez co postępowanie ulega wydłużeniu o okres co najmniej pięciu miesięcy (art. 139<sup>1</sup> § 2 k.p.c. i art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.). Nie należy do rzadkości sytuacja, w której do doręczenia pozwu finalnie dochodzi po okresie ponad roku.

Słusznie podniesiono w piśmiennictwie, że skutkiem uznania takiego wadliwego doręczenia za prawidłowe jest pozbawienie pozwanego możliwości obrony jego praw w toku postępowania<sup>29</sup>. Nie naraża to jednak strony pozwanej na konieczność składania wniosku o przywrócenie terminu. Takie zapatrywania były co prawda wyrażane w orzecznictwie<sup>30</sup>, jednakże przywrócić termin można jedynie w takim układzie procesowym, gdy rozpoczął on bieg. Doręczenie pod adresem, pod którym pozwany faktycznie nie zamieszkuje, z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków („w miejscu pracy, lub tam, gdzie się adresata zastanie” – art. 135 § 1 k.p.c.), nie otwiera biegu terminów procesowych.

W przypadku pozwanego, który nie zamieszkiwał pod adresem, pod którym korespondencja została błędnie uznana za doręczoną, właściwy jest wniosek, że termin ten nigdy nie rozpoczął biegu<sup>31</sup>. Orzeczenia wydane na posiedzeniu niejawnym podlegają w takiej sytuacji ponownemu doręczeniu. Jeżeli mają charakter kończący postępowanie, to tak samo jak orzeczenia merytoryczne zapadłe na posiedzeniu jawnym, są dotknięte nieważnością postępowania (art. 379 pkt 5 k.p.c.). Wyjątkiem są nakazy zapłaty (z natury rzeczy wydawane przed powstaniem stanu zawisłości sprawy) i wyroki zaoczne wydane na posiedzeniu niejawnym (art. 346 § 1 k.p.c. przewiduje w odniesieniu do

---

<sup>29</sup> E. Stefańska, *Komentarz do art. 139<sup>1</sup> k.p.c.* [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. t. 1. Art. 1-477(16)*, Warszawa 2022, LEX/el.

<sup>30</sup> Post. SN z 28.03.2019 r., III CZP 92/18, OSNC 2019, nr 12, poz. 127.

<sup>31</sup> Post. SN z 17.11.2016 r., IV CZ 69/16, LEX nr 2180102.



nich odmienny skutek, tj. możliwość zawieszenia z tego powodu rygoru natychmiastowej wykonalności).

## **II. Omówienie zmian o charakterze czysto redakcyjnym lub porządkującym**

Przedmiotowa instytucja została uregulowana w art. 139<sup>1</sup> k.p.c., przewidującym, że w sytuacji braku odbioru korespondencji mimo dwukrotnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 139 § 1 zd. 2 k.p.c., przewodniczący zawiadamia o tym powoda, przesyłając mu odpis pisma sądowego dla pozwanego i zobowiązuje go do doręczenia tego odpisu pisma pozwanemu za pośrednictwem komornika.

Pierwsza ze zmian tego przepisu, która wymaga omówienia, dotyczy nie pozwanego, lecz powoda w procesie cywilnym. Obecny art. 139<sup>2</sup> k.p.c. przewiduje, że w przypadku, o którym mowa w art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c., jeżeli powód mieszka lub ma siedzibę za granicą i nie jest zastępowany przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego wykonującego zawód w RP, sąd z urzędu nakazuje doręczenie korespondencji pozwanemu za pośrednictwem komornika. Przepis art. 130<sup>4</sup> § 2 zd. 2 k.p.c. stosuje się odpowiednio.

Oznacza to, że sąd zamiast zobowiązania do doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika, kieruje do powoda zobowiązanie do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów związanych z wdrożeniem doręczenia komorniczego przez sam sąd. Wydaje się, że skoro zastosowaniu podlega przepis, zgodnie z którym sąd nie podejmie czynności związanej z wydatkami w przypadku braku uiszczenia zaliczki, to takie wezwanie powinno być obwarowane rygorem zawieszenia postępowania.

Od początku obowiązywania art. 139<sup>1</sup> k.p.c. znajduje zastosowanie jedynie w przypadku doręczeń pism osobom fizycznym. Obecnie ustawodawca wprost wysłowił to w treści § 1 art. 139<sup>1</sup> k.p.c., choć obowiązywanie odmiennej reguły w przypadku osób prawnych wprost wyrażono w treści art. 139 § 3 k.p.c. Dokonanie zmiany przepisu w tym zakresie ma zatem charakter jedynie porządkujący i nie stanowi istotnego novum legislacyjnego.

Wśród osób fizycznych ustawodawca wyodrębnia obecnie dwie szczególne kategorie podmiotów, do których znajdują zastosowanie odmienne reguły doręczeń, niż miało to miejsce do tej pory.

Pierwszą z nich są przedsiębiorcy wpisani do CEIDG. Przewidziano regułę, zgodnie z którą, gdy pismo nie zostanie odebrane przez takiego przedsiębiorcę pod adresem ujawnionym w owej ewidencji, z powodu nieujawnienia w niej zmiany adresu do doręczeń, to pismo to doręcza się na adres, pod którym strona zamieszkuje (art. 139 § 2<sup>1</sup> k.p.c.). W sytuacji gdy strona powodowa nie wskazała adresu zamieszkania pozwanego, zostanie wezwana do jego podania, pod rygorem zawieszenia postępowania (art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.). Dopiero po dwukrotnym awizowaniu korespondencji skierowanej na tak ustalony adres możliwe jest skierowanie do powoda zobowiązania określonego w art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c.

Słusznie podnosi się, że powyższe obostrzenia dotyczące doręczenia pisma przedsiębiorcy, który podlega obowiązkowi wpisu do CEIDG, dotyczą tylko sytuacji, w których przesyłka powraca z adnotacją pocztową (§ 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 6.05.2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym<sup>32</sup>), że adres jest nieaktualny (adresat nie jest znany pod tym adresem lub nie prowadzi tam już działalności)<sup>33</sup>, nie zaś sytuacji, w których przesyłka powraca niepodjęta mimo dwukrotnego awizowania. W takim przypadku korespondencja powinna zostać uznana za skutecznie doręczoną.

Choć rozwiązanie to może być ocenione jako kontrowersyjne, w pewnym stopniu pozwalające na uniknięcie konsekwencji nieujawnienia aktualnego adresu w ewidencji, to z drugiej strony należy dostrzec, że tacy przedsiębiorcy po doręczeniu im pozwu podlegają ścisłym, rygorystycznym regułom dotyczącym tzw. prekluzji dowodowej – zarówno w sprawach gospodarczych (art. 458<sup>5</sup> § 4 k.p.c.), jak i sprawach z udziałem konsumentów (art. 458<sup>15</sup> § 4 k.p.c.). W przypadku

---

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 poz. 19.

<sup>33</sup> Zob. G. Kamiński, *Zasady doręczeń pism procesowych za pośrednictwem komornika sądowego – nowelizacja KPC 2023*, Warszawa 2023, LEX/el., z powołaniem się na uzasadnienie projektu ustawy: druk sejmowy nr 2650, s. 13.

przedsiębiorców będących osobami fizycznymi nie wydaje się właściwe obejmowanie ich regulacją zbliżoną do tej, która obowiązuje podmioty podlegające wpisowi do rejestru sądowego (art. 139 § 3 k.p.c.), które są obowiązane do podwyższonej staranności w obrocie prawnym.

Drugą kategorią objętą zmianami są uczestnicy postępowania nieprocesowego. W art. 511<sup>1a</sup> k.p.c. wskazano, że art. 139<sup>1</sup> k.p.c. stosuje się w takim postępowaniu, jeżeli w razie nieodebrania przesyłki przez uczestnika postępowania przewodniczący uzna doręczenie pisma za pośrednictwem komornika za konieczne.

Zdaniem autora, choć taka zmiana jest zrozumiała, to powinno jej towarzyszyć wprowadzenie wyraźnych wyjątków dotyczących spraw o podział majątku, dział spadku i zniesienie współwłasności. Nie wydaje się, aby w sprawach tej kategorii możliwe było poprzestanie na uznaniu korespondencji za skutecznie doręczoną po jej dwukrotnym awizowaniu przez operatora pocztowego. Takiej czynności, w tej konkretnej kategorii spraw, musi towarzyszyć przekonanie powzięte w oparciu o art. 233 § 1 k.p.c., że adresat zamieszkuje pod wskazanym przez wnioskodawcę adresem, a podstawą takiego postąpienia może być jedynie art. 139<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Nie jest przy tym wystarczające uprawdopodobnienie (art. 243 k.p.c.), skoro § 2 art. 139<sup>1</sup> k.p.c. posługuje się pojęciem „dowodu”, a w § 1<sup>1</sup> tego przepisu mowa o tym, że zamieszkiwanie adresata ma „nie budzić wątpliwości”.

Wprowadzenie art. 511<sup>1a</sup> k.p.c. należy ocenić pozytywnie. Jest to przepis dający przewodniczącemu szeroką uznaniowość i wydaje się, że sięganie po niego będzie miało miejsce najczęściej w sprawach wielopodmiotowych, np. o stwierdzenie nabycia spadku lub o ustanowienie drogi koniecznej przebiegającej przez działkę będącą przedmiotem współwłasności wielu osób.

Znaczenie czysto techniczne ma wskazanie w treści art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c., że znajduje on zastosowanie w przypadku doręczenia pisma, gdy zostało wysłane pod „wskazany adres”. Już na gruncie dotychczasowej regulacji przyjmowano, że jeżeli na skutek omyłki lub intencjonalnie dokonano doręczenia na inny adres, niż wskazany przez powoda, to zobowiązanie powoda do doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika było przedwczesne.

Nawet wówczas, gdy sąd dysponuje innym adresem pozwanego, co do którego nie ma jednak pewności, że jest aktualny, regułą powinno być dokonywanie pierwszego doręczenia pod adresem wskazanym w pozwie. Do decyzji przewodniczącego należy, czy po nieudanej próbie doręczenia pod tym adresem skierować do powoda zobowiązanie, o którym mowa w art. 139<sup>1</sup> k.p.c., czy zarządzić jeszcze jedną próbę doręczenia odpisu pozwu (wniosku) pod innym znanym sądowi adresem pozwanego.

Dotychczasowa treść art. 139<sup>1</sup> k.p.c. została uzupełniona o § 1<sup>1</sup>, zgodnie z którym przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli pomimo nieodebrania przez adresata korespondencji, aktualność wskazanego w pozwie adresu pozwanego nie budzi wątpliwości.

Także przed wejściem w życie tego przepisu zdarzało się w praktyce, że doręczenie w trybie art. 139 k.p.c. uznawano za skuteczne, gdy po dwukrotnym awizowaniu korespondencji okazywało się np., że ta sama osoba, występując w innej sprawie przed tym samym sądem, podjęła pod tym samym adresem korespondencję lub wręcz wskazała go w piśmie skierowanym do sądu. Warunkiem przyjęcia w tej sytuacji, że doręczenie zostało dokonane skutecznie, jest stwierdzenie, że zdarzenia takie miały miejsce w okresie zbliżonym do tego, w którym korespondencja podlegała awizowaniu, co należy oceniać *in concreto* (na ogół w granicy około roku).

Z kolei zastąpienie słowa „pisma” w § 2 analizowanego przepisu słowem „korespondencji”, wynika z tego, że obecnie doręczenie komornicze znajduje zastosowanie nie tylko do pisma wszczynającego postępowanie lub innego pisma wywołującego potrzebę obrony praw.

### **III. Objęcie instytucją doręczenia komorniczego orzeczeń sądowych**

W stanie prawnym przed 1.07.2023 r. kwestia doręczenia orzeczeń sądowych była pozostawiona w gestii sądu. Założeniem ustawodawcy było bowiem, aby strona powodowa doręczała pozwanemu za pośrednictwem komornika własne pismo, po bezskutecznej próbie jego doręczenia, nie zaś niejako „wyręczała” sąd w doręczaniu stronie przeciwnej korespondencji jako takiej.

Założenie to prowadziło jednak do wydłużania się postępowań, w sytuacjach gdy komornik doręczył już pismo pozwanemu, a następnie powód musiał oczekiwać na doręczenie orzeczenia przez sąd, i dopiero ta czynność otwierała bieg terminu wymaganego do stwierdzenia prawomocności orzeczenia. W praktyce uwidoczniła się także niespójność systemowa, gdy pierwszą czynnością sądu było wydanie orzeczenia, np. postanowienia o przekazaniu sprawy innemu sądowi równorzędnemu postanowienia o umorzeniu postępowania (gdy dochodzi do cofnięcia pozwu przed próbą jego doręczenia).

W takich sytuacjach sąd, nie dysponując zweryfikowaną informacją o zamieszkiwaniu pozwanego pod adresem wskazanym w pozwie, zobowiązany był do uznania korespondencji za skutecznie doręczoną po dwukrotnym awizowaniu, zgodnie z art. 139 § 1 k.p.c. Wprowadzenie w art. 139 § 1<sup>1</sup> k.p.c. pojęcia „orzeczenia sądowego wywołującego potrzebę obrony praw” wymaga odwołania się do art. 143 k.p.c., który to przepis posługuje się tożsamym pojęciem.

Przede wszystkim chodzi tu o orzeczenia zaskarżalne, ale wydaje się, że nie wymagają podjęcia obrony przez pozwanego postanowienia dotyczące zawieszenia lub umorzenia postępowania. W tych przypadkach bieg sprawy zostaje wstrzymany lub zakończony, co w żaden sposób nie narusza interesów pozwanego, który nie bierze udziału w sprawie. Właściwe w takich przypadkach jest doręczenie orzeczenia przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń sądu (145 k.p.c.).

Inaczej należy ocenić przykład postanowienia o przekazaniu sprawy według właściwości. Nie bez znaczenia dla strony pozwanej jest bowiem to, czy jej sprawa będzie się toczyła w miejscowości, gdzie faktycznie mieszka, czy też w innym miejscu. Doręczenie takiego orzeczenia powinno nastąpić za pośrednictwem komornika, gdy pozwany nie podjął korespondencji mimo dwukrotnego awizowania. Podstawową przesłanką właściwości miejscowej sądu, zgodnie z art. 27 § 1 k.p.c., jest bowiem miejsce zamieszkania pozwanego. Jeżeli miejsce to jest *de facto* nieustalone, to może dochodzić do sytuacji, w których sąd przekaze sprawę, będąc przekonany o swej niewłaściwości miejscowej, mimo że pozwany faktycznie zamieszkuje w obszarze jego właściwości.

Tymczasem sąd, któremu sprawa zostałaby w takiej sytuacji przekazana, pozostawałby związany postanowieniem sądu równorzędnego, ale tylko postanowieniem prawomocnym (art. 200 § 2 k.p.c.). Nie dochodzi do uprawomocnienia się postanowienia w sytuacji, gdy pierwsza korespondencja powraca niepodjęta po dwukrotnym awizowaniu, a sąd nie dysponuje dowodem świadczącym o zamieszkiwaniu przez pozwanego pod tym właśnie adresem.

Skoro ustawodawca przewidział konieczność weryfikowania adresu strony, w sytuacji gdy są jej doręczane pisma przeciwnika procesowego, to tym bardziej jest to pożądane w sytuacji, gdy doręczeniu ma podlegać samo orzeczenie sądowe. To orzeczenie sądowe może realnie ingerować w sferę praw i obowiązków pozwanego, wywołując potencjalnie dolegliwe dla niego skutki.

Wobec braku wprowadzenia przez ustawodawcę jakiegokolwiek rozróżnienia, tryb z art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c. jest właściwy do doręczania orzeczeń rozstrzygających sprawę co do istoty, co w praktyce dotyczy nakazów zapłaty (art. 480<sup>2</sup> § 3 k.p.c.) czy postanowień o zezwoleniu na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu (art. 693<sup>1</sup> k.p.c.) lub o oddaleniu wniosku w postępowaniu nieprocesowym z uwagi na oczywisty brak uprawnienia wnioskodawcy (art. 514 § 2 k.p.c.). Inne orzeczenia o charakterze rozstrzygającym sprawę merytorycznie nie są na ogół doręczane pozwanemu jednocześnie z pierwszym pismem w sprawie, stąd art. 139<sup>1</sup> k.p.c. nie będzie znajdował do nich zastosowania.

Doręczenie orzeczenia sądowego wywołuje określone ustawą konsekwencje – czynność ta rozpoczyna bieg terminu do złożenia określonego środka zaskarżenia. Tym samym od skuteczności tej czynności zależy, kiedy takie orzeczenie stanie się prawomocne.

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na nakaz zapłaty jako orzeczenie rozstrzygające sprawę co do istoty, i to z definicji na niekorzyść pozwanego, a zatem niewątpliwie wywołujące potrzebę obrony praw strony pozwanej. Już na wstępie dostrzec należy kontrowersję związaną z powierzeniem powodowi doręczenia nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, stanowiącym tytuł zabezpieczenia (art. 492 § 2 k.p.c.). Wydaje się, że unormowanie to narusza zasadę równości broni i słusznie wyrażane są

wątpliwości co do tego, czy nie doszło tu do przeoczenia ze strony ustawodawcy<sup>34</sup>.

Na gruncie dotychczasowej praktyki stosowania instytucji doręczenia komorniczego zarysowała się zasadnicza rozbieżność dotycząca tego, czy w sytuacji skutecznego doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika pod adresem pozwanego wskazanym w pozwie należy uznawać korespondencję wysłaną pierwotnie, zwróconą po dwukrotnym awizowaniu, za skutecznie doręczoną. Rozwiązaniu tego problemu służyć ma wprowadzenie do art. 139<sup>1</sup> k.p.c. § 3. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wykazania się przez powoda dowodem na piśmie, że pozwany zamieszkuje pod adresem wskazanym w pozwie, korespondencję przesłaną w sposób przewidziany w art. 139 § 1 k.p.c. uważa się za doręczoną. Późniejsze doręczenie tej korespondencji przez komornika na ten sam adres nie powoduje ponownego rozpoczęcia biegu terminów, które ustawa wiąże z doręczeniem, o czym należy pouczyć pozwanego przy tej czynności.

Z treści samego powyższego przepisu da się potencjalnie wywnioskować, że owym „dowodem na piśmie” mogłaby być dokumentacja powstała w wyniku podjętej przez powoda próby doręczenia pisma za pośrednictwem komornika<sup>35</sup>. Zwraca jednak uwagę treść § 2 tego przepisu, który stawia przed powodem alternatywę rozłączną – na skutek zobowiązania przewodniczącego „albo” składa potwierdzenie doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika, „albo” zwraca korespondencję z dowodem na piśmie, że pozwany zamieszkuje pod adresem wskazanym w pozwie.

Ponadto w takim ujęciu oceny skuteczności doręczenia w oparciu o te same dokumenty często dokonywałby jednocześnie komornik, który w określonych sytuacjach także pozostawia awizo w miejscu zamieszkania pozwanego, jak i sąd, który przy podejmowaniu decyzji co do dalszego biegu sprawy bazuje przecież na dokumentach pozyskanych i wytworzonych przez komornika. Jakkolwiek nie budzi wąpli-

---

<sup>34</sup> Zob. M. Dziurda, *Komentarz do art. 139<sup>1</sup> k.p.c.* [w:] T. Zembrzusi (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 r. t. 1*, Warszawa 2023, s. 343.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 343.



wości, że sąd jest uprawniony do kontrolowania zasadności uznania korespondencji przez komornika za doręczoną, to czym innym byłoby każdorazowe „dublowanie” czynności dwóch organów postępowania cywilnego.

Wydaje się, że art. 139<sup>1</sup> § 3 k.p.c. znajduje zastosowanie wyłącznie w takich przypadkach, w których powód zwraca korespondencję z innym niż pochodzący od komornika dowodem na piśmie, że pozwany zamieszkuje pod adresem wskazanym w pozwie. Takim dowodem może być zwłaszcza zwrotne potwierdzenie odbioru wezwania przedprocesowego.

W sytuacji gdy korespondencja w sprawie została pozwanemu doręczona za pośrednictwem komornika, pierwotne doręczenie nie może zostać uznane za prawidłowe<sup>36</sup>. Stoi temu na przeszkodzie funkcja art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c., którą jest zapewnienie stronie pozwanej (uczestnikowi postępowania) możliwości czynnego udziału w postępowaniu cywilnym. Odczytywanie § 3 art. 139<sup>1</sup> 1 k.p.c. z pominięciem rozróżnienia dokonywanego na gruncie § 2 tego przepisu prowadziłoby niewątpliwie do pozbawienia pozwanego prawa do obrony, w sytuacjach, w których nakaz zapłaty zostałby mu doręczony przez komornika pod adresem wskazanym w pozwie, a sąd przyjmowałby skuteczność pierwszego doręczenia, tak że nakaz ten byłby *de facto* prawomocny, w momencie gdy stronie pozwanej doręczana jest korespondencja za pośrednictwem komornika<sup>37</sup>. Wątpliwości budzi celowość doręczania korespondencji za pośrednictwem komornika, gdy miałoby to służyć wyłącznie celom informacyjnym.

W tym kontekście przytoczyć należy pogląd z orzecznictwa, zgodnie z którym wynikające z art. 139<sup>1</sup> § 2 k.p.c. „potwierdzenie doręczenia” pisma pozwanemu za pośrednictwem komornika i „dowód, że pozwany przebywa pod adresem wskazanym w pozwie”, podlegają regułom dowodzenia zawartym w art. 227 k.p.c. i nast., a także ciężarowi dowodów zgodnie z art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c., przy uwzględnieniu oce-

---

<sup>36</sup> Odmienne poglądy zajęto w post. SA w Gdańsku z 11.03.2021 r., I AGz 159/20, niepubl., za: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/fikcja-doreczenia-nadal-obowiazuje,509382.html> (dostęp: 11.06.2025 r.).

<sup>37</sup> Ibidem.



ny przez sąd przedstawionych dowodów według reguł wynikających z art. 233 k.p.c.<sup>38</sup>.

Co szczególnie istotne, dla uprawomocnienia się nakazu zapłaty nie ma znaczenia to, czy postępowanie zostało na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. zawieszona, o czym ustawodawca wprost przesądził w art. 179 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, w przypadku zawieszenia postępowania wskutek m.in. niemożności nadania sprawie dalszego biegu (a jako taką należy ocenić sytuację przewidzianą w art. 139<sup>1</sup> § 2 zd. 2 k.p.c.), zawieszenie wstrzymuje tylko bieg terminów sądowych, które będą dalej dopiero z chwilą podjęcia postępowania. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy sąd zawiesi postępowanie, od chwili doręczenia pozwanemu nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym otwarty zostaje bieg terminu na wniesienie sprzeciwu.

Takie uregulowanie wspomnianej kwestii należy ocenić jako racjonalne. Zawieszenie postępowania z przyczyn określonych w art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. jest bowiem czynnością podejmowaną przez sąd w większym stopniu w stosunku do powoda niż do pozwanego, który w omawianym układzie procesowym, w warunkach braku zawisłości sporu (art. 192 k.p.c.), nie bierze jeszcze udziału w sprawie. Nie powinien on zatem odnosić korzyści w postaci wydłużenia terminu do złożenia środka zaskarżenia z tego tylko względu, że w chwili doręczenia nakazu zapłaty lub w okresie biegu terminu do złożenia sprzeciwu postępowanie jest zawieszona, tym bardziej, że sąd nie ma informacji o statusie doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika, dopóki nie powiadomi go o tym powód.

Inaczej jest w sytuacji, gdy pozwany odbierze jedynie sam pozew ze zobowiązaniem go do złożenia pisemnej odpowiedzi. Termin na dokonanie tej czynności ma charakter sądowy, jest więc wyznaczany przez przewodniczącego i może być wydłużany albo skracany zależnie od okoliczności sprawy (art. 166 k.p.c., art. 205<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). Jakkolwiek przeciwko wstrzymaniu biegu terminu przemawiają tożsame względy co podniesione powyżej, to wyraźne brzmienie art. 179 § 1 k.p.c. w tym

---

<sup>38</sup> Post. SA w Rzeszowie z 23.02.2021 r., I ACz 254/20, LEX nr 3126763.

ostatnim przypadku nakazuje obliczanie terminu sądowego od daty podjęcia postępowania.

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy samo orzeczenie o zawieszeniu postępowania mogłoby podlegać doręczeniu w trybie art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c., w sytuacji gdy sąd nie dokonał jeszcze pierwszego skutecznego doręczenia. W ocenie autora nie jest zasadnym stosowanie tego przepisu do dalszej korespondencji w sprawie, powstałej już po pierwszym zarządzeniu skutkującym próbą doręczenia pisma sądowego lub orzeczenia sądowego stronie pozwanej. Zawieszenie postępowania ze swej istoty nie wywołuje przy tym negatywnych konsekwencji dla strony pozwanej, zwłaszcza gdy nie jest świadoma tego, że sprawa pozostaje w toku.

Jak już sygnalizowano wcześniej, wydaje się, że jest to modelowy przykład orzeczenia, które powinno zostać doręczone przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń (art. 145 k.p.c.) jako niewywołujące potrzeby obrony praw. Wniesienie pozwu przerywa bieg przedawnienia, który zaczyna się na nowo po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie. Zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 §1 pkt 6 k.p.c. otwiera możliwość jego umorzenia po 3 miesiącach, więc także w kontekście kwestii przedawnienia roszczenia jest dla pozwanego korzystne. Późniejsze umorzenie postępowania niweczy bowiem skutki przerwania biegu terminu przedawnienia (art. 182 § 2 k.p.c.).

#### **IV. Podjęcie postępowania zawieszono**

Najistotniejszym *novum* legislacyjnym omawianej regulacji jest wykreślenie z § 2 art. 139<sup>1</sup> k.p.c. „wskazania przez powoda aktualnego adresu zamieszkania pozwanego” jako okoliczności tamującej zawieszenie postępowania. W praktyce częstym zjawiskiem było bowiem wskazywanie przez powoda innego, na ogół niezweryfikowanego, adresu zamieszkania pozwanego. Niejednokrotnie zdarzało się też, że adresy pozwanego były wskazywane w formie zbiorczej, wariantowej. Nierzadko zdarzało się, że na skutek wskazania kolejnego adresu sprawa podlegała z urzędu przekazaniu (art. 200 § 1<sup>2</sup> k.p.c.) do innego sądu, który po otrzymaniu akt nie był bliżej nadania jej biegu niż sąd, przed którym zainicjowano postępowanie.

Samo „wskazanie aktualnego adresu zamieszkania” nie stanowi o usunięciu przeszkody w nadaniu sprawie biegu. Dopiero skuteczne doręczenie korespondencji pod takim adresem umożliwia dalsze procedowanie. Na takiej samej zasadzie nie usuwa owej przeszkody złożenie przez powoda wniosku o ustanowienie kuratora dla pozwanego, który nie jest znany z miejsca pobytu (art. 144 § 1 k.p.c.). Dopiero uprawdopodobnienie, że miejsce to nie jest znane<sup>39</sup> (regułą powinna tu być bezskuteczna próba doręczenia pisma za pośrednictwem komornika) i uiszczenie zaliczki na związane z tym wydatki (art. 130<sup>4</sup> § 4 i 5 k.p.c.), faktycznie pozwalają na dalsze prowadzenie sprawy.

Skoro tak, to czynności sądu zmierzające w istocie do ustalenia, czy wskazany przez powoda adres pozwanego jest rzeczywiście aktualny, bez przeszkód mogą być dokonywane także po zawieszeniu postępowania i nie powinny tamować wydania postanowienia w tym przedmiocie.

Omawiana zmiana nie rzutuje jednak na ocenę zasadności wniosku o podjęcie postępowania, z powołaniem się przez powoda na istnienie innego adresu zamieszkania pozwanego niż wskazany w pozwie. W orzecznictwie przyjmuje się, że nie każdy wniosek o podjęcie postępowania skutkuje zachowaniem trzymiesięcznego terminu na jego złożenie, i tylko wniosek, który okaże się zasadny, może zapobiec umorzeniu postępowania (art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.). Ocena zasadności wniosku o podjęcie postępowania może być jednak utrudniona, gdy chodzi o ustalenie okoliczności tak niepewnej jak adres zamieszkania pozwanego, który dotychczas nie brał udziału w sprawie.

Nie budzi wątpliwości, że w okresie zawieszenia postępowania sąd jest zobowiązany do przedsięwzięcia tych czynności, które mają na celu podjęcie postępowania (art. 179 § 3 k.p.c.). O ile samo podjęcie postępowania wymaga złożenia przez stronę wniosku w tym przedmiocie, to zanim upłynie okres trzech miesięcy od daty zawieszenia postanowienia, sąd nie może w tym okresie pozostawać bezczynny, w sytuacji gdy zostaje mu przedstawiony potencjalny adres zamieszkania strony pozwanej. Wskazanie aktualnego adresu zamieszkania pozwanego przez

---

<sup>39</sup> Zob. wyr. SN z 30.06.1997 r., II CKU 71/97, LEX nr 31436.

powoda obliguje zatem sąd do doręczenia na ten adres pisma sądowego, choćby nie zgłoszono wniosku o podjęcie postępowania.

Zachodzi wobec tego konieczność rozważenia, czy w przypadku gdy korespondencja powróciła niepodjęta mimo dwukrotnego awizowania także pod drugim adresem, obowiązkiem sądu jest ponowienie zobowiązania do doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika. Jest to wszakże czynność przewidziana wprost przepisem postępowania, a jej dokonanie również mogłoby być ocenione jako zmierzające do podjęcia postępowania. Ustawodawca w art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c. nieprzypadkowo posłużył się zwrotem „nie odebrał wysłanego pod wskazany adres pozwu”, nie zaś „nie odebrał wysłanego na adres wskazany w pozwie pisma”.

Wydaje się, że ponawianie takiego zobowiązania, gdy zostało ono już skierowane do powoda na etapie przed zawieszeniem postępowania, jest jednak czynnością zbyteczną. Pierwotne zobowiązanie nie zawiera zobowiązania do tego, aby korespondencja została doręczona pozwanemu pod ściśle oznaczonym adresem, a samo ustalenie innego adresu, wskazanego przez powoda, nie wpływa na zakres zobowiązania z art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c.

Sama okoliczność, że korespondencja skierowana do pozwanego została dwukrotnie awizowana pod kolejnym adresem, nie pozwala jeszcze jednak na dokonanie oceny zasadności wniosku o podjęcie postępowania. Praktyka przekonuje, że takie sytuacje zdarzają się wielokrotnie, mimo że pozwany faktycznie zamieszkuje pod wskazanym sądowi adresem.

W takim układzie procesowym należy przyjąć, że sąd powinien zawiadomić powoda o nieskutecznej próbie doręczenia za pośrednictwem operatora pocztowego także pod drugim adresem oraz o tym, że zobowiązanie do doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika pozostaje w tej sytuacji aktualne.

Mimo że do strony powodowej nie zostaje w tej sytuacji skierowane nowe zobowiązanie, zasadne wydaje się określenie terminu procesowego, tak by umożliwić powodowi dokonanie doręczenia komorniczego oraz zapewnić sądowi możliwość wyciągnięcia konsekwencji z niewykonania tego zobowiązania.

Bieg tego terminu rozpoczynałby się od daty poinformowania o nieskutecznej próbie doręczenia pod drugim adresem. Nie byłby to już termin ustawowy, jak ma to miejsce w przypadku art. 139<sup>1</sup> § 2 k.p.c. czy art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c., lecz termin sądowy, który może być krótszy niż dwa miesiące, ale też w uzasadnionych okolicznościach może zostać przedłużony (art. 166 k.p.c.).

Właściwym rygorem zastrzeżonym w przypadku niedochowania przez powoda wyznaczonego mu terminu, gdy postępowanie pozostaje już zawieszone, będzie odmowa podjęcia postępowania. Rygor umorzenia postępowania nie wydaje się prawidłowy, gdyż takie rozstrzygnięcie musiałoby i tak zostać połączone z wyraźnym odniesieniem się do wniosku o podjęcie postępowania w sentencji postanowienia.

Nie jest oczywiście tak, że strona powodowa może wskazywać sądowi kolejne adresy, każdorazowo tamując umorzenie postępowania swoim wnioskiem o jego podjęcie. W konkretnych okolicznościach sprawy dopuszczalne może być uznanie, że wskazywanie przez powoda kolejnych adresów pozwanego, zwłaszcza połączone z brakiem przedstawiania efektów doręczenia komorniczego oraz brakiem złożenia wniosku o ustanowienie kuratora dla pozwanego, faktycznie nieznanego z miejsca pobytu, stanowi nadużycie prawa procesowego (art. 4<sup>1</sup> k.p.c.).

Jakkolwiek nie sposób z góry założyć, że kolejne uzyskiwane w toku postępowania adresy nie będą prawidłowe, to można jednak przyjąć, że przy wskazaniu trzeciego adresu, gdy sąd już zobowiązał stronę do doręczenia w trybie art. 139<sup>1</sup> § 1 k.p.c., a następnie poinformował o tym, że zobowiązanie to pozostaje aktualne, możliwe jest poprzestanie przez sąd na próbie doręczenia pisma drogą pocztową.

Powyższy pogląd tylko pozornie wydawać się może sprzeczny z treścią przepisu nowelizującego uchylającego część art. 139<sup>1</sup> § 2 k.p.c., która traktuje o wskazaniu aktualnego adresu pozwanego przez powoda. Zmiana ta nie miała bowiem na celu ograniczania powodom cywilnym prawa do sądu, lecz umożliwienie prowadzenia czynności zmierzających do nadania sprawie biegu w okresie zawieszenia postępowania, na który to etap sprawa dotychczas wielokrotnie nie mogła przejść, z uwagi na wskazywanie przez powoda kolejnych adresów, pod którymi miały zamieszkiwać pozwany.

Na tej samej zasadzie strona powodowa może, po nieskutecznej drugiej próbie doręczenia pisma przez sąd, złożyć wniosek o ustanowienie kuratora dla pozwanego nieznanego z miejsca pobytu. Sąd powinien wówczas, poza wezwaniem do uiszczenia zaliczki, zażądać uprawdopodobnienia przez powoda, że miejsce pobytu pozwanego nie jest znane, zwłaszcza przez złożenie dokumentów wskazujących na podjęcie próby doręczenia korespondencji za pośrednictwem komornika pod drugim ze wskazanych przez powoda adresów. Wydaje się wskazane, aby w tym celu również wyznaczać powodowi termin sądowy, pod rygorem odmowy podjęcia postępowania.

Na marginesie tych rozważań należy poczynić uwagę, że bezskuteczny upływ terminu, o którym mowa w art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c., skutkuje umorzeniem postępowania, choćby korespondencja została pozwanemu skutecznie doręczona. Zaniechując złożenia wniosku o podjęcie postępowania, strona powodowa naraża się zatem na poważne konsekwencje procesowe w postaci konieczności inicjowania postępowania na nowo, utraty opłaty (w tym jej części uiszczonej w elektronicznym postępowaniu upominawczym), jak również na potencjalne skutki materialnoprawne związane ze zniweczeniem przerwy biegu przedawnienia (art. 182 § 2 k.p.c.). Do umorzenia postępowania może wówczas dojść także pomimo skutecznego doręczenia nakazu zapłaty, jeżeli ten nie zdąży się uprawomocnić przed upływem terminu z art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.

Do pomyślenia jest także sytuacja, w której strona pozwana składa sprzeciw od nakazu zapłaty, a postępowanie zostaje podjęte niejako z urzędu, mimo że brak wniosku powoda w tym przedmiocie lub gdy złożenie takiego wniosku nastąpiło z przekroczeniem terminu z art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. Wyraźne brzmienie tego ostatecznego przepisu wskazuje, że do podjęcia postępowania może dojść jedynie na wniosek powoda złożony w określonym terminie. Jakkolwiek na postanowienie w przedmiocie podjęcia postępowania zażalenie nie przysługuje, to możliwe jest połączenie środka zaskarżenia skierowanego przeciwko orzeczeniu kończącemu postępowanie, ze złożeniem wniosku, o którym mowa w art. 380 k.p.c.

W sytuacji gdy brak wniosku o podjęcie postępowania zostaje dostrzeżony dopiero na etapie postępowania apelacyjnego, należy rozważyć, czy okoliczność ta może mieć wpływ na stabilność orzeczenia co do istoty sprawy. Zgodnie bowiem z art. 386 § 3 k.p.c., jeżeli pozew ulega odrzuceniu albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyla wyrok oraz odrzuca pozew albo umarza postępowanie.

Nie wydaje się jednak, aby było możliwe uchylenie z tego powodu wyroku i umorzenie postępowania, zwłaszcza jeżeli rozpoznanie sprawy odbywałoby się na posiedzeniu jawnym, a strona pozwana nie zwróciła na „kolejnym” (w tym przypadku: pierwszym) terminie rozprawy uwagi na uchybienie przepisom postępowania w tym zakresie, tak jak tego wymaga art. 162 k.p.c. Po pierwszym (także jedynym) terminie rozprawy, pozwany, który nie zgłosił takiego zastrzeżenia, traci prawo do powoływania się w postępowaniu apelacyjnym na naruszenie art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. przez sąd pierwszej instancji (art. 162 § 2 k.p.c.).

W praktyce do uchylenia orzeczenia i umorzenia postępowania będzie więc mogło dojść w sytuacjach, w których wyrok albo postanowienie co do istoty sprawy zostały wydane, po wymianie pism przygotowawczych stron, na posiedzeniu niejawnym. Nie jest to jednak możliwe bez postawienia przez stronę w apelacji zarzutu naruszenia art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. Zgodnie bowiem z art. 378 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji, w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Okoliczność, że postępowanie podlegało umorzeniu, nie należy do podstaw nieważności z art. 379 k.p.c., zwłaszcza że brak wydania takiego rozstrzygnięcia nie pozbawia nikogo możliwości obrony swych praw (pkt 5 powołanego przepisu) – przeciwnie, pozwala na podjęcie takiej obrony.

Pewna niespójność systemowa ujawnia się w przypadku, gdy do podjęcia postępowania dochodzi po doręczeniu pozwanemu w okresie zawieszenia postępowania nakazu zapłaty. Najczęściej do podjęcia postępowania w takiej sytuacji dochodzi już po jego prawomocnym zakończeniu.



Wydaje się, że dobrą praktyką wśród pełnomocników zawodowych mogłoby być składanie, jednocześnie z wnioskiem o podjęcie postępowania, także wniosku o stwierdzenie prawomocności nakazu zapłaty. Wydanie postanowienia o podjęciu postępowania, w sytuacji gdy nakaz zapłaty stał się już prawomocny, może być nieczytelne dla pozwanych (choćby tych niereprezentowanych przez zawodowego pełnomocnika będącego adwokatem albo radcą prawnym), i wywoływać wrażenie, że sprawa będzie w dalszym ciągu rozpoznawana.

Jeśli powód nie złoży wniosku o stwierdzenie prawomocności, to sąd nie ma możliwości wydania postanowienia w tym przedmiocie z urzędu. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie wskazaniu przez sąd, w ramach związanych powodów rozstrzygnięcia o podjęciu postępowania (art. 357 § 5 k.p.c.), że nakaz zapłaty został skutecznie doręczony pozwanemu w określonej dacie.

Podkreślić należy, że w sytuacji gdy doręczeniu komorniczemu podlegało orzeczenie kończące postępowanie (najczęściej nakaz zapłaty), to wówczas sąd na wniosek powoda będzie zobowiązany orzec nie tylko o podjęciu postępowania, ale także o kosztach procesu, związanych z doręczeniem komornicznym. Jako prawidłową należy ocenić praktykę wydawania postanowienia o zasądzeniu dodatkowych kosztów procesu (ponad ujęte w nakazie zapłaty), a podstawą takiej decyzji jest art. 108<sup>1</sup> k.p.c.<sup>40</sup>. Nie jest właściwe dokonywanie tego w trybie uzupełnienia orzeczenia (art. 351 k.p.c.), albowiem niemal zawsze odbywałoby się to z naruszeniem dwutygodniowego terminu na zgłoszenie przez strony wniosku w tym przedmiocie.

Orzeczenie o kosztach procesu podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia, a właściwy do jego rozpoznania będzie sąd drugiej instancji (art. 394 § 1 pkt 6 k.p.c.). Ustawodawca w art. 394<sup>1a</sup> § 1 pkt 9 k.p.c. przewidział właściwość sądu pierwszej instancji w innym składzie, co dotyczy jednak wyłącznie tych kosztów procesu, które zostały przyznane wprost w nakazie zapłaty, a nie tych, które powstały po jego wydaniu.

---

<sup>40</sup> Zob. uchw. SN z 20.10.2022 r., III CZP 96/22, OSNC 2023/5/46.

### **Bibliografia:**

1. G. Kamieński, *Zasady doręczeń pism procesowych za pośrednictwem komornika sądowego – nowelizacja KPC 2023*, Warszawa 2023.
2. M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. t. 1. Art. 1 477(16)*, Warszawa 2022.
3. M. Świtkowski, *Praktyczne aspekty doręczeń pism procesowych za pośrednictwem komornika sądowego oraz e-doręczeń w postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2023.
4. T. Zembrzuski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 r.*, Warszawa 2023.

## **Bailiff Service in Court Practice after the Changes Made by the Act of 9 March 2023 amending the Act – Code of Civil Procedure and some Other Acts**

**Abstract:** In this paper, the author develops the theses put forward in the article “Bailiff service in court practice after the changes in civil procedure made on 7 November 2019”, and updates them in view of the changes made by the Act of 9 March 2023 on amendments to the Act – Code of Civil Procedure and some other acts (Journal of Laws 2023.614). In this study, the focus is on the actions of the court related to the application of the mentioned provisions, and the actions of the bailiff are mentioned only to the necessary extent.

**Keywords:** delivery, bailiff, suspension of proceedings, resumption of proceedings

## Narażenie na hałas drogowy w miejscu zamieszkania a prawa człowieka w świetle orzecznictwa ETPCz

**Streszczenie:** Opracowanie dotyczy problematyki narażenia ludzi na hałas drogowy w miejscu zamieszkania w kontekście art. 8 EKPCz. Rozważania opierają się przede wszystkim na analizie orzecznictwa ETPCz. Autor odnosi się do kwestii, które mają istotne znaczenie przy rozpatrywaniu tego typu spraw, w szczególności wpływu hałasu na życie prywatne człowieka i możliwość korzystania przez niego z mieszkania, pozytywnych obowiązków władz publicznych w zakresie zapewnienia ludziom odpowiedniej ochrony akustycznej oraz konieczności zachowania właściwej równowagi między interesem społecznym a interesem jednostek.

**Słowa kluczowe:** hałas drogowy, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, spokojne korzystanie z mieszkania

### 1. Uwagi wprowadzające

Hałas drogowy jest jednym z negatywnych skutków rozwoju ludzkości. Możliwość wygodnego i szybkiego przemieszczania się w celach osobistych lub zawodowych, bądź w celu transportu towarów, jest jednym z największych osiągnięć XX w. (a nawet XIX w., bo trzeba pamiętać o transporcie kolejowym). Jednakże wraz z powstaniem pierwszych samochodów pojawił się problem dźwięków, które powstają przy ich eks-

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii WPIA UMCS w Lublinie, ORCID: 0000-0001-9712-0663.

ploatacji (odgłosy silnika, styku kół z nawierzchnią, trąbienie itd.). Hałas drogowy jest z pewnością uciążliwością, która może znacznie utrudniać codzienne życie. Nie trzeba o tym przekonywać osób, które mieszkają przy ruchliwych drogach. Osoby, które nie są dotknięte tym problemem, często go bagatelizują, nie wiedząc nawet, jakie cierpienia psychiczne może powodować narażenie na to zanieczyszczenie. Szkodliwość hałasu drogowego nie sprowadza się jednak tylko do mniejszej lub większej uciążliwości. Może on bowiem negatywnie wpływać na zdrowie człowieka, a nawet w dłuższej perspektywie istotnie przyczyniać się do przedwczesnej śmierci<sup>2</sup>. Na konieczność walki z hałasem drogowym zwracano uwagę już dawno<sup>3</sup>.

Problem narażenia na hałas drogowy pod kątem prawnym może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach: konstytucyjnej<sup>4</sup>, administracyjnej<sup>5</sup>, cywilnej<sup>6</sup>, karnej<sup>7</sup> czy prawa unijnego<sup>8</sup>. Nadmienić trzeba, że wadą polskich regulacji prawnych jest to, że osoby narażone na uciążliwy i mogący wpływać na pogorszenie się stanu ich zdrowia hałas

<sup>2</sup> Na temat skali szkodliwego hałasu drogowego w Europie i w Polsce, a także wpływu hałasu na zdrowie człowieka zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2021, nr 3, s. 49-50; tenże, *Road traffic noise problem and protection against such noise in Polish law – basic issues*, *České právo životního prostředí* 2022, nr 2, s. 45–50, a także literaturę tam wskazaną.

<sup>3</sup> Zob. S. Łotysz, *Walka z hałasem ulicznym w międzywojennej Warszawie. Moda czy konieczność?*, *Teksty Drugie* 2020, nr 2, s. 324 i nast.

<sup>4</sup> Zob. art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1 i 4, art. 86 Konstytucji RP; P. Poniatowski, *(Niewystarczające)...*, s. 51-54.

<sup>5</sup> Chodzi przede wszystkim o ustawę z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 54, ze zm. Zob. P. Poniatowski, *The Legal Basis for Protection against Road Traffic Noise: An Outline of the Issue. Part One*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2022, nr 1, s. 136–146; tenże, *The Legal Basis for Protection against Road Traffic Noise (with Particular Emphasis on the Preparation and Implementation of Road Project and the Stage of Road Operation)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2024, nr 2, s. 260-276; tenże, *(Niewystarczające)...*, s. 74-76.

<sup>6</sup> Zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające)...*, s. 62-73.

<sup>7</sup> Zob. P. Poniatowski, *Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym*, *Prok. i Pr.* 2020, nr 10-11, s. 121-130.

<sup>8</sup> W szczególności chodzi tu o dyrektywę 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.06.2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.Urz. UE L 189 z 18.7.2002 r., s. 12-25, ze zm.).

drogowy nie dysponują środkami ochrony prawnej, których realizacja pozwoliłaby na obniżenie hałasu do dopuszczalnych prawem poziomów (np. poprzez montaż ekranów akustycznych)<sup>9</sup>.

Zagadnienie hałasu drogowego można również rozważać w kontekście ochrony praw człowieka. W myśl art. 8 ust. 1 EKPCz każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. ETPCz wydał na gruncie tego przepisu wiele orzeczeń dotyczących obowiązków władz publicznych w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom narażenia na hałas, w tym na hałas komunikacyjny<sup>10</sup>.

Celem badań, których efektem jest niniejsze opracowanie, było podsumowanie dorobku orzeczniczego ETPCz w zakresie ochrony przed hałasem oraz wskazanie przesłanek, których istnienie należy ustalić, by stwierdzić, że doszło do naruszenia art. 8 ust. 1 EKPCz. Specyfika regulacji konwencyjnych (syntetyczne ujęcie przepisów gwarantujących poszczególne prawa człowieka, które jest uszczegóławiane w judykatach ETPCz) zdeterminowała sposób osiągnięcia założonego celu. W badaniach zastosowano przede wszystkim krytyczną analizę wyroków i decyzji ETPCz oraz piśmiennictwa, doty-

---

<sup>9</sup> Kwestii tej nie będę rozwijał, gdyż zająłem się nią w innym opracowaniu – zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające)...*, s. 61-79. Zasygnalizuję tylko, że droga cywilnoprawna wiąże się z kosztownym, a przede wszystkim długotrwałym postępowaniem sądowym (pomijając sprawność działania samych sądów, należy zwrócić uwagę na małą liczbę biegłych, którzy mają kompetencje do opiniowania w tego typu sprawach), natomiast na stosowanie środków administracyjnych osoby narażone na hałas mają bardzo ograniczony wpływ, ponieważ postępowania w tych sprawach wszczynane są jedynie z urzędu. Z kolei droga postępowania karnego (raczej mało prawdopodobna z uwagi na brak adekwatnych typów przestępstw i chyba jeszcze zbyt małą wrażliwość organów ścigania na kwestię hałasu komunikacyjnego) nie może doprowadzić do rozwiązania głównego problemu, czyli obniżenia poziomu hałasu.

<sup>10</sup> Ostatnie z tych orzeczeń zapadło w sprawie Kapa i in. przeciwko Polsce (wyr. z 14.10.2021 r., 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13). ETPCz stwierdził w nim, że „przekierowanie ciężkiego ruchu drogowego przez drogę DK14, która nie była przystosowana do tego celu i znajdowała się bardzo blisko domów skarżących, a także brak terminowej i właściwej reakcji władz krajowych na problem dotyczący mieszkańców ulicy Warszawskiej, pozwalają Trybunałowi stwierdzić, że prawo skarżących do spokojnego korzystania z ich domów zostało naruszone w sposób, który wpłynął na ich prawa chronione przez art. 8. W związku z powyższym doszło do naruszenia art. 8 Konwencji” (§ 174 i 175).

czących omawianych kwestii. Metoda dogmatyczno-prawna została wykorzystana siłą rzeczy w bardzo ograniczonym stopniu.

Przeгляд literatury polskiej i zagranicznej pozwala stwierdzić, że niniejszy artykuł stanowi pierwsze opracowanie tak szczegółowo omawiające problematykę hałasu drogowego w kontekście ochrony praw człowieka.

## 2. Sprawy dotyczące hałasu w orzecznictwie ETPCz

ETPCz (a przed reformą z 1998 r. – Europejska Komisja Praw Człowieka) zajmował się wielokrotnie problemem hałasu na gruncie art. 8 EKPCz. Rozpatrywane sprawy dotyczyły: hałasu związanego z funkcjonowaniem lotniska<sup>11</sup> i dworca kolejowego znajdujących się w mieście<sup>12</sup>, hałasu (w szczególności nocnego) dobiegającego z barów, klubów nocnych i dyskotek<sup>13</sup>, hałasu związanego z funkcjonowaniem klubu komputerowego<sup>14</sup> i komisariatu policji<sup>15</sup>, hałasu dobiegającego z pracowni krawieckiej<sup>16</sup>, gabinetu dentystycznego<sup>17</sup>, nielegalnie wybudowanego

---

<sup>11</sup> Zob. decyzja Komisji z 15.07.1980 r. w sprawie Arrondelle przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 7889/77; decyzja Komisji z 16.10.1985 r. w sprawie Baggs przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9310/81; wyr. ETPCz z 21.02.1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9310/81; decyzja Komisji z 20.01.2004 r. w sprawie Ashworth i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 39561/98; wyr. ETPCz z 13.12.2012 r. w sprawie Flamenbaum i in. przeciwko Francji, skargi 3675/04 i 23264/04, a także decyzja Komisji z 24.11.2014 r. w sprawie Płachta i in. przeciwko Polsce, skarga 25194/08.

<sup>12</sup> Zob. wyr. ETPCz z 18.06.2013 r. w sprawie Bor przeciwko Węgrom, skarga 50474/08.

<sup>13</sup> Zob. decyzja Komisji z 14.11.2000 r. w sprawie Scivilla przeciwko Włochom, skarga 36735/97; wyr. ETPCz z 16.11.2004 r. w sprawie Moreno Gómez przeciwko Hiszpanii, skarga nr 4143/02; wyr. ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Oluić przeciwko Chorwacji, skarga 61260/08; wyr. ETPCz z 24.04.2014 r. w sprawie Udovičić przeciwko Chorwacji, skarga 27310/09; wyr. ETPCz z 16.02.2018 r. w sprawie Cuenca Zarzoso przeciwko Hiszpanii, skarga 23383/12.

<sup>14</sup> Zob. wyr. ETPCz z 25.11.2010 r. w sprawie Mileva i in. przeciwko Bułgarii, skargi 43449/02 i 21475/04.

<sup>15</sup> Zob. wyr. ETPCz z 1.12.2020 r. w sprawie Yevgeniy Dmitriyev przeciwko Rosji, skarga 17840/06.

<sup>16</sup> Zob. wyr. ETPCz z 1.07.2008 r. w sprawie Borysiewicz przeciwko Polsce, skarga 71146/01.

<sup>17</sup> Zob. decyzja Komisji z 29.09.2009 r. w sprawie Nikola Ivanov Galev i in. przeciwko Bułgarii, skarga 18324/04.

warsztatu samochodowego<sup>18</sup>, zakładu zajmującego się obróbką metalu<sup>19</sup> i strzelnicy wojskowej<sup>20</sup>, hałasu związanego z działalnością zakładu produkcji i handlu betonem<sup>21</sup>, cementowni i fabryki wapna<sup>22</sup>, kamieniołomu<sup>23</sup> oraz elektrowni jądrowej<sup>24</sup>, hałasu generowanego przez turbiny wiatrowe<sup>25</sup> i transformator<sup>26</sup>, hałasu wynikającego z pokazów fajerwerków<sup>27</sup> czy hałasu generowanego przez promy<sup>28</sup>.

Problemem hałasu drogowego ETPCz zajmował się z kolei w sprawach Deés przeciwko Węgrom<sup>29</sup> oraz Grimkovskaya przeciwko Ukrainie<sup>30</sup>. Okoliczności tych spraw były zbliżone do tych, które istniały we wspomnianej wcześniej sprawie Kapa i in. przeciwko Polsce. We wszystkich chodziło o znaczne zwiększenie ruchu na istniejącej drodze. W sprawie Deés przeciwko Węgrom natężenie ruchu drogowego w miejscowości, w której mieszkał skarżący, wzrosło w związku z wprowadzeniem opłaty za przejazd sąsiednią, prywatną autostradą. Aby uniknąć dość wysokiej opłaty drogowej, wielu kierowców ciężarówek wybrało trasy alternatywne, w tym ulicę, przy której znajdował się dom

---

<sup>18</sup> Zob. decyzja Komisji z 18.03.2008 r. w sprawie Furlepa przeciwko Polsce, skarga 62101/00.

<sup>19</sup> Zob. wyr. ETPCz z 21.07.2009 r. w sprawie Leon i Agnieszka Kania przeciwko Polsce, skarga 12605/03.

<sup>20</sup> Zob. decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 18.01.1989 r. w sprawie Vearncombe i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i Republice Federalnej Niemiec, skarga nr 12816/87.

<sup>21</sup> Zob. wyr. ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga 6854/07.

<sup>22</sup> Zob. decyzja Komisji z 26.02.2019 r. w sprawie Podelean przeciwko Rumunii, skarga 19295/12.

<sup>23</sup> Zob. wyr. ETPCz z 3.07.2012 r. w sprawie Martínez Martínez i Pino Manzano przeciwko Hiszpanii, skarga 61654/08.

<sup>24</sup> Zob. decyzja Komisji z 17.05.1990 r. w sprawie S. przeciwko Francji, skarga 13728/88.

<sup>25</sup> Zob. decyzja Komisja z 26.02.2008 r. w sprawie Fägerskiöld przeciwko Szwecji, skarga 37664/04.

<sup>26</sup> Zob. decyzja Komisji z 6.09.2005 r. w sprawie María Isabel Ruano Morcuende przeciwko Hiszpanii, skarga 75287/01.

<sup>27</sup> Zob. wyr. ETPCz z 22.11.2011 r. w sprawie Zammit Maempel przeciwko Malcie, skarga 24202/10.

<sup>28</sup> Zob. decyzja Komisji z 13.03.1989 r. w sprawie G.A. przeciwko Szwecji, skarga 12671/87.

<sup>29</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.11.2010 r., skarga 2345/06.

<sup>30</sup> Zob. wyr. ETPCz z 21.07.2011 r., skarga 38182/03.



skarżącego. Władze podejmowały działania, aby rozwiązać ten problem (wybudowano trzy obwodnice, wprowadzono ograniczenie prędkości do 40 km/h w nocy, zamontowano sygnalizację świetlną, ustawiono znaki drogowe zakazujące wjazdu pojazdom o masie powyżej 6 ton i zmieniające kierunek ruchu), lecz nie przyniosły one oczekiwanego efektu, gdyż hałas drogowy nadal przekraczał dopuszczalne poziomy. ETPCz stwierdził, że istniała bezpośrednia i poważna uciążliwość, która dotyczyła ulicy, przy której mieszkał skarżący, i która uniemożliwiła mu korzystanie z domu w przedmiotowym okresie, a władze nie wywiązały się ze swojego pozytywnego obowiązku zagwarantowania skarżącemu prawa do poszanowania jego domu i życia prywatnego, w związku z czym doszło do naruszenia art. 8 EKPCz. Z kolei w sprawie Grimkovskaya przeciwko Ukrainie osiedlowa ulica, przy której mieszkała skarżąca, stała się w 1998 r. częścią drogi międzynarodowej M04. Skarżąca zarzuciła, że w związku z tym jej dom stał się praktycznie niezdatny do zamieszkania z powodu wibracji i hałasu powodowanego przez kilkadziesiąt samochodów ciężarowych przejeżdżających każdej godziny obok jej domu. Pierwsze skargi mieszkańców na uciążliwość związane z eksploatacją drogi były składane nie później niż w 2000 r. Dopiero w 2002 r. władze podjęły jakiegokolwiek działania. Stwierdzono, że należy wyremontować nawierzchnię jezdni i zamknięto dla ruchu samochodowego ulicę, przy której mieszkała skarżąca. ETPCz stwierdził naruszenie art. 8 EKPCz, wskazując, że rząd nie wykazał, że decyzja o wyznaczeniu ulicy, przy której mieszkała skarżąca, jako części drogi M04, była poprzedzona odpowiednim środowiskowym studium wykonalności, a następnie uchwaleniem rozsądnej polityki zarządzania środowiskiem, oraz że skarżąca miała realną możliwość wpływu na procesy decyzyjne, w tym poprzez zaskarżenie polityki miejskiej przed niezależnym organem. Czynniki te wskazywały, że w przedmiotowej sprawie mogła nie być zachowana właściwa równowaga.

### **3. Narażenie na hałas drogowy w świetle art. 8 EKPCz**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 EKPCz każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Ustęp 2 tego artykułu zakazuje ingerencji władzy publicznej w ko-

rzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W orzecznictwie ETPCz ugruntowany jest pogląd, że jednostka ma prawo do poszanowania swojego mieszkania (rozumianego jako miejsce, fizycznie określony obszar, w którym toczy się życie prywatne i rodzinne), co oznacza nie tylko prawo do rzeczywistej przestrzeni fizycznej, ale także do spokojnego korzystania z tej przestrzeni. Naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się tylko do namacalnych, fizycznych naruszeń – takich jak nieuprawnione wtargnięcie do domu danej osoby, ale obejmują również inne ich rodzaje – takie jak hałas, emisje, zapachy lub inne formy zakłóceń. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeśli uniemożliwia jej korzystanie z udogodnień mieszkania<sup>31</sup>. Podkreśla się również, że chociaż w EKPCz nie ma wyraźnie określonego prawa do czystego i cichego środowiska, to jednak w sytuacji, gdy jednostka jest bezpośrednio i poważnie dotknięta poważną szkodą w środowisku, taką jak hałas lub inne zanieczyszczenia, może pojawić się kwestia naruszenia art. 8 EKPCz<sup>32</sup>. Jak bowiem podkreślono w sprawie Airey

<sup>31</sup> Zob. wyr. ETPCz z 16.11.2004 r. w sprawie Moreno Gómez przeciwko Hiszpanii, skarga 4143/02 (§ 53); wyr. ETPCz z 1.07.2008 r. w sprawie Borysiewicz przeciwko Polsce, skarga 71146/01 (§ 48); wyr. ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga 6854/07 (§ 93); wyr. ETPCz z 14.10.2021 r. w sprawie Kapa i inni przeciwko Polsce, skargi 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13 (§ 148).

<sup>32</sup> Zob. wyr. ETPCz z 8.07.2003 r. w sprawie Hatton i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 36022/97 (§ 96); wyr. ETPCz z 22.05.2003 r. w sprawie Kyrtaatos przeciwko Grecji, skarga 41666/98 (§ 52); wyr. ETPCz z 9.12.1994 r. w sprawie López Ostra przeciwko Hiszpanii, skarga 16798/90 (§ 51); wyr. ETPCz z 21.02.1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9310/81 (§ 40); decyzja Komisji z 18.03.2008 r. w sprawie Furlepa przeciwko Polsce, skarga 62101/00; wyr. ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga 6854/07 (§ 94); wyr. ETPCz z 14.10.2021 r. w sprawie Kapa i in. przeciwko Polsce, skargi nr 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13 (§ 149). Zob. też I.R. Fechete, *Study of the Case-Law of the European Court for Human Rights Applicable to the Environment Law*, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2012, nr 62, s. 1072-1073; L. Dogaru, *Preserving The Right To A Healthy Environment: European Jurisprudence*, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2014, nr 141, s. 1348 i 1350-1351.

przeciwko Irlandii, EKPCz ma na celu zagwarantowanie nie praw teoretycznych lub iluzorycznych, ale praw praktycznych i skutecznych<sup>33</sup>. W przypadku gdy zakłócenia hałasem lub inne uciążliwości wykraczają poza zwykłe trudności związane z życiem sąsiedzkiem, mogą one wpływać na spokojne korzystanie z mieszkania niezależnie od tego, czy są powodowane przez osoby prywatne, działalność gospodarczą czy instytucje publiczne<sup>34</sup>.

Chociaż *prima facie* w art. 8 EKPCz nacisk położono na negatywny aspekt ochrony życia prywatnego i mieszkania (zakaz ingerencji władzy publicznej)<sup>35</sup>, to od dawna już w orzecznictwie ETPCz zwraca się uwagę, że na władzy publicznej spoczywają w tym kontekście również obowiązki pozytywne<sup>36</sup>. Wielokrotnie podkreślano, że bez względu na to, czy sprawa jest analizowana pod kątem pozytywnego obowiązku państwa polegającego na podjęciu racjonalnych i właściwych środków w celu zapewnienia praw skarżących zgodnie z art. 8 ust. 1 EKPCz, czy też pod kątem ingerencji władzy publicznej, która winna być uzasadniona zgodnie z ust. 2 tego artykułu, obowiązujące zasady są zasadniczo podobne. W obu kontekstach należy mieć na uwadze właściwą (sprawiedliwą) równowagę, którą należy zachować między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i społeczności jako całości. Ponadto nawet w odniesieniu do obowiązków pozytywnych wynikających z ust.

<sup>33</sup> Wyr. ETPCz z 9.10.1979 r., skarga 6289/73. Zob. też A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, cz. I*, In Gremio 2007, nr 9, s. 16-17.

<sup>34</sup> Zob. wyr. ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga 6854/07; wyr. ETPCz z 25.11.2010 r. w sprawie Mileva i in. przeciwko Bułgarii, skargi 43449/02 i 21475/04; wyr. ETPCz z 24.04.2014 r. w sprawie Udovičić przeciwko Chorwacji, skarga 27310/09; wyr. ETPCz z 14.10.2021 r. w sprawie Kapa i in. przeciwko Polsce, skargi 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13 (§ 151).

<sup>35</sup> Zob. wyr. ETPCz z 23.07.1968 r. w sprawie odnoszącej się do niektórych aspektów przepisów dotyczących używania języków w edukacji w Belgii (tzw. sprawa *Belgian Linguistic*), skargi nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 i 2126/64.

<sup>36</sup> Zob. wyr. ETPCz z 13.06.1979 r. w sprawie Marckx przeciwko Belgii, skarga 6833/74 (§ 31); wyr. ETPCz z 9.10.1979 r. w sprawie Airey przeciwko Irlandii, skarga 6289/73 (§ 32). Zob. też I.R. Fecheté, *Study of the Case-Law...*, s. 1073 i 1076; C. Pogodziński, *Prawo do środowiska naturalnego w orzecznictwie ETPCz – między uprawnieniem jednostki a interesem ogółu*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2009, t. 7, s. 90.

1 art. 8 EKPCz, przy zachowaniu wymaganej równowagi, mogą mieć pewne znaczenie cele wymienione w ust. 2<sup>37</sup>.

Artykuł 8 EKPCz może być naruszony poprzez narażenie człowieka na hałas w miejscu jego zamieszkania, jeśli – po pierwsze – na skutek zanieczyszczenia środowiska hałasem doszło do ingerencji w jego prawo do poszanowania życia prywatnego i mieszkania, i po drugie – dolegliwość związana z naruszeniem środowiska przekroczyła pewien minimalny poziom<sup>38</sup>. Ocena tego minimum jest względna i zależy od wszystkich okoliczności sprawy, takich jak intensywność i czas trwania uciążliwości oraz jej skutków fizycznych lub psychicznych dla zdrowia lub jakości życia danej osoby. Należy również wziąć pod uwagę ogólny kontekst otoczenia. Roszczenie na podstawie art. 8 EKPCz byłoby uznane za nieuzasadnione, gdyby wyrządzona hałasem szkoda była nieistotna w porównaniu z zagrożeniami środowiskowymi nieodłącznie związanymi z życiem w każdym nowoczesnym mieście<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Zob. wyr. ETPCz z 17.10.1986 r. w sprawie Rees przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9532/81 (§ 37); wyr. ETPCz z 21.02.1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9310/81 (§ 41); wyr. ETPCz z 9.12.1994 r. w sprawie López Ostra przeciwko Hiszpanii, skarga 16798/90 (§ 51); wyr. ETPCz z 8.07.2003 r. w sprawie Hatton i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 36022/97 (§ 98); wyr. ETPCz z 16.11.2004 r. w sprawie Moreno Gómez przeciwko Hiszpanii, skarga 4143/02 (§ 55); wyr. ETPCz z 1.07.2008 r. w sprawie Borysiewicz przeciwko Polsce, skarga 71146/01 (§ 50), wyr. ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Oluić przeciwko Chorwacji, skarga 61260/08 (§ 46); wyr. ETPCz z 3.07.2012 r. w sprawie Martínez Martínez i Pino Manzano przeciwko Hiszpanii, skarga 61654/08 (§ 42 i 43); wyr. ETPCz z 18.06.2013 r. w sprawie Bor przeciwko Węgrom, skarga 50474/08 (§ 24), a także wyr. ETPCz z 14.10.2021 r. w sprawie Kapa i in. przeciwko Polsce, skargi 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13 (§ 150).

<sup>38</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.06.2005 r. w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji, skarga 55723/00 (§ 70); decyzja Komisji z 26.02.2008 r. w sprawie Fåggerskiöld przeciwko Szwecji, skarga 37664/04; wyr. ETPCz z 1.07.2008 r. w sprawie Borysiewicz przeciwko Polsce, skarga 71146/01 (§ 51). Zob. też L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. I, Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 516; T.E. Fernández, *Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution*, Deusto Journal of Human Rights 2009, nr 6, s. 140.

<sup>39</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.06.2005 r. w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji, skarga 55723/00 (§ 69); wyr. ETPCz z 10.02.2011 r. w sprawie Dubetska i in. przeciwko Ukrainie, skarga 30499/03 (§ 105). Zob. też M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 674.

Wydaje się, że ocena poziomu dolegliwości nie może być całkowicie zobiektywizowana, lecz powinna uwzględniać elementy subiektywne, dotyczące konkretnych osób narażonych na hałas, w szczególności takie jak stan ich zdrowia czy szczególna wrażliwość na hałas (oczywiście dopóki nie byłaby to skrajna nadwrażliwość, znacznie odbiegająca od wrażliwości tzw. przeciętnego człowieka)<sup>40</sup>.

Roszczenie na podstawie art. 8 EKPCz może być uzasadnione, gdy zagrożenie dla środowiska osiąga taki poziom nasilenia, który wpływa na dobrostan człowieka i znacznie ogranicza możliwość korzystania przez niego z mieszkania w sposób, który negatywnie wpływa na jego życie prywatne lub rodzinne<sup>41</sup>. Wystąpienie uszczerbku na zdrowiu nie powinno być traktowane jako warunek konieczny przekroczenia minimalnego poziomu dolegliwości wynikającej z narażenia na hałas<sup>42</sup>. Wykazanie przed ETPCz związku przyczynowego między pogorszeniem stanu zdrowia osoby skarżącej a narażeniem na hałas byłoby bardzo trudne<sup>43</sup>. Uszczerbek na zdrowiu może jednak przemawiać za przyjęciem, że minimalny poziom dolegliwości został przekroczony<sup>44</sup>.

Funkcją mieszkania, rozumianego jako miejsce, w którym toczy się życie prywatne i rodzinne, jest umożliwienie człowiekowi odpoczynku, snu, pracy czy spędzania czasu z rodziną i znajomymi. Naruszeniem prawa do poszanowania mieszkania będzie więc naraże-

---

<sup>40</sup> Zob. wyr. ETPCz z 8.07.2003 r. w sprawie Hatton i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 36022/97 (§ 118 oraz § 12 wspólnego zdania odrębnego sędziów Costa, Ress, Türmen, Zupančič i Steiner, dalej: wspólne zdanie odrębne w sprawie Hatton i in.).

<sup>41</sup> Zob. wyr. ETPCz z 19.02.1998 r. w sprawie Guerra i in. przeciwko Włochom, skarga 14967/89 (§ 60); wyr. ETPCz z 10.02.2011 r. w sprawie Dubetska i in. przeciwko Ukrainie, skarga 30499/03 (§ 105); wyr. ETPCz z 21.07.2011 r. w sprawie Grimkovskaya przeciwko Ukrainie, skarga 38182/03 (§ 58); decyzja Komisji z 24.11.2014 r. w sprawie Płachta i in. przeciwko Polsce, skarga 25194/08 (§ 77). Zob. też wyr. ETPCz z 21.02.1990 r. w sprawie Powell i Rayner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga 9310/81 (§ 40); M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji...*, s. 674.

<sup>42</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.12.1994 r. w sprawie López Ostra przeciwko Hiszpanii, skarga 16798/90 (§ 51).

<sup>43</sup> Zob. C. Pogodziński, *Prawo do środowiska...*, s. 86. Zasadne byłoby w tego typu sprawach poprzestawanie na tzw. dowodach *prima facie* w zakresie związku przyczynowego.

<sup>44</sup> Por. wyr. ETPCz z 21.07.2009 r. w sprawie Leon i Agnieszka Kania przeciwko Polsce, skarga 12605/03 (§ 102).

nie człowieka na taki hałas drogowy, który znacznie utrudnia lub praktycznie uniemożliwia realizowanie tych funkcji. Zastosowanie artykułu 8 EKPCz będzie możliwe, jeśli na skutek działań lub zaniechań władzy publicznej osoba narażona na hałas drogowy nie będzie mogła normalnie spać, odpoczywać, pracować czy prowadzić życia rodzinnego i towarzyskiego w budynku i poza nim<sup>45</sup>. We wspólnym zdaniu odrębnym w sprawie Hatton i in. (§ 11) sędziowie słusznie zauważyli, że zdrowie jako stan pełnego dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego jest w konkretnych okolicznościach rozpatrywanej sprawy warunkiem wstępnym jakiegokolwiek znaczącej prywatności, intymności itp. i nie może być nienaturalnie od nich oddzielone<sup>46</sup>.

Trzeba tutaj zaznaczyć, że nie można zmusić człowieka do mieszkania w zamkniętej klatce, w związku z czym z prawa do poszanowania mieszkania wynika prawo do korzystania z budynku przy otwartych oknach, kiedy jest taka potrzeba (kwestia wietrzenia pomieszczeń, spania przy otwartym oknie w lecie, wyjścia na balkon itp.). Ponadto, jeśli osoba narażona na hałas drogowy mieszka w domu, to ma też prawo do normalnego korzystania z ogrodu<sup>47</sup>. W takim przypadku nawet najefektywniejsza rewitalizacja akustyczna budynku nie spowoduje, że uciążliwości przekraczające minimalny poziom wskazywany w orzecnictwie ETPCz zostaną wyeliminowane.

Problemem, który może pojawić się przy ocenie, czy doszło do naruszenia art. 8 EKPCz, jest to, czy hałas środowiskowy oddziałujący na człowieka przekracza normy określone w prawie krajowym, czy też nie. W Polsce dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku<sup>48</sup>. Należy zauważyć, że

---

<sup>45</sup> Jak trafnie wskazali sędziowie we wstępie wspólnego zdania odrębnego w sprawie Hatton i in.: „Co znaczą prawa człowieka dotyczące prywatności mieszkania, jeśli dzień i noc, stale lub z przerwami, rozbrzmiewa w nim ryk silników lotniczych?”

<sup>46</sup> Odwołano się tutaj do definicji zawartej w konstytucji WHO, zgodnie z którą zdrowie to stan pełnego dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie tylko brak choroby lub niepełnosprawności, <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> (dostęp: 16.08.2024 r.).

<sup>47</sup> *Nota bene* ogrodu, za który przecież w Polsce płaci się władzy publicznej podatek od nieruchomości.

<sup>48</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 112. Poziomy te są zróżnicowane w zależności od



normy hałasu drogowego określone we wskazanym rozporządzeniu są tak wysokie, że można mieć poważne wątpliwości, czy są one zgodne z Konstytucją RP, p.o.ś. i dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.06.2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku<sup>49</sup>. Może więc zdarzyć się, że w konkretnej sytuacji dojdzie do zanieczyszczenia środowiska hałasem drogowym, dolegliwości z tym związane będą poważnie zakłócały możliwość normalnego korzystania z mieszkania, lecz dopuszczalne poziomy hałasu nie będą przekroczone. Wydaje się, że w takiej sytuacji ETPCz powinien abstrahować od krajowych przepisów i wziąć pod uwagę zalecenia WHO, które oparte są na wielu badaniach dotyczących wpływu hałasu na dobrostan człowieka oraz jego zdrowie i tym samym dają najbardziej obiektywny probierz stopnia szkodliwości hałasu<sup>50</sup>. Ustanowienie zbyt wysokich dopuszczalnych poziomów hałasu może być uznane za nieuzasadnioną ingerencję władzy publicznej w prawo do poszanowania życia prywatnego i mieszkania. Z drugiej strony, jeśli poziomy hałasu stwierdzone w danej sprawie znacznie przekraczałyby określone prawem krajowym normy, to zachodziłoby domniemanie (wstępnie potwierdzone samym faktem złożenia skargi do ETPCz), że doszło do przekroczenia minimalnego poziomu dolegliwości wynikającej z narażenia na hałas<sup>51</sup>. Do wytycznych WHO ETPCz odniósł się w sprawie Fägerskiöld przeciwko Szwecji<sup>52</sup>. Z kolei w sprawie Borysie-

---

rodzaju chronionego akustycznie terenu oraz stosowanych wskaźników hałasu (np. na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej są dopuszczalne niższe poziomy hałasu niż na terenach w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców, ponadto – w odniesieniu do konkretnego rodzaju chronionego terenu – poziom hałasu może być wyższy w porze dnia niż w porze nocy).

<sup>49</sup> Zob. szerzej P. Poniatowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej*, Pal. 2022, nr 6, s. 77-83.

<sup>50</sup> Zob. WHO, Regional Office for Europe, *Environmental noise guidelines for the European Region*, Kopenhaga 2018, <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1175318/retrieve> (dostęp: 16.08.2024 r.). Zalecane poziomy hałasu drogowego wskazane są na s. 30 tego dokumentu.

<sup>51</sup> Zob. wyr. ETPCz z 16.11.2004 r. w sprawie Moreno Gómez przeciwko Hiszpanii, skarga 4143/02 (§ 59 i 60); wyr. ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Oluić przeciwko Chorwacji, skarga 61260/08 (§ 50–62); wyr. ETPCz z 9.11.2010 r. w sprawie Deés przeciwko Węgrom, skarga 2345/06 (§ 23); wyr. ETPCz z 18.06.2013 r. w sprawie Bor przeciwko Węgrom, skarga 50474/08 (§ 24 i 26).

<sup>52</sup> Skarga 37664/04. Sytuacja w tej sprawie była o tyle specyficzna, że przyjęty teo-



wicz przeciwko Polsce ETPCz, stwierdzając oczywistą bezzasadność skargi, wskazał, że skarżąca nie przedstawiła żadnych alternatywnych badań hałasu, które pozwoliłyby na ustalenie poziomów hałasu w jej domu oraz na stwierdzenie, czy przekraczają one normy określone zgodnie z prawem krajowym lub obowiązującymi międzynarodowymi standardami środowiskowymi, albo czy przekraczają zagrożenia środowiskowe związane z życiem w każdym nowoczesnym mieście<sup>53</sup>.

Problem naruszenia art. 8 EKPCz w związku z narażeniem człowieka na hałas drogowy może wiązać się z działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej. Z działaniem będziemy mieli do czynienia, gdy dojdzie do budowy ruchliwej drogi albo zamierzonego przekierowania ruchu na drogę już istniejącą. Zaniechanie wystąpi wtedy, gdy władze nie będą odpowiednio reagowały na zwiększenie ruchu w określonym miejscu (co może nastąpić np. w związku z rozwojem zabudowy zamieszkania zbiorowego w danym obszarze, a także z naturalnym wzrostem natężenia ruchu). W gruncie rzeczy „czyste” działanie nigdy nie wystąpi, gdyż będzie wiązało się z późniejszymi zaniechaniami w zakresie zapewnienia odpowiedniej ochrony akustycznej.

Jak wyżej wskazano, z orzecznictwa ETPCz wynika, że w obu kontekstach należy mieć na uwadze właściwą (sprawdliwą) równowagę, którą należy zachować między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i społeczności jako całości; ponadto w odniesieniu do obowiązków pozytywnych, przy zachowaniu wymaganej równowagi, mogą mieć pewne znaczenie cele wymienione w art. 8 ust. 2 EKPCz. Trafnie wskazuje A. Wiśniewski, że typowe sytuacje, w których zasada *fair balance* znajduje zastosowanie, wiążą się z koniecznością wyważania różnych konkurujących wartości, interesów, przy czym to, która z konkurujących wartości powinna w danej sytuacji wziąć górę, zależy od konfiguracji czynników występujących w danej sytuacji, zatem okre-

---

retycznie poziom hałasu, na który mieli być narażeni skarżący, był niższy od zalecanego przez WHO, ale nieznacznie przekraczał zalecany w Szwecji poziom maksymalny. ETPCz odniósł się również do poziomów hałasu stwierdzonych w innych sprawach (wskazując, że w okolicznościach tamtych spraw hałas był dużo większy), co może sugerować, że jego zdaniem uciążliwość związana z hałasem ma charakter uniwersalny i jest niezależna od krajowych norm hałasu.

<sup>53</sup> Zob. wyr. ETPCz z 1.07.2008 r., skarga 71146/01 (§ 53 i 56).

ślenie proporcjonalności musi przebiegać *ad casum* z uwzględnieniem konkretnych okoliczności danej sprawy<sup>54</sup>. Autor ten dodaje, że wspomniane wyważanie powinno, co do zasady, opierać się na preferencji interesów jednostki<sup>55</sup>. Aby uwolnić się od odpowiedzialności za naruszenie prawa do poszanowania mieszkania poprzez narażenie człowieka na hałas, którego uciążliwość przekracza minimalny poziom, władze publiczne muszą wykazać, że ich działania lub zaniechania w tym zakresie były konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na interes społeczny, w tym dobrobyt gospodarczy kraju (por. art. 8 ust. 2 EKPCz). W przypadku narażenia na hałas drogowy jest to szczególnie trudne. O ile samą budowę drogi, przekierowanie ruchu na inną drogę lub dopuszczenie do zwiększenia natężenia ruchu na drodze można zwykle uzasadnić interesem społecznym, o tyle zaniechanie podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia uciążliwości hałasu (np. budowa ekranów akustycznych, wymiana nawierzchni jezdni na tzw. cichą, skuteczne ograniczenie prędkości, odpowiednia organizacja ruchu) nie znajduje uzasadnienia w interesie społecznym. W szczególności nie można tłumaczyć takiego zachowania interesami ekonomicznymi państwa czy miasta, gdyż nie zagraża to ich dobrobytowi gospodarczemu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 EKPCz<sup>56</sup>.

Należy zwrócić uwagę na to, że tolerowanie przez władze publiczne hałasu, którego poziomy przekraczają normy, jest działaniem sprzecznym z prawem (w realiach polskich – w szczególności z przepisami p.o.ś.)<sup>57</sup>. Biorąc to pod uwagę, trudno takie zachowanie usprawiedliwić jakimkolwiek interesem społecznym<sup>58</sup>. Kwestia zachowania właściwej równowagi powinna więc mieć znaczenie wtedy, gdy zachowania władz były zgodne z prawem krajowym (co można wyinterpreto-

---

<sup>54</sup> A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2019, nr 2, s. 61-62.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 67. Zob. też § 14 wspólnego zdania odrębnego w sprawie Hatton i in., gdzie wskazano, że jedną z ważnych funkcji ochrony praw człowieka jest ochrona „małych mniejszości”, których „subiektywny element” odróżnia je od abstrakcyjnej większości.

<sup>56</sup> Zob. § 5, 16 i 18 wspólnego zdania odrębnego w sprawie Hatton i in.

<sup>57</sup> Zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające) środki ochrony...*, s. 69.

<sup>58</sup> Zob. L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 517-518.

wać *per analogiam* z art. 8 ust. 2 EKPCz, w którym mówi się o przypadkach ingerencji przewidzianych przez ustawę<sup>59</sup>. Jednakże w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji ETPCz wskazał, że zgodność z prawem jest warunkiem dopuszczalności tylko bezpośredniej ingerencji państwa w wykonywanie praw zagwarantowanych w art. 8 EKPCz, natomiast gdy państwo jest zobowiązane do podjęcia środków pozytywnych, zgodność z prawem krajowym powinna być traktowana nie jako osobny i rozstrzygający test, ale raczej jako jeden z wielu aspektów, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy państwo osiągnęło właściwą równowagę<sup>60</sup>.

Poglądy wyrażone przeze mnie i przez ETPCz w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji można trochę zbliżyć do siebie. Otóż oczywiście jest, że dopuszczenie do narażenia na ponadnormatywny hałas jest obiektywnie sprzeczne z prawem. Jednak obowiązek podjęcia działań naprawczych obciąża władzę publiczną dopiero od momentu ujawnienia przekroczeń norm. Sprzeczność z prawem należy więc wiązać nie z samym obiektywnym przekroczeniem przez hałas dopuszczalnych poziomów, lecz z brakiem niezwłocznej i odpowiedniej reakcji władz na stwierdzone przekroczenie<sup>61</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę sytuację, w której można było przewidzieć, że planowane działanie (np. budowa nowej drogi albo zamierzone zwiększenie ruchu na drodze istniejącej) spowoduje narażenie ludzi na ponadnormatywny hałas, lecz nie uwzględniono w ramach tego działania zastosowania odpowiednich zabezpieczeń akustycznych. Wtedy „wina” władzy publicznej powstaje już w tym momencie, a późniejsze zaniechania (już po zwiększeniu hałasu) tę winę potwierdzają i powiększają<sup>62</sup>. Jeśli chodzi o ocenę reakcji władz publicznych na stwierdzony problem uciążliwego hałasu drogo-

---

<sup>59</sup> Tak jak było w sprawie Hatton i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (§ 120) oraz w sprawie Flamenbaum i in. przeciwko Francji (§ 144 i 145).

<sup>60</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.06.2005 r. w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji, skarga 55723/00 (§ 95–98). Zob. też wyr. ETPCz z 10.02.2011 r. w sprawie Dubetska i in. przeciwko Ukrainie, skarga 30499/03 (§ 141).

<sup>61</sup> Zob. wyr. ETPCz z 18.06.2013 r. w sprawie Bor przeciwko Węgrom, skarga 50474/08 (§ 27 i 28).

<sup>62</sup> Zob. wyr. ETPCz z 21.07.2011 r. w sprawie Grimkovskaya przeciwko Ukrainie, skarga 38182/03 (§ 67 i 68).

wego, to zgadzam się z poglądem wyrażonym przez ETPCz w sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji, że jego zadaniem nie jest określenie, co dokładnie należało zrobić, aby zmniejszyć zanieczyszczenie w bardziej efektywny sposób. Jednakże z pewnością w kompetencji ETPCz leży ocena, czy władze podeszły do problemu z należytą starannością i uwzględniły wszystkie sprzeczne interesy. To na państwie spoczywa ciężar uzasadnienia sytuacji, w której niektóre osoby ponoszą duży ciężar w interesie reszty społeczności<sup>63</sup>. Należy dodać, że margines uznania państwa w zakresie podejmowania albo niepodjęmowania środków zaradczych jest tym węższy, im intensywniej hałas narusza prawo do poszanowania mieszkania<sup>64</sup>.

#### 4. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski w zakresie ochrony przed hałasem drogowym na gruncie ETPCz:

- 1) w EKPCz nie ma wyraźnie określonego prawa do czystego i cichego środowiska, jednak w sytuacji gdy jednostka jest bezpośrednio i poważnie dotknięta poważną szkodą w środowisku, taką jak hałas, może pojawić się kwestia naruszenia art. 8 ust. 1 EKPCz;
- 2) człowiek ma prawo do poszanowania swojego mieszkania (rozumianego jako miejsce, w którym toczy się życie prywatne i rodzinne), co oznacza nie tylko prawo do rzeczywistej przestrzeni fizycznej, ale także do spokojnego – m.in. niezakłóconego przez nadmierny hałas – korzystania z tej przestrzeni;
- 3) z punktu widzenia art. 8 EKPCz nie ma znaczenia, czy uciążliwości hałasowe wynikają z zachowań osób prywatnych, prowadzenia działalności gospodarczej czy działalności podmiotów publicznych (co ma istotne znaczenie w kontekście hałasu drogowego, gdyż na-

---

<sup>63</sup> Zob. wyr. ETPCz z 9.06.2005 r., skarga 55723/00 (§ 128); wyr. ETPCz z 25.11.2010 r. w sprawie Mileva i in. przeciwko Bułgarii, skargi 43449/02 i 21475/04 (§ 98); wyr. ETPCz z 10.02.2011 r. w sprawie Dubetska i in. przeciwko Ukrainie, skarga 30499/03 (§ 141 i 145).

<sup>64</sup> Zob. § 17 wspólnego zdania odrębnego w sprawie Hatton i in.; A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, cz. 2, In Gremio 2007, nr 10, s. 7.

rażenie na niego wynika z działań i zaniechań podmiotów ze sfery publicznej – budowa nowych dróg, zmiana organizacji ruchu, brak odpowiedniej ochrony akustycznej przy drogach, na których ruch się zwiększył itp.);

- 4) z art. 8 EKPCz wynika zakaz ingerencji władzy publicznej w życie prywatne i nietykalność mieszkania (negatywny aspekt ochrony) oraz obowiązek podejmowania przez tę władzę racjonalnych i właściwych środków w celu zapewnienia ochrony praw tam wskazanych (pozytywny aspekt ochrony);
- 5) zarówno pod kątem negatywnego aspektu ochrony życia prywatnego i nietykalności mieszkania, jak i aspektu pozytywnego należy mieć na uwadze właściwą (sprawiedliwą) równowagę (*fair balance*), jaką należy zachować między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i społeczności jako całości;
- 6) kwestia zachowania właściwej równowagi powinna więc mieć znaczenie wtedy, gdy zachowania władz publicznych były zgodne z prawem krajowym (będzie tu chodziło przede wszystkim o staranną realizację inwestycji drogowej z uwzględnieniem przepisów środowiskowych, a także niezwłoczną i odpowiednią reakcję na stwierdzone przekroczenia norm hałasu);
- 7) art. 8 ust. 1 EKPCz może być naruszony poprzez narażenie człowieka na hałas w miejscu jego zamieszkania, jeśli na skutek zanieczyszczenia środowiska hałasem doszło do ingerencji w jego prawo do poszanowania życia prywatnego i mieszkania, a ponadto dolegliwość związana z naruszeniem środowiska przekroczyła pewien minimalny poziom, przy ocenie którego powinno brać się pod uwagę okoliczności sprawy i cechy osoby narażonej na hałas;
- 8) roszczenie na podstawie art. 8 ust. 1 EKPCz może być uzasadnione, gdy zagrożenie dla środowiska osiągnie taki poziom nasilenia, który wpływa na dobrostan człowieka i znacznie ogranicza możliwość korzystania przez niego z mieszkania w sposób, który negatywnie oddziałuje na jego życie prywatne lub rodzinne (znaczne utrudnienie albo wręcz uniemożliwienie snu, odpoczynku, pracy, prowadzenia normalnego życia rodzinnego i towarzyskiego w budynku mieszkalnym i poza nim – na działce);

- 9) oceniając stopień dolegliwości wynikających z narażenia na hałas drogowy, ETPCz powinien brać pod uwagę zalecenia WHO w zakresie bezpiecznych poziomów hałasu w miejscu zamieszkania (co ma istotne znaczenie w przypadku zbyt wysokich norm hałasu przewidzianych w prawie krajowym);
- 10) aby uwolnić się od odpowiedzialności za naruszenie prawa do poszanowania mieszkania poprzez narażenie człowieka na hałas drogowy, którego uciążliwość przekracza minimalny poziom, władze publiczne muszą wykazać, że ich działania lub zaniechania w tym zakresie były konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na interes społeczny, w tym dobrobyt gospodarczy kraju (co jest bardzo trudne w przypadku występowania hałasu drogowego – z korzyścią dla osób narażonych na taki hałas).

## Bibliografia

1. L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1, Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010.
2. S. Łotysz, *Walka z hałasem ulicznym w międzywojennej Warszawie. Moda czy konieczność?*, *Teksty Drugie* 2020, nr 2.
3. A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, cz. 1*, In *Gremio* 2007, nr 9.
4. A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, cz. 2*, In *Gremio* 2007, nr 10.
5. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
6. C. Pogodziński, *Prawo do środowiska naturalnego w orzecznictwie ETPCz – między uprawnieniem jednostki a interesem ogółu*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 2009, t. 7.
7. P. Poniatowski, *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przy-*

*sługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, nr 3.*

8. P. Poniąkowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej*, Pal. 2022, nr 6.
9. P. Poniąkowski, *Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym*, Prok. i Pr. 2020, nr 10-11.
10. P. Poniąkowski, *Road traffic noise problem and protection against such noise in Polish law – basic issues*, Česká právo životního prostředí 2022, nr 2.
11. A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2019, nr 2.

## **Traffic Noise Exposure at Residence and Human Rights in the Case Law of the European Court of Human Rights**

**Abstract:** The study deals with the issue of human exposure to road traffic noise at the place of residence in the context of Article 8 of the European Convention on Human Rights. The considerations are based primarily on an analysis of the case law of the European Court of Human Rights. The author addresses the issues that are relevant when dealing with this type of case, in particular the impact of noise on people's private lives and their ability to enjoy their homes, the positive obligations of public authorities to provide people with adequate acoustic protection and the need to strike a fair balance between the public interest and the interests of individuals.

**Key words:** road traffic noise, right to respect for private and family life and home, peaceful enjoyment of home



## GLOSA/GLOSS

*Daniel Knaga*<sup>1</sup>

### **Glosa do wyroku SN z 27.03.2024 r., IV KK 478/23<sup>2</sup>, – znamię „znacznej ilości” narkotyków**

**Streszczenie:** Przedmiotem glosy jest wyrok SN z 27.03.2024 r., IV KK 478/23, dotyczący odpowiedzialności karnej za posiadanie znacznej ilości amfetaminy. W opracowaniu wyrażono krytykę stanowiska zaprezentowanego w tezie przywołanej sentencji. Odnosi się ona do przyjęcia w glosowanym wyroku, że w przypadku mieszanki środka odurzającego z tzw. wypełniaczem należy ustalić przy pomocy biegłego, jaki procent netto substancji czynnej zawierają zabezpieczone narkotyki, a następnie dokonać oceny, jaka jest minimalna ilość tej konkretnej substancji czynnej, która musi zostać zażyta dla uzyskania efektu odurzenia. Ilość taka będzie decydowała o ilości działek konsumpcyjnych.

**Słowa kluczowe:** stan odurzenia, typ kwalifikowany, substancja czynna, porcja konsumpcyjna

**„Postulowanie się pojęciem ilości tzw. »działek«, które można wyprodukować z zabezpieczonej mieszanki, mając na względzie konkretny jej rodzaj, stanowi jedynie pewien skrót myślowy. Cho-**

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, asesor Prokuratury Rejonowej w Pszczynie, ORCID: 0000-0003-4578-8391.

<sup>2</sup> OSNK 2024, nr 10, poz. 49.

**dzi bowiem zawsze o ustalenie, ile osób może zostać odurzonych konkretną substancją psychotropową. Przy czym chodzi tylko i wyłącznie o jej ilość netto. Zatem każda tzw. »dawka dilerska« (wydzielona z zabezpieczonego środka/preparatu) musi zawierać ową subminimalną ilość substancji czynnej (...). Sąd nie ustalił, jaka wartość subminimalna czystej amfetaminy musi występować w takich dawkach handlowych oraz ile w takim razie dawek handlowych (ścieżek) zawierających ową subminimalną ilość czystej amfetaminy mogło powstać z mieszanki (»łącznej masy«), którego posiadanie przypisano oskarżonemu. Ma to istotne znaczenie, bowiem w literaturze przedmiotu w odniesieniu do amfetaminy w różny sposób określa [się] wartość minimalnej dawki czynnej – od 10 mg do 50 mg czystej amfetaminy”.**

Głosowany wyrok został wydany na skutek kasacji wniesionej przez obrońcę oskarżonego, który został skazany na karę 1 roku pozbawienia wolności za posiadanie wbrew przepisom ustawy znacznej ilości substancji psychotropowej w postaci amfetaminy o łącznej masie 14,7776 grama netto, tj. za przestępstwo z art. 62 ust. 2 w zw. z art. 62 ust. 1 ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>3</sup>. Zarzuty skarżącego sprowadzały się do kwestionowania przyjętej kwalifikacji prawnej przy wzięciu pod uwagę ilości porcji wytworzonych z substancji czynnej, która wynosiła 6,77% zatrzymanych oskarżonemu narkotyków, natomiast pozostałe 93,33% stanowiła kofeina. W ocenie skarżącego, który powołał się na opinię biegłego, tzw. „ścieżka” zawiera od 40 mg do 100 mg czystej amfetaminy. A zatem zabezpieczony narkotyk pozwalał na wydzielenie ok. 10 porcji, a nie, jak przyjął sąd I instancji, od 147 do 369 porcji.

SN głosowanym orzeczeniem uznał kasację za zasadną oraz uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym. Powołując się na utrwalone orzecznictwo sądowe, SN stwierdził, że odurzenie wymaga ilości substancji, która pozwala na choćby jednorazowe jej użycie, w dawce dla niej cha-

---

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939 ze zm.

rakterystycznej, zdolnej wywołać u człowieka inny niż medyczny skutek. Wobec tego nie jest dawką środka odurzającego lub substancji psychotropowej podlegającą penalizacji (za np. posiadanie) taka ilość, która jest zdolna wywołać u człowieka inny niż medyczny skutek. W dalszej części uzasadnienia SN wskazał, że pojęcia „działki dilerskiej” czy też „ścieżki” narkotyku nie są określeniami normatywnymi i są obce ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Posługiwanie się nimi stanowi jedynie pewien skrót myślowy w kontekście ustalenia, ile osób może zostać odurzonych konkretną substancją psychotropową. W ocenie SN chodzi zatem o ilość netto narkotyku, określanej jako ilość substancji czynnej. Ustalenie to doprowadziło SN do wniosku, że w przypadku mieszanki środka odurzającego z tzw. wypełniaczem (co ma miejsce w większości wypadków) należy ustalić przy pomocy biegłego, jaki procent netto substancji czynnej zawiera zabezpieczona substancja, a następnie dokonać oceny za pomocą biegłego toksykologa, jaka jest minimalna ilość tej konkretnej substancji czynnej, która musi zostać zażyta dla uzyskania efektu odurzenia.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, o posiadaniu narkotyków w myśl art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii można mówić tylko wtedy, gdy sprawca dysponuje co najmniej jedną działką narkotyku. W tym kontekście musi być zatem spełnione nie tylko kryterium przynależności grupowej do związków wymienionych w załącznikach do ustawy, ale również kryterium ilościowe, pozwalające na co najmniej jednorazowe użycie w celu osiągnięcia efektu odurzenia lub innego, charakterystycznego dla działania substancji psychotropowej<sup>4</sup>. Kryteria ilościowe, tj. masa wagowa narkotyków, oraz jakościowe, tj. rodzaj środka lub substancji, są również w judykaturze determinantami określenia znamienia „znacznej ilości” posiada-

---

<sup>4</sup> Zob. przykładowo wyr. SN z 16.04.2009 r., IV KK 418/18, OSNKW 2009, nr 7, poz. 53 oraz z 20.01.2010 r., II KK 289/08, LEX nr 570140, choć w doktrynie pojawiają się głosy przeciwnie, wskazujące, że nawet śladowe ilości narkotyków nie pozbawiają ich cech środka lub substancji zabronionej przez ustawę, a zatem ich posiadanie nawet w najmniejszej ilości powinno być penalizowane. Zob. m.in. K. Banasik, *Brak przestępstwa w przypadku posiadania śladowej ilości narkotyku*, PS 2020, nr 7-8, s. 44-45; M. Gabriel-Węglowski, *Głosa do wyroku SN z dnia 21 stycznia 2009 r., II KK 197/08*, LEX/el. 2009.

nia środków odurzających<sup>5</sup>. Nie można bowiem pomijać tego, że taka sama waga może przekładać się na różną ilość działek handlowych w zależności od rodzaju narkotyku<sup>6</sup>. Ugruntowane stanowisko SN i sądów powszechnych wskazuje, że „znaczna ilość” narkotyków to taka, która pozwala na odurzenie co najmniej kilkudziesięciu osób<sup>7</sup>. Posiadanie narkotyków w typie podstawowym będzie zatem dotyczyć takiej ilości narkotyków, która pozwoli na odurzenie od 1 do 19 osób, natomiast w typie kwalifikowanym z art. 62 ust. 2 ustawy – takiej, która pozwoli na odurzenie co najmniej 20 osób. Ilość narkotyków, która nie pozwoli na odurzenie nawet jednej osoby, nie podlega penalizacji. Ustawodawca wprowadził również w art. 62 ust. 3 ustawy wypadek mniejszej wagi posiadania narkotyków, określanej jako postać typu podstawowego, który charakteryzuje się przewagą elementów łagodzących o charakterze przedmiotowo-podmiotowym (typ uprzywilejowany). W ramach wypadku mniejszej wagi znaczenie w kontekście kryterium przedmiotowym ma również ilość posiadanego środka lub substancji, która powinna być niewielka, oscylująca wokół jednej działki konsumpcyjnej<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Zob. K. Krajewski, *Przestępstwo posiadania narkotyków w świetle badań aktowych*, PiP 2008, nr. 9, s. 35; T. Koziół, *Znaczna ilość środków odurzających a wymóg określoności prawa karnego*, Prok. i Pr. 2010, nr 11, s. 64; A. Malasińska-Nagórny, *Pojęcie „znacznej ilości” środków odurzających*, Prok. i Pr. 2013, nr 11, s. 159-160; J. Marciniak, M. Marciniak, *Znaczna ilość środków odurzających a wymóg określoności prawa karnego*, WPP 2011, nr 1, s. 70.

<sup>6</sup> Zob. P. Gensikowski, *Materialnoprawne ujęcie przesłanek instytucji przewidzianej w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, Prok. i Pr. 2015, nr 10, s. 37.

<sup>7</sup> Zob. przykładowo wyr. SN z 1.03.2006 r., II KK 47/05, OSNKW 2006, nr 6, poz. 57; z 14.07.2011 r., IV KK 127/11, LEX nr 897769; post. SN z 23.09.2009 r., I KZP 10/09, OSNKW 2009, nr 10, poz. 84; z 23.02.2017 r., IV KK 19/17, LEX nr 2254800; z 9.11.2023 r., III KK 178/23, LEX nr 3624309; wyr. SA w Gdańsku z 13.09.2018 r., II AKa 247/18, LEX nr 3008977. Przy czym, linia orzecznicza, w myśl której dopiero środki mogące odurzyć kilka lub kilkanaście tysięcy osób wyczerpują znamię znacznej ilości, jest odosobniona i pozostaje w sprzeczności z przeważającą linią orzeczniczną tak sądów powszechnych, jak i SN. Zob. wyr. SA w Poznaniu z 12.05.2022 r., II AKa 35/22, LEX nr 3566980.

<sup>8</sup> Zob. post. SN z 9.01.2019 r., IV KK 717/18, LEX nr 2604708. Wypadek mniejszej wagi zachodzi wówczas, gdy okoliczności popełnienia czynu zabronionego wskazują, że czyn charakteryzuje się niewielkim stopniem społecznej szkodliwości. To stopień społecznej szkodliwości czynu jest podstawowym kryterium oceny, czy dany czyn można zakwalifikować jako wypadek mniejszej wagi. Zob. wyr. SA we Wrocławiu z 26.09.2013 r., II AKa 202/13, LEX nr 1400513.

W głosowanym orzeczeniu SN przyjął stanowisko, że przy dokonywaniu ustaleń dotyczących znamienia „znacznej ilości”, o którym mowa w art. 62 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, należy dokonać ustalenia procentowej zawartości środka odurzającego, gdy zabezpieczony materiał dowodowy stanowi mieszaninę środka odurzającego z innymi środkami lub substancjami, których posiadanie nie jest zabronione przez ustawę, tj. z tzw. wypełniaczami. Zdaniem SN dopiero ilość substancji czynnej będzie decydować o przyjęciu typu kwalifikowanego posiadania jako ilość wagowa netto narkotyku.

Pogląd wyrażony przez SN jest odmienny od przyjętej praktyki stosowanej przez organy ścigania oraz sądy powszechne. W przeważającej większości wypadków biegli w sporządzonych opiniach fizykochemicznych na potrzeby postępowań przygotowawczych i sądowych określają jedynie, czy przekazana do badań substancja odpowiada swoim składem chemicznym składowi chemicznemu substancji wymienionej w załącznikach do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 17.08.2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych<sup>9</sup>. W dotychczasowej praktyce nie uwzględniano procentowej zawartości substancji czynnej jako wyznacznika do przyjęcia ilości porcji narkotyku pozwalającego na wywołanie u człowieka skutku innego niż medyczny.

Również SN nie wymagał określenia ilości netto narkotyku przy uwzględnieniu tylko substancji czynnej w nim zawartej. W postanowieniu z 20.04.2017 r., II KK 76/17, stwierdził, że „ustalenie, że substancja zawierała wypełniacze w postaci m.in. kofeiny, nie może prowadzić do ustalenia odpowiednio mniejszej ilości wprowadzonej do obrotu amfetaminy, gdyż z praktyki orzeczniczej wynika, że w niedozwolonym obrocie nie sprzedaje się »czysteje« amfetaminy”<sup>10</sup>. Z kolei w postanowieniu z 5.12.2017 r., III KK 261/17, SN uznał, że „do notoriów (*notoria non egent probationem*) w tej kategorii spraw należy wiedza, że środki odurzające czy substancje psychotropowe będące przedmiotem czarnorynkowego obrotu, z różnych powodów, czy to

---

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1139 ze zm.

<sup>10</sup> LEX nr 2281248.

z uwagi na uwarunkowania technologiczne związane z ich produkcją, co sprawia, że występują w niej różnego rodzaju zanieczyszczenia, czy też przez praktykę dodawania tzw. wypełniaczy w celu zwiększenia ich masy i zwielokrotnienia zysków, przedstawiają zróżnicowaną jakość, co nie oznacza, że przedmiotem nielegalnego obrotu nie jest całość tej substancji, jako substancji narkotykowej (co więcej, w części wypadków zażycie »czystej« substancji odurzającej czy psychotropowej stanowiłoby wprost najdalej idące zagrożenie dla życia). Analogiczna wszak sytuacja występuje w przypadku nielegalnej dystrybucji napojów alkoholowych, również one nie zawierają przecież 100% spirytusu etylowego<sup>11</sup>. Innymi słowy, zarówno w orzecznictwie SN, jak i sądów powszechnych przyjęto stanowisko, że dla przypisania odpowiedzialności z art. 62 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie jest konieczne dokładne ustalenie, ile substancji aktywnej znajduje się w zabezpieczonym narkotyku. Pomimo że substancje psychotropowe i środki odurzające będące przedmiotem nielegalnego obrotu z reguły nie są czystym narkotykiem z uwagi na mogące się pojawić w procesie produkcji zanieczyszczenia albo celowe dodawanie zwiększających masę tzw. wypełniaczy, to w toku postępowania w celu wydania prawidłowego orzeczenia nie zachodzi konieczność procentowego oddzielenia substancji czynnej od innych substancji w zabezpieczonym narkotyku<sup>12</sup>.

Podzielam poglądy wyrażone w wyżej wymienionych orzeczeniach, nie zgadzając się jednocześnie z tezami zawartymi w glosowanym wyroku. Wskazać bowiem należy, że obecnie obowiązująca ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie zawiera wymogów minimalnej zawartości substancji czynnej w przypadku substancji psychotropowej. Wymóg ten dotyczy jedynie zawartości THC w konopiach oraz morfiny w maku, ale wyłącznie pod kątem ich kwalifikacji jako środki odurzające, a nie jako ilość netto narkotyku. Ponadto z perspektywy definicji substancji psychotropowej i środka odurzającego określonych w art. 4

---

<sup>11</sup> LEX nr 2408302

<sup>12</sup> Zob. również post. SN z 16.07.2014 roku, III KK 208/14, LEX nr 1495843; z 4.07.2019 r., IV KK 94/19, LEX nr 2691590; wyr. SA w Lublinie z 28.04.2009 r., II AKa 69/09 LEX nr 508297; SA w Łodzi z 29.10.2012 r., II AKa 212/12, LEX nr 1294812; SA w Gdańsku z 25.04.2018 r., II AKa 364/16, KSAG 2019, nr 1, s. 178-197.

pkt 25 i 26 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie jest wymagane określenie zawartości procentowej środka odurzającego lub substancji psychotropowej<sup>13</sup>. Zawartość ta w konkretnej działce może znacznie się różnić, jednak nawet niższa zawartość nie odbiera danej substancji charakteru substancji psychotropowej lub środka odurzającego. Ustalenie ilości netto narkotyku (ilości substancji czynnej) nie należy zatem do kategorii normatywnej, ale stanowi okoliczność faktyczną. Nie powinna być zatem kwantyfikatorem ilości porcji konsumpcyjnych. Może natomiast posłużyć jako punkt odniesienia do ustalenia potencjału odurzającego narkotyku w sytuacjach granicznych, tj. kiedy zawartość substancji czynnej w ogólnej masie środka jest minimalna, drastycznie zaniżona, wywołująca niewielki lub neutralny wpływ na konsumenta. Ustalenia takie będą wtedy niezbędne do wykazania realizacji czynu zabronionego z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Reasumując tę część rozważań, wskazać należy, że ocenie pod kątem ilości porcji konsumpcyjnych podlegać powinna całość zabezpieczonej substancji jako mieszaniny, a nie wyłącznie ilość substancji czynnej, tj. „czystej” postaci. Aktualnie obowiązująca ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie uzależnia bowiem zakwalifikowania danego środka lub substancji od zawartości substancji czynnej, a jedynie od tego, czy środek lub substancja ma potencjał odurzający, tzn. czy zawiera taką ilość „czystej” postaci, która ma wpływ na odurzenie. Ustawodawcy chodziło zatem o każdą ilość substancji zawartą w porcji, bez względu na zawartość tzw. wypełniaczy pod warunkiem posiadania potencjału odurzającego.

Stanowisko SN wyrażone w wyroku z 27.03.2024 r., IV KK 478/23, może również powodować istotne problemy natury pragmatycznej mającej wpływ na sprawność i szybkość postępowań przygotowawczych i sądowych. Wymagane bowiem będzie rozszerzanie opinii fizykochemicznej o problem ustalenia minimalnej dawki dla uzyskania efektu odurzenia przy uwzględnieniu zawartości „czystej” postaci narkotyku oraz tzw. wypełniaczy. Będzie to powodować przeprowadzenie do-

---

<sup>13</sup> Zob. W. Górski, D. Zajac (red.), *Przestępstwa narkotykowe i dopalacze*, Warszawa 2019, komentarz do art. 53 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, nb. 38.



datkowych badań w postaci zawartości procentowej substancji czynnej, rodzaju wypełniaczy, a także ich wpływu na stopień odurzenia. W początkowej fazie etapu postępowania przygotowawczego ustalenia co do rodzaju i masy zabezpieczonych substancji odbywają się za pomocą badania testera narkotykowego i wstępnej ekspertyzy. Opinia z zakresu fizykochemii wskazująca na ilość procentową substancji czynnej i tzw. wypełniaczy wymaga większej ilości czasu. Nie będzie ona możliwa na etapie postępowania przygotowawczego w sytuacji potrzeby niezwłocznego zastosowania środka zapobiegawczego, w tym tymczasowego aresztowania, uwzględniając dopuszczalny czas zatrzymania podejrzanego. Ponadto problem z ustaleniem ilości porcji konsumpcyjnych wyłącznie z substancji czynnej zabezpieczonego narkotyku może pojawić się w przypadku nowych substancji psychoaktywnych.

Nie należy również tracić z pola widzenia tego, że ustalenie dokładnej subiektywnej minimalnej dawki dla uzyskania efektu odurzenia będzie niemożliwe. Okoliczności te będą bowiem różne w pojedynczych przypadkach i zależne od wielu czynników, w tym m.in. płci, wieku, masy ciała, stanu zdrowia i odżywienia, stanu uzależnienia itp. Ponadto jednakowa ilość substancji czynnej w porcji wywoła zróżnicowany efekt u różnych konsumentów zarówno co do stopnia nasilenia, jak i czasu trwania odurzenia. Należy zatem przyjąć zobiektywizowane podejście do tej problematyki. Jak słusznie wskazał SA w Warszawie w wyroku z 9.12.2022 r., II AKa 154/22, „nawet większe potrzeby osoby uzależnionej zażywającej duże ilości narkotyków nie powodują podwyższenia progu znacznej ilości, która jest kryterium zobiektywizowanym”<sup>14</sup>. Zaproponowane przez SN w glosowanym orzeczeniu kryterium ilościowe wskazuje natomiast na podejście subiektywne, które nie uwzględnia jednak wszystkich aspektów badania ilości porcji konsumpcyjnych, a jedynie zawartość procentową substancji czynnej.

Zaproponowana przez SN metodyka dokonywania ustaleń w przedmiocie ilości porcji substancji czynnej zdolnej do odurzenia jednej osoby ma jeszcze inne mankamenty. Mianowicie będzie niemożliwa do zastosowania w przypadku ujawnienia większej ilości nar-

---

<sup>14</sup> LEX nr 3478014.

kotyków albo takich, które nie zostały zabezpieczone, np. z powodu wprowadzenia ich już do obrotu. W pierwszym wypadku badania fizykochemiczne przekroczyłyby rozsądny czas trwania postępowania przygotowawczego i doprowadziłyby do nadmiernych kosztów. Natomiast zbadanie jedynie pewnej próbki mogłoby nie być miarodajne ze względu na różną ilość substancji czynnej w podzielonych działkach. Natomiast drugi przypadek będzie miał miejsce, gdy materiał dowodowy w dużej mierze opierać się będzie na zeznaniach świadków i danych telekomunikacyjnych.

Metodyka dokonywania ustaleń w przedmiocie interpretacji znamienia „znacznej ilości” narkotyku w kontekście jednej porcji konsumpcyjnej zaproponowanej przez SN w głosowanym wyroku determinuje nowe ujęcie tych ustaleń, które pozostaje w opozycji do dotychczasowej linii orzeczniczej, a także praktyki organów ścigania. Jej ułomność rodzi nie tylko problemy natury praktycznej, ale jest również niezgodna z definicjami substancji psychotropowej i środka odurzającego wskazanymi w art. 4 pkt 25 i 26 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, gdzie nie jest wymagane określenie zawartości procentowej środka odurzającego lub substancji psychotropowej.

## Bibliografia

1. K. Banasik, *Brak przestępstwa w przypadku posiadania śladowej ilości narkotyku*, PS 2020, nr 7-8.
2. M. Gabriel-Węglowski, *Glosa do wyroku SN z 21.01.2009 r., II KK 197/08*, LEX/el 2009.
3. P. Gensikowski, *Materialnoprawne ujęcie przesłanek instytucji przewidzianej w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, Prok. i Pr. 2015, nr 10.
4. W. Górowski, D. Zając (red.), *Przestępstwa narkotykowe i dopalacze*, Warszawa 2019.
5. K. Krajewski, *Przestępstwo posiadania narkotyków w świetle badań aktowych*, PiP 2008, nr. 9.

6. T. Koziół, *Znaczna ilość środków odurzających a wymóg określoności prawa karnego*, Prok. i Pr. 2010, nr 11.
7. A. Malasińska-Nagórny, *Pojęcie „znaczej ilości” środków odurzających*, Prok. i Pr. 2013, nr 11.
8. J. Marciniak, M. Marciniak, *Znaczna ilość środków odurzających a wymóg określoności prawa karnego*, WPP 2011, nr 1.

## **Commentary on the Judgment of the Supreme Court of March 27, 2024, IV KK 478/23 – the Characteristic of “a Significant Amount” of Drugs**

**Abstract:** The subject of the commentary is the judgment of the Supreme Court of Poland of March 27, 2024, IV KK 478/23, regarding criminal liability for the possession of a significant amount of amphetamine. The analysis presents a critique of the position expressed in the thesis of the cited ruling. It refers to the justification adopted in the commented judgment, which asserts, that in the case of a mixture of a narcotic substance with a so-called filler, an expert should determine the net percentage of the active substance contained in the seized drugs, and then assess the minimum amount of this specific active substance that must be consumed to achieve an intoxicating effect. This amount will determine the number of consumption doses.

**Key words:** intoxication state, aggravated offense, active substance, consumable dose

# MATERIAŁY SZKOLENIOWE

*Krystian Wasilewski*<sup>1</sup>

## **Prokurator jako podmiot kształtujący sferę wewnętrzną administracji publicznej**

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł analizuje rolę prokuratora jako gwaranta ochrony interesu publicznego oraz jego oddziaływanie na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Szczególna uwaga została poświęcona normatywnym podstawom aktywności prokuratorskiej, obejmującym takie instrumenty jak inicjowanie postępowań administracyjnych, udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym oraz podejmowanie interwencji w przypadkach naruszenia norm prawnych. Przedmiotem refleksji uczyniono mechanizmy umożliwiające prokuratorowi efektywne oddziaływanie na organy administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem ich potencjalnego wpływu na sferę wewnętrzną administracji publicznej. Problematyka ta, mająca istotne znaczenie zarówno na gruncie teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki, ukazuje w sposób wielowymiarowy, w jakim zakresie aktywność prokuratora przyczynia się do zwiększenia efektywności działania administracji publicznej w kontekście jej zadań.

Warto również podkreślić, że zagadnienie wpływu prokuratora na sferę wewnętrzną administracji publicznej, poprzez możliwość kwestionowania różnorodnych aktów, również tych o charakterze or-

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, KUL, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji; asesor Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów w Warszawie; ORCID: 0009-0004-2385-9579.

ganizacyjnym, w tym aktów kierownictwa wewnętrznego, jest niezwykle złożone i wieloaspektowe. Ramy niniejszej pracy nie pozwalają na wyczerpujące omówienie wszystkich zagadnień związanych z kontrolą legalności aktów administracji, co czyni tę tematykę interesującą dla dalszych rozważań naukowych i praktycznych.

**Słowa kluczowe:** prokurator, interes publiczny, administracja publiczna, organizacja administracji

## **1. Wprowadzenie**

Czy prokurator może mieć wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej? Można wyobrazić sobie sytuację, w której rada gminy podejmuje uchwałę, która budzi wątpliwości – być może ogranicza prawa mieszkańców, wprowadza niesprawiedliwe opłaty lub zwyczajnie nie spełnia wymogów prawa. W takich sytuacjach na scenę wkracza prokurator, którego działania mogą zmienić sposób funkcjonowania administracji publicznej (w tym przypadku gminy). Jako strażnik interesu publicznego i praworządności, ma on uprawnienia, które pozwalają weryfikować zgodność takich aktów z prawem, a w razie potrzeby – inicjować ich zmianę.

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania administracyjnego, składać skargi na uchwały jednostek samorządu terytorialnego lub decyzje urzędników, które nie spełniają wymagań legalności. Jego aktywność nie ogranicza się do reagowania na błędy – dzięki swoim uprawnieniom wpływa na jakość pracy administracji publicznej, obligując organ administracji do dostosowania się do obowiązujących przepisów. To prokurator stoi na straży interesu społecznego, sprawiając, że administracja działa sprawiedliwiej, przejrzysiej i bardziej efektywnie.

Prokurator, jako jeden z kluczowych organów systemu prawnego, odgrywa istotną rolę w ochronie praworządności i interesu publicznego. Jego działania wykraczają poza tradycyjnie pojmowaną funkcję ścigania przestępstw, obejmując także udział w sferze funkcjonowania administracji publicznej. Uprawnienia prokuratora umożliwiają mu inge-

rowanie w działania organów administracji publicznej w przypadkach naruszenia prawa lub zagrożenia interesu publicznego<sup>2</sup>. Działania te mogą prowadzić do wprowadzenia zmian w sferze wewnętrznej administracji publicznej, mających na celu eliminację nieprawidłowości i dostosowanie jej działalności do standardów państwa prawa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu aktywności prokuratora na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej. Omówiono mechanizmy prawne pozwalające prokuratorowi inicjować działania administracji, ingerować w ich przebieg oraz podejmować interwencje zmierzające do usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Szczególną uwagę poświęcono uprawnieniom wynikającym z przepisów k.p.a., p.p.s.a., pr. o prok., k.p.k. oraz reg.prok.

## **2. Uprawnienia prokuratora w postępowaniu administracyjnym**

### **2.1. Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem**

Zgodnie z art. 182 k.p.a. prokurator ma prawo żądać od właściwego organu administracji publicznej wszczęcia postępowania administracyjnego w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. To uprawnienie stanowi instrument nadzoru nad legalnością działań administracji publicznej, umożliwiając prokuratorowi inicjowanie procedur zmierzających do przywrócenia porządku prawnego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że interwencja ta ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa. Prokurator nie jest stroną postępowania administracyjnego w tradycyjnym rozumieniu, jednak jego udział ma na celu zapewnienie legalności działań administracji publicznej<sup>3</sup>.

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Autorzy

---

<sup>2</sup> A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 120-130.

<sup>3</sup> H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 277., R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 714.

podkreślają, że ocena istnienia stanu niezgodnego z prawem należy do prokuratora i nie podlega weryfikacji przez organ administracji publicznej, do którego skierowano żądanie wszczęcia postępowania<sup>4</sup>. Uprawnienie prokuratora do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego stanowi istotny instrument kontroli nad działalnością administracji publicznej. Umożliwia ono eliminację nieprawidłowości i zapewnienie przestrzegania prawa. Prokurator, działając w interesie publicznym, może inicjować postępowania w sprawach, które tego wymagają, przyznijając się tym samym do utrzymania praworządności<sup>5</sup>.

W praktyce oznacza to, że prokurator, dostrzegając stan niezgodny z prawem w działaniach administracji publicznej, może skutecznie wpłynąć na jej funkcjonowanie, inicjując odpowiednie postępowania zmierzające do usunięcia takich nieprawidłowości<sup>6</sup>.

Należy podkreślić, że uprawnienie prokuratora do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego jest niezależne od tego, czy decyzja administracyjna może być wydana z urzędu, czy tylko na wniosek strony. Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej, o ile stwierdzi istnienie stanu niezgodnego z prawem. Ocena tego stanu należy wyłącznie do prokuratora i nie podlega weryfikacji przez organ administracji publicznej<sup>7</sup>. W praktyce, po otrzymaniu żądania prokuratora, organ administracji publicznej jest zobowiązany do niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

W przypadku gdy postępowanie nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, organ podejmuje inne przewidziane prawem środki w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Prokurator,

---

<sup>4</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 260.

<sup>5</sup> W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 145.

<sup>6</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 389; wyr. WSA w Krakowie z 6.11.2012 r., II SA/Kr 1597/11, LEX nr 1240974.

<sup>7</sup> D. Wąsik, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, Przedsiębiorstwo i Prawo 2019, nr 5, s. 93-107.



jako uczestnik postępowania na prawach strony, ma uprawnienie do monitorowania przebiegu postępowania oraz do podejmowania działań mających na celu zapewnienie jego zgodności z obowiązującymi przepisami<sup>8</sup>.

## **2.2. Udział prokuratora w każdym stadium postępowania administracyjnego w celu zapewnienia zgodności z prawem**

Prokurator, jako strażnik praworządności, posiada uprawnienie do udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego, co ma na celu zapewnienie zgodności zarówno procedury, jak i ostatecznego rozstrzygnięcia z obowiązującym prawem. Zgodnie z art. 183 § 1 k.p.a. prokurator może wstąpić do toczącego się postępowania na każdym jego etapie, niezależnie od fazy, w jakiej się ono znajduje. W praktyce oznacza to, że prokurator po stwierdzeniu potrzeby ochrony praworządności może zgłosić swój udział w postępowaniu administracyjnym, stając się uczestnikiem na prawach strony. Uprawnienie to pozwala mu na podejmowanie czynności procesowych, takich jak przeglądanie akt sprawy, składanie wniosków dowodowych, uczestniczenie w rozprawach administracyjnych oraz wnoszenie środków zaskarżenia.

Należy podkreślić, że prokurator nie musi wykazywać interesu prawnego w sprawie, aby wziąć w niej udział; jego interwencja jest motywowana potrzebą ochrony praworządności i interesu publicznego. Organ administracji publicznej, do którego prokurator zgłasza swój udział, jest zobowiązany uwzględnić tę interwencję i umożliwić prokuratorowi realizację jego uprawnień procesowych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym pełni funkcję gwarancyjną, mającą na celu zapewnienie legalności działań administracji oraz ochronę praw obywateli. Dzięki możliwości wstąpienia do postępowania na każdym jego etapie, prokurator może skutecznie reagować na naruszenia prawa, przyczyniając się do utrzymania wysokich standardów praworządności w działaniach organów administracji publicznej<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> K. Sugier, *Prokurator jako podmiot uczestniczący na prawach strony w postępowaniu administracyjnym*, Studenckie Zeszyty Naukowe 2019, s. 138-140.

<sup>9</sup> W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa

Warto również zauważyć, że prokurator, uczestnicząc w postępowaniu administracyjnym, nie zastępuje stron ani nie reprezentuje ich interesów, lecz działa niezależnie, kierując się potrzebą ochrony porządku prawnego. Jego interwencja ma charakter obiektywny.

### **2.3. Wniesienie sprzeciwu od decyzji ostatecznej przez prokuratora w przypadkach przewidzianych przez prawo**

Zgodnie z art. 184 k.p.a. prokurator ma prawo wniesienia sprzeciwu jedynie w sytuacjach przewidzianych w przepisach, takich jak wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, jej uchylenie albo zmiana. Tak sformułowana regulacja ma na celu ograniczenie stosowania sprzeciwu do przypadków, które faktycznie wymagają interwencji z uwagi na poważne naruszenia prawa. W przypadku decyzji wydanych przez ministra, wyłączność na wniesienie sprzeciwu posiada Prokurator Generalny, co wskazuje na hierarchiczność oraz wagę tego środka prawnego w odniesieniu do decyzji na najwyższym szczeblu administracji<sup>10</sup>. Istotnym elementem regulacji jest wymóg uzyskania zgody strony, w sytuacji gdy podstawą sprzeciwu jest naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Sprzeciw prokuratora, jako instytucja prawa publicznego, realizuje dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze jest narzędziem korekcyjnym, umożliwiającym eliminację z obrotu prawnego wadliwych decyzji administracyjnych. Po drugie pełni funkcję prewencyjną, wzmacniając zaufanie do działalności administracji publicznej poprzez wskazanie, że decyzje sprzeczne z prawem mogą zostać skutecznie podważone<sup>11</sup>. Instytucja ta stanowi zatem nie tylko wyraz dążenia do doskonałości systemu prawnego, ale także narzędzie ochrony obywateli przed skutkami decyzji podejmowanych w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami.

W reg.prok. doprecyzowano zasady podejmowania przez prokuratora działań w sprawach administracyjnych. Wskazano, że pro-

---

2020, s. 145-150.

<sup>10</sup> Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 977.

<sup>11</sup> W, Chróścielewski, J, Tarno, P, Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 120.

kurator może interweniować w przypadkach naruszenia prawa przez organy administracji lub ich bezczynności, jednak z zastrzeżeniem, że strona postępowania powinna w pierwszej kolejności korzystać z przysługujących jej środków odwoławczych lub skargi do sądu administracyjnego.

### **3. Uprawnienia prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym**

#### **3.1. Udział prokuratora w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podmiotu na prawach strony**

Uprawnienie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 p.p.s.a., przyznaje prokuratorowi oraz RPO kompetencję do podejmowania działań procesowych w postępowaniach sądowoadministracyjnych. Instytucja ta ma charakter normatywny i służy realizacji fundamentalnych zasad porządku prawnego, w tym ochrony praworządności oraz praw człowieka i obywatela.

Wskazane podmioty mogą, niezależnie od pozycji procesowej innych uczestników postępowania, wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie, a także skargę o wznowienie postępowania. Przepisy nie ograniczają tej możliwości wyłącznie do sytuacji, w których podmioty te występują na rzecz konkretnej strony, lecz pozwalają im działać w interesie publicznym, kierując się własną oceną konieczności interwencji w sprawie. Przepis art. 8 ust. 1 p.p.s.a. ustanawia dla tych organów autonomię proceduralną, której realizacja nie jest uzależniona od inicjatywy procesowej innych uczestników postępowania.

Należy zauważyć, że działania prokuratora i RPO w ramach art. 8 ust. 1 p.p.s.a. nie są ograniczone do postępowań o szczególnej wadze prawnej, lecz mogą obejmować wszelkie sprawy, które w ich ocenie mają istotne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego lub praw obywatelskich. Dzięki temu regulacja ta wpisuje się w ogólny model państwa prawa, zapewniając odpowiednie narzędzia do przeciwdziałania potencjalnym naruszeniom<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> M. Wierzbowski, R. Hauser, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 84-85.

Art. 3 § 2 p.p.s.a. określa przedmiotowy zakres kontroli sądów administracyjnych. Prokurator może zaskarżać decyzje administracyjne (pkt 1), postanowienia w postępowaniu administracyjnym (pkt 2) oraz akty prawa miejscowego (pkt 5). Szczególnie istotna jest możliwość zaskarżania aktów i czynności, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a które nie mieszczą się w kategoriach stricte indywidualnych (pkt 6). W ten sposób prokurator, działając na podstawie art. 53 § 3 p.p.s.a., staje się gwarantem ochrony praworządności w przypadku aktów normatywnych i czynności, które potencjalnie mogą naruszać interes społeczny.

Art. 53 § 3 p.p.s.a. wprowadza szczególną regulację dotyczącą terminów, w których prokurator może wnieść skargę na akty i czynności objęte kognicją sądów administracyjnych. W przypadku aktów indywidualnych, takich jak decyzje administracyjne i postanowienia, termin na wniesienie skargi przez prokuratora wynosi sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie (§ 3 zdanie pierwsze). W odniesieniu do aktów generalnych, takich jak uchwały organów samorządu terytorialnego, przepisy prawa miejscowego czy inne akty normatywne z zakresu administracji publicznej, termin ten jest liczony od dnia wejścia w życie aktu (§ 3 zdanie drugie). Dodatkowo, w przypadku aktów, wobec których przepisy nie przewidują środków zaskarżenia, a które zostały wskazane w art. 53 § 2a p.p.s.a. prokurator, podobnie jak inni uprawnieni, może wnieść skargę w każdym czasie.

### **3.2. Wpływ skarg, inicjowanych przez prokuratora, na funkcjonowanie organów administracji publicznej.**

Prokurator, jako strażnik praworządności, podejmuje działania nie tylko w interesie jednostek, ale przede wszystkim w celu ochrony interesu publicznego oraz zapewnienia zgodności działań administracji z porządkiem prawnym. Jego szczególna pozycja wynika z faktu, iż uprawnienia skargowe czerpie z zasady ochrony praworządności, a nie – jak w przypadku obywatela – z naruszenia konkretnego prawa podmiotowego. Zaskarżenie aktu administracyjnego przez prokuratora może obejmować zarówno akty normatywne, jak i akty o charakterze indywidualnym. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. prokurator ma możliwość

kwestionowania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze wewnętrznym. NSA w swoim orzecznictwie<sup>13</sup> podkreślił, że zaskarżeniu mogą podlegać akty podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Pojęcie aktów organów samorządu i ich związków z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., obejmuje szerokie spektrum działań samorządu terytorialnego, niezależnie od ich formy prawnej, pod warunkiem że w sposób istotny wpływają na sferę publiczną<sup>14</sup>.

Przedmiotem skargi prokuratora mogą być regulacje w charakterze swym obejmujące także sferę wewnętrzną administracji w omawianym przypadku – samorządowej – takie jak statuty, regulaminy czy zarządzenia. Prokurator ma możliwość kwestionowania tych aktów, gdy uzna, że ich postanowienia naruszają przepisy prawa, niezależnie od tego, czy wpływają na sytuację prawną konkretnego obywatela, czy też dotyczą wyłącznie sfery wewnętrznej, funkcjonowania administracji publicznej<sup>15</sup>. Przykładem może być regulamin urzędu gminy lub innej jednostki organizacyjnej, który narusza przepisy prawa pracy, np. poprzez niezgodne z prawem pracy regulacje dotyczące czasu pracy pracowników samorządowych czy też, o czym niżej, nieprawidłowego przekształcenia organizacyjnego jednostki gminy. W takich przypadkach prokurator, realizując swoje ustawowe zadania, może poprześć na skierowaniu wniosku do organu o zmianę aktu wewnętrznego, a dopiero jeśli organ wniosku nie uwzględni, wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Działalność prokuratora w zakresie kontroli sfery wewnętrznej administracji publicznej wyróżnia się szczególnym charakterem<sup>16</sup>. O ile obywatel wnoszący skargę do sądu administracyjnego musi wykazać naruszenie swojego interesu prawnego lub obowiązku, o tyle prokura-

---

<sup>13</sup> Zob. post. NSA z 15.04.2010 r., I OSK 533/10, LEX nr 785802.

<sup>14</sup> B. Dolnicki, *Pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2021 r.*, III OSK 3353/21, OSP 2022, nr 7-8, poz. 69.

<sup>15</sup> M. Szubiakowski, M. Niezgódka-Medek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021, s. 559.

<sup>16</sup> L. Zacharko, B. Dolnicki, *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 176.

tor, działając na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., jest uprawniony do inicjowania skargi wyłącznie w celu ochrony zgodności działania administracji publicznej z przepisami prawa (ochrona praworządności). Takie podejście pozwala mu skutecznie interweniować również w przypadku naruszeń mających wpływ na funkcjonowanie struktur administracji, które pozostają poza bezpośrednim zasięgiem indywidualnych środków ochrony prawnej.

W sytuacjach dotyczących aktów wewnętrznych, np. regulaminów, prokurator może również podjąć działania na drodze nadzorczej. Ma on prawo zwrócić się do wojewody o wydanie rozstrzygnięcia w trybie nadzorczym, jeżeli akt ten narusza przepisy prawa. W ten sposób prokurator nie tylko działa w interesie publicznym, ale także wspiera właściwy organ nadzoru w wykonywaniu jego ustawowych obowiązków.

Skutkiem działań prokuratora jest nie tylko eliminowanie z obrotu prawnego aktów niezgodnych z przepisami, lecz także kształtowanie praktyki funkcjonowania organów administracji publicznej<sup>17</sup>. Wyeliminowanie aktu normatywnego, który narusza przepisy prawa, prowadzi często do konieczności zmiany podejścia organu w kolejnych sprawach tego samego rodzaju. Przykładowo, uchylene przez sąd administracyjny regulaminu urzędu gminy, który przewidywał niezgodne z prawem postanowienia dotyczące organizacji pracy, wymusza na organie dostosowanie swoich działań do obowiązujących norm prawnych, co zapobiega dalszym naruszeniom.

## **4. Uprawnienia prokuratora w innych aktach prawnych**

### **4.1. Obowiązki prokuratora w zakresie ochrony praworządności i interesu publicznego**

Praworządność, definiowana jako zasada nadrzędności prawa i jego jednolitego stosowania w porządku prawnym, jest podstawowym aksjomatem, na którym opiera się funkcjonowanie prokuratury<sup>18</sup>. Zgodnie

---

<sup>17</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 64.

<sup>18</sup> Zob. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*,

z art. 2 pr. o prok. prokurator stoi na straży praworządności, co oznacza, iż jego działania nie mogą być redukowane wyłącznie do wąsko rozumianego ścigania przestępstw. Misja prokuratora zakłada bowiem aktywne uczestnictwo w kreowaniu i ochronie porządku prawnego, opartego na zasadach równości wobec prawa, uczciwości procesowej i sprawiedliwości proceduralnej.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 pr. o prok. rozwija ten postulat, wskazując, że strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw należą do podstawowych zadań prokuratury. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, iż pojęcie „strzeżenie praworządności” nie jest jedynie deklaratywne, lecz ma charakter konkretny normatywnie<sup>19</sup>, a więc wiąże się z konkretnymi obowiązkami, w tym z koniecznością podejmowania działań zmierzających do eliminacji wszelkich naruszeń prawa, niezależnie od tego, czy mają one charakter przestępczy, administracyjny, czy cywilnoprawny.

Prokurator, jako instytucjonalny gwarant praworządności, nie tylko egzekwuje prawo karne, lecz także odgrywa istotną rolę w monitorowaniu przestrzegania norm prawnych przez inne organy administracji publicznej. Jego funkcja nie ogranicza się zatem do reaktywnego ścigania naruszeń prawa, ale obejmuje także działania prewencyjne i kontrolne, które mają zapewnić sprawność i legalność funkcjonowania całego aparatu państwowego. Ta funkcja, którą można określić mianem promotora i strażnika ładu instytucjonalnego<sup>20</sup>, wymaga od prokuratora nieustannego monitorowania działalności organów administracji publicznej oraz reagowania na wszelkie przejawy dysfunkcji lub nadużyć.

Art. 9 pr. o prok. podkreśla, że prokurator, czuwając nad ściganiem przestępstw, ma na względzie ochronę interesu publicznego. W tym kontekście interes publiczny jawi się jako kluczowa kategoria prawna, która w praktyce stanowi zarówno kryterium oceny działania prokuratury, jak i ograniczenie jego uprawnień. Działanie „w interesie publicznym” implikuje, iż decyzje podejmowane przez prokuratora mu-

---

Warszawa 2019, s. 303.

<sup>19</sup> S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 97.

<sup>20</sup> L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce (1918-2014)*, Warszawa 2015, s. 220.



szą uwzględniać nie tylko literalne brzmienie przepisów, ale także ich cel i funkcję w systemie prawnym, co wymaga od prokuratora szczególnej wrażliwości na kwestie aksjologiczne<sup>21</sup>.

Czuwanie nad praworządnością w administracji publicznej znajduje swoje uzasadnienie w konstytucyjnym założeniu, że każde działanie organów państwowych musi znajdować oparcie w przepisach prawa. Prokurator, realizując swoje zadania publiczne, w tym ściganie przestępstw i przeciwdziałanie naruszeniom prawa, wchodzi w zakres działania podmiotów wykonujących funkcje publiczne<sup>22</sup>. Jednak jego pozycja, wynikająca z ustawowych uprawnień i obowiązków, nadaje mu szczególną odpowiedzialność za monitorowanie, aby działalność innych podmiotów administracji publicznej była zgodna z zasadami państwa prawa.

Prokurator, jako kreator i strażnik praworządności instytucjonalnej, działa na rzecz harmonizacji funkcjonowania aparatu państwowego z wymogami prawa. W tym kontekście należy wskazać, że jego rola obejmuje także ochronę przed dysfunkcjami administracji, które mogłyby prowadzić do naruszeń praw obywateli lub interesu publicznego. Zatem jego zadania wykraczają poza formalne egzekwowanie prawa, obejmując aktywną troskę o sprawność<sup>23</sup>, przejrzystość i rzetelność działań instytucji państwowych.

---

<sup>21</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 93.

<sup>22</sup> W. Piątek, J. Tarno, G. Łaszczyca, A. Matan, *System Prawa Administracyjnego Procesowego. t. 2. cz. 2, Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 114.

<sup>23</sup> Sprawność w administracji publicznej stanowi jedną z kluczowych kategorii teoretycznych i praktycznych w naukach o administracji, będąc zarówno wartością aksjologiczną, jak i kryterium oceny działania organów administracji. Pojęcie to odnosi się do zdolności aparatu administrującego do skutecznego, efektywnego i zgodnego z prawem realizowania zadań publicznych, które są powierzone przez ustawodawcę w ramach przyjętego modelu państwa prawa. Sprawność administracji należy rozpatrywać w perspektywie jej funkcjonalności, czyli zdolności do osiągania założonych celów publicznych w sposób optymalny, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad praworządności, gospodarności, rzetelności i proporcjonalności. W literaturze naukowej podkreśla się, że sprawność administracji nie może być utożsamiana wyłącznie z wydajnością techniczną lub szybkością realizacji zadań – musi ona pozostać w harmonii z przestrzeganiem norm prawnych i standardów etycznych, które legitymizują działania administracji, stąd kryterium to powinno być brane pod uwagę przez prokuratora wykonującego zadania w ramach spraw pozakarnych.

W literaturze prawniczej uznaje się, że funkcja prokuratora w tym zakresie polega na byciu swoistym „kustoszem porządku prawnego”. Jego zadaniem jest nie tylko korekta działań administracji publicznej w przypadku stwierdzonych naruszeń, ale także budowanie systemowej kultury prawnej, w której przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej staje się standardem, a nie wyjątkiem. W tym sensie prokurator pełni rolę nie tylko egzekutora, ale także edukatora i organizatora ładu prawnego, dążąc do doskonalenia funkcjonowania państwa poprzez eliminację naruszeń oraz promocję praworządności.

Działania prokuratora, ukierunkowane na nadzór nad zgodnością z prawem funkcjonowania administracji publicznej, muszą być prowadzone w sposób obiektywny, niezależny i profesjonalny. W literaturze podkreśla się, że jego funkcja „strażnika administracyjnego legalizmu” wymaga wysokiego poziomu etycznego i zawodowego, gdyż to właśnie na jego barkach spoczywa obowiązek ochrony obywateli przed arbitralnością władzy publicznej<sup>24</sup>. Prokurator, będąc integralnym elementem porządku publicznego, jest jednocześnie jednym z najważniejszych narzędzi w rękach państwa prawa, które dąży do zapewnienia harmonii między wolnością obywateli a efektywnością działania administracji publicznej.

W efekcie prokurator staje się nie tylko instytucjonalnym obrońcą norm prawnych, ale również architektem ładu publicznego, odpowiedzialnym za budowanie i utrzymanie państwa prawa, którego fundamentem jest przejrzysta, legalna i efektywna działalność aparatu państwowego.

#### **4.2. Możliwość kierowania przez prokuratora wystąpień do organów administracji publicznej w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi**

Art. 19 k.p.k., ustanawiający możliwość kierowania przez prokuratora zawiadomień do organów administracji publicznej w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi, stanowi jeden z przykładów interakcji między organami ścigania a sferą administracji publicznej. Wspo-

---

<sup>24</sup> Zob. P. Turek, *Prawo o prokuraturze*, Warszawa 2023, LEX/el., komentarz do art. 4.

mniany mechanizm prawny pełni funkcję wieloaspektową – z jednej strony umożliwia reakcję na dostrzeżone nieprawidłowości w działaniu instytucji państwowych, samorządowych i społecznych, a z drugiej wpisuje się w szerszą misję ochrony praworządności<sup>25</sup>.

Możliwość zawiadomienia odpowiedniego organu nadzoru lub kontroli o poważnych uchybieniach, które sprzyjały popełnieniu przestępstwa lub stanowią innego rodzaju naruszenie prawa, wyrasta z fundamentalnej idei, że administracja publiczna, będąca istotnym elementem struktury państwowej, powinna działać zgodnie z zasadami legalizmu, efektywności i rzetelności. Wykorzystanie tego mechanizmu przez prokuratora wyraża dążenie do osiągnięcia dwóch podstawowych celów: reakcji na zaistniałe uchybienia oraz prewencji wobec przyszłych naruszeń. Owa prewencja realizowana jest poprzez możliwość żądania wyjaśnień od organów nadzorczych oraz informacji o podjętych środkach zaradczych. Taka konstrukcja prawna nie tylko wzmacnia skuteczność działań prokuratorskich, ale również zmusza organy administracji do refleksji nad własnym funkcjonowaniem i do wdrażania rozwiązań, które eliminują przyczyny dostrzeżonych nieprawidłowości.

W literaturze wskazuje się, że instrumenty przewidziane w art. 19 k.p.k. odzwierciedlają potrzebę synergii między różnymi segmentami władzy publicznej. Prokurator staje się w tym przypadku także uczestnikiem procesu nadzorczego, którego celem jest zapewnienie sprawności i legalności działania instytucji publicznych. Tak rozumiana współpraca ma charakter systemowy i strategiczny, ponieważ jej skutkiem jest nie tylko rozwiązanie konkretnych problemów, ale również podnoszenie jakości funkcjonowania administracji jako całości<sup>26</sup>. Warto podkreślić, że władcze uprawnienia prokuratora w tym zakresie, choć zakorzenione w potrzebie zapewnienia praworządności, muszą być realizowane z pełnym poszanowaniem autonomii administracji publicznej. Prokurator nie jest bowiem organem nadrzędnym wobec ad-

---

<sup>25</sup> J. Matras, H. Paluszkiwicz, K. Dudka, M. Janicz, B. Skowron, C. Kulesza, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 80-81.

<sup>26</sup> J. Karaźniewicz, *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym*, Toruń 2015, s. 72-73.

ministracji, ale raczej jej partnerem w realizacji wspólnych celów, które sprowadzają się do ochrony interesu publicznego. Stąd też zawiadomienia o uchybieniach, przewidziane w art. 19 k.p.k., powinny być formułowane w sposób rzeczowy, precyzyjny i adekwatny do zaistniałych okoliczności, aby mogły przyczynić się do skutecznej eliminacji wykrytych nieprawidłowości<sup>27</sup>.

Realizacja tego rodzaju kompetencji wymaga od prokuratora wysokich kwalifikacji merytorycznych oraz zdolności analitycznych. Musi on bowiem nie tylko zidentyfikować uchybienia, ale również zrozumieć ich źródła i mechanizmy, które do nich doprowadziły, oraz wskazać możliwe rozwiązania naprawcze<sup>28</sup>.

Możliwość kierowania zawiadomień do organów administracji publicznej, jaką przewiduje art. 19 k.p.k, wpisuje się w ideę dialogu międzyinstytucjonalnego w państwie prawa. Jest to dialog wymagający wzajemnego zaufania, szacunku dla ról przypisanych poszczególnym organom oraz wspólnego dążenia do realizacji zasady legalizmu. Prokurator, jako strażnik tej zasady, działa w tym kontekście nie tylko w interesie wymiaru sprawiedliwości, ale także na rzecz poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej i ochrony interesu obywateli. Tak zdefiniowana rola prokuratora w systemie prawnym stanowi wyraz jego szczególnej odpowiedzialności za integralność i sprawność aparatu państwowego, która pozostaje fundamentem każdego demokratycznego państwa prawa.

#### **4.3. Zasady współpracy prokuratora z organami administracji publicznej**

Współdziałanie prokuratora z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi reguluje § 378, reg.prok. Jest to istotny instrument w procesie przeciwdziałania naruszeniom prawa. Ustanowione w nim uprawnienia prokuratora odzwierciedlają jego rolę jako koordynatora rozwiązań mających na celu minimalizowanie ryzyka wystąpienia przestępstw oraz innych naruszeń norm prawnych. Zawarte w tym przepisie normy akcentują aktywny charakter działalności

---

<sup>27</sup> R.A. Stefański (red.) *System Prawa Karnego Procesowego. t. 10. Postępowanie przygotowawcze*, Warszawa 2016, s. 550.

<sup>28</sup> R. Walczak, *Polityka, sądy, prokuratura*, 1990, s. 164.

prokuratora, który nie ogranicza się jedynie do działań reaktywnych, ale obejmuje także inicjatywy prewencyjne i doradcze.

Jednym z kluczowych elementów tego przepisu jest możliwość składania przez prokuratora informacji o stanie zagrożenia przestępczością oraz istnieniu warunków sprzyjających naruszeniom prawa, skierowanych do organów samorządowych. Prokurator, korzystając z wiedzy zgromadzonej w toku swojej działalności, może wskazywać na obszary wymagające szczególnej uwagi władz lokalnych, a także formułować wnioski o wydanie przepisów porządkowych w celu wyeliminowania zidentyfikowanych zagrożeń. Ta kompetencja prokuratora, uregulowana w powiązaniu z ustawą o samorządzie gminnym<sup>29</sup> i ustawą o samorządzie powiatowym<sup>30</sup>, jest wyrazem jego roli jako strażnika ładu lokalnego, który współpracuje z organami terytorialnymi w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

Współdziałanie prokuratora z komisjami bezpieczeństwa i porządku, jak przewiduje § 378 pkt 2 reg.prok., jest kolejnym przejawem jego zaangażowania w tworzenie spójnego i efektywnego systemu przeciwdziałania przestępczości na szczeblu lokalnym. Komisje te, działające na podstawie art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym, stanowią platformę wymiany informacji oraz podejmowania wspólnych inicjatyw, w których prokurator odgrywa kluczową rolę jako podmiot wnoszący wiedzę prawną i procesową.

Prokurator ma również uprawnienie do kierowania z własnej inicjatywy informacji o stanie zagrożenia przestępczością i naruszeniami prawa do organów państwowych oraz organizacji społecznych, co podkreśla jego samodzielność i aktywność w kształtowaniu polityki prewencyjnej. Informacje te mogą być uzupełnione odpowiednimi wnioskami, które wskazują na konieczne zmiany regulacji prawnych lub potrzebę organizacji działań prewencyjnych. W ten sposób prokurator nie tylko identyfikuje zagrożenia, ale także proponuje rozwiązania, które mają na celu ich eliminację, co czyni go swoistym inicjatorem prewencyjnej transformacji instytucjonalnej.

---

<sup>29</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.).

Najbardziej szerokie znaczenie ma § 378 pkt 4 reg.prok., który otwiera przed prokuratorem możliwość podejmowania innych działań zmierzających do tworzenia prawnych i organizacyjnych warunków przeciwdziałania naruszeniom prawa. Klauzula ta pozwala na elastyczne dostosowanie działań prokuratora do specyficznych potrzeb i zagrożeń w danym obszarze, co zwiększa jego skuteczność jako podmiotu odpowiedzialnego za ochronę praworządności. Tego rodzaju szerokie uprawnienia wymagają jednak od prokuratora szczególnej rozwagi i umiejętności analizy sytuacji społeczno-prawnej, aby jego działania były proporcjonalne i adekwatne do realnych potrzeb<sup>31</sup>.

Prokurator, realizując kompetencje wynikające z § 378 reg. prok., nie tylko reaguje na zaistniałe naruszenia prawa, ale także aktywnie uczestniczy w kształtowaniu przestrzeni publicznej jako bezpiecznej i zgodnej z zasadami legalizmu. Jego rola w tym kontekście ma charakter nie tylko kontrolny, ale także konstruktywny, co czyni go jednym z filarów systemu zapobiegania przestępczości oraz ochrony interesu publicznego. Działając na styku różnych sfer władzy i organizacji społecznych, prokurator pełni funkcję koordynatora działań prewencyjnych, integrując różnorodne środki prawne, organizacyjne i społeczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W ten sposób uprawnienia przewidziane w § 378 reg.prok. nie tylko wzmacniają rolę prokuratora w systemie wymiaru sprawiedliwości, ale również podkreślają jego zaangażowanie w budowanie sprawnego i praworządnego aparatu administracyjnego, zdolnego do skutecznej ochrony społeczeństwa przed wszelkimi zagrożeniami prawnymi i społecznymi.

Ważne ramy prawne, które precyzują działania prokuratora w zakresie zapobiegania naruszeniom prawa i podejmowania działań prewencyjnych, zarówno w toku postępowania przygotowawczego, jak i w sytuacjach, gdy sprawa nie została skierowana na drogę sądową wyznaczają § 376-377 reg.prok. Normy te podkreślają szeroką rolę prokuratora jako strażnika praworządności, który działając w interesie

---

<sup>31</sup> P. Dremlowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 867-869.

publicznym inicjuje i koordynuje działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym i prawnym.

§ 376 reg.prok. przyznaje prokuratorowi możliwość stosowania środków zapobiegawczych niezależnie od stopnia zaawansowania postępowania przygotowawczego. W praktyce oznacza to, że prokurator, ustalając okoliczności wskazujące na konieczność interwencji, nie musi czekać na zakończenie postępowania ani uzależniać swoich działań od jego ostatecznych wyników. Ta norma wprowadza element dynamiki i elastyczności do działań prokuratora, umożliwiając szybką reakcję na sytuacje wymagające pilnej interwencji.

Z kolei § 377 reg.prok., w powiązaniu z art. 18 § 2 k.p.k., reguluje sytuacje, w których prokurator, mimo odmowy wszczęcia śledztwa albo umorzenia postępowania, kieruje sprawę do odpowiednich organów w celu podjęcia działań przewidzianych prawem. Wskazanie w przepisie konkretnych obszarów, takich jak ochrona zdrowia, środowiska, zwierząt czy danych osobowych, akcentuje różnorodność i szerokość kompetencji prokuratora w przeciwdziałaniu naruszeniom prawa. Każda z tych kategorii odnosi się do wartości kluczowych dla społeczeństwa i państwa, co podkreśla istotność działań prewencyjnych prowadzonych przez prokuraturę.

W kontekście ochrony zdrowia i życia ludzi (§ 377 pkt 1 reg. prok.), prokurator może inicjować działania w sytuacjach, które stwarzają zagrożenie dla podstawowych praw człowieka. Tego rodzaju działania mogą obejmować m.in. reagowanie na naruszenia przepisów bezpieczeństwa w zakładach pracy (§ 377 pkt 2 reg.prok.), interwencje w sytuacjach związanych z zagrożeniami epidemiologicznymi czy też inicjowanie działań w przypadku nieprawidłowości w systemie opieki zdrowotnej. Natomiast § 377 pkt 3 reg.prok. (ochrona środowiska naturalnego) oraz § 377 pkt 4 reg.prok. (ochrona zwierząt) wskazują na rosnącą rolę prokuratury w obszarze ochrony praw o charakterze ekologicznym i etycznym. Z kolei znaczenie ochrony danych osobowych (§ 377 pkt 5 reg.prok.) oraz dziedzictwa narodowego (§ 377 pkt 6 reg. prok.) jest szczególnie istotne w kontekście współczesnych wyzwań, takich jak postępująca cyfryzacja czy zagrożenia dla dóbr kultury. Prokurator, przekazując sprawy właściwym organom, może wspierać ich



działania w zakresie zabezpieczania danych i przeciwdziałania ich nieuprawnionemu wykorzystaniu, a także ochrony zabytków i dóbr kultury narodowej przed degradacją czy zniszczeniem. W końcu działania w obszarze ochrony praw konsumentów (§ 377 pkt 7 reg.prok.) oraz przeciwdziałania demoralizacji nieletnich i przemocy w rodzinie (§ 377 pkt 10 reg.prok.) podkreślają społeczną funkcję prokuratora, który stoi na straży interesów najsłabszych grup społecznych. Interwencje w tych obszarach mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i godności jednostki w relacjach zarówno z instytucjami, jak i z innymi osobami.

Całość regulacji zawartej w § 376 i § 377 reg.prok. akcentuje wielowymiarową rolę prokuratora jako podmiotu. Tego rodzaju kompetencje stanowią o istocie współczesnej prokuratury, której działania wykraczają poza wąsko pojmowaną procedurę karną, obejmując także kształtowanie porządku prawnego oraz prewencję naruszeń prawa w jego różnorodnych wymiarach.

## **5. Wpływ działań prokuratora na organizację i funkcjonowanie administracji publicznej**

Prokurator, jako podmiot zabiegający o integralność porządku prawnego, posiada ustawową legitymację do kwestionowania w postępowaniach sądownoadministracyjnych aktów, które – w jego ocenie – pozostają w kolizji z obowiązującymi normami prawa. Tego rodzaju aktywność, będąca wyrazem kompetencji przyznanych prokuraturze na gruncie ustawodawstwa regulującego jej działalność, obejmuje zarówno działania wymierzone w uchwały rad gminnych, statuty jednostek samorządowych, regulaminy organizacyjne urzędów, jak i decyzje administracyjne<sup>32</sup> kształtujące sytuację prawną jednostek.

---

<sup>32</sup> Decyzje administracyjne, choć niewątpliwie należą do kategorii aktów zewnętrznych, skierowanych do konkretnych adresatów w celu ukształtowania ich sytuacji prawnej, nie pozostają bez wpływu na sferę wewnętrznego funkcjonowania administracji. Przygotowanie decyzji wymaga bowiem zaangażowania aparatu administracji, zastosowania określonych procedur oraz wykorzystania ustalonych metod pracy. W konsekwencji, interwencja prokuratorska prowadząca do zmiany albo uchYLENIA takiej decyzji nieuchronnie oddziałuje na wewnętrzne procesy organizacyjne urzędu, wymuszając dostosowanie metodyki działania, a niejednokrotnie także korektę

Dla potrzeb niniejszego opracowania dokonano analizy dwóch przykładowych orzeczeń sądów administracyjnych, w których prokuratorzy – pełniąc rolę strażników praworządności – wnosili skargi na różnorodne akty wydawane przez organy administracji publicznej, zarówno w postaci aktów normatywnych, jak i decyzji administracyjnych, pochodzących z różnorodnych szczebli i struktur tejże administracji.

### **5.1. Przykłady zmian organizacyjnych i proceduralnych w administracji publicznej wynikających z działań prokuratora**

Biorąc pod ocenę orzeczenie WSA w Łodzi z 20.11.2024 r., III SA/Łd 363/24, należy wskazać, że Prokurator Rejonowy w Sieradzu domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Wieluniu z 20.12.2017 r., nr XXXVII/228/17, w sprawie nadania statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej. Skarga opierała się na zarzutach dotyczących zarówno powielania przepisów ustawowych, jak i przekroczenia delegacji ustawowej, a także niewłaściwego ukształtowania norm dotyczących organizacji wewnętrznej zakładu oraz jego relacji z podmiotem tworzącym.

Sąd, uwzględniając część zarzutów prokuratora, stwierdził nieważność przepisów statutu w zakresie, w jakim naruszały one zasady praworządności i przekraczały granice określone przez delegację ustawową. W szczególności uznał, że przepisy dotyczące możliwości swobodnego odwoływania członków Rady Społecznej przed upływem kadencji (§ 14 ust. 4 pkt 5 statutu) oraz procedur odwoławczych od uchwał Rady Społecznej (§ 17 statutu) w sposób istotny naruszały u.d.l.

Z perspektywy organizacyjnej wyrok wymusza na Radzie Powiatu w Wieluniu oraz innych organach powiatu konieczność przemyślenia nowego statutu, zgodnego z wytycznymi sądu. Ponadto orzeczenie skłania organy samorządu powiatowego do wprowadzenia dodatkowych mechanizmów weryfikacji wewnętrznej, co ma na celu zwiększenie zgodności tworzonych aktów z obowiązującymi normami prawnymi.

---

praktyk stosowanych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Zob. E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 19.

Kolejnym przykładem aktywności prokuratora, wpisującym się w istotną rolę nadzorczą nad przestrzeganiem porządku prawnego w sferze administracji publicznej, jest wyrok WSA w Kielcach z 14.11.2024 r., II SA/Ke 404/24. Sprawa dotyczyła organizacji i funkcjonowania instytucji kultury, a konkretnie uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie, która przekształcała dotychczasową Miejską i Gminną Bibliotekę Publiczną w samorządową instytucję kultury, nadając jej statut oraz określając szczegółowe ramy organizacyjne i nadzorcze.

Prokurator, dostrzegając istotne uchybienia prawne w konstrukcji przyjętej uchwały, podjął działania zmierzające do przeanalizowania zgodności aktu z obowiązującymi przepisami. W wyniku szczegółowej analizy ustawy o bibliotekach<sup>33</sup>, ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>34</sup> oraz ustawy o samorządzie gminnym, skarżący wskazał na brak podstawy prawnej dla dokonania przekształcenia biblioteki w instytucję kultury w drodze uchwały o reorganizacji. Podkreślił również, że nadzór nad biblioteką został powierzony burmistrzowi Jędrzejowa w sposób, który pozostawał w sprzeczności z przepisami *lex specialis*, określającymi merytoryczny nadzór wojewódzkiej biblioteki publicznej nad działalnością gminnych bibliotek publicznych.

Sąd, przychyliając się do zarzutów prokuratora, stwierdził nieważność uchwały w całości, uznając, że doszło do istotnego naruszenia prawa, które uniemożliwiało utrzymanie jej w obrocie prawnym. W orzeczeniu podkreślono, że przekształcenie jednostki organizacyjnej, jaką jest biblioteka publiczna, w instytucję kultury wymaga nie tylko wyraźnej delegacji ustawowej, ale również zastosowania aktów założycielskich przewidzianych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W tym przypadku powołanie się na ogólne przepisy kompetencyjne ustawy o samorządzie gminnym było niewystarczające, a przyjęte rozwiązania naruszały fundamentalną zasadę legalizmu. Aktywność prokuratora przyczyniła się więc do usunięcia z obrotu prawnego aktu naruszającego porządek prawny, wywarła wpływ na organizację i funkcjonowanie gminy. Orzeczenie to, pozostając wyrazem

<sup>33</sup> Ustawa z 27.06.1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2393).

<sup>34</sup> Ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 87).

sądowej kontroli legalności działań organów samorządowych, podkreśla rolę prokuratora jako strażnika praworządności, którego interwencje mają charakter korekcyjny, ale również edukacyjny, przypominając administracji publicznej o konieczności ścisłego przestrzegania zasad legalizmu i o ograniczeniach wynikających z obowiązującego systemu prawa. Wieloletnie funkcjonowanie uchwały Rady Miejskiej w Jędrzejowie z 2006 r., która dokonała przekształcenia biblioteki publicznej w instytucję kultury, stanowiło przykład działania organu samorządowego, które – mimo istotnych uchybień prawnych – pozostawało niezakwestionowane aż do interwencji prokuratora. Dopiero postępowanie przed sądem administracyjnym ujawniło fundamentalne naruszenia zasad legalizmu, wymuszając przywrócenie zgodności z porządkiem prawnym. Wyrok WSA z 2024 r. unaoczniał konieczność przestrzegania przepisów regulujących organizację bibliotek oraz instytucji kultury.

W przedmiotowej sprawie, wbrew wymaganiom ustawowym, zamiast zastosować procedurę tworzenia nowej instytucji kultury poprzez wydanie aktu założycielskiego i nadanie statutu, gmina posłużyła się uchwałą reorganizacyjną. Podstawą prawną dla uchwały miał być art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, odnoszący się do reorganizacji jednostek organizacyjnych gminy. Jednakże norma ta, nie stanowiąc samodzielnej kompetencji do zmian organizacyjnych w istniejących jednostkach, nie może być podstawą dla utworzenia nowej instytucji kultury, która wymaga szczegółowego uregulowania w akcie założycielskim, zgodnie z przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawy o bibliotekach.

Interwencja prokuratora nie tylko ujawniła wadliwość uchwały z 2006 r., ale także zainicjowała proces zmian w sferze wewnętrznej administracji publicznej. Tym samym prokurator wpłynął na konieczność podniesienia standardów funkcjonowania administracji samorządowej, zarówno w zakresie organizacji, jak i metodologii stanowienia prawa.

Aktywność prokuratora w zakresie weryfikacji legalności aktów podejmowanych przez organy administracji publicznej oczywiście nie ogranicza się do omówionych powyżej czysto przykładowo przypadków. Jednak ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe

przytoczenie i omówienie innych przypadków. Niemniej należy mieć świadomość, że katalog interwencji prokuratorskich w tej dziedzinie jest niezwykle szeroki i odnosi się zarówno do aktów organów stanowiących samorządu, jak i decyzji administracyjnych różnych organów.

## **5.2. Ocena roli prokuratora jako czynnika motywującego do przestrzegania prawa i podnoszenia standardów działania administracji publicznej**

Analiza przytoczonych powyżej orzeczeń sądowych pozwala uchwycić wielopłaszczyznowe skutki interwencji prokuratora, które wykraczają daleko poza sam aspekt kontroli legalności. Z jednej strony orzeczenia sądów administracyjnych, które przychylają się do skarg prokuratorskich, wyznaczają standardy interpretacyjne i proceduralne, wzmacniając rygoryzm w przestrzeganiu przez administrację publiczną norm prawa. Z drugiej zaś strony każde takie rozstrzygnięcie niesie ze sobą istotny komponent dydaktyczny, stając się swoistą lekcją prawniczej precyzji dla organów administracji, zarówno lokalnych, jak i centralnych.

Nie sposób nie dostrzec, iż interwencje te spełniają również istotną funkcję prewencyjną, przyczyniając się do eliminacji w administracji praktyk, które mogłyby prowadzić do arbitralności lub przekroczenia granic kompetencyjnych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają sprawy dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwał w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, statutów gminnych, a także regulaminów organizacyjnych urzędów, które to akty niejednokrotnie okazują się polem nadużyć lub błędów legislacyjnych.

Działania prokuratury w zakresie zaskarżania tych aktów należy również rozpatrywać w szerszym kontekście, ochrony praw i wolności jednostek. Prokuratorzy, występując w imieniu interesu publicznego, działają nie tylko jako obrońcy abstrakcyjnej idei praworządności, ale także jako rzecznicy konkretnych osób, które w pojedynkę nie byłyby w stanie sprostać wyzwaniom prawnym, jakie niosą ze sobą skomplikowane procedury administracyjne. Tym samym interwencje te umacniają zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji, co stanowi fundament stabilności demokratycznego porządku prawnego.

Efekt tych działań widoczny jest również w strukturach samej administracji publicznej. Orzeczenia sądów, w których przychylnie rozpatrzono skargi prokuratorskie, stanowią bowiem dla organów administracyjnych nie tylko impuls do naprawy błędów w konkretnych sprawach, ale także istotne źródło wiedzy o koniecznych zmianach systemowych. Takie wyroki wzmacniają procedury wewnętrznej kontroli i poprawiają jakość działań legislacyjnych oraz decyzyjnych podejmowanych przez administrację.

Należy podkreślić, że interwencje prokuratorskie w postępowaniach przed sądami administracyjnymi są nie tylko narzędziem naprawy naruszeń prawa, ale także istotnym czynnikiem budującym kulturę praworządności w administracji publicznej. Orzecznictwo będące efektem tych działań stanowi nieocenione źródło wiedzy o stanie polskiej administracji, jej bolączkach i wyzwaniach, a zarazem o mechanizmach, które skutecznie przyczyniają się do ich przewyżczenia. W ten sposób analiza tych interwencji staje się nie tylko przyczynkiem do pogłębienia wiedzy prawniczej, ale również drogowskazem dla dalszego doskonalenia praktyki administracyjnej w Polsce.

## **6. Podsumowanie**

Podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania pozwoliły na szczegółowe ukazanie wielowymiarowej roli prokuratora jako strażnika praworządności oraz gwaranta interesu publicznego w sferze administracji publicznej. Analiza normatywnych podstaw działania prokuratora, w szczególności w kontekście jego uprawnień do inicjowania postępowań administracyjnych, udziału w postępowaniach sądoadministracyjnych oraz podejmowania interwencji w sytuacjach naruszeń prawa, wykazała kluczowe znaczenie jego aktywności dla kształtowania kultury prawnej i organizacyjnej w administracji.

Zidentyfikowane mechanizmy prawne pozwalają stwierdzić, iż działania prokuratora wykraczają poza tradycyjnie pojmowaną funkcję kontrolną, przybierając charakter dynamiczny i systemowy, który wpływa na eliminację nieprawidłowości, doskonalenie procedur, a także podnoszenie standardów działania administracji publicznej. Omówione przykłady z praktyki orzeczniczej, m.in. w zakresie uchwał samorządo-

wych czy decyzji administracyjnych, uwypuklają zdolność prokuratora do oddziaływania na struktury i praktyki administracji, co stanowi istotny element dążenia do urzeczywistnienia idei państwa prawa.

Osiągnięte cele badawcze, obejmujące zarówno identyfikację kluczowych aspektów normatywnych, jak i praktyczną ocenę skuteczności interwencji prokuratorskich, stanowią solidną podstawę dla dalszych badań nad wpływem tej instytucji na funkcjonowanie administracji publicznej. Już bowiem takie wyrywkowe i punktowe analizy unaczyniły, że działalność prokuratora, realizowana w interesie publicznym, nie ogranicza się jedynie do usuwania konkretnych naruszeń, lecz obejmuje także funkcję prewencyjną, edukacyjną i systemotwórczą, przyczyniając się do wzmocnienia transparentności, efektywności i praworządności w działaniu organów administracji.

Choć zakres niniejszego opracowania nie pozwolił na wyczerpujące omówienie wszystkich możliwych przykładów aktywności prokuratora, podjęte analizy zarysowały ramy, w których toczy się jego działalność, stanowiąc tym samym impuls do dalszych pogłębionych badań naukowych nad jego rolą w systemie prawa publicznego. Wyniki tych badań mogą przyczynić się do wypracowania bardziej precyzyjnych rekomendacji zarówno dla administracji publicznej, jak i dla legislatora, w zakresie wzmacniania mechanizmów ochrony interesu publicznego oraz doskonalenia praktyk administracji publicznej.

## **Bibliografia**

1. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
2. W. Chróścielewski, J. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
3. W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2020.
4. W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.



5. B. Dolnicki, *Pojęcie sprawy z zakresu administracji publicznej. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2021 r., III OSK 3353/21, OSP 2022, nr 7-8.*
6. P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz, Warszawa 2021.*
7. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018.*
8. W. Jakimowicz, *Wykładowia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006.*
9. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2021.*
10. J. Karaźniewicz, *Instytucja sygnalizacji w polskim procesie karnym. Toruń 2015.*
11. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz, Warszawa 2020.*
12. Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2023.*
13. E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji, Warszawa 2011.*
14. H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019.*
15. J. Matras, H. Paluszkiwicz, K. Dudka, M. Janicz, B. Skowron, C. Kulesza, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2023.*
16. L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce (1918–2014), Warszawa 2015.*
17. W. Piątek, J. Tarno, G. Łaszczycza, A. Matan, *System Prawa Administracyjnego Procesowego. t. 2. cz. 2, Zasady ogólne postępowania administracyjnego, Warszawa 2018.*
18. R.A. Stefański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. t. 10. Postępowanie przygotowawcze, Warszawa 2016.*

19. K. Sugier, *Prokurator jako podmiot uczestniczący na prawach strony w postępowaniu administracyjnym*, Studenckie Zeszyty Naukowe 2019.
20. M. Szubiakowski, M. Niezgódka-Medek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021.
21. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
22. P. Turek, *Prawo o prokuraturze*, Warszawa 2023.
23. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024.
24. R. Walczak, *Polityka, sądy, prokuratura*, Warszawa 1990.
25. D. Wąsik, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, Przedsiębiorstwo i Prawo 2019, nr 5.
26. M. Wierzbowski, R. Hauser, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.
27. S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
28. L. Zacharko, B. Dolnicki, *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.

## The Prosecutor as an Entity Determining the Internal Sphere of Public Administration

**Abstract:** The article provides an analysis of the role of the public prosecutor as a guarantor of public interest protection and his influence on the organization and functioning of public administration. Particular attention is devoted to the normative foundations of prosecutorial activity, encompassing instruments, such as initiating administrative proceedings, participating in administrative court procedures, and intervening in cases of legal violations.

The study focuses on the mechanisms enabling the prosecutor to effectively influence public administration bodies, with special emphasis on his potential impact on the internal sphere of public administration. This issue, which holds significant importance both in the theoretical framework of administrative law and in practice, highlights in a multidimensional manner the extent to which prosecutorial activity contributes to enhancing the efficiency of public administration in the context of its statutory responsibilities.

It is also worth noting, that the issue of the prosecutor's influence on the internal sphere of public administration, including the ability to challenge various acts, such as those of an organizational nature or internal directives, is highly complex and multifaceted. The scope of this paper does not allow for an exhaustive discussion of all issues related to the legality control of administrative acts, which makes this subject a compelling avenue for further academic and practical exploration.

**Key words:** prosecutor, public interest, public administration, organization of the administration

## Informacje dla Auterek i Autorów

---

Redakcja przyjmuje wyłącznie prace dotychczas niepublikowane (także na prywatnych stronach internetowych).

Redakcja prosi o nadsyłanie tekstów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, zgodnie z następującymi ustawieniami: strona niestandardowa, marginesy: górny 5 cm, boczne (lewy i prawy) 4,2 cm i dolny 5,5 cm, czcionka Arial w rozmiarze 11 (tytuł 15, przypisy dolne 9) oraz odstęp między wierszami 1,2; odstęp między akapitami 0 pkt.; odstęp między śródtytułami 8 pkt, wcięcie akapitu 1,25. Tytuły i śródtytuły pogrubione. Wyrażenia obcojęzyczne w tekście polskim – kursywą (za wyjątkiem streszczenia i słów kluczowych w języku angielskim).

Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania oraz słowa kluczowe, a na ostatniej stronie – w punktach alfabetyczny wykaz wykorzystanej literatury (bez aktów prawnych, orzeczeń, publikacji internetowych) oraz tytuł pracy, streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim. Prosimy nie używać twardych spacji.

Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, nr Pesel (tylko do wiadomości wydawcy, celem wystawienia umowy), informację o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów albo stopni naukowych oraz afiliację, a także ORCID.

Od studentów i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu (glosy) opiekuna naukowego lub zawodowego.

Przypisy i bibliografię prosimy przytaczać w następujący sposób:

1) przypisy dolne:

Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

Wyr. SN z 17.12.2008 r., II KK 140/08, LEX nr 486186.

A. Baładynowicz, *Człowiek częścią wszechświata*, Warszawa 2019, s. 155.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2, s. 37-48.

J. Zajadło, *Filozofia prawa a teoria prawa* [w:] J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020, s. 30.

Ł. Chruściel, B. Wszeborowski; *SN dał ZUS do ręki bat na przedsiębiorców (Opinia)*, Dziennik Gazeta Prawna 11.01.2024 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/9400001,sn-dal-zus-do-reki-bat-na-przedsiębiorcow-opinia.html> (dostęp: 20.08.2024 r.).

Ostatnio cytowana pozycja: Ibidem, s. 345.

Wcześniej cytowana pozycja: A. Baładynowicz, *Człowiek...*, s. 158.

2) bibliografia:

A. Baładynowicz, *Człowiek częścią wszechświata*, Warszawa 2019.

P. Gensikowski P., *Instytucja przewidziana w art. 62a ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii a orzeczenie przepadku*, Prok. i Pr. 2013, nr 2.

J. Hołówka, B. Dziobkowski (red.), *Filozofia prawa. Normy i fakty*, Warszawa 2020.

W tekście i przypisach prosimy o stosowanie następujących skrótów:

**k.c.** ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.)

**k.k.** ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.)

**k.k.s.** ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 628, ze zm.)

**Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

## *Informacje dla Auterek i Autorów*

---

<b>k.p.a.</b>	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 527)
<b>k.p.c.</b>	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568, ze zm.)
<b>k.p.k.</b>	ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 46)
<b>KPP</b>	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
<b>k.p.w.</b>	ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 977, ze zm.)
<b>k.w.</b>	ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.)
<b>o.p.</b>	ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 111)
<b>p.p.p.f.t.</b>	ustawa z 01.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1124 ze zm.)
<b>pr. bank.</b>	ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1646 ze zm.)
<b>pr.u.s.p.</b>	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
<b>RODO</b>	ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Z 2019 r., poz. 1781)

<b>KRS</b>	Krajowy Rejestr Sądowy
<b>MS</b>	Minister Sprawiedliwości
<b>NBP</b>	Narodowy Bank Polski
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>PG</b>	Prokurator Generalny
<b>PK</b>	Prokurator Krajowy
<b>SA</b>	Sąd Apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SO</b>	Sąd Okręgowy
<b>SR</b>	Sąd Rejonowy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Apelacyjny

<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej
<b>Biul.PK</b>	Biuletyn Prawa Karnego
<b>Biul. SN</b>	Biuletyn Sądu Najwyższego
<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń i Sądów Administracyjnych
<b>CzPKiNP</b>	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
<b>Dz.Urz.</b>	Dziennik Urzędowy
<b>Dz.U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>GP</b>	Gazeta Prawna
<b>MoP</b>	Monitor Prawniczy
<b>MoPr</b>	Monitor Prawa Pracy
<b>M.P.</b>	Monitor Polski
<b>NP</b>	Nowe Prawo
<b>OSA</b>	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
<b>OSN</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
<b>OSNwSK</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych

## *Informacje dla Autorów i Autorów*

---

<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OSPiKA</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria A
<b>OTK-B</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy Seria B
<b>OwSG</b>	Orzecznictwo w sprawach gospodarczych
<b>Pal.</b>	Palestra
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PiZS</b>	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
<b>Prok. i Pr.</b>	Prokuratura i Prawo
<b>Pr. Sp.</b>	Prawo Spółek
<b>PS</b>	Przebieg Sądowy
<b>R.Pr.</b>	Radca Prawny
<b>REPiS</b>	Ruch Ekonomiczny, Prawniczy i Socjologiczny
<b>Sl. Prac.</b>	Służba Pracownicza
<b>SP</b>	Studia Prawnicze
<b>SPE</b>	Studia Prawno-Ekonomiczne
<b>Wok.</b>	Wokanda
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
<b>ZNUGd</b>	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
<b>ZNUJ</b>	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
<b>art.</b>	artykuł
<b>cz.</b>	część
<b>dot.</b>	dotyczy
<b>etc.</b>	et cetera (i tak dalej)
<b>ibidem</b>	dzieło cytowane na tej samej stronie (tamże)
<b>in fine</b>	na końcu
<b>itd.</b>	i tak dalej
<b>itp.</b>	i tym podobne
<b>lit.</b>	litera
<b>j.w.</b>	jak wyżej
<b>m.in.</b>	między innymi
<b>nb</b>	numer brzegowy
<b>niepubl.</b>	niepublikowany/a/e
<b>np.</b>	na przykład
<b>nr</b>	numer
<b>pkt</b>	punkt
<b>por.</b>	porównaj
<b>post.</b>	postanowienie
<b>poz.</b>	pozycja
<b>r.</b>	rok
<b>red.</b>	redakcja
<b>rozdz.</b>	rozdział
<b>s.</b>	strona/y
<b>t.</b>	tom
<b>tekst jedn.</b>	tekst jednolity
<b>tj.</b>	to jest
<b>tw.</b>	tak zwany/a/e
<b>uchw.</b>	uchwała
<b>ust.</b>	ustęp
<b>wyr.</b>	wyrok
<b>w zb.</b>	w zbiorze

## *Informacje dla Autorów i Autorów*

---

<b>w zw.</b>	w związku
<b>zd.</b>	zdanie
<b>ze zm.</b>	ze zmianami
<b>zł</b>	złoty
<b>zob.</b>	zobacz

Jednocześnie informujemy, że ramy artykułu nie powinny przekraczać **30** stron znormalizowanego tekstu (54.000 znaków), a pozostałych opracowań – **15** stron (27.000 znaków).

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.

**Materiały należy przysyłać na adres e-mail: [redakcja.pk@prokuratura.gov.pl](mailto:redakcja.pk@prokuratura.gov.pl)**

Wszystkie materiały publikowane w czasopiśmie podlegają ocenie recenzentów. Do jednego materiału wyznacza się dwóch recenzentów, którzy sporządzają opinie według formularza „KARTA RECENZENTA”. Recenzentowi nie podaje się wiadomości o autorze materiału przekazanego w celu sporządzenia recenzji. Autor ma prawo zapoznać się z treścią recenzji. Nazwiska recenzentów poszczególnych materiałów nie są ujawniane.

Ostateczną decyzję o przyjęciu materiału do publikacji bądź jego odrzuceniu podejmuje KOLEGIUM REDAKCYJNE.





Prokuratura Krajowa  
ul. Postępu 3  
02-676 Warszawa  
e-mail: [redakcja.pk@prokuratura.gov.pl](mailto:redakcja.pk@prokuratura.gov.pl)

ISSN 2957-1065