



3 [319]
ROK XCIX

Wojskowy Przegląd Prawniczy

LIPIEC-WRZESIEŃ

WARSZAWA 2026

INDEKS 381543

ISSN 0137-7272

A large, stylized graphic on the left side of the cover. It features a dark grey sword with a white outline. The blade of the sword is replaced by a large, dark grey dollar sign (\$). The hilt of the sword is visible at the bottom, with a series of horizontal lines representing the guard and a circular pommel.

3 [319]
ROK XCIX

Wojskowy Przegląd Prawniczy

LIPIEC-WRZESIEŃ

WARSZAWA 2026

INDEKS 381543

ISSN 0137-7272

RADA NAUKOWA

Przewodniczący: Dariusz Korneluk

Członkowie: prof. dr hab. Sorin Alamoareanu, gen. bryg. SG dr Piotr Boćko, prof. dr hab. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, Alexandre Ferreira Baptista Coelho, gen. bryg. dr Dariusz Czekaj, prof. dr hab. Katarzyna Dudka, Veronika Húšťová, ppłk dr Wińczysław Jastrzębski, płk Tomasz Kajzer, dr Krzysztof Karsznicki, dr Mykola Khavroniuk, płk dr Bartosz Klepczyński, płk Mirosław Kolanowski, płk Tomasz Mackiewicz, dr hab. Piotr Milik, dr hab. Eugeniusz Moczuk, prof. dr hab. Marek Mozgawa, dr Krzysztof Mucha, prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, płk Anatol Sawa, prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, prof. dr hab. Maciej Szostak, Bohdan Telefanko, dr hab. Marzena Małgorzata Toumi, płk dr n. med. Radosław Tworus

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Przewodniczący: dr Krzysztof Wójcik

Członkowie: Grzegorz Artymiak, Małgorzata Duszyńska, Agnieszka Goździk, Zbigniew Rzepa, Ireneusz Szelağ

REDAKCJA

Redaktor Naczelny: dr Krzysztof Wójcik

Z-cy Redaktora Naczelnego: Agnieszka Goździk, Zbigniew Rzepa

Sekretarz Redakcji: Marta Cieślík

WYDAJE

PROKURATURA KRAJOWA

Adres Redakcji:

02-676 Warszawa, ul. Postępu 3

tel. 22 12 51 666

e-mail: redakcja.pk.wpp@prokuratura.gov.pl

*Redakcja i korekta językowa
wizjonerzytekstu.pl Halina Sadulak*

Druk, skład i korekta

Centrum Poligrafii sp. z o.o., www.jakubiccy.com.pl

Okladka

Studio Grafpa, grafpa.pl

Indeks 381543 ISSN 0137-7272

Nakład 200 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Artykuły i recenzje w „Wojskowym Przeglądzie Prawniczym” nie mają
charakteru urzędowego, lecz są wyrazem poglądów ich autorów.



WOJSKOWY PRZEGŁĄD PRAWNICZY KWARTALNIK

LIPIEC – WRZESIEŃ • WARSZAWA 2026

WYDAJE PROKURATURA KRAJOWA

SPIS, TREŚCI

ANDRZEJ NIEĆ

Prokuratura Okręgowa
w Nowym Sączu

*Prokurator jako strażnik umowy
społecznej i rzecznik praworządności
w postępowaniu cywilnym*

5

**DR BARTŁOMIEJ
SZYPROWSKI**

Prokuratura Okręgowa
Warszawa-Praga
w Warszawie

KRYSTIAN MIŁEK

NASK – Państwowy Instytut
Badawczy

*Behawioralne odciski cyfrowe
i digital exhaust. Zagrożenia związane
z gromadzeniem cyfrowych śladów
użytkowników i strategia obronna
w zarządzaniu informacją*

51

DR ŁUKASZ ROSIAK

WSB Merito

Problematyka no-fault

69

DR JAROSŁAW DOLNY
Wyższa Szkoła Kształcenia
Zawodowego we Wrocławiu

.....

***Nadzwyczajna komisja sejmowa do zbadania
zgodności z prawem działań organów
państwowych – powołana
w związku z tzw. aferą „Ołina”***

78

**DR HAB. JERZY
NIKOŁAJEW**
Uniwersytet Rzeszowski

.....

***Glosa (częściowo krytyczna) do wyroku
ETPC z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie
Doyle przeciwko Irlandii, skarga nr 51979/17
(niezapewnienie osobistego udziału
adwokata w przesłuchaniu podejrzanego)***

105

Prokurator jako strażnik umowy społecznej i rzecznik praworządności w postępowaniu cywilnym

Prosecutor as Guardian of the Social Contract and Advocate of the Rule of Law in Civil Proceedings

Streszczenie:

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie teoretyczno-prawnych podstaw działania prokuratora w postępowaniu cywilnym. Autorzy, bazując na idei kontraktualizmu, określają prokuratora jako strażnika umowy społecznej wyrażonej w Konstytucji. Koncepcja ta uzasadnia obecność prokuratora nie tylko w ściganiu przestępstw, co jest pierwotną funkcją państwa, ale nadto determinuje jego obecność w postępowaniu cywilnym. Konstytucja, będąca wyrazem współczesnej umowy społecznej, jest jednocześnie nośnikiem idei i wartości bliskim dla wspólnoty określonej jako Naród. Autorzy w pierwszej części artykułu przedstawiają rys historyczny kształtowania się instytucji i zadań prokuratora. Następnie, przechodząc do obecnych regulacji art. 7 k.p.c., negują ich wywodzenie z sowieckiego prawodawstwa. Dla podkreślenia tych wniosków podają współczesne rozwiązania ustawodawcze innych państw. Publikacja stanowi głos w dyskusji poświęconej roli prokuratora w postępowaniu cywilnym i przedstawia stanowisko krytyczne w stosunku do projektu całkowitej rezygnacji z funkcji rzecznika praworządności w postępowaniu cywilnym.

¹ Andrzej Nieć – prokurator Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu.

² Dr Bartłomiej Szyprowski – prokurator Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie, ORCID: 0000-0003-4077-8709.

Słowa kluczowe: prokurator, rzecznik praworządności, strażnik umowy społecznej, interes publiczny, postępowanie cywilne, art. 2 i 7 Konstytucji RP, art. 7 k.p.c., art. 60 k.p.c.

1. Rys historyczny instytucji prokuratora

Etymologia słowa prokurator wywodzi się z języka łacińskiego (*procurare*), gdzie określało ono działanie w czyimś imieniu, a więc pełnomocnika. Występował on w procesie cywilnym tzw. formułkowym. Stąd powszechnie nie oznaczało przyznanej obecnie prokuratorowi funkcji oskarżania. Nadto nazwy tej używano również na określenie zarządcy prowincji rzymskiej, któremu przysługiwało prawo orzekania kar gardłowych (*ius gladii*). W tym znaczeniu prokurator był więc najwyższym sędzią kryminalnym w prowincji, np. Poncjusz Piłat³. Od czasów panowania Filipa Pięknego we Francji do XVII w. prokuratorzy pełnili funkcję „oczu i uszu” króla, zaś ich rola sprowadzała się do przestrzegania i wykonywania prawa oraz do tego, aby chronić lud przed nadużyciami. Mieli więc chronić interesy społeczeństwa, co rozumiano jako ochronę interesu publicznego. Tę rolę sprawowano poprzez uczestnictwo prokuratorów w postępowaniach karnych i cywilnych⁴.

Nadmienić należy, że urząd prokuratora nie istniał w polskich regulacjach prawnych czasów średniowiecza i I Rzeczypospolitej. W XIV w. funkcję ścigania szczególnie niebezpiecznych przestępstw, prowadzenia śledztw oraz wyrokowania w tych sprawach pełnił justycjariusz (oprawca). Od końca XIV w. opravca sprawował jedynie funkcje policyjne i był podporządkowany staroście. Do jego zadań należały ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (policja grodzka) i oskarżanie przed sądem grodzkim. Przeprowadzał czynności na miejscu zdarzenia oraz dostarczał schwytanych przestępców przed sąd grodzki⁵. Z kolei

³ F. Doerr, *Proces Jezusa Chrystusa w oświeceniu prawno-historycznym*, Wilno 1927, s. 53.

⁴ P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022, s. 33-34.

⁵ A. Abramski, J. Konieczny, *Justycjariusze, hutmani, policjanci. Z dziejów służb ochrony porządku w Polsce*, Katowice 1987, s. 14; J. Bardach, B. Leśnodorski,

w XVI-XVII w., zarówno w sądach miejskich, jak i szlacheckich, oskarżycielem publicznym oraz podmiotem uprawnionym do ścigania przestępstw był instygator. Nazwą *procurator* określano obrońcę sądowego⁶. Instytucja *procurator* jako zastępcy strony w procesie znana była od 1318 r. do 1611 r., potwierdzały to m.in. przywilej arcybiskupa gnieźnieńskiego z 16.06.1343 r.⁷, Statut Wiślicki Kazimierza Wielkiego z 1347 r.⁸, Konstytucja Sejmu Walnego z 1588 r. i akt Zygmunta III Wazy o Trybunałach województwa wołyńskiego i bractawskiego z 1588 r.⁹ W 1611 r. w polskim prawodawstwie nazwa *procurator* zanikła, bowiem zastępcę procesowego strony nazywano plenipotentem¹⁰. Instytucja prokuratora (Prokurator Królewski) na ziemiach polskich pojawiła się dopiero w czasach Księstwa Warszawskiego. Prokurator był uprawniony do żądania od króla usunięcia z urzędu sędziego oraz zawieszenia burgrabiego, jeżeli sprzeniewierzyli się obowiązkom urzędowym¹¹. Prokuratorowi przesyłano sprawy odnoszące się do porządku publicznego, w tym dotyczące m.in. działania rządu, dóbr publicznych, prawa ubogich, akt stanu cywilnego, celem składania odpowiednich

M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 119, 263; R. Tokarczyk, *Etyka prokuratora – zarys przedmiotu*, Prok. i Pr. 2004, nr 6, s. 7-8; M. Borucki, *Temida staropolska*, Warszawa 2001, s. 31, 43.

⁶ Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana, t. II*, Warszawa 1901, s. 274-275; K. Kamińska, *Sądownictwo miasta Torunia do połowy XVII wieku na tle ustroju sądów niektórych miast Niemiec i Polski*, Toruń 1980, s. 151, 155.

⁷ Z. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Kraków 1923, s. 7.

⁸ „De advocatis, procuratoribus, et proloqutoribus in iudicis habendis cui expedit”, zob. *Statuta Casimiri Magni Visliciae anno 1347* [w:] *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw*. Tom I, Petersburg 1859, s. 3; Z. Rafacz, *Zastępcy stron...*, s. 8-9.

⁹ „Prokurator ma być dan z prawa, ieśliby go strona obwiniona potrzebowała”, zob. *Konstytucje Seymu Walnego Koronacyi Krolewskiej Roku Bożego 1588* [w:] *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw*. Tom II, Petersburg 1859, s. 252; *Trybunał Wołyńskiego y Bractawskiego województw* [w:] *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw*. Tom II, Petersburg 1859, s. 294.

¹⁰ *Postępek prawny skrócony. Zygmunt III [...]* [w:] *Volumina Legum. Przedruk zbioru praw*. Tom III, Petersburg 1859, s. 40; Z. Rafacz, *Zastępcy stron...*, s. 16.

¹¹ Art. 76 Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z 22.07.1807 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, nr 1, s. XXXVIII, XL, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4487/edition/4242/content> (dostęp: 15.01.2026 r.); Art. 10 Wypisu z protokołu Sekretariatu Stanu z 14.03.1809 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, nr 9, s. 221-222, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4487/edition/4242/content> (dostęp: 15.01.2026 r.)

wniosków. Pozwolono mu również na czynny udział w postępowaniu w sytuacji, gdy uznał to za konieczne¹². Z powyższego wprost wynikało, że jego rolą było strzeżenie praworządności. Prokuratorzy Królewscy i podprokuratorzy działali przy Sądzie Apelacyjnym, każdym z 10 trybunałów departamentowych i sądach kryminalnych¹³. Prokurator działał również przy Sądzie Kasacyjnym. W razie stwierdzenia, że w sprawie sądowej doszło do naruszenia prawa materialnego, zasad postępowania czy nadużycia władzy przez sąd prokurator miał prawo wniesienia skargi przed ten sąd (art. 3 przepisów o Sądzie Kasacyjnym). Nadto przedstawiał swoje wnioski i opinie w każdej sprawie cywilnej i karnej rozpoznawanej przez Sąd Kasacyjny, zaś sąd zobowiązany był na rozprawie wysłuchać stanowiska prokuratora (art. 32, art. 53, art. 69, art. 99)¹⁴. Wskazuje się, że prokuratorzy pełnili funkcje kontrolne – stróżów prawa, oka ministra wobec sądów i urzędników sądowych¹⁵. Kodeks cywilny Królestwa Polskiego nadawał Prokuratorowi Królewskiemu szereg uprawnień: w postępowaniu co do osób zaginionych (art. 38, art. 42, art. 44, 47, 49, 52), akt stanu cywilnego (art. 127-128, 140), związku małżeńskiego (art. 171, 250, 257), przysposobienia (art. 320, 322, 324, 325), opieki (art. 340, 346, 448), ubezwłasnowolnienia (art. 491, 494, 499-500, 514)¹⁶.

¹² Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, nr 10, s. 233, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4487/edition/4242/content> (dostęp: 15.01.2026 r.); T. Ereciński, *Znaczenie francuskiego Code de procédure z 1806 roku dla rozwoju procesu cywilnego w Polsce*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2005, t. 52, z. 2, s. 142; D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prok. i Pr. 2014, nr 4, s. 142-143.

¹³ Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu z 7.02.1809 r., Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, nr 8, s. 166, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4487/edition/4242/content> (dostęp: 15.01.2026 r.). Z art. 7 i art. 9 wypisu z protokołu Sekretariatu Stanu z 11.07.1809 r. wynikało, iż podprokuratorem można było zostać po ukończeniu szkolenia aplikanckiego i zdaniu egzaminów, zob. Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu z 11.07.1809 r., Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, nr 12, s. 300-301, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4487/edition/4242/content> (dostęp: 15.01.2026 r.).

¹⁴ Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu z 3.04.1810 r., o organizacji Sądu Kasacyjnego Księstwa Warszawskiego, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, nr 17, s. 152, 164, 169, 174, 183, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4309/edition/4066/content> (dostęp: 15.01.2026 r.); J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 358.

¹⁵ T. Ereciński, *Znaczenie francuskiego...*, s. 135.

¹⁶ Kodeks cywilny Królestwa Polskiego, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 10,

Od 1876 r. na ziemiach polskich pod zaborem rosyjskim występowała już funkcja prokuratora jako organu śledczego¹⁷. Na terenie Polski objętym okupacją niemiecką w latach 1915-1918 istniała instytucja prokuratury przy cesarsko-niemieckich sądach okręgowych. Powołana została na mocy rozporządzeń Jenerał-Gubernatora Warszawskiego z 1915 i 1916 roku¹⁸. Jej organizację i postępowanie normowały kolejne rozporządzenia Generał-Gubernatora Warszawskiego: z 18 listopada 1916 r. w przedmiocie prawa karnego¹⁹, z 18 listopada 1916 r. w sprawach karnych i cywilnych²⁰ oraz z 11 sierpnia 1917 r. w zakresie wymiaru sprawiedliwości²¹.

Z dniem 1 września 1917 r. administrację wymiaru sprawiedliwości w Królestwie Polskim przejął Departament Sprawiedliwości w rządzie Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego (TRSKP). W dniu 18 września 1917 r. Tymczasowa Rada Stanu uchwaliła „Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim”. Na mocy tych przepisów w ramach sądownictwa ustanowiono funkcję prokuratora (art. 9, art. 17, art. 18)²². Z kolei „Tymczasowa instrukcja

nr 41, passim, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/4292/edition/4266/content> (dostęp: 15.01.2026 r.)

¹⁷ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 444.

¹⁸ Rozporządzenie Jenerał-Gubernatora Warszawskiego z 21.03.1915 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na obszarze Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego, Dziennik Rozporządzeń GGW z 1915 r., nr 12, rozporządzenie nr 7; rozporządzenie Generał-Gubernatora Warszawskiego z 18.11.1916 r. o zmianie rozporządzenia w przedmiocie organizacji sądownictwa na obszarze GGW, Dz. R. GGW z 1916 r., nr 54, poz. 197.

¹⁹ Rozporządzenie Jenerał-Gubernatora Warszawskiego z 18.11.1916 r. w przedmiocie prawa karnego na obszarze GGW, Dz. R. GGW z 1916 r., nr 54, poz. 199.

²⁰ Rozporządzenie Jenerał-Gubernatora Warszawskiego z 18.11.1916 r. o zmianie rozporządzenia w przedmiocie postępowania w sprawach karnych, cywilnych i w sprawach sądownictwa dobrowolnego dla obszarów GGW, Dz. R. GGW z 1916 r., nr 54, poz. 198.

²¹ Rozporządzenie wykonawcze Jenerał-Gubernatora Warszawskiego z dnia 11.08.1917 r. dotyczące nowego urządzenia wymiaru sprawiedliwości dla GGW, Dz. R. GGW z 1917 r., Nr 84, poz. 359.

²² Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim, Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 19 VIII 1917 r., nr 1, poz. 1, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/25271/edition/24142/content?&ref=struct> (dostęp: 15.01.2026 r.).

ogólna dla sądów Królestwa Polskiego” wskazywała, że prokurator miał być powiadomiony o orzeczeniach zapadłych w sprawach o ograniczenie lub pozbawienie woli (art. 161) i wyznaczeniu kuratora spadku wakującego lub majątku osoby zaginionej (art. 162)²³. W kolejnych regulacjach wskazywano, że urząd prokuratorski za pomocą środków wskazanych w ustawach postępowania sądowego miał obowiązek przestrzegania zgodnego z prawem wymiaru sprawiedliwości. Czynnościom prokuratora w sprawach cywilnych (art. 38-67) poświęcono odrębny dział instrukcji. Mógł on zarówno wytaczać powództwa, jak i zgłosić udział do toczących się postępowań²⁴. Dekretem z 19 stycznia 1919 r. Naczelnik Państwa określił m.in., że przy Sądzie Najwyższym obowiązki pełniła odpowiednia liczba prokuratorów i podprokuratorów, zaś Prokuratorem Naczelny był Minister Sprawiedliwości (art. 4)²⁵. Kolejne przepisy regulowały instytucję prokuratora²⁶. Sądownictwo regulowała Konstytucja

²³ Tymczasowa instrukcja ogólna dla sądów Królestwa Polskiego z 26.08.1917 r., Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, nr 2, poz. 4, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/25272/edition/24143/content> (dostęp: 15.01.2026 r.).

²⁴ Zarządzenie wykonawcze Ministra Sprawiedliwości z 1.03.1918 r. – Instrukcja dla urzędów prokuratorskich, Dziennik Urzędowy Królewsko-Polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, nr 9, poz. 21, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/25279/edition/24150> (dostęp: 15.01.2026 r.).

²⁵ Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 8.02.1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1919, nr 2, poz. 24, <https://pbc.biaman.pl/dlibra/publication/24534/edition/23454> (dostęp: 15.01.2026 r.); Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 8.02.1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dziennik Praw Państwa Polskiego, dalej D.P.P.P., z 1919 r., nr 15, poz. 199 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19190150199> (dostęp: 15.01.2026 r.).

²⁶ Dekret Naczelnika Państwa z 8.02.1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim, D.P.P.P. z 1919 r., nr 15, poz. 200, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190150200/O/D19190200.pdf> (dostęp: 15.01.2026 r.); ustawa z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, D.P.P.P. z 1919 r., nr 64, poz. 385, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190640385/O/D19190385.pdf> (dostęp: 15.01.2026 r.); art. 6-8 rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 15.12.1919 r. o urzędach i urzędnikach sądowych w b. dzielnicy pruskiej, Tygodnik Urzędowy z 24.12.1919 r., nr 70, poz. 181, <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/32410/edition/49653/content> (dostęp: 15.01.2026 r.); rozporządzenie Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 15.12.1919 r. o kwalifikacjach sędziowskich i prokuratorskich w b. dzielnicy pruskiej, Tygodnik Urzędowy z 24.12.1919 r., nr 70, poz. 184, <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publica->

z 17 marca 1921 r., tzw. marcowa (art. 74–86²⁷). Analiza Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r.²⁸, regulującego jedynie postępowanie sporne, pozwala na ustalenie, że prokuratorzy uczestniczyli w postępowaniu: art. 62 (wyłączenie prokuratora), art. 175 (protokoły), art. 355 (wyrok), art. 442 (wnioski prokuratora w postępowaniu kasacyjnym) i art. 446 (skarga kasacyjna). W zakresie postępowania nieprocesowego, którego nie udało się zunifikować, zgodnie z art. II przepisów wprowadzających k.p.c. z 1930 r.²⁹ obowiązywały nadal rosyjska ustawa postępowania cywilnego z 20 listopada 1864 r.³⁰, austriacka procedura cywilna z 1 sierpnia 1895 r.³¹, ustawa o postępowaniu cywilnym dla Cesarstwa Niemieckiego z 30 stycznia 1877 r.³² oraz ustawa o ustroju sądownictwa 27 stycznia 1877 r.³³ Przepisy wprowadzające k.p.c. z 1930 r. regulowały: art. X (popieranie żądania unieważnienia małżeństwa), art. XVII (sprawy małżeńskie). W zakresie okręgów sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie – art. XXIV (wnioski prokuratora). W zakresie okręgów sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz sądu okręgowego w Katowicach – art. XXXI pozostawiono uregulowania

tion/32410/edition/49653/content (dostęp 15.01.2026 r.).

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921 r., Dz. U. R.P. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta R.P. z 29.11.1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. R.P. z 1930 r., nr 83, poz. 651.

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta R.P. z 29.11.1930 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. R.P. z 1930 r., nr 83, poz. 652.

³⁰ Ustawa postępowania cywilnego z 20.11.1864 r., Pełne wydanie Zводу Praw, T. XXXIX, cz. 2, poz. 41477, Sankt Petersburg 1867, s. 306-401, <https://runivers.ru/bookreader/book9923/#page/1/mode/1up> (dostęp: 16.01.2026 r.). Rola prokuratorów, w zakresie nadzoru nad sądownictwem, została wskazana w rozdziale III (O osobach nadzoru prokuratorskiego – art. 124-136) ustawy z 20.11.1864 r. o instytucjach sądowych, Pełne wydanie Zводу Praw, T. XXXIX, cz. 2, poz. 41475, Sankt Petersburg 1867, s. 306-401. Zgodnie z art. 131 prokuratorzy działali w sprawach cywilnych i karnych. Stosownie do art. 136, jeśli przy rozpoznaniu sprawy prokurator zauważył ewentualne niedoskonałości przepisów prawnych, winien to zgłosić Ministrowi Sprawiedliwości celem jego poprawienia.

³¹ Procedura cywilna z 1.08.1895 r., Dziennik Urzędowy Prawa Austriackiego, nr 110-113.

³² Ustawa o postępowaniu cywilnym dla Cesarstwa Niemieckiego z 30.01.1877 r., Dziennik Urzędowy Rzeszy z 1877 r., s. 244.

³³ Ustawa o ustroju sądownictwa 27.01.1877 r., Dziennik Urzędowy Rzeszy z 1877 r., s. 41 i Dziennik Urzędowy Rzeszy z 1898 r., s. 371.

dotyczące prokuratora z ustawy o postępowaniu cywilnym dla Cesarstwa Niemieckiego z dnia 30 stycznia 1877 r.: § 607, § 619, § 632–637, § 646 (sprawy małżeńskie); § 646 (ubezwłasnowolnienie); § 974 (odwołanie od uznania za zmarłego)³⁴. W systemie sądownictwa II RP funkcja prokuratora była uregulowana w dziale VI „Urzędy prokuratorские” prawa o ustroju sądów powszechnych, regulaminie wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych oraz regulaminie prokuratury Sądu Najwyższego³⁵. Prokurator, stosownie do art. 231 pusp, stał na straży ustaw. W przepisach Reg.Prok.s.a.o. podniesiono, że regulaminy nie zawierały przepisów dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym i odsyłały w tym zakresie do obowiązujących ustaw. Zadaniem prokuratora było czuwanie, aby wymiar sprawiedliwości był zgodny z prawem (§5 Reg.Prok.s.a.o. i § 7 Reg.Prok.SN.).

W czasie okupacji niemieckiej, na terenie utworzonego Generalnego Gubernatorstwa³⁶, 19 lutego 1940 r. wprowadzono rozporządzenie o sądownictwie polskim³⁷. Zgodnie z § 4

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta R.P. z 29.11.1930 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. R.P. z 1930 r., nr 83, poz. 652; Kodeks postępowania cywilnego, opr. M. Allehand, Lwów 1932, s. 19, 72, 177, 214, 246, 337, 386, 447, 461, 539.

³⁵ Rozporządzenie Prezydenta R.P. z 6.02.1928 r. prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. R.P. z 1928 r., nr 12, poz. 93, dalej pusp; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25.06.1929 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. R.P. z 1929 r., nr 46, poz. 381, dalej Reg.Prok.s.a.o.; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26.11.1931 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. R.P. z 1931 r., nr 102, poz. 784, dalej Reg.Prok.s.a.o.; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.03.1930 r. – Regulamin urzędowania prokuratury Sądu Najwyższego, Dz. U. z 1930 r., nr 22, poz. 192, dalej Reg.Prok.SN.

³⁶ A 100, Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej z 12.10.1939 r. o administracji okupowanych terenów polskich; A 100, Dekret Führera i Kanclerza Rzeszy Niemieckiej z 19.10.1939 r. o przekazaniu administracji w Generalnym Gubernatorstwie Generalnemu Gubernatorowi; A 110, Proklamacja Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich terenów obszarów z 26.10.1939 r.; A 120, Pierwsze rozporządzenie o odbudowie administracji okupowanych terenów polskich z dnia 26 października 1939 r., zob. A. Weh, *Prawo Generalnego Gubernatorstwa w układzie rzeczowym z objaśnieniami i szczegółowym skorowidzem*, Kraków 1941, s. 3 i nast.

³⁷ *Rozporządzenie z 19.02.1940 r. o sądownictwie polskim w Generalnym Gubernatorstwie*, Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatora, dalej D.R.G.G., z 1940 r., nr 13, s. 57–64, dalej r.o.s.p. Weszło w życie 24 II 1940 r.

tego rozporządzenia miały nadal obowiązywać przepisy polskich ustaw i rozporządzeń, o ile władze GG nie postanowiły inaczej. To wskazuje, że obowiązywały również przepisy regulaminu prokuratorskiego oraz prawo o ustroju sądów powszechnych. Sądy polskie orzekały w sprawach cywilnych jedynie wówczas, gdy sprawy te nie podlegały sądownictwu niemieckiemu z uwagi na właściwość podmiotową, tj. obywatelstwo Rzeszy Niemieckiej lub przynależność do Narodu Niemieckiego. Dotyczyło to zarówno osób fizycznych, osób prawnych, jak i stosunków prawnych (§ 19-24 r.o.s.n.GG)³⁸. Z zachowanych dokumentów z tego okresu wynika, że prokuratorzy oprócz spraw karnych brali udział również w postępowaniach cywilnych³⁹.

2. Pozycja ustrojowa prokuratury i pozycja prokuratora w postępowaniu cywilnym

Prokuratura jest umiejscowiona na pograniczu poszczególnych elementów systemu politycznego, między władzą wykonawczą i sądowniczą. Sytuuje się ją jako jeden z organów ochrony prawnej. Z tego względu prokuratura może być traktowana jako instytucja skupiająca się na współuczestnictwie z sądami w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości lub instrument władzy wykonawczej w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego i realizacji funkcji wewnętrznej państwa. Biorąc pod uwagę zasadę podziału władz, należy stwierdzić,

³⁸ Nadto regulacje w zakresie zawierania małżeństw uszczegółowiono przepisami rozporządzenia o zmianie rozporządzenia z dnia 19 lutego 1940 r. o sądownictwie niemieckim w Generalnym Gubernatorstwie i rozporządzenia z dnia 16.03.1940 r. o prawie stanu cywilnego Niemców w Generalnym Gubernatorstwie z dnia 14.12.1940 r., D.R.G.G. z 1940 r., nr 70, s. 364. Więcej na temat polskiej prokuratury w GG – zob. B. Szyrowski, *Prokuratura polska w Generalnym Gubernatorstwie w okresie okupacji niemieckiej 1939-1945*, WPP 2025, nr 1, s. 60-97.

³⁹ Archiwum Państwowe w Kielcach, Sąd Okręgowy w Kielcach, dalej APK, sygn. 21/1134/0/-/512, Wniosek prokuratora Sądu Okręgowego w Kielcach sygn. CSo.K.3/39 do SO w Kielcach o unieważnienie aktu urodzenia Moszka Kupfera, 26 III 1940 r. k. 1; Archiwum Państwowe w Warszawie, Sekcja w Milanówku, Prokuratura Sądu Okręgowego w Warszawie, APWwM, PSOW, sygn. 72/640/0/294, Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie kurateli nad majątkiem Hirsza Suchowolskiego sygn. V Co 888/40, 21 X 1943 r., k. 10; APWsM, Sąd Okręgowy w Warszawie, sygn. 72/639/0/3313, Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie stwierdzenia zgonu Konstantego Tomiłowskiego sygn. V Co 1193/42, 26 V 1943 r., k. 51.

iż prokuratura stanowi jeden z organów traktowanych jako *sui generis* niezależny, nieredukowalny do żadnej z trzech władz⁴⁰. Ze względu na specyfikę obszaru działania prokuratury oczekuje się od niej zarówno skuteczności w ściganiu przestępstw, jak i strzeżenia praworządności, dla której zagrożeniem mogą być działania nie tylko poszczególnych jednostek i grup przestępczych, ale także naruszające prawo czyny urzędników oraz instytucji państwa⁴¹. Zwłaszcza ten ostatni element jest szczególnie ważny z punktu widzenia podstawowej zasady stanowiącej trzon demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP⁴². Zasada ta pokazuje istotę ustrojową wyrażonej przez Konstytucję RP umowy społecznej. Władza państwowa powierzona przez Naród swoim reprezentantom podlega bowiem samoograniczeniu przez prawo. Rządy bowiem działają na podstawie prawa i w jego granicach, ale również i samo stanowienie prawa podlega prawu i powinno być zgodne z wartościami normatywnymi przyjętymi przez Naród w ustawie zasadniczej. Umowa społeczna nie jest zatem rodzajem przebrzmiałej konstrukcji teoretycznej, ale w dalszym ciągu ma wpływ na współczesną praktykę rozstrzygania kwestii publicznoprawnych⁴³.

⁴⁰ M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratora*, [w:] M. Mistygacz (red.), *Prokuratura w Polsce XXI wieku, Wyzwania ustrojowe i procesowe*, Warszawa 2019, s. 16, K. Nowak, *Status prawnoustrojowy prokuratury i prokuratorów w systemie aksjologicznym Rady Europy i jej oddziaływania na praktykę ustrojową państw członkowskich*, Kielce 2024, s. 34, praca doktorska niepub., <https://bip.ujk.edu.pl/f/tpw> (dostęp: 11.01.2026 r.).

⁴¹ L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem a polityką*, *Studia z Polityki Publicznej* 2015, 1(5), s. 95.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja.

⁴³ M. Łuszczńska, *Umowa społeczna jako fundament życia zbiorowego*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 21, s. 43.

Według teorii umowy społecznej jest to porozumienie⁴⁴, domniemane lub rzeczywiste, społeczności, którego wynikiem jest powołanie zwierzchniej władzy publicznej⁴⁵. Z kolei materialnym dowodem umowy społecznej jest Konstytucja. To spisany dokument, który konkretyzuje warunki, na jakich obywatele zgadzają się na istnienie władzy. Przedmiotem tej umowy jest przekazanie części wolności osobistej w zamian za bezpieczeństwo i porządek. Charakterystyczne dla umowy społecznej jest nadanie jej charakteru normatywnego w systemie obowiązującego prawa pozytywnego poprzez różnego rodzaju akty prawne⁴⁶, które w hierarchii źródeł prawa winny być jej podporządkowane⁴⁷. „Warunkiem skuteczności i interioryzacji norm umowy społecznej jest rzeczywistość, a nie kreowana przez władzę reprezentatywność podmiotów zawierających umowę i dobra wola jej wdrożenia w praktykę funkcjonowania systemu prawa”⁴⁸. Namacalną gwarancją umowy społecznej są prawa i wolności obywatelskie, których władza naruszać nie może i do

⁴⁴ Teoria umowy społecznej była również propagowana w literaturze pięknej. Niewątpliwą ciekawostką jest, że o niej jako porozumieniu (kontrakcie) obywatel-władza pisał Adam Mickiewicz w eposie narodowej *Pan Tadeusz*. W rozdziale 7 *Narada*, ustami Buchmana – komisarza z Klecka, przedstawiał wykład teorii umowy społecznej: „Oto ród ludzki dziki, w lasach rozpierzchniony/ Skupia, się, zbiera, łączy dla wspólnej obrony/ Obmyśla ją i to jest najpierwsza obrada/ Potem każdy wolności własnej częśćkę składa/ Dla dobra powszechnego: to pierwsza ustawa/ Z której jako ze źródła płyną wszelkie prawa/ Widzimy tedy, że rząd umową się tworzy/ Nie pochodząc, jak mylnie sądzą, z woli Bożej/ Owóż rząd na kontrakcie oparłszy społecznym/ Podział władzy już tylko jest skutkiem koniecznym, zob. A. Mickiewicz, *Pan Tadeusz czyli ostatni zajazd na Litwie. Historia szlachecka z roku 1811 i 1812 we dwunastu księgach wierszem*, Warszawa 1987, s. 198.

⁴⁵ B.A. Jelonek, *Idea umowy społecznej* [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, Wrocław 2014, s. 12.

⁴⁶ Art. 87 Konstytucji RP określa źródła powszechnie obowiązującego prawa, wymieniając Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze ich działania. Przepis ten stanowi również fundament hierarchii aktów prawnych w Polsce, zob. M.A. Winogrodzka, *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, *International Journal of Legal Studies* 2019, nr 2(6), s. 338.

⁴⁷ Artykuł 8 Konstytucji RP stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza nadrzędność przepisów konstytucyjnych nad innymi aktami prawnymi.

⁴⁸ P.Ł.J. Andrzejewski, *Umowa społeczna jako źródło prawa*, 11.02.2016, Polonia Institute, <https://poloniainstitute.net/expert-analyses/umowa-spoeczna-jako-zrodlo-prawa> (dostęp: 18.01.2026 r.).

których strzeżenia jest zobowiązana. W tym wyraża się sens istnienia państwa jako demokratycznej wspólnoty – Narodu, że łączące ją dziedzictwo historii i wartości, przybierające formę praw i wolności, zostaje powierzone w opiekę wybranej przez Naród władzy. Twórcy polskiej konstytucji mieli świadomość, że konstytucyjna regulacja wolności i praw człowieka niepoparta systemem konstytucyjnych gwarancji oraz środków ochrony wolności i praw traci na praktycznym znaczeniu i w istocie pozbawia jednostkę szansy na skuteczne dochodzenie swoich praw. Gwarancjami tymi jest całokształt środków prawnych i środków o charakterze instytucjonalnym, które zostały stworzone dla zapewnienia realizacji praw i wolności jednostki (np. gwarancje ustrojowe, prawno-instytucjonalne, społeczne i moralne oraz materialne)⁴⁹.

Państwo nie należy do polityków, lecz jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). Podobnie prawa nie można traktować jako narzędzie władzy, lecz to właśnie prawo ma rządzić władzą. Konstytucja z założenia ma chronić obywatela przed samowolą rządzących polegającą na naruszaniu granic wyznaczonych przez umowę społeczną. Każda próba przesunięcia tej granicy, każda uzurpacja władzy narusza demokrację i dlatego koniecznym jest stworzenie mechanizmów obronnych.

Prokuratura jest zaliczana do instytucji, których działalność przyczynia się do urzeczywistnienia tzw. rozliczalności (accountability) horyzontalnej, będącej jednym z parametrów jakości demokracji. Rozliczalność horyzontalna polega na istnieniu „organów i instytucji państwowych mających zarówno autorytet prawny, jak i zdolność operacyjną do wszczęcia działań rozciągających się od zwykłego nadzoru aż po sankcje o charakterze karnym [...] w relacji do działań lub ich braku innych organów i instytucji państwowych. Prokuratura jest jedną z instytucji »ze specjalnym mandatem«, których działalność ma służyć do kontrolowania zagrożeń związanych z nadużywaniem władzy”⁵⁰.

⁴⁹ R. Wieruszewski, *Konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela – analiza zagrożeń*, GSP 2025, nr 1(66), s. 202.

⁵⁰ A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2015, s. 38.

Pozycja prokuratury oscyluje między organami wymiaru sprawiedliwości a władzą wykonawczą. Nie jest ona z pewnością organem administracji publicznej, nie realizuje zadań z zakresu zarządzania państwem i świadczenia usług publicznych. Organy administracji publicznej wykonują władzę wykonawczą w oparciu o przepisy k.p.a., a ich zachowanie podlega kontroli sądów administracyjnych⁵¹. Prokuratura nie realizuje swoich zadań w formach, które stosuje się w administracji publicznej, lecz podejmuje samodzielnie decyzje procesowe w postępowaniu karnym, cywilnym i administracyjnym. W konsekwencji oznacza to, że prokurator nie jest urzędnikiem administracji publicznej, lecz jest funkcjonariuszem publicznym. Pozycja prokuratora w systemie prawnym jest konsekwencją tego, że bierze on udział w realizacji jednej z podstawowych funkcji państwa jaką jest nadzór nad przestrzeganiem prawa, którą wypełnia poprzez strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw. Jest to jeden z wymiarów funkcji państwa, za którego realizację odpowiadają organy administracji publicznej i organy wymiaru sprawiedliwości. Realizacja tej funkcji wypełnia treść istoty państwa. Prokurator w tym aspekcie jest więc nośnikiem i podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego podstawowego zadania państwa. Według koncepcji Stanisława Waltosia prokuratura, ze względu na sposób funkcjonowania, wyłamuje się z klasycznej zasady trójpodziału władz, „będąc jedną nogą wśród władzy wykonawczej, a co najmniej kawałkiem stopy drugiej nogi w wymiarze sprawiedliwości”. Dzieje się tak, ponieważ tradycja, specyfika działania oraz status prawny prokuratorów wiążą prokuratorów z sądownictwem także dlatego, że zasadniczym celem i zadaniem prokuratury jest ochrona państwa i obywateli zgodnie z normami prawa ustanowionymi w Rzeczypospolitej Polskiej⁵².

Umowa społeczna zakłada, że najsłabsze jednostki będą chronione przed przemocą silniejszych. Prokurator realizuje to poprzez wnoszenie aktów oskarżenia, które są formą społecznej odpowiedzi na krzywdę. A w stosunkach cywilnych jest

⁵¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 18.11.2019 r., III SA/Gd 720/19, LEX nr 2740956.

⁵² A. Herzog, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze* [w:] *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17-18.

nią możliwość udziału w sprawach, jeśli wymaga tego ochrona praw obywatelskich (np. w sprawach o ubezwłasnowolnienie czy ochronę środowiska). Prokurator w postępowaniu cywilnym występuje jako *pater familias* interesu publicznego, reagując tam, gdzie naruszane są normy współżycia społecznego.

W świetle prawa to prokurator, a nie prokuratura, jest organem podejmującym przypisane ustawowo kompetencje. Zatem to prokurator jest piastunem organu władzy państwa, natomiast prokuratura jest tylko instytucją (strukturą organizacyjną), w skład której wchodzi prokuratorzy⁵³. Prokuratura jako urząd służy realizacji zadań prokuratora przypisanych mu z racji powołania na stanowisko.

Legitymizacja prokuratora do działań w postępowaniu cywilnym wynika ze ścisłej realizacji funkcji ustrojowych i związanym z tym stosowaniem prawa, które jest wyrazem woli powszechnej. Z uwagi na unię personalną Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego, tworzący prokuraturę podlegli mu prokuratorzy są legitymizowani demokratycznie za jego pośrednictwem, jako że posiada on parlamentarną inwestyturę⁵⁴. Mechanizmem służącym transmisji legitymizacji jest obowiązująca w prokuraturze zasada hierarchiczności⁵⁵. Na czele prokuratury stoi PG, który kieruje jej działalnością. Prokurator w postępowaniu cywilnym jest podmiotem szczególnym. Jego obecność jest wynikiem przydzielonej mu przez państwo szczególnej kompetencji wyrażonej w art. 7 k.p.c. Nie jest on więc materialnie uprawniony do udziału w postępowaniu⁵⁶. Powyższe uprawnienie jest uzasadnione w art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz pośrednio wynika z przepisów ustawy Prawo o prokuraturze⁵⁷. Obecne

⁵³ D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, PiP 2010, z. 5, s. 8.

⁵⁴ Art. 154 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Powołanie na urząd PG osoby posiadającej zaufanie większości sejmowej jest czynnikiem determinującym legitymizację prokuratury w Polsce.

⁵⁵ M. Mistrygacz, *Rozliczalność jako forma optymalizacji odpowiedzialności prokuratora*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 3, s. 95.

⁵⁶ Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prok. i Pr. 2010, nr 6, s. 127.

⁵⁷ Ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 390), dalej Pr.prok.

ujęcie prokuratora jako rzecznika praworządności reguluje art. 2 i art. 3 § 1 pkt 2 i 3 Pr.prok. Przyjmuje się, że literalne brzmienie ww. przepisów odnosi się do innych spraw niż rozpoznawane w postępowaniach karnych⁵⁸.

W postępowaniu cywilnym prokurator nie jest jedynym podmiotem wprowadzonym do niego na zasadzie formalnego uprawnienia. Ma on inne umocowania niż dopuszczeni do postępowania rzecznicy, np. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Ich rolą w postępowaniu cywilnym jest ochrona praw i wolności obywateli gwarantowanych w demokratycznym państwie, w sytuacji gdy zawiodą inne mechanizmy przewidziane przez prawo. Z kolei rolą prokuratora jest przede wszystkim ochrona praworządności⁵⁹. Innymi słowy, zadaniem prokuratury jest strzeżenie, aby państwo polskie było w rzeczywistości demokratycznym państwem prawnym, a więc aby organy publiczne i inne jednostki organizacyjne respektowały prawo⁶⁰. Stąd funkcja prokuratora w postępowaniu cywilnym jest inna niż funkcja RPO czy RPD. Nadto poza prokuratorem nie występuje w tym postępowaniu żaden inny podmiot, którego zadaniem byłoby czuwanie nad przestrzeganiem prawa i ochroną interesu społecznego⁶¹.

Prokurator działa w postępowaniu cywilnym zawsze w imieniu i interesie państwa, a nie w interesie indywidualnym, nawet jeśli w rezultacie jego czynności mogą nastąpić korzystne skutki

⁵⁸ E. Łętowska, M. Szeroczyńska, *Prokurator jako rzecznik praworządności – dwugłos* [w:] M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, Warszawa 2020, s. 273. Jednak Ewa Łętowska podnosiła, że całkowita rezygnacja z funkcji prokuratora jako rzecznika praworządności w sprawach cywilnych byłaby błędna, zob. E. Łętowska, M. Szeroczyńska, *Prokurator jako...*, s. 279, 291.

⁵⁹ O. Skoczyła, *Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym*, *Studia Prawnicze, Rozprawy i Materiały* 2020, nr 1(26), s. 168.

⁶⁰ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4, s. 5; A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny jako rzecznik praworządności w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym – propozycja zmian legislacyjnych*, *Prok. i Pr.* 2025, nr 10, s. 122; A. Nieć, B. Szyprowski, *Opinia do „Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24 października 2025 r.*, <https://www.prokuratura-zz.pl/wp-content/uploads/2026/01/OPINIA.KPC-wersja-ostateczna-30-12-2025-poredakcji.pdf> (dostęp: 18.01.2026 r.).

⁶¹ O. Skoczyła, *Rola prokuratora...*, s. 168.

dla którejś ze stron. Stąd jest on w pierwszej kolejności rzecznikiem praworządności, gdyż chroni interes państwa prawa, co pośrednio wpływa na ochronę samych obywateli. To bowiem w interesie państwa prawa, ale także jego obywateli (poprzez zawartą umowę społeczną – art. 1 Konstytucji RP) leży, aby prawo było jednolicie stosowane, a sądy kierowały się przede wszystkim zasadą legalizmu⁶², która jest częścią konstytucyjnego porządku prawnego. Należy przy tym stanowczo podkreślić, iż prokurator reprezentuje interes państwa rozumianego nie jako aparat rządowy, ale jako idea i wzorzec konstytucyjny będący podstawą umowy społecznej⁶³. Podobnie jak sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, tak wszelkie działania prokuratora dokonywane winny być w Jej imieniu i dla Jej dobra.

Prokurator przed sądem (w tym w postępowaniu cywilnym), będąc podmiotem niezależnym i chronionym nakazem apolityczności, nie reprezentuje stanowiska rządu, lecz stanowisko państwa prawa, którego jest rzecznikiem (art. 7 i art. 97 Pr.prok). W kontradyktoryjnym postępowaniu cywilnym pełni więc rolę swego bezpiecznika. Ma dbać o to, aby wyrok był sprawiedliwy i zgodny z prawem, zwłaszcza gdy strony nie są sobie równe albo gdy sprawa dotyczy ważnych, często precedensowych kwestii społecznych. Zawarta w art. 7 k.p.c. zasada ochrony dobra wspólnego (interesu ogólnego) znajduje swoje aksjologiczne uzasadnienie w art. 1 i art. 2 Konstytucji RP. W szczególności obejmuje ona działanie na rzecz ochrony i dalszego rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawa, istniejących w nim stosunków własnościowych oraz systemu gospodarczego i zasad jego funkcjonowania, a także ochronę rodziny, małżeństwa

⁶² Więcej o zasadzie legalizmu np.: zob. np. A. Nieć, B. Szyprowski, *Kompetencja ZUS do weryfikacji zadeklarowanej przez przedsiębiorcę podstawy wymiaru składki, w świetle uchwały SN z 29.11.2023, III UZP 3/23. Analiza krytyczna* i podana tam literatura, Prok. i Pr. 2025, nr 5.

⁶³ Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent RP jest najwyższym strażnikiem Konstytucji. Taka pozycja ustrojowa sugerowałaby na powiązanie prokuratury z Prezydentem RP, np. w zakresie wyboru Prokuratora Generalnego. W ramach obecnych uregulowań można domniemywać, że takie powiązanie istnieje, bowiem zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji RP to Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, a w tym Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

i małoletnich dzieci⁶⁴. Dodatkowo można wskazać, że w projekcie nowej ustawy Prawo o prokuraturze opracowywanym w Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury, nadal eksponuje się funkcję prokuratora w zakresie ochrony praworządności⁶⁵.

Z punktu widzenia zasad ogólnych rządzących postępowaniem cywilnym przepisy o udziale prokuratora można traktować jako przejaw dążenia do poznania prawdy w postępowaniu, co ma szczególne znaczenie wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo działania stron lub uczestników postępowania w zмовie, w celu obejścia prawa. Czynności podejmowane przez prokuratora mogą też w niektórych przypadkach służyć urzeczywistnieniu równouprawnienia stron, w sytuacji gdy jedna z nich ze względu na swój profesjonalizm czy obudowę strukturalno-ekonomiczną jest stroną zdecydowanie silniejszą (np. deweloper kontra klient). Należy jednak dostrzec, że działania prokuratora uszczegółowione są przepisami pozaustawowymi. Stosownie do § 353 ust. 1 regulaminu prokuratorskiego⁶⁶ czynności prokuratora przewidziane w k.p.c. oraz w innych ustawach nie mogą naruszać zasady swobody kształtowania stosunku cywilnoprawnego, chyba że treść lub cel tego stosunku sprzeciwia się jego naturze, ustawie lub zasadom współżycia społecznego.

Gdy chodzi o zasady procesowe odnoszące się do sposobu gromadzenia materiału dowodowego, to udział prokuratora w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot należy traktować jako przejaw przeciwstawnej zasadzie kontradiktoryjności zasady śledczej. Odnosząc się natomiast do związku przepisów

⁶⁴ A. Góra-Błaszczkowska, *Wszczęcie procesu cywilnego przez prokuratora (kilka uwag de lege ferenda de lege lata)*, Themis Polska Nova 2014, nr 2, s. 19; A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny...*, s. 125.

⁶⁵ M. Gabriel-Węglowski, M. Malinowska-Wójcicka, *Na straży...*, s. 58; M. Gabriel-Węglowski, *Omówienie wstępnego projektu ustawy Prawo o ustroju prokuratury*, s. 3, <https://czarneczerwone.pl/wp-content/uploads/2025/12/Prawo-o-ustroju-Prokuratury-omowienie-projektu-wstepnego.pdf> (dostęp: 30.12.2025 r.).

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 753), dalej Reg.prok.

o udziale prokuratora z zasadą dyspozycyjności, to niewątpliwym wyłomem na rzecz przeciwstawnej jej zasady oficjalności jest kompetencja prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej lub prawnej. Sytuacja ta może być wręcz traktowana jako wszczęcie postępowania z urzędu. Prokurator z racji nadanych mu uprawnień zastępuje w tym wypadku strony postępowania, które z powodu nieporadności lub nieznajomości prawa nie decydują się na wniesienie sprawy przed sąd.

Rola prokuratora jako strażnika umowy społecznej oznacza, że jego działanie w procesie cywilnym jest motywowane nie tyle indywidualnym żądaniem, ile koniecznością obrony stabilności i sprawiedliwości systemu prawnego, w tym ochrony fundamentalnych wartości konstytucyjnych. Prokurator pełniący tę rolę powinien kierować się następującymi zasadami: 1) bezstronność – działa bowiem w interesie ogólnym, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania, a nie interesem konkretnej osoby; 2) niezależność – jego rola w ochronie praworządności wymaga niezależności od stron i innych władz, co podkreśla jego funkcję gwaranta porządku prawnego; 3) obiektywizm – ma obowiązek badać i uwzględniać wszelkie okoliczności, kierując się prawdą obiektywną (materialną) i uwzględniając okoliczności zarówno na korzyść, jak i niekorzyść stron⁶⁷; 4) permanentność – ochrona praworządności nie może być przerywana i ma charakter ciągły, niezależnie od zawirowań politycznych czy kończących się kadencji; 5) interwencjonizm – dysponuje narzędziami prawnymi umożliwiającymi reakcje na łamanie umowy społecznej w stosunkach cywilnych. Ponadto jego zadaniem jest wypełnianie luki systemowej. Uczestniczy tam, gdzie strony indywidualne nie chronią dostatecznie interesu publicznego

⁶⁷ Zasada ta ma szczególne znaczenie w procesie karnym, gdzie zgodnie z art. 4 k.p.k. prokurator powinien badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego. Niemniej jednak zasadą tą powinien kierować się prokurator również w działaniach pozakarnych. Pomimo że aktualnie w postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada prymatu prawdy formalnej, to jednak prokurator powinien dążyć do ustalenia prawdy materialnej. Ponadto głównym celem prokuratora nie jest „wygranie sprawy”, lecz dbanie o to, by prawo było stosowane sprawiedliwie i rzetelnie wobec każdego obywatela. Więcej na temat zasady prawdy zob. E. Tomczyk, *Ewolucja zasady prawdy w polskim postępowaniu cywilnym*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2024, vol. 13(1), s. 153-170.

lub gdy wymaga tego ochrona praworządności, działając jako mechanizm kontrolny. W tym celu bada zachodzące stosunki z punktu widzenia zgodności postępowania ich podmiotów z prawem, jak również formułuje wnioski w zakresie przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zapobiegnięcia naruszenia prawa w przyszłości⁶⁸.

Prokurator działa tam, gdzie strony są słabe, działają w zмовie przeciwko prawu lub gdy natura sprawy wykracza poza prywatny spór. Prokurator nie jest stroną w tradycyjnym sensie (nie walczy o swój prywatny interes), lecz czuwa, aby proces przebiegał zgodnie z prawem, a orzeczenie było sprawiedliwe. Prokurator jako strażnik umowy społecznej w postępowaniu cywilnym działa na rzecz ochrony praworządności, praw obywateli i interesu publicznego, mogąc żądać wszczęcia lub brać udział w toczących się sprawach cywilnych, jeśli wymaga tego ochrona tych wartości. Jego rola, uregulowana m.in. w art. 7 k.p.c., wykracza poza zwykły spór stron, a jego działania są niezależne, choć musi respektować zasady kontradyktoryjności i równości stron, dążąc do utrzymania porządku prawnego i interesu społecznego. W doktrynie prawa taką rolę określa się mianem strażnika praworządności (*custos legis*). W tym ujęciu prokurator nie jest jedynie urzędnikiem oskarżającym przestępców⁶⁹, ale organem dbającym o to, by zasady, na które umówiliśmy się jako społeczeństwo były respektowane przez wszystkich – w tym przez samo państwo. W teorii umowy społecznej (rozwijanej przez Locke'a czy Rousseau) jednostki zrzekają się części swojej wolności na rzecz państwa w zamian za bezpieczeństwo i sprawiedliwość⁷⁰. Prokurator stoi na straży tej wymiany. Jako

⁶⁸ J. Zaleśny, *Prokuratura*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008, s. 219; K. Nowak, *Status...*, s. 28.

⁶⁹ Jest to ujęcie przeciwne próbie ograniczania roli prokuratora do organu powołanego jedynie do ścigania przestępstw. Próby te znajdują odzwierciedlenie w pozbowionej oparcia w stanie normatywnym nomenklaturze stosowanej przez media, które często określają prokuratorów mianem „śledczych”.

⁷⁰ „Porządek społeczny jest prawem świętym, stanowiącym podstawę wszystkich innych praw. Jednakowoż prawo to nie pochodzi od natury; opiera się więc na umowach”, zob. J.J Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. M. Starzewski, Wolne lektury, s. 29, <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/rousseau-umowa-spoleczna.pdf> (dostęp: 15.01.2026 r.). „Umowa społeczna zostaje zawarta, by przywrócić porządek. Jednostki zawierając

strażnik umowy społecznej, prokurator musi pilnować, aby władza nie przekraczała swoich kompetencji. Jest to rola bezpiecznika systemu, na którą składa się kontrola legalności: prokuratura nadzoruje legalność działań innych służb (np. policji). Zgodnie z zasadą legalizmu prokurator ma obowiązek wszczęcia postępowania o każdy czyn ścigany z urzędu, co teoretycznie gwarantuje, że nikt nie stoi ponad prawem – niezależnie od statusu majątkowego czy politycznego. Dotyczy to także stosunków cywilnych, w których również siła jednej ze stron może być dominująca i ograniczać osiągnięcie sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

Jak wskazywał Stefan Wolski, zadaniem prokuratora jest stanie na straży ustaw. W tym krótkim twierdzeniu odzwierciedla się istota obowiązków prokuratora, właściwe określenie jego roli w życiu publicznym i kategoryczny imperatyw, aby porządek prawny w państwie znalazł w prokuratorze zawsze bezkompromisowego obrońcę, w wypadku gdy ktoś targnie się na zasady praworządności i ładu prawnego. Jego rolą jest zapewnienie harmonijnego i opartego na zdrowych moralnych i prawnych zasadach układu stosunków w życiu prywatnym i publicznym⁷¹.

Z punktu widzenia wartości konstytucyjnych funkcja prokuratora jako strażnika praw w postępowaniu cywilnym jest nawet ważniejsza. Zakres regulacji społecznych w tym obszarze jest znacznie szerszy niż reakcja karna państwa. Prawo represyjne stanowi niewielki wycinek umowy społecznej i stanowi swoiste ultima ratio systemu. Tymczasem system wartości przyjętych w Konstytucji dotyczy całego systemu prawnego. Z tego względu, pomimo braku intuicyjnego powiązania prokuratora z prawem cywilnym, to dopiero w tym obszarze jest on rzeczywistym strażnikiem wartości konstytucyjnych.

umowę, zrzekają się tylko części swojej wolności, zachowując gwarancje dla wolności, własności i swobód obywatelskich. Władza państwowa ma więc charakter ograniczony, utylitarny. Władza realizuje zadania w służbie społeczeństwa, ma prawo wymusić posłuszeństwo (dla dobra jednostek). Jej celem jest stworzenie ram dla rozwoju życia społecznego”, zob. S. Biały, *Deklaracyjny charakter praw człowieka: umowa społeczna od Thomasa Hobbesa i Johna Locke’a do René Cassina*, Studia nad Rodziną UKSW 2008, 12 nr 1-2(22-23), s. 116.

⁷¹ S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, Wileński Przegląd Prawniczy 1938, rok IX, nr 6, s. 185-187.

Dodać należy, że wartości te wywodzą się z praw i wolności obywatelskich, , będących gwarancją umowy społecznej, a których obrona konkretyzuje się najczęściej w stosunkach cywilnych, a nie karnych. Prokurator w postępowaniu cywilnym jest usytuowany jako gwarant ustanowionych zobowiązań państwa względem obywatela⁷².

Z punktu widzenia „strażnika umowy społecznej” kluczowe jest, aby lojalność prokuratora odnosiła się do Konstytucji i obywateli, a nie opierała się na aktualnej większości parlamentarnej. Z tego też względu państwo winno stworzyć poprzez regulacje odpowiednie rozwiązania prawne i instytucjonalne ochrony niezależności prokuratorskiej. Prawo ustanawia różnego rodzaju gwarancje niezależności, które można podzielić na materialne i formalne. Najważniejszą przesłanką materialną są cechy osobowości prokuratora, zwłaszcza takie, które składają się na wymóg nieskazitelnosci charakteru (art. 75 § 1 pkt 2 Pr.prok.)⁷³. Wymóg posiadania nieskazitelnej charakteru jest *sui generis* metapowinnością, wstępną i zarazem zasadniczą przesłanką z woli ustawodawcy, przesądzającą o dysponowaniu kompetencjami moralnymi niezbędnymi do objęcia stanowiska. Nie jest ona typową powinnością, dlatego bezpośrednim przedmiotem oceny nie jest charakter (element materialny), ale to, co stanowi jego emanację, ujawnia się na zewnątrz (element formalny)⁷⁴. Gwarancjami formalnymi niezależności są zaś: obiektywne kryteria nominacji na prokuratora; bezpartyjność oraz apolityczność (art. 97 Pr.prok.); niepołączalność stanowisk; immunitet prokuratorski – materialny (art. 137 § 4, art. 138 Pr.prok.) oraz formalny

⁷² L. Graniszewski, *Prokuratura...*

⁷³ Mamy dwa domniemania – jedno, że sędzia (prokurator) ma nieskazitelny charakter, oraz drugie, że jest godny pełnionego urzędu. W uchwale SN z 15.12.2011 r., SNO 46/11, LEX nr stwierdzono: „Rację istnienia immunitetu sędziowskiego stanowi domniemanie uczciwości sędziego jako osoby o nieskazitelnym charakterze, spełniającej najwyższe standardy moralne”. Teza ta stanowi dosłowne powtórzenie wcześniejszego stanowiska SN, wyrażonego między innymi w postanowieniu SN z 12.06.2003 r., SNO 29/03, LEX nr 470220 i uchwale SN z 17.04.2007 r., SNO 20/07, LEX nr 568905.

⁷⁴ G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2016, vol. LXIII, z. 2, s. 235, 238.

(art. 135 Pr.prok); określone warunki pracy (nieusuwalność ze stanowiska art. 93 Pr.prok i nieprzenaszalność na inne miejsce służbowe – art. 94 Pr.prok) i wynagrodzenie prokuratorów⁷⁵. Nie ulega jednak wątpliwości, że żaden akt ustawodawczy nie zagwarantuje prokuratorowi raz na zawsze upragnionej niezależności. Doświadczenie naucza, że niezależność mają ludzie niezłomnego charakteru, zachowujący się godnie, dysponujący rzetelną wiedzą, którzy nikomu nie dają powodów do np. szantażowania. W razie konfliktu sumienia oni nie stają dobrowolnymi niewolnikami danej sytuacji⁷⁶. Służyć, słuchać, działać – ta triada pokazuje idealny obraz etyczny prokuratora⁷⁷.

3. Zakres działania prokuratora w postępowaniu cywilnym a postulat ograniczenia jego kompetencji

Warunkiem skuteczności funkcji rzecznika praworządności jest możliwie szeroko zakreślona ogólna kompetencja działania prokuratora w postępowaniu cywilnym. Takie zadanie spełnia art. 7 k.p.c. Stanowi on normę blankietową zawierającą klauzulę generalną. Przepis ten z jednej strony nakłada na prokuratora powinność działania, jednocześnie jest jednak otwarty, ponieważ nie konkretyzuje reguły zachowania, która uzależniona będzie od konkretnej sprawy. Przepis ten stanowi upoważnienie czy też blankiet, który prokurator wypełnia treścią, decydując się zgłosić udział do konkretnej sprawy cywilnej, by chronić opisane w nim wartości. Użycie przez ustawodawcę zwrotów o nieostrym zakresie jest zabiegiem celowym, one bowiem dają prokuratorowi elastyczność i swobodę decyzyjną.

Przepis art. 7 k.p.c. określa, jakie przesłanki uzasadniają wzięcie udziału przez prokuratora w postępowaniu cywilnym. Wymienia on potrzebę ochrony: praworządności, praw obywateli, interesu społecznego. Ochrona praworządności rozu-

⁷⁵ A. Nieć, *Skutki materialnoprawne rozproszonej kontroli konstytucyjności w sprawach o zaległe wynagrodzenia prokuratorów i związane z nimi roszczenia odsetkowe*, Prok. i Pr. 2025, nr 11, s. 116-118.

⁷⁶ J. Gurgul, *Prokurator – jakim jest i jakim być powinien*, Prok. i Pr. 2005, nr 5, s. 37.

⁷⁷ D. Gil, *Uwagi o pozycji i etyce zawodu prokuratora w strukturze organów ochrony prawnej*, *Ius et Administratio* 2014, nr 2, s. 13.

miana jest jako całokształt stosunków społecznych uregulowanych przez prawo⁷⁸, zasad wykształconych w panującym systemie prawnym, przy czym słusznie uznaje się, że jest to w istocie przesłanka nadrzędna⁷⁹.

W literaturze wskazywano, że interes publiczny występuje przede wszystkim w normach prawa publicznego, których celem jest realizacja tego interesu przez instytucje wyposażone we władztwo publiczne, charakteryzujące się elementem podporządkowania oraz możliwością użycia przymusu państwowego. Interesem publicznym jest więc interes wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden podmiot, interes ogółu czy też interes całego społeczeństwa, a więc realizacja interesu ogółu⁸⁰. W zakresie postępowania cywilnego wiązany on jest przede wszystkim z cywilnym postępowaniem nieprocesowym dążącym do zapewnienia szczególnej ochrony stosunkom materialnoprawnym⁸¹. Niemniej jednak wskazuje się, że interes społeczny i publiczny są tożsame, zaś gdy prokurator wytacza powództwo na rzecz oznaczonego podmiotu, a zatem w celu ochrony praw obywateli, działa w interesie społecznym i dla ochrony praworządności. Skoro ustawodawca wskazał, że prokurator może wytoczyć powództwo albo wstąpić do toczącego się postępowania w zasadzie w każdej sprawie, to dał tym samym wyraz zapatrywaniu o istnieniu interesu społecznego w sporach pomiędzy podmiotami prywatnymi, co podkreśla się w doktrynie, zauważając, że „obecność prokuratora w procesie cywilnym uzmysławia, że prawo, o którego należyte rozumienie i stosowanie chodzi w zatargu prywatnym, jest dobrem wspólnym, że zwycięstwo prawa nawet w sporze między jednostkami jest czymś więcej niż tylko sprawą osobistą jednostek”⁸². Współzależność interesów indywidualnego

⁷⁸ B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 137.

⁷⁹ J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału przez prokuratora w postępowaniu cywilnym jako gwarancja zapewnienia efektywności ochrony prawnej*, Zeszyty Naukowe KUL 2017, nr 3, s. 25.

⁸⁰ J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, Studia Prawa Publicznego 2013, nr 1, s. 55, 57, 60.

⁸¹ Ibidem, s. 59.

⁸² Ibidem, s. 63 i podana tam literatura.

i społecznego powoduje, że naruszenie pierwszego z nich na ogół stanowi również naruszenie drugiego. Stąd pozostawienie żądania ochrony jedynie inicjatywie podmiotu naruszonego prawa mogłoby – przy braku aktywności tego podmiotu – doprowadzić do naruszenia interesu społecznego⁸³. Z reguły ochrona praworządności i interesu społecznego wchodzi w grę w każdym przypadku wszczęcia lub przystąpienia przez prokuratora do postępowania, co wynika z pełnionej przez niego funkcji strażnika i rzecznika praworządności i interesu społecznego⁸⁴.

Interes publiczny „to szczególna kategoria normatywna, bowiem z jednej strony uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury przede wszystkim politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej strony uzyskująca swą istotną treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku. Tak więc zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są specyficzne cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała i niezmienna”⁸⁵. Z tego względu pojęcie interesu publicznego nie da się zamknąć w jednej powszechnie obowiązującej definicji. Niemożliwe jest nadanie temu pojęciu generalnego znaczenia, ponieważ jest ono w dużym stopniu determinowane przez zmiany zachodzące w strukturze społecznej i politycznej państwa. Interes publiczny wymaga permanentnego dostosowywania go do zmieniających się warunków zachodzących w życiu politycznym, społecznym i ciągłej jego oceny realizowanej przez judykaturę i doktrynę⁸⁶.

W przypadku działalności prokuratora interes publiczny, który stanowi jej płaszczyznę, jest nierozzerwalnie związany z powierzonym mu zadaniem ochrony praworządności. Praworządność

⁸³ J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57 i 189 k.p.c.*, Pal. 2015, nr 1-2, s. 50; A. Góra-Błaszczkowska, *Wszczęcie procesu...*, s. 19.

⁸⁴ J. Bodio, *Interes prawny...*, s. 50; P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym. Część I*, Prok. i Pr. 1997, nr 10, s. 70.

⁸⁵ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 51-52.

⁸⁶ P. Górecki, *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, *Studia Administracyjne* 2009, nr 1, s. 85-86.

– poszanowanie obowiązującego porządku prawnego – należy rozpatrywać w kategorii dobra wspólnego, gdyż każdy powinien być zainteresowany tym, aby prawo było respektowane⁸⁷. Ze względu na pełnioną przez prokuratora funkcję rzecznika praworządności może on uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej (art. 5 Pr.prok.). Oznacza to, że oświadczenie woli prokuratora o przystąpieniu do udziału w sprawie ma charakter konstytutywny i nie podlega kontroli bądź zatwierdzeniu przez organ prowadzący to postępowanie⁸⁸. Merytoryczne przesłanki podjęcia przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu cywilnym określa wspomniany już art. 7 k.p.c. (ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego). Powszechnie przyjmuje się, że prokurator samodzielnie ocenia, czy w świetle tych przesłanek jego udział w postępowaniu jest zasadny. Ocena ta nie podlega kontroli sądu⁸⁹. Do takich wniosków prowadzi niebudząca wątpliwości językowa wykładnia art. 7 k.p.c., a zwłaszcza znajdujący się w tym przepisie zwrot „według jego oceny”. Uszczegółowieniem tej regulacji jest norma z § 353 ust. 2 Reg.prok., zgodnie z którą prokurator samodzielnie ocenia przesłanki określone w art. 7 k.p.c. uzasadniające żądanie wszczęcia postępowania cywilnego lub zgłoszenie w nim udziału. Nadto zgodnie z § 353 ust. 1 Reg.prok. czynności prokuratora nie mogą naruszać zasady swobody kształtowania stosunku cywilnoprawnego, chyba że treść lub cel tego stosunku sprzeciwia się jego naturze, ustawie lub zasadom współżycia społecznego.

Przesłanki określone w art. 7 k.p.c. zostały skonkretyzowane w przepisach Reg.prok., określających przykładowe kategorie

⁸⁷ P. Górecki, *Konstrukcja legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, Studia Administracyjne 2015, nr 7, s. 69.

⁸⁸ R. Signerski, *Niezależność prokuratora*, LEX/el. 2016.

⁸⁹ Wyrok SN z 9.03.1993 r., I CR 3/93, LEX nr 3899; wyrok SA w Krakowie z 12.01.2016 r., I ACa 1332/15, LEX nr 2004520; J. Bodio, *Interes prawny...*, s. 50-51; K. Gajda-Roszczyńska, *Komentarz do art. 7 [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-729*, Warszawa 2016, s. 75; J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału...*, s. 21; A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny...*, s. 128.

spraw, w których udział prokuratora jest szczególnie pożądany. Chociaż Reg.prok., będący aktem prawa powszechnie obowiązującego, ma charakter prawnie wiążący, nie sposób przyjąć, aby zawierał on wiążącą wykładnię art. 7 k.p.c. Zgodnie z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której przepisy aktu wykonawczego determinowałyby sposób wykładni przepisu ustawy. Dlatego wydaje się, że przepisy, takie jak § 356, 358-360 ust. 1 Reg.prok., można potraktować tylko jako niewiążące wskazówki interpretacyjne dla prokuratora. Za taką wykładnią przemawia też sama stylistyka tych przepisów, a szczególnie użycie słów „można wytoczyć zwłaszcza” (§ 358) oraz „wskazane jest zwłaszcza” (§ 360 ust. 1).

Ostatnio w przestrzeni publicznej pojawił się projekt zmian w k.p.c., mający znacząco ograniczyć rolę prokuratora w postępowaniu cywilnym, np. poprzez usunięcie art. 7, art. 56-60 i dokonując zmiany brzmienia art. 55 k.p.c.⁹⁰ W jego uzasadnieniu podnoszono, że obecna regulacja prawa zakłada zbyt szeroki zakres uprawnień prokuratora, który znacząco odbiega od systemów prawnych państw europejskich⁹¹. Za nadmierne uznano przede wszystkim: uprawnienia prokuratora do wytaczania powództw na rzecz określonej osoby (powództwo niesamoistne) i wstępowanie do toczącego się już procesu cywilnego na podstawie art. 7 i art. 60 § 1 k.p.c. Zdaniem projektodawców, takie szerokie uprawnienia prokuratora mogą zaburzać jego kontradyktoryjny charakter oraz stwarzać ryzyko nadużyć, zwłaszcza w obliczu wciąż aktualnego, faktycznego połączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości⁹².

⁹⁰ Opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24.10.2025 r. omówiony w: A. Nieć, B. Szyprowski, *Opinia do „Projektu...”, s. 4-5*; K. Sobczak, *Prokurator jako rzecznik praworządności zniknie z procedury cywilnej?*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-ograniczajace-udzial-prokuratora-w-sprawach-cywilnych-opinia-zzpipp-rp,536598.html> (dostęp: 7.01.2026 r.).

⁹¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24.10.2025 r., s. 4.

⁹² Ibidem. Podobnie zob. K. Sobczak, Prof. Kocot: *udział prokuratora w postępowaniu cywilnym tylko wyjątkowo*, 23.12.2025, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ograniczenie-udzialu-prokuratora-w-postepowaniu-cywilnym-prof-wojciech-ko>

To skutkowało wyeliminowaniem w art. 55 k.p.c. wytaczania przez prokuratora powództwa „na rzecz” oznaczonej osoby, która do tej pory znajduje swoje uzasadnienie w normie z art. 55 k.p.c. i art. 56 k.p.c. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić, bowiem w obecnym stanie prawnym przed wytoczeniem powództwa w trybie art. 55 k.p.c. muszą zaistnieć łącznie przesłanki wskazane w § 355 Reg.prok., tj. a) porozumienie prokuratora ze stroną; b) wytoczenie powództwa przez prokuratora, jedynie gdy podmiot nie zamierza dochodzić przysługujących mu roszczeń; c) podjęcie czynności przez prokuratora jedynie, gdy uzasadniają to szczególne okoliczności sprawy. Uprawnienia prokuratora nie mają więc charakteru absolutnego, lecz podlegają rygorom prawnym, które uszczegóławiają możliwość podjęcia określonych czynności. Nie można również uznać, że występuje „ryzyko nadużyć”, bowiem w zakresie postępowania cywilnego nie stosuje się art. 7 Pr.prok. pozwalającego na wydanie prokuratorowi polecenia⁹³.

W judykaturze podnosi się, że uprawnienie prokuratora do samodzielnego pozywania podmiotów konkretnego stosunku prawnego, stosownie do art. 7 i art. 56 k.p.c., ma charakter legitymacji publicznoprawnej i jest bezpośrednio związane z jego zadaniami (ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu

cot,536427.html (dostęp 23.12.2025 r.). Podobnie w literaturze wskazywano na wątpliwości co do możliwości wytoczenia przez prokuratora powództwa niesamodzielnego, co może ingerować w zasadę dyspozycyjności i zasadę równości stron, zob. A. Jaworski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2023, s. 23, 77; A. Góra-Błaszczkowska, *Wszczęcie procesu...*, s. 14-16; Lex Super Omnia, Opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze ze zmianami, 18.12.2017, Niezależni Prokuratorzy, pkt 65, <https://lexso.org.pl/2017/12/opinia-komisji-weneckiej-w-sprawie-ustawy-prawo-o-prokuraturze-ze-zmianami/> (dostęp: 20.12.2025 r.). Jednak takich wątpliwości nie wysuwano co do innych form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym.

⁹³ A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny...*, s. 127. Nadmienić można, że również Prokuratura Krajowa uznała, że wydanie prokuratorowi w trybie art. 7 Pr.prok. polecenia w zakresie postępowania cywilnego jest niedopuszczalne, bowiem prokurator samodzielnie ocenia przesłanki z art. 7 k.p.c., zob. Prokuratura Krajowa, Raport II z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej ze względu na ich przedmiot oraz charakter, prowadzonych i zakończonych w latach 2016-2023 w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury. Vol. II, Warszawa 2025, s. 880, <https://www.gov.pl/attachment/2a977a8c-52b0-4c2c-b7c1-e7bbda386605> (dostęp: 16.01.2026 r.).

społecznego). Dotyczy to również tego rodzaju powództwa, które w ocenie prokuratora ma na celu eliminowanie konkretnych stosunków prawnych z obrotu prawnego⁹⁴. Dodać należy, że w wyroku ETPC z 26 czerwca 2009 roku w sprawie Batsanina przeciwko Rosji (skarga nr 3932/02, pkt 25-27) nie stwierdzono naruszenia zasady „równości broni” poprzez prawo prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby. ETPCz wskazał, że wzięcie przez prokuratora udziału w postępowaniu może być usprawiedliwione np. koniecznością ochrony osób nieporadnych, grup społecznych czy interesu publicznego⁹⁵.

Ponadto należy zauważyć, iż prokurator może – w sytuacji, w której ochrona praworządności tego wymaga – podejmować czynności procesowe, które w rezultacie ingerują w materialną treść stosunku zobowiązaniowego. Jednakże ingerencja ta nie może mieć charakteru rozporządzającego, czyli w jakikolwiek sposób uszczuplać majątku osoby, w interesie której prokurator wytacza powództwo. Innymi słowy, prokurator może wytoczyć powództwo czy też podejmować czynności procesowe na rzecz określonej osoby, ale nie może za tę osobę podjąć samodzielnie decyzji co do rezygnacji z jakiegokolwiek części roszczenia (art. 56 § 2 k.p.c.). Zatem rozumująca *contrario*, prokurator może podejmować czynności procesowe ingerujące w treść stosunku zobowiązaniowego na korzyść strony, na rzecz której wytacza powództwo bądź podejmuje inne czynności procesowe, nie może natomiast zrezygnować „w imieniu tej strony” z roszczenia w żadnym zakresie (czyli nie może zawrzeć np. ugody, która ze swej istoty zawiera zwykle jakieś ustępstwa). Z judykatury SN wynika, że uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego na podstawie art. 7 k.p.c. legitymuje go również do zgłaszania na podstawie art. 57 k.p.c. powództwa o ustalenie nieważności czynności prawnej (art. 189 k.p.c.)⁹⁶.

Pomimo że uprawnienia do wszczęcia postępowania cywilnego pozwalają prokuratorowi wkraczać w sferę życia prywatnego i osobistego podmiotów stosunku cywilnoprawnego,

⁹⁴ Postanowienie SN z 3.12.2014 r., IV CSK 365/14, LEX nr 1566730.

⁹⁵ Skarga nr 3932/02, Batsanina przeciwko Rosji, pkt 25-27, HUDOC.

⁹⁶ Wyrok SN z 2.08.2007 r., V CSK 109/07, LEX nr 325649.

to jednak zaznaczenia wymaga, że prokuratorzy nie wykorzystują pochośnie danej im przez ustawodawcę możliwości wszczęcia postępowania cywilnego. Podkreślić należy, iż każde wytoczenie powództwa poprzedzone jest przeprowadzeniem przez prokuratora postępowania wyjaśniającego (art. 69 Pr.prok.). Przepis ten jest zgodny ze standardami międzynarodowymi. Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich CM/Rec (2012)11 w sprawie roli prokuratora poza sferą prawa karnego stwierdza bowiem, że gdy prokurator samodzielnie inicjuje proces lub jest stroną pozwaną, powinien dysponować ustawowym uprawnieniem do prowadzenia przedprocesowego postępowania wyjaśniającego. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z tym zaleceniem działania prokuratora nie mogą naruszać procesowej równości broni i powinny odpowiadać wymogom proporcjonalności. W jego ramach prokurator może przesłuchać daną osobę jako świadka i uzyskać informacje dotyczące jej stanu zdrowia czy stanu majątkowego. W ramach tego postępowania prokurator pozyskuje też oświadczenie strony co do samej konieczności wytoczenia na jej rzecz powództwa⁹⁷.

Gdy chodzi o realizację zasad proporcjonalności i procesowej równości broni, za słuszne należy uznać uregulowanie § 355 Reg.prok., który stwierdza, że przed wytoczeniem powództwa na rzecz oznaczonej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego, wniosku o zabezpieczenie roszczenia lub wniosku o wszczęcie egzekucji, prokurator porozumiewa się z zainteresowaną osobą lub jednostką, pouczając ją o przysługujących jej prawach. Jeżeli ta osoba lub jednostka nie zamierzają dochodzić przysługujących im roszczeń, prokurator podejmuje czynności tylko wtedy, gdy uzasadniają to

⁹⁷ Zgodnie z cytowanym zaleceniem (pkt 10-12) uprawnienia prokuratora w sprawach pozakarnych nie powinny ograniczać prawa osób fizycznych lub prawnych do wszczęcia postępowania lub występowania w sprawie w obronie swoich interesów; wszelkie działania prokuratora w tym zakresie powinny mieć swoją podstawę w ustawie i nie powinny naruszać zasady procesowej „równości broni”, zob. pkt 10-12 CM/Rec (2012)11 z 19.09.2012 r. – Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie roli prokuratora poza sferą prawa karnego, <https://search.coe.int/cm?i=09000016805c9d1f> (dostęp: 20.12.2025 r.).

szczególne okoliczności sprawy. Z kolei przed wytoczeniem powództwa w sprawie o roszczenie majątkowe prokurator zwraca się na piśmie do uprawnionej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną o przedstawienie dowodu wezwania dłużnika do spełnienia świadczenia w określonym terminie, zaś w razie potrzeby zwraca się na piśmie do obowiązanej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną o dobrowolne spełnienie świadczenia majątkowego w określonym terminie (§ 357 Reg.prok.). To potwierdza, że działania prokuratora nie mają charakteru „pochopnego”, lecz podejmowane są po weryfikacji okoliczności sprawy.

Autorzy zauważają zagrożenia, jednak powinno to doprowadzić do modyfikacji przepisów dotyczących powództw wytaczanych na rzecz oznaczonej osoby. Taką propozycją była zmiana art. 55 i 56 k.p.c. lub przepisów ustrojowych prokuratury, która już na poziomie ustawowym nakładałaby na prokuratora obowiązki określone obecnie w Reg.prok., a więc w akcie rangi podstawowej. Wydaje się jednak, że kwestia ewentualnej weryfikacji przez sąd przesłanek z art. 7 k.p.c. co do decyzji prokuratora o wytoczeniu powództwa kontroli sądu, poprzez badanie „interesu strony”, np. tak, jak ma to miejsce w sprawach rodzinnych, gdzie sąd bierze pod uwagę „dobro dziecka”, nie wydaje się słuszna. Prokurator bowiem może mieć zupełnie inny pogląd na istnienie przesłanek z art. 7 k.p.c. niż sąd. „Kontrola” sądowa jego decyzji może w konsekwencji doprowadzić do negatywnych skutków dla strony. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby ustawowe określenie, że w wypadkach, gdy podmiot, na rzecz którego prokurator chciałby wytoczyć powództwo, w szczególności podmiot zinstytucjonalizowany, dysponuje odpowiednim zapleczem i przygotowaniem do samodzielnego wytoczenia powództwa, prokurator mógłby je wytoczyć jedynie wyjątkowo. Na marginesie należy zauważyć, iż nic nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu tego zagadnienia przez ustawodawcę ministerialnego w Reg.prok. Tymczasem zaproponowana nowelizacja przyjmuje rozwiązanie uproszczone, eliminując całość regulacji z k.p.c., pomimo że w swoich wnioskach przywołana już Komisja Wenecka wcale tego nie oczekuje⁹⁸.

⁹⁸ Lex Super Omnia, *Opinia Komisji Weneckiej w sprawie...*, pkt 65.

Artykuł 1 pkt 1-6 projektu uchyla art. 7 i art. 56-60 k.p.c. oraz zmienia art. 55 k.p.c. W uzasadnieniu projektu w tym zakresie wskazano jedynie, że „Dzisiejsza regulacja udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym zakłada zdecydowanie zbyt szeroki zakres jego uprawnień, znacząco odbiegając w tym zakresie od systemów prawnych państw europejskich. Aktualnie obowiązujące przepisy modelowo oparte są na założeniach właściwych państwom socjalistycznym, w których prokurator postrzegany był jako strażnik praworządności, któremu należało przyznawać możliwie szerokie możliwości działania w postępowaniu cywilnym. Współcześnie formuła ta nie wytrzymuje jednak krytyki, nie przystając do aktualnego modelu procesu cywilnego, silnie opartego na zasadach kontradyktoryjności, dyspozycyjności i równości stron, powinna zatem zostać poddana rewizji”⁹⁹.

Istotnie, usunięcie art. 7 k.p.c. spowoduje, że prokurator przestanie być rzecznikiem praworządności w postępowaniu cywilnym. Projektodawcy nie powołali jednak żadnej rozbudowanej argumentacji, a w szczególności nie przytoczyli żadnych powszechnie przyjętych poglądów doktryny ani orzecznictwa sądów polskich lub międzynarodowych, aby uzasadnić potrzebę takiego rozwiązania. Przeciwnie, zdanie o socjalistycznym rodowodzie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest swoistym „wytrychem”, a więc argumentem czysto socjotechnicznym, który ma uzasadniać wyeliminowanie tej instytucji z postępowania cywilnego. Zabieg powyższy był celowy, bowiem zdaniem Autorów takiego stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nie da się przekonywująco uzasadnić.

Pozycja prokuratora jako rzecznika praworządności jest uregulowana obecnie w systemach innych państw europejskich. We Francji prokurator stoi na straży przestrzegania ustaw i dekreto-
w, zaś w postępowaniu cywilnym może inicjować postępowania lub zgłaszać do nich udział¹⁰⁰. W Hiszpanii prokurator

⁹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24.10.2025 r., s. 4.

¹⁰⁰ P. Turek, *Prokuratura...*, s. 36, 41-42; K. Sobczak, *Dr Turek: Polacy oczekują aktywności także w sprawach cywilnych*, 24.12.2025, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl>.

czuwa, aby w zakresie wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy była przestrzegana praworządność, prawa obywateli i prawnie chroniony interes społeczny. Prokurator czuwa także nad niezawisłością sądów, w tym w sprawach cywilnych. Hiszpańskie ustawodawstwo przyznaje prokuratorowi również prawo do wnoszenia powództw w postępowaniach cywilnych¹⁰¹. Według art. 138bis belgijskiego kodeksu sądowego prokurator może wnosić wszelkie powództwa, gdy wymaga tego porządek publiczny oraz działa jako rzecznik praworządności w wypadku naruszeń przepisów z zakresu prawa pracy¹⁰².

Biorąc pod uwagę przedstawiony na początku opracowania rys historyczny, stwierdzić należy, że instytucja prokuratora jako rzecznika praworządności ma swoje najlepsze tradycje prawne i jest koncepcją zakorzenioną w suwerenności państwa polskiego¹⁰³. Stąd nie można się zgodzić z poglądami, w świetle których przepisy k.p.c. nie przystają do obecnych europejskich systemów prawa. Polskie rozwiązania są bliższe wzorca francuskiego niż sowieckiego. Poza tym dobre regulacje prawne nie mogą być zakładnikiem wypaczenia idei w okresie socjalizmu.

Należy stanowczo podkreślić, iż uchylenie art. 7 k.p.c. byłoby równoznaczne z usunięciem podstawy merytorycznej działania prokuratora jako rzecznika praworządności w postępowaniu cywilnym. W ten sposób państwo pozbawiłoby się podmiotu chroniącego praworządność w postępowaniu cywilnym, pomimo że praworządność pozostaje naczelną wartością konstytucyjną (art. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji RP), a jej ochrona jest kompetencją ustrojową prokuratury przyznaną jej wprost przez obecnie obowiązującą ustawę regulującą działalność prokuratury (art. 2 Pr.prok.), a także przewidzianą w projekcie nowej ustawy Pr.prok.¹⁰⁴. Mało tego, zasada jednolitości w stosowaniu

pl/prawnicy-sady/ograniczenie-aktywnosci-prokuratora-w-sprawach-cywilnych-wywiad-z-dr-piotrem-turkiem,536452.html (dostęp: 24.12.2025 r.).

¹⁰¹ P. Turek, *Prokuratura...*, s. 46-47.

¹⁰² Art. 138bis Code judiciaire, <https://www.actualitesdroitbelge.be/legislation/code-judiciaire/code-judiciaire--le-droit-penal-social/article-138-bis-du-code-judiciaire#toc> (dostęp: 22.12.2025 r.).

¹⁰³ A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny...*, s. 135.

¹⁰⁴ M. Gabriel-Węglowski, M. Malinowska-Wójcicka, *Na straży...*, s. 58; M. Gabriel-

prawa, która składa się na praworządność, jest wartością Unii Europejskiej¹⁰⁵. Proponowane uchylenie uregulowań k.p.c. czyłoby więc ustawowe kompetencje prokuratury „martwymi” i pozbawiałoby państwo instrumentu służącego zapewnieniu jednolitości stosowania prawa. Przedstawiony projekt stanowi usunięcie jednego z bezpieczników praworządnościowych z systemu prawa prywatnego. Obowiązujący obecnie art. 3983 k.p.c. zawiera przesłankę „naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego”, zaś art. 3988 § 1 k.p.c. „ochrony praworządności”. Są więc one odpowiednikiem przesłanki ochrony praworządności z obecnego art. 7 k.p.c. Wobec tego Prokurator Generalny jest rzecznikiem ochrony praworządności¹⁰⁶. Projekt Komisji Kodyfikacyjnej proponuje usunięcie art. 7 k.p.c., lecz pozostawia w niezmienionym brzmieniu art. 3983 i art. 3988 § 1 k.p.c. Paradoksalnie w następstwie wprowadzenia tej zmiany praworządność będzie chroniona dopiero przed Sądem Najwyższym. Na to nie może być zgody, bowiem winna być ona chroniona na każdym etapie postępowania sądowego, w tym na poziomie sądów I i II instancji w każdym postępowaniu cywilnym. Nadto wobec treści art. 3982 k.p.c., art. 4241 k.p.c. i art. 89 ustawy o Sądzie Najwyższym nie wszystkie orzeczenia trafiają na wokandę Sądu Najwyższego. Co więcej, pozbawiają prokuratora możliwości oceny tej przesłanki i ewentualnej reakcji, w celu eliminacji dostrzeżonych nieprawidłowości na wczesnym etapie postępowania, zanim zapadnie orzeczenie sądu. W konkluzji należy podnieść, że usunięcie art. 7 k.p.c. pozbawia prokuratora uprawnień jako rzecznika praworządności, rzecznika państwa prawa, a tym samym pomocy obywatelowi. To z kolei powoduje, że Rzeczpospolita Polska pozbawia się sposobności ochrony praworządności jako podstawowej cechy pozwalającej na zdefiniowanie jej jako demokratycznego państwa prawa, a więc wymóg konstytucyjny czyni iluzorycznym.

-Węglowski, *Omówienie wstępnego...*, s. 3.

¹⁰⁵ Wyrok TSUE z 21.02.1991 r. w sprawach połączonych, 143/88 i 92/89, nb 26, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0046-1993-200406772-05_00.html (dostęp: 20.12.2025 r.).

¹⁰⁶ A. Nieć, B. Szyprowski, *Formy działania Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym*, Prok. i Pr. 2023, nr 3, s. 124, 127.

Proponowana zmiana art. 55 k.p.c. spowoduje niemożność wytaczania przez prokuratora powództw niesamoistnych. Dodać należy jednak, że ETPC zwracający uwagę na „nierówność broni” w takiej sytuacji nie stwierdził jej naruszenia poprzez prawo prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby. Podkreślił, że może być to usprawiedliwione np. celem ochrony osób nieporadnych, koniecznością ochrony interesu grup społecznych czy ochrony interesu publicznego¹⁰⁷. Oznacza to, że aktywność prokuratora zostanie sprowadzona do wytaczania powództw przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego w sytuacjach wprost wskazanych w ustawie oraz w wypadkach niewskazanych w ustawie, gdy wystąpi przesłanka „ochrony interesu publicznego (art. 55 § 2 i 3). Ta zmiana spowoduje, że prokurator nie będzie mógł wytoczyć powództwa: a) na wniosek strony; b) w razie samodzielnego dostrzeżenia takiej konieczności, np. w oparciu o analizę akt sprawy karnej. Nadto w zakresie zasady proporcjonalności i procesowej równości broni należy przytoczyć obowiązujące uregulowania § 355 i § 357 Reg.prok. Przed wytoczeniem powództwa (złożeniem właściwego wniosku) na rzecz oznaczonej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną prokurator porozumiewa się z tym podmiotem, pouczając o przysługujących jej prawach. Jeżeli ten podmiot nie zamierza dochodzić przysługujących mu roszczeń, prokurator podejmuje czynności tylko wtedy, gdy uzasadniają to szczególne okoliczności sprawy. Z kolei przed wytoczeniem powództwa w sprawie o roszczenie majątkowe prokurator zwraca się na piśmie do uprawnionego podmiotu o przedstawienie dowodu wezwania dłużnika do spełnienia świadczenia w określonym terminie, zaś w razie potrzeby zwraca się na piśmie do obowiązanej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną o dobrowolne spełnienie świadczenia majątkowego w określonym terminie. Proponowana zmiana spowoduje m.in., że prokurator nie będzie mógł wytoczyć powództwa na rzecz oznaczonej osoby a) po zakończonym postępowaniu karnym (art. 415 § 2 k.p.k.), co jest nie do pogodzenia z celami wskazanymi w art. 2 k.p.k. i nie do akceptacji z perspektywy

¹⁰⁷ Skarga nr 3932/02, Batsanina przeciwko Rosji, pkt 25-27, HUDOC.

realizowanych w nim wartości, gdzie zaspokojenie interesów porrzywdzonego jest równie ważne co ukaranie sprawcy; b) na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 412 k.c. o przepadek świadczenia świadomie spełnionego w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym na rzecz Skarbu Państwa; c) nie będzie mógł również wytoczyć powództwa o unieważnienie umowy w imieniu osoby oszukanej, np. po ustaleniu w toku postępowania karnego zaistnienia oszustwa w zakresie sprzedaży nieruchomości.

Projekt uchyla art. 59 k.p.c., zgodnie z którym sąd może zawiadomić prokuratora o każdej sprawie, w której udział jego uważa za potrzebny zarówno w postępowaniu spornym, jak i nieprocesowym (13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 59 k.p.c.). W projekcie w tym zakresie podniesiono, że w sytuacjach nieporadności strony sąd mógłby ustanowić dla niej adwokata lub radcę prawnego z urzędu (projektowany art. 1172a)¹⁰⁸. Należy jednak podkreślić, że: a) pełnomocnik strony (adwokat, radca prawny) nie jest podmiotem ustawowo zobowiązanym, jak prokurator, do ochrony praworządności, interesu społecznego czy interesu publicznego, bowiem przepisy ustawowe nie powierzają mu takiej funkcji (art. 1 ust. 1 prawa o adwokaturze¹⁰⁹, art. 2 ustawy o radcach prawnych¹¹⁰); b) w dyskursie społecznym zwraca się uwagę na niezbyt dobrą jakość zastępstwa procesowego świadczonego z urzędu¹¹¹; c) wyznaczenie pełnomocnika z urzędu generuje po stronie Skarbu Państwa dodatkowe koszty, zaś udział prokuratora takich kosztów nie generuje, bowiem wykonuje on to zadanie w ramach obowiązków służbowych¹¹². Obowiązujący obecnie § 360 ust. 2 Reg.prok., w sytuacji z art. 59 k.p.c., nakazuje prokuratorowi obligatoryjne zgłoszenie udziału w takim postępowaniu,

¹⁰⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24.10.2025 r., s. 6.

¹⁰⁹ Ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1564.

¹¹⁰ Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 499.

¹¹¹ P. Rojek-Socha, *Państwo oszczędza na bezpłatnej pomocy prawnej, a obywatel przegrywa w sądzie*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nieodplatne-doradztwo-obywatelskie-niska-jakosc-problemy-w-sadzie,526065.html> (dostęp: 20.12.2025 r.).

¹¹² A. Nieć, B. Szyprowski, *Opinia do „Projektu...”, s. 13-16.*

jednak takie rozumienie ww. przepisu wydaje się niewłaściwe. Stosownie do poglądów doktryny prawa nie oznacza to, że prokurator jest obowiązany w sposób automatyczny wstąpić do prowadzonego postępowania. Decyzja w tym zakresie należy do samego prokuratora, który może odmiennie niż sąd ocenić przesłanki z art. 7 k.p.c. w zakresie potrzeby własnego udziału w sprawie¹¹³. Podobnie wskazuje judykatura, że obligatoryjny udział prokuratora w postępowaniu musi wynikać z ustawy, zaś zawiadomienie w trybie 59 k.p.c. nie wyłącza spod oceny prokuratora analizy przesłanek z art. 7 k.p.c. co do oceny przez niego celowości jego przystąpienia do postępowania¹¹⁴. Skoro art. 59 k.p.c. nie formułuje żadnych nowych przesłanek co do udziału prokuratora, a jest umieszczony w ogólnych przepisach k.p.c. co do postępowania, to należy stosować do niego zasady oceny przesłanek zgłoszenia udziału przez prokuratora wskazane w art. 7 k.p.c. To z kolei prowadzi do wniosku, że przepis § 360 ust. 2 Reg.prok., wydanego na podstawie art. 36 § 1 Pr.prok., w zakresie spraw cywilnych winien spełniać cele z art. 36 § 1 pkt 8 ww. ustawy. Nie może on więc nakładać większych obowiązków niż przyznane ustawowo, a więc w zakresie art. 59 i art. 7 k.p.c. Stąd regulację z § 360 ust. 2 Reg.prok., jako wykraczającą poza przyznane ustawowo prokuratorowi uprawnienia do badania przesłanki z art. 7 k.p.c. oceny przez prokuratora do zgłoszenia udziału, należy uznać za przepis contra legem zmieniający w sposób podustawowy regulację ustawową, który wykracza poza uprawnienia prokuratora przyznane mu ustawowo w art. 7 k.p.c. Postulowane byłoby więc usunięcie § 360 ust. 2 lub jego literalne skorelowanie z przesłankami z art. 7 k.p.c.

Z kolei proponowana likwidacja art. 60 k.p.c. wykluczy możliwość zgłoszenia udziału prokuratora w postępowaniach na wniosek strony. Pozbawienie takich postępowań udziału prokuratora jako czynnika ochrony praworządności

¹¹³ A. Partyk, *Komentarz do art. 59 k.p.c.* [w:] O. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art. 1-505(39)*, Lex/el. 2025; P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 59* [w:] T. Ereciński, (red. nauk.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. 1, Postępowanie rozpoznawcze. Art. 1-124 aktualizowany*, Warszawa 2023, s. 587; E. Łętowska, M. Szeroczyńska, *Prokurator jako...*, s. 275.

¹¹⁴ Uchwała SN z 24.06.1966 r., III CZP 42/66, LEX nr 428.

i ochrony praw obywateli spowoduje, że strona wnioskująca, nie-rzadko osoba starsza, nieznająca specyfiki cywilnoprocesowej, zostanie pozostawiona sama przeciwko zinstytucjonalizowanemu pozwanemu. W konsekwencji najczęściej przegra proces. Dobrym przykładem ilustrującym ww. kwestię są postępowania w trybie art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów¹¹⁵ w zakresie nadmiernego podwyższenia czynszu i celowego pozbywania się lokatorów (tzw. czyściciele kamienic). Takich toczących się postępowań w skali kraju jest sporo.

W konsekwencji proponowane usunięcie lub zmiana ww. regulacji spowoduje, że prokurator, oprócz pozbawienia możliwości działania w procesie cywilnym, dostrzeżonym przez stronę postępowania (art. 60 k.p.c.), sąd (art. 59 k.p.c.) lub pochodzącym z informacji własnej prokuratora (art. 7 k.p.c.), zostanie również pozbawiony informacji o takich postępowaniach, w których jego udział byłby konieczny.

Projektodawcy proponują odejście od klauzul generalnych z art. 7 k.p.c. na rzecz kazuistycznego wskazywania przypadków w przepisach różnych ustaw, nie tylko k.p.c., na podstawie których może działać prokurator. W uzasadnieniu projektu wskazano, że będzie to wymagało osobnego rozbudowania w ustawach regulacji o działaniu prokuratora w każdym z tych przypadków z osobna wzorowanych w pewnym zakresie na dzisiejszych art. 55-60 k.p.c. Spowoduje to niepotrzebne mnożenie bytów prawnych. Ponadto wprowadzenie klauzul generalnych jest formułą zdecydowanie lepszą legislacyjnie, bo przez swą elastyczność można umieścić w niej również przypadki przyszłe i nieznane. Zresztą zdają się przyznawać to sami projektodawcy, którzy w projektowanym art. 55 k.p.c. wprowadzają klauzulę generalną interesu publicznego czy społecznego. Wyraża się w tym zresztą niekonsekwencja legislacyjna, skoro pomimo eliminacji art. 7 k.p.c. i tak zachodzi konieczność sformułowania merytorycznej podstawy działania prokuratora tym razem w przepisie stricte procesowym, tj. art. 55 k.p.c.¹¹⁶

¹¹⁵ Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 725.

¹¹⁶ A. Nieć, B. Szyprowski, *Opinia do „Projektu...”, s. 17.*

W projekcie nie przewiduje się możliwości wszczynania przez prokuratora postępowania nieprocesowego, jeżeli wymaga tego ochrona interesu społecznego czy publicznego (art. 5061 § 1 k.p.c.)¹¹⁷, bowiem pozostawia się mu tylko sytuacje wprost wskazane w ustawie. Projektowana treść art. 5061 § 1 k.p.c., przy jednoczesnym uchyleniu art. 7 i art. 60 k.p.c., pozbawi prokuratora np. możliwości złożenia wniosku o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej osobie, która nie zostawiła następców prawnych, bowiem przepis ustawy nie nadaje mu wprost takiego uprawnienia. Zgodnie z art. 1025 § 1 k.c. wniosek taki może złożyć każdy, kto ma w tym interes. Nie jest nim prokurator, którego uprawnień do złożenia wniosku można się obecnie doszukiwać jedynie w treści przesłanek z art. 7 i art. 60 k.p.c. Likwidacja ww. przepisów i wprowadzenie art. 5061 § 1 k.p.c. nie pozwoli prokuratorowi na złożenie takiego wniosku, nawet gdy jej mienie winna dziedziczyć właściwa gmina albo jest to konieczne do ustalenia następców prawnych pokrzywdzonego w toku postępowania karnego.

Podsumowanie

Przedstawiona przez Autorów w artykule koncepcja prokuratora jako strażnika umowy społecznej w sposób kompleksowy wyjaśnia i opisuje jego funkcje w systemie organów państwa. Postawienie w jej centrum praw i wolności obywatelskich wyrażonych w Konstytucji modeluje pozycję prokuratora, zarówno w postępowaniu karnym, jak i cywilnym, oscylując ją wokół stania na straży warunków przekazania władzy przez Naród. W ten sposób prokuratura pełni kluczową rolę w zapewnianiu praworządności, bez której trudno mówić o istnieniu w danym kraju rzeczywistej demokracji. Prokuratura jest instytucją, która w interesie publicznym, ale też uwzględniając prawa poszczególnych jednostek, zapewnia stosowanie prawa, bacząc, by odbywało się to zgodnie z wartościami przyjętymi w ustawie

¹¹⁷ Argumentacja o braku możliwości działania prokuratora w zakresie ochrony interesu społecznego czy publicznego wprost została wskazana w uzasadnieniu projektu, zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (wariant II) z dnia 24.10.2025 r., s. 3.

zasadniczej. Paradoxem jest, że prokuratura pomimo wysokiej pozycji systemowej i funkcji strażnika umowy społecznej sama nie została uregulowana w Konstytucji¹¹⁸. Nie sposób tego wytłumaczyć. Ponieważ nie ma w państwie prawnym innego organu, który byłby w stanie zapewnić ochronę konstytucyjnego porządku prawnego w sposób porównywalny do prokuratury¹¹⁹.

Praworządność, na straży której stoi prokurator, jest fundamentalnym warunkiem ochrony praw i wolności obywatelskich, ponieważ gwarantuje, że władza działa zgodnie z prawem, a obywatele mają dostęp do niezawisłych sądów i sprawiedliwego procesu. Bez praworządności, która wymaga, by nikt nie stał ponad prawem, podstawowe wolności mogą być łatwo naruszone, co prowadzi do arbitralności i braku ochrony dla jednostki. Praworządność zapewnia przewidywalność, ochronę przed nadużyciami władzy i równą ochronę prawną, stając się fundamentem demokracji. Prokurator wyposażony w przymiot rzecznika praworządności i konkretne kompetencje zapewnia praktyczny mechanizm ochrony praworządności również w postępowaniu cywilnym. W ten sposób prokurator, chroniąc praworządność, chroni samych obywateli i demokrację.

Jeżeli chodzi o zadania prokuratora w postępowaniu cywilnym, to należy nie tyle zerwać z modelem socjalistycznym jego funkcjonowania, co wyzbyć się myślenia o prokuraturze w kategoriach bliskich tamtej epoce. Prokurator był w niej narzędziem służącym utrwalaniu reżimu państwa totalitarnego. Prokurator obecnie jest na służbie państwa prawa i to jego idei służy. Prokuratura nie może być traktowana jako łup polityków, lecz poprzez gwarancje niezależności, sama jest jedną z gwarancji praworządności, bez względu na to, kto aktualnie rządzi¹²⁰.

¹¹⁸ O przyczynach tego stanu więcej zob. P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010, nr 1, s. 203-220.

¹¹⁹ R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne)*, Prokurator 2000, nr 1, s. 18.

¹²⁰ *Upolitycznienie prokuratury jest konsekwencją nie tylko jej zależności od podmiotów politycznych, takich jak rząd i współtworzące go partie polityczne, ale też konsekwencją podziałów politycznych w ramach samego środowiska prokuratorskiego, tylko w części wykreowanych przez politykę personalną kolejnych ekip politycznych, które w III RP nadzorowały prokuraturę. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy*

Słowo prokurator w demokratycznym państwie prawnym powinno brzmieć dumnie. Prokurator jest bowiem strażą (awangardą i ariergardą) państwa prawa, jest można by rzec – współczesnym rycerzem sprawiedliwości. I tak jak w przeszłości pozostawał na służbie króla i działał w jego imieniu, tak teraz pozostaje na służbie Suwerena, działając w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Na koniec należy dodać, że kontradiktoryjna procedura cywilna, aby zapewnić sprawiedliwość, powinna dotyczyć równych sobie stron postępowania. To idealne założenie w praktyce jest trudne, a wręcz niemożliwe do osiągnięcia. Wyzbycie się przez państwo prawa swojego rzecznika oznaczałoby liberalne pozostawienie procedury cywilnej na żywioł wyidealizowanego wzorca procesu kontradiktoryjnego. Pytanie brzmi, czy rzeczywiście obywatele RP takiego właśnie postępowania cywilnego oczekują, skoro proponowane zmiany ustawowe spowodują, że prokurator *ex lege* „pozostanie głuchy” na wszelkie kierowane przez nich wnioski o pomoc w postępowaniu cywilnym i „stanie się niemy”, bo pozbawiony narzędzi reagowania na wszelkie, w tym najbardziej rażące naruszenia prawa. Państwo prawa nie może być ślepe. Prokurator, będąc jego oczami, ma stanowić skuteczny mechanizm jego obrony. Jak to zostało wykazane, prokurator w polskim systemie prawnym jest strażnikiem umowy społecznej zawartej w uchwalonej i zaakceptowanej przez Naród w referendum Konstytucji. Dotyczy to również stosunków cywilnych, które nie zostały pozostawione same sobie na żywioł gospodarki wolnorynkowej, ale i one podporządkowane zostały zasadzie legalizmu i sprawiedliwości społecznej¹²¹. Należy zauważyć, iż prokurator to nie tylko organ, który podejmuje działania przeciwko, ale jego działanie legitymizuje działanie w imię czegoś. Współcześnie jest to interes publiczny. Rolą prokuratury jest „pomoc” w zagwarantowaniu sprawiedliwości¹²², która ma

wskazać też swoiste „etatystyczne” podejście rządzących do prokuratury, polegające na hierarchicznym traktowaniu i podporządkowaniu jej nie tylko jako instytucji państwa, ale środowiska społeczno-zawodowego, zob. L. Graniszewski, *Prokuratura...*, s. 115.

¹²¹ Art. 20 Konstytucji RP mówi o społecznej gospodarce rynkowej.

¹²² M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014, s. 19.

być ostoją mocy i trwałości Rzeczypospolitej¹²³. Kluczowe jest to właśnie, że pozycja prokuratora stanowi konsekwencję wyboru politycznego (w dobrym tego słowa znaczeniu) i jest odpowiedzią na pytanie: w jakim państwie chcemy żyć jako wspólnota demokratyczna (polis)? Czy chcemy państwa, które otacza troską najsłabszych, ingeruje tam, gdzie dzieje się krzywda, zapewnia dostęp do ochrony prawnej, czy też wartości te nie mają dla nas znaczenia i przyzwalamy na swego rodzaju darwinizm społeczny¹²⁴. Odpowiedzi na te pytania i jednoznacznego wyboru jako Naród dokonaliśmy w Konstytucji RP w 1997 r. W przeciwieństwie do rządów ludzi¹²⁵, zgodziliśmy się, aby rządy były pełnione przez prawo, tj. pewien abstrakcyjny porządek reguł, zasad, co do którego jako Naród umówiliśmy się w specjalnym momencie, zwanym „momentem konstytucyjnym”¹²⁶. Skoro umowa społeczna została zawarta, to nie można z niej się wycofywać w trakcie jej obowiązywania. W tej sytuacji zamiast eliminować z postępowania cywilnego prokuratora jako rzecznika praworządności i strażnika tej umowy powinno się stworzyć gwarancje niezależności prokuratorskiej¹²⁷, by w ten sposób chronić realizację jego zadań przed wpływem bieżących interesów politycznych.

Bibliografia

- A. Abramski, J. Konieczny, *Justycjariusze, hutmani, policjanci. Z dziejów służb ochrony porządku w Polsce*, Katowice 1987.
- J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005.

¹²³ Paremia znajdująca się na gmachu Sądu Okręgowego w Warszawie przypisywana Andrzejowi Frycz-Modrzewskiemu z traktatu *O poprawie Rzeczypospolitej*.

¹²⁴ T. Rowiński, Żyjemy w czasach praktycznego darwinizmu społecznego, *Teologia Polityczna*, 12.02.2019 r; <https://teologiapolityczna.pl/tomasz-rowinski-zyjemy-w-czasach-praktycznego-darwinizmu-spoecznego> (dostęp: 18.01.2026 r.).

¹²⁵ Z. Krasnodębski, *Rządy prawa czy rządy ludzi? Władza i prawo w sporze o „praworządność”*, *Horyzonty Polityki* 2024, t. 15, nr 50, s. 22.

¹²⁶ Więcej na temat „momentu konstytucyjnego” zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Andrzejowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 133-141.

¹²⁷ Np. *expressis verbis* wskazanie, że w sprawach cywilnych przełożeni nie mogą mu wydawać poleceń.

- S. Biały, *Deklaracyjny charakter praw człowieka: umowa społeczna od Thomasa Hobbesa i Johna Locke'a do René Cassina*, Studia nad Rodziną UKSW 2008, 12 nr 1-2(22-23).
- B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, wyd. 3, Warszawa 2009.
- J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57 i 189 k.p.c.*, Pal. 2015, nr 1-2.
- M. Borucki, *Temida staropolska*, Warszawa 2001.
- F. Doerr, *Proces Jezusa Chrystusa w oświetleniu prawno-historycznym*, Wilno 1927.
- T. Ereciński, *Znaczenie francuskiego Code de procédure z 1806 roku dla rozwoju procesu cywilnego w Polsce*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2005, t. 52, z. 2.
- M. Gabriel-Węglowski, M. Malinowska-Wójcicka, *Na straży prawa. Nowy model prokuratury*, Warszawa 2023.
- K. Gajda-Roszczyńska, *Komentarz do art. 7 [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-729*, Warszawa 2016.
- D. Gil, *Uwagi o pozycji i etyce zawodu prokuratora w strukturze organów ochrony prawnej*, Ius et Administratio 2014, nr 2.
- Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana, t. II*, Warszawa 1901.
- A. Góra-Błaszczkowska, *Wszczęcie procesu cywilnego przez prokuratora (kilka uwag de lege ferenda de lege lata)*, Themis Polska Nova 2014, nr 2.
- P. Górecki, *Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa*, Studia Administracyjne 2009, nr 1.
- P. Górecki, *Konstrukcja legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, Studia Administracyjne 2015, nr 7.
- L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem a polityką*, Studia z Polityki Publicznej 2015, nr 1(5).
- P. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 59 [w:] T. Ereciński, (red. nauk.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. 1, Postępowanie rozpoznawcze. Art. 1-124 aktualizowany*, Warszawa 2023.
- J. Gurgul, *Prokurator – jakim jest i jakim być powinien*, Prok. i Pr. 2005, nr 5.
- A. Herzog, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze [w:] Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.

- D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prok. i Pr. 2014, nr 4.
- A. Jaworski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2023.
- B.A. Jelonek, *Idea umowy społecznej* [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, Wrocław 2014.
- K. Kamińska, *Sądownictwo miasta Torunia do połowy XVII wieku na tle ustroju sądów niektórych miast Niemiec i Polski*, Toruń 1980.
- R. Kmiecik, *Prokuratura w „demokratycznym państwie prawnym” (refleksje sceptyczne)*, Prokurator 2000, nr 1.
- Z. Krasnodębski, *Rządy prawa czy rządy ludzi? Władza i prawo w sporze o „praworządność”*, Horyzonty Polityki 2024, t. 15, nr 50.
- G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2016, vol. LXIII, z. 2.
- E. Łętowska, M. Szeroczyńska, *Prokurator jako rzecznik praworządności – dwugłos* [w:] M. Mistygacz (red.), *Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce*, Warszawa 2020.
- M. Łuszczzyńska, *Umowa społeczna jako fundament życia zbiorowego*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 21.
- A. Mickiewicz, *Pan Tadeusz czyli ostatni zajazd na Litwie. Historia szlachecka z roku 1811 i 1812 we dwunastu księgach wierszem*, Warszawa 1987.
- M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014.
- M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratora*, [w:] M. Mistygacz (red.), *Prokuratura w Polsce XXI wieku, Wyzwania ustrojowe i procesowe*, Warszawa 2019.
- M. Mistygacz, *Rozliczalność jako forma optymalizacji odpowiedzialności prokuratora*, Przegląd Konstytucyjny 2021, nr 3.
- J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału przez prokuratora w postępowaniu cywilnym jako gwarancja zapewnienia efektywności ochrony prawnej*, Zeszyty Naukowe KUL 2017, nr 3.
- A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Andrzejowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.

- J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, Studia Prawa Publicznego 2013, nr 1.
- A. Nieć, *Skutki materialnoprawne rozproszonej kontroli konstytucyjności w sprawach o zaległe wynagrodzenia prokuratorów i związane z nimi roszczenia odsetkowe*, Prok. i Pr. 2025, nr 11.
- A. Nieć, B. Szyprowski, *Formy działania Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym*, Prok. i Pr. 2023, nr 3.
- A. Nieć, B. Szyprowski, *Kompetencja ZUS do weryfikacji zadeklarowanej przez przedsiębiorcę podstawy wymiaru składki, w świetle uchwały SN z 29.11.2023, III UZP 3/23. Analiza krytyczna i podana tam literatura*, Prok. i Pr. 2025, nr 5.
- A. Nieć, B. Szyprowski, *Prokurator Generalny jako rzecznik praworządności w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym – propozycja zmian legislacyjnych*, Prok. i Pr. 2025, nr 10.
- A. Partyk, *Komentarz do art. 59 k.p.c.* [w:] O. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art. 1-505(39)*, Lex/el. 2025.
- Z. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Kraków 1923.
- R. Signerski, *Niezależność prokuratora*, LEX/el. 2016.
- O. Skoczylas, *Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Studia Prawnicze, Rozprawy i Materiały 2020, nr 1(26).
- A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2015.
- B. Szyprowski, *Prokuratura polska w Generalnym Gubernatorstwie w okresie okupacji niemieckiej 1939-1945*, WPP 2025, nr 1.
- R. Tokarczyk, *Etyka prokuratora – zarys przedmiotu*, Prok. i Pr. 2004, nr 6.
- E. Tomczyk, *Ewolucja zasady prawdy w polskim postępowaniu cywilnym*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2024, nr 13(1).
- P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.
- S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4.
- A. Weh, *Prawo Generalnego Gubernatorstwa w układzie rzeczowym z objaśnieniami i szczegółowym skorowidzem*, Kraków 1941.
- R. Wieruszewski, *Konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela – analiza zagrożeń*, GSP 2025, nr 1(66).

- M.A. Winogrodzka, *Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, International Journal of Legal Studies 2019, nr 2(6).
- P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym. Część I*, Prok. i Pr. 1997, nr 10.
- P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010, nr 1.
- S. Wolski, *Oskarżyciel publiczny*, Wileński Przegląd Prawniczy 1938, nr 6.
- M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- D. Wysocki, *Nowe usytuowanie prokuratury w systemie organów państwowych*, PiP 2010, z. 5.
- J. Zaleśny, *Prokuratura*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008.
- Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prok. i Pr. 2010, nr 6.

Abstract:

The subject of the article is to present the theoretical and legal bases of the prosecutor's actions in civil proceedings. Based on the idea of contractualism, the authors define the prosecutor as the guardian of the social contract expressed in the Constitution. This concept justifies the presence of a prosecutor not only in the prosecution of crimes, which is the primary function of the state, but also determines his presence in civil proceedings. The Constitution, which is an expression of the contemporary social contract, is at the same time a carrier of ideas and values close to the community defined as the Nation. In the first part of the article, the authors present a historical outline of the formation of institutions and tasks of the prosecutor. Then, moving on to the current regulations, Article 7 of the Civil Procedure Code denies their derivation from Soviet legislation. To emphasize these conclusions, they cite contemporary legislative solutions of other countries. The publication is a voice in the discussion on the role of the prosecutor in civil proceedings and presents a critical position in relation to the project of complete

resignation from the function of the Ombudsman for the Rule of Law in civil proceedings.

Keywords: Ombudsman for the Rule of Law, guardian of the social contract, public interest, Articles 2 and 7 of the Constitution of the Republic of Poland, Article 7 of the Civil Procedure Code, Article 60 of the Civil Procedure Code.

***Behawioralne odciski cyfrowe
i digital exhaust. Zagrożenia związane
z gromadzeniem cyfrowych śladów
użytkowników i strategia obronna
w zarządzaniu informacją***

*Behavioral digital fingerprints and digital
exhaust. Risks related to the collection of
users digital traces and a defensive strategy
in information management*

Streszczenie:

Praca opisuje zjawisko behawioralnych odcisków cyfrowych oraz powiązanego z nim *digital exhaust*, czyli ubocznego strumienia danych powstającego przy zwyczajnym korzystaniu z usług sieciowych. Podjęto próbę uporządkowania pojęć, omówiono techniki śledzenia opierające się na cechach zachowań i konfiguracji urządzeń, a następnie wskazano kategorie zagrożeń, jakie wiążą się z gromadzeniem tak rozumianych śladów. Centralnym wątkiem pracy jest pytanie o to, w jaki sposób w organizacji oraz po stronie indywidualnego użytkownika powinno wyglądać świadome obchodzenie się z informacją behawioralną. Tekst kończy się propozycją modelu dojrzałości, ujmującego stopnie świadomej praktyki informacyjnej oddzielnie po stronie organizacji i po stronie osób fizycznych.

¹ Mgr Krystian Miłek, absolwent Wojskowej Akademii Technicznej. Ekspert w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Specjalizuje się w podnoszeniu kompetencji cyfrowych sektora publicznego; jako trener NASK – Państwowy Instytut Badawczy prowadzi szkolenia z zakresu cyberbezpieczeństwa dedykowane pracownikom administracji państwowej, ORCID: 0009-0000-5887-5959

Słowa kluczowe: behawioralne odciski cyfrowe, digital exhaust, śledzenie, zarządzanie informacją, model dojrzałości.

Wprowadzenie

Współczesne usługi cyfrowe pozostawiają po sobie znacznie więcej śladów niż treść świadomie wprowadzana przez użytkownika. Każde uruchomienie przeglądarki, każde przewinięcie strony, każde dotknięcie ekranu w aplikacji mobilnej generuje dane, które są zapisywane przez dostawcę usługi, dostawcę reklamy, operatora sieci albo dostawcę narzędzia analitycznego. Ten szeroki strumień danych ubocznych określa się angielskim terminem *digital exhaust*, co w polskiej literaturze tłumaczone jest jako cyfrowy wydech albo cyfrowy odpad informacyjny². Z tego strumienia daje się wydobyć szczególną klasę informacji, którą nauka i praktyka określają mianem behawioralnych odcisków cyfrowych. Są to unikalne wzorce zachowań użytkownika podczas interakcji z urządzeniem cyfrowym, na które składają się rytm pisania, sposób poruszania kursorem, charakterystyka chwytu telefonu albo nawyki przeglądania stron, pozwalające zidentyfikować osobę z dokładnością porównywalną z tradycyjnym odciskiem palca³.

Zjawisko to przestało być od dawna ciekawostką laboratoryjną. W ciągu kilkunastu lat stało się fundamentem rynku reklamy zachowaniowej, oceny ryzyka kredytowego, profilowania pracowników, a także ukrytego rozpoznawania użytkowników wbrew ich oczekiwaniom co do anonimowości. Skala tego procesu została opisana między innymi przez S. Zuboff, która zdefiniowała pojęcie kapitalizmu nadzoru, oraz przez B. Schneiera, który zwrócił uwagę na asymetrię między wiedzą podmiotów gromadzących dane i wiedzą osób, których one dotyczą⁴. Problem

² V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big Data. Rewolucja, która zmieni nasze myślenie, pracę i życie*, Warszawa 2014, s. 113.

³ Z. Sitová, J. Šeděnka, Q. Yang, G. Peng, G. Zhou, P. Gasti, K.S. Balagani, *HMOG: New Behavioral Biometric Features for Continuous Authentication of Smartphone Users*, IEEE Transactions on Information Forensics and Security 2016, vol. 11, no. 5, s. 877-892.

⁴ S. Zuboff, *Wiek kapitalizmu inwigilacji. Walka o przyszłość ludzkości na nowej granicy władzy*, Poznań 2020, s. 86-104.

ma równocześnie wymiar osobisty i organizacyjny. Dla pojedynczego użytkownika oznacza utratę kontroli nad obrazem własnej osoby tworzonym poza jego wiedzą. Dla organizacji oznacza odpowiedzialność za informację, która często powstaje przy okazji świadczenia usługi, a której obróbka rodzi obowiązki prawne i ryzyka reputacyjne.

Celem niniejszej pracy jest uporządkowanie pojęć, opisanie kategorii zagrożeń wynikających z gromadzenia behawioralnych odcisków cyfrowych oraz przedstawienie spójnej strategii obronnej, którą można wdrożyć w warstwie procesów informacyjnych organizacji oraz w codziennych nawykach użytkownika. Tekst nie podejmuje wątków stricte technicznych, takich jak budowa konkretnych algorytmów rozpoznawania urządzeń, lecz koncentruje się na zarządzaniu informacją behawioralną, jej cyklem życia i ryzykiem z nią związanym.

Pojęcie odcisku behawioralnego i *digital exhaust*

Termin *digital fingerprinting* pojawił się w literaturze w połowie pierwszej dekady dwudziestego pierwszego wieku jako technika rozpoznawania urządzenia bez wykorzystania plików *cookie*. Pierwotnie odnosił się do zestawu cech środowiska przeglądarkowego, takich jak rozdzielczość ekranu, zestaw zainstalowanych czcionek czy konfiguracja wtyczek. Fundamentem badań nad jednoznacznością tak otrzymanego identyfikatora jest praca P. Eckersleya⁵. Z czasem pojęcie rozszerzyło się o cechy behawioralne, ponieważ okazało się, że samo zachowanie człowieka pozostawia ślady wystarczająco unikalne, aby służyć jako identyfikator. W literaturze poświęconej biometrii przyjęło się rozróżnienie między biometrią fizyczną, opartą na cechach ciała, oraz biometrią behawioralną, opartą na sposobie wykonywania czynności⁶.

Termin *digital exhaust* odnosi się do całego zbioru danych ubocznych pozostawianych przez użytkownika podczas

⁵ P. Eckersley, *How Unique is Your Web Browser?* [w:] M.J. Atallah, N.J. Hopper (red.), *Privacy Enhancing Technologies. PETS 2010, Lecture Notes in Computer Science*, t. 6205, Berlin–Heidelberg 2010, s. 1-18.

⁶ K. Śliwiński, *Biometria w systemach bezpieczeństwa*, Warszawa 2021, s. 24-26.

korzystania z usług. V. Mayer-Schönberger i K. Cukier opisali to zjawisko jako materiał, który pierwotnie wytwarzany jest dla jednego celu, takiego jak realizacja transakcji albo logowanie do systemu, a następnie nabiera nowej wartości w wyniku ponownego wykorzystania⁷. Cechą wspólną tych pojęć jest to, że obejmują one dane, których użytkownik najczęściej sobie nie uświadamia. Stanowi to istotną różnicę względem klasycznych danych osobowych, które trafiają do organizacji w wyniku świadomego działania osoby.

Z punktu widzenia analizy zarządczej obie warstwy informacji łączy podobny mechanizm. Zwyczajne korzystanie z systemu generuje obserwacje techniczne, które przy odpowiednim zagregowaniu pozwalają opisać człowieka znacznie dokładniej niż osobny zbiór danych zarejestrowanych przez niego dobrowolnie. To właśnie ta nadwyżka informacji, powstająca z połączenia danych technicznych i behawioralnych, czyni zjawisko godnym uwagi. Dane te w sensie ekonomicznym są nieujęte w bilansie, lecz w sensie operacyjnym stanowią aktywo informacyjne organizacji i tym samym podlegają regułom zarządzania informacją, podobnie jak zbiory dokumentów albo bazy klientów⁸.

Mechanizmy gromadzenia śladów cyfrowych

Dla potrzeb dalszej analizy warto pokrótce wskazać techniki, dzięki którym powstają omawiane ślady, ponieważ rozumienie ich mechanizmu wpływa na wybór środków obronnych. Pierwszą warstwą jest klasyczne śledzenie oparte na plikach *cookie* oraz na podobnych mechanizmach przechowywania stanu. Choć od kilku lat ten model traci na znaczeniu wskutek decyzji projektantów przeglądarek oraz wskutek regulacji unijnych, nadal pozostaje punktem odniesienia⁹.

Drugą warstwą jest *browser fingerprinting*, czyli identyfikacja przeglądarki na podstawie kombinacji parametrów środowiska.

⁷ V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big Data...*, s. 113-115.

⁸ DAMA International, *DAMA-DMBOK. Data Management Body of Knowledge*, wyd. 2, Basking Ridge 2017, s. 27-35.

⁹ M. Pauluk, *Cookie i pokrewne technologie a RODO*, Monitor Prawniczy 2020, nr 6, s. 312-319.

W tej grupie wyróżnia się *canvas fingerprinting*. Technika ta polega na generowaniu przez przeglądarkę niewidocznego elementu graficznego, którego unikalne, niemal niedostrzegalne detale pozwalają na precyzyjne odróżnienie od siebie poszczególnych urządzeń¹⁰.

Kolejna warstwa wiąże się z czujnikami urządzenia mobilnego. Akcelerometr, żyroskop oraz kompas elektroniczny dostarczają strumienia odczytów, na podstawie którego można rozpoznać sposób trzymania telefonu, charakterystyczny krok użytkownika idącego ulicą oraz rytm dotykania ekranu¹¹.

Czwarta warstwa to dynamika pisania, czyli pomiar czasu pomiędzy naciśnięciami klawiszy oraz długością ich trzymania, który w środowisku korporacyjnym bywa wykorzystywany jako dodatkowy element uwierzytelniania ciągłego¹².

Ostatnia warstwa wynika z analizy ruchu sieciowego oraz z metadanych transmisji. Operatorzy sieci, dostawcy infrastruktury reklamowej, a także dostawcy zewnętrznych narzędzi analitycznych dysponują zbiorami danych, które przy łączeniu z innymi źródłami pozwalają na rekonstrukcję profilu użytkownika nawet po opuszczeniu pojedynczej witryny. Wszystkie wymienione warstwy w praktyce nakładają się na siebie, a ich połączenie tworzy zasób informacyjny, który w niniejszej pracy określany jest mianem behawioralnego odcisku cyfrowego¹³.

Podmioty gromadzące dane i ich motywacje

Strumień danych behawioralnych nie jest gromadzony przez jeden rodzaj podmiotu. Można wyróżnić co najmniej cztery grupy zainteresowanych. Pierwsza obejmuje dostawców usług konsumenckich, takich jak portale informacyjne, sklepy internetowe

¹⁰ M. Świerczyński (red.), *Prawo nowych technologii. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 412-414.

¹¹ M. Walczak, *Biometria behawioralna w systemach mobilnych*, Warszawa 2023, s. 88-92.

¹² P. Krawiec, *Biometria behawioralna w procesach ciągłego uwierzytelniania*, Lublin 2022, s. 112-115.

¹³ G. Szewczyk, *Ochrona prywatności w systemach analizy danych masowych*, Warszawa 2023, s. 158-162.

i platformy społecznościowe, dla których dane behawioralne są podstawą personalizacji oraz monetyzacji uwagi¹⁴. Druga grupa to pośrednicy reklamowi i brokerzy danych, którzy budują profile na podstawie połączeń pomiędzy źródłami i odsprzedają je dalej, często bez bezpośredniego kontaktu z osobą, której dane dotyczą¹⁵. Trzecia grupa to pracodawcy, którzy w środowisku pracy zdalnej coraz częściej sięgają po narzędzia analizy aktywności pracownika, opisywane łącznie jako *bossware* lub *employee monitoring software*. Czwarta grupa obejmuje podmioty publiczne, dla których dane behawioralne są elementem analiz związanych z bezpieczeństwem, zwalczaniem oszustw albo polityką społeczną¹⁶.

Każda grupa ma inne motywacje. Dla organizacji kluczowa jest zazwyczaj skuteczność tu i teraz, mierzona konkretnymi wynikami, takimi jak poziomy konwersji i utrzymania użytkownika. Z punktu widzenia osoby, której dane są gromadzone, zachowania tych podmiotów łączą się w jedno, ponieważ ostatecznie tworzą obraz człowieka utrzymywany w wielu rękach jednocześnie. H. Nissenbaum nazwała ten splot rozjazdem między oczekiwaniem co do kontekstu, w jakim informacja powstaje, a obszarem, w jakim faktycznie zostaje wykorzystana¹⁷. W rezultacie pracownik, klient i obywatel funkcjonują w przestrzeni cyfrowej jako potrójna tożsamość, której oni sami nigdy nie są w stanie w pełni dostrzec ani kontrolować.

Kategorie zagrożeń

Zbieranie cyfrowych odcisków behawioralnych niesie ze sobą liczne ryzyka. Uporządkowanie ich w konkretne grupy pozwala na bardziej systemowe podejście do projektowania środków zaradczych. Pierwszą kategorię stanowią zagrożenia dla prywatności informacyjnej, rozumianej jako prawo do kontroli

¹⁴ S. Zuboff, *Wiek kapitalizmu inwigilacji...*, s. 142-158.

¹⁵ Federal Trade Commission, *Data Brokers. A Call for Transparency and Accountability*, Washington 2014, s. 23-46.

¹⁶ Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Teleworking Arrangements During the COVID-19 Crisis and Beyond*, Geneva 2021, s. 18-22.

¹⁷ H. Nissenbaum, *Privacy in Context. Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford 2010, s. 127-145.

nad własnymi danymi. Identyfikacja urządzeń z pominięciem plików cookie oraz agregacja danych z rozproszonych źródeł sprawiają, że tradycyjne mechanizmy wyrażania zgody stają się bezużyteczne. Użytkownik nie jest bowiem w stanie świadomie zaakceptować procesów, które pozostają dla niego całkowicie niewidoczne¹⁸.

Druga grupa zagrożeń wiąże się z gorszym traktowaniem wybranych osób. Literatura wskazuje tu głównie na problem dyskryminacji cenowej oraz na decyzje podejmowane przez niejawne algorytmy, których logiki adresat nie jest w stanie zrozumieć. F. Pasquale zwracał uwagę, że niejawne profile mogą decydować o dostępie do kredytu, ubezpieczenia czy oferty pracy, choć w żadnym z tych przypadków osoba zainteresowana nie zna kryteriów oceny¹⁹.

Kolejną kategorię stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nawet dane o niskim stopniu wrażliwości mogą zostać wykorzystane do precyzyjnego profilowania ataków phishingowych lub do biometrycznego podszywania się pod użytkownika. Przejęcie bazy profili behawioralnych jest w skutkach porównywalne z wyciekiem haseł, z tą krytyczną różnicą, że wzorców zachowań, w przeciwieństwie do haseł, nie da się zresetować ani zmienić²⁰.

Czwarty obszar to zagrożenia dla naszej wolnej woli. Przez masową personalizację przestajemy widzieć pełny obraz sytuacji. Algorytmy decydują o tym, co widzimy, zanim w ogóle pomyślimy o dokonaniu wyboru. E. Pariser określił to zjawisko mianem bańki filtrującej, wskazując na jej negatywny wpływ na jakość debaty publicznej²¹. Piątą grupą są zagrożenia dla stosunku pracy, ponieważ stałe gromadzenie sygnałów

¹⁸ European Data Protection Board, *Guidelines 05/2020 on Consent under Regulation 2016/679*, Brussels 2020, s. 9-13.

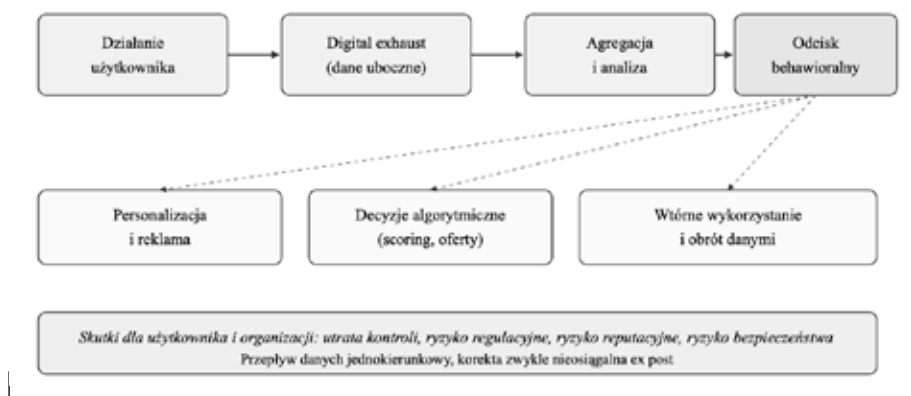
¹⁹ F. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge 2015, s. 30-38.

²⁰ European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), *Pseudonymisation Techniques and Best Practices*, Athens 2019, s. 12-24.

²¹ E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, New York 2011, s. 11-16.

behawioralnych pracownika zmienia naturę nadzoru i przeobraża relację pomiędzy pracownikiem a organizacją w relację mierzonej obecności. Ostatnią grupą są zagrożenia regulacyjne i reputacyjne, ponieważ organizacja, która gromadzi i przetwarza behawioralne odciski cyfrowe bez wystarczającej podstawy prawnej, naraża się na sankcje finansowe oraz na utratę zaufania społecznego, której wartości w bilansie nie da się odtworzyć łatwo²².

Rysunek 1. *Uproszczony schemat cyklu informacji behawioralnej, od działania użytkownika do skutków wtórnego wykorzystania. Opracowanie własne na podstawie literatury cytowanej w pracy.*



Źródło: *Opracowanie własne na podstawie literatury cytowanej w pracy.*

Krótkie studium przypadku

Dla zilustrowania omawianych mechanizmów warto przywołać kilka udokumentowanych zdarzeń. Jednym z nich jest sieć sklepów Target, w której analiza historii zakupów pozwoliła na trafne rozpoznanie ciąży klientek na podstawie zmian w sposobie kupowania kosmetyków oraz produktów spożywczych. Reklamy artykułów dla niemowląt wysyłane do nastoletniej klientki wywołały w 2012 roku rozmowę z jej ojcem, w wyniku której rodzina dowiedziała się o ciąży za pośrednictwem systemu marketingowego sieci handlowej²³. Sprawa stała się

²² A. Musiała, *Prawo pracy w obliczu algorytmizacji*, Warszawa 2023, s. 215-218.

²³ C. Duhigg, *How Companies Learn Your Secrets*, The New York Times Magazine, 16 lutego 2012.

wzorcowym przykładem tego, że dane pozornie błahe można złożyć w obraz, którego osoba zainteresowana sobie nie wyobraża.

Drugi przypadek dotyczy serwisu Strava, który w 2018 roku opublikował zagregowaną mapę aktywności użytkowników. Mapa, składająca się z miliardów punktów GPS pochodzących z zegarków i telefonów, ujawniła zarysy baz wojskowych w Afganistanie i Syrii, ponieważ rytm biegowy żołnierzy zostawił czytelne ślady wokół ich miejsc zakwaterowania²⁴. Incydent ten pokazał, że dane uboczne, gromadzone w celu rekreacyjnym, mogą prowadzić do skutków o zasięgu strategicznym, czego organizacja nie przewidziała w swoim modelu ryzyka.

Kolejnym przykładem jest działalność brokera danych Cambridge Analytica na platformie Facebook (obecnie Meta). Łącząc wyniki testów psychometrycznych z publicznymi danymi z profili, firma tworzyła precyzyjne portrety psychograficzne użytkowników. Pozwalało to na kierowanie do nich spersonalizowanych przekazów politycznych, idealnie dopasowanych do ich wrażliwości i lęków. Sprawa ta obnażyła ogromną wartość rynkową wzorców behawioralnych. Pokazało to również, że przy wykorzystaniu tego samego zestawu danych granica między komercyjną reklamą a polityczną perswazją niemal całkowicie się zaciera²⁵.

Czwarty przypadek dotyczy decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z 2019 roku w sprawie Bisnode Polska, gdzie organ nakazał poinformowanie milionów osób fizycznych, których dane pozyskano z rejestrów publicznych i wykorzystano w celach marketingowych. Postępowanie ujawniło, że nawet dane uznawane za publiczne wymagają oceny pod kątem zasady przejrzystości i celu przetwarzania²⁶.

²⁴ A. Hern, *Fitness Tracking App Strava Gives Away Location of Secret US Army Bases*, The Guardian, styczeń 2018.

²⁵ C. Cadwalladr, E. Graham-Harrison, *Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach*, The Guardian, marzec 2018.

²⁶ *Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 15 marca 2019 r.*, sygn. ZSPR.421.3.2018, w sprawie Bisnode Polska sp. z o.o.

Ramy regulacyjne

Reakcja porządku prawnego na opisane zjawiska kształtowała się stopniowo. Najszerszą ramą pozostaje rozporządzenie ogólne o ochronie danych z 2016 roku, czyli RODO, które zdefiniowało dane osobowe w sposób obejmujący także identyfikatory techniczne i wzorce zachowań, jeśli pozwalają na rozpoznanie osoby²⁷. Z perspektywy odcisków behawioralnych szczególnie istotne są tu zasady minimalizacji danych, ograniczenia celu oraz rozliczalności, ponieważ to one wymuszają prowadzenie ewidencji czynności przetwarzania, ocenę skutków oraz wykazanie podstawy prawnej. Drugim filarem jest dyrektywa o prywatności w łączności elektronicznej, w tle reformowana propozycją rozporządzenia ePrivacy, kładąca akcent na zgodę w odniesieniu do plików *cookie* oraz pokrewnych technik²⁸.

Trzecim filarem są nowsze akty unijne, czyli akt o usługach cyfrowych z 2022 roku oraz akt o sztucznej inteligencji z 2024 roku. Pierwszy z nich nakłada na bardzo duże platformy internetowe obowiązki przejrzystości algorytmów rekomendacyjnych oraz zakaz pewnych form reklamy ukierunkowanej, w szczególności wobec małoletnich²⁹. Drugi wprowadza klasyfikację systemów sztucznej inteligencji w zależności od ryzyka i obejmuje obowiązkami między innymi systemy biometryczne, w tym oparte na cechach behawioralnych³⁰. W warstwie technicznej i metodycznej istotne są wytyczne Europejskiej Rady

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1-88.

²⁸ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz. Urz. UE L 201 z 31.07.2002, s. 37-47.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych), Dz. Urz. UE L 277 z 27.10.2022, s. 1-102.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz. Urz. UE L 1689 z 12.07.2024, s. 1-144.

Ochrony Danych, opracowania Europejskiej Agencji do spraw Cyberbezpieczeństwa oraz wytyczne polskiego organu ochrony danych, dostarczające organizacjom interpretacji w obszarze odcisków cyfrowych i profilowania³¹. Łącznie ramy te tworzą gęstą siatkę obowiązków, której punktem ciężkości pozostaje obowiązek poznawalności i ograniczenia procesu, a nie tylko obowiązek bezpieczeństwa technicznego.

Zasady obrony w warstwie zarządzania informacją

Skuteczna reakcja na ryzyko związane z behawioralnymi odciskami cyfrowymi nie ogranicza się do narzędzi technicznych. Wymaga ona spójnego sposobu obchodzenia się z informacją, w którym kluczową rolę odgrywa cykl jej życia, czyli moment powstania, moment przechowywania, moment wykorzystania, moment udostępnienia oraz moment usunięcia. Standard *privacy by design*, sformułowany przez A. Cavoukian, kładzie nacisk na to, aby ochrona prywatności była wbudowana w projekt usługi, a nie dodawana po fakcie³². Idea ta uzupełniła się z czasem o standard *data protection by default*, zapisany wprost w RODO. Trzecim punktem odniesienia jest zarządzanie danymi w ujęciu DAMA-DMBOK, które porządkuje ład informacji w organizacji wokół ról, polityk i miar dojrzałości³³.

Dla organizacji obrona polega na pełnej kontroli nad danymi behawioralnymi. Obejmuje to wiedzę o rodzaju gromadzonych danych, podmiotach trzecich mających do nich dostęp oraz konkretnych skryptach i narzędziach mobilnych, które służą do ich ekstrakcji. Wymaga to systematycznej inwentaryzacji przepływu danych, oceny skutków przetwarzania, a w wielu przypadkach renegotjacji warunków z dostawcami narzędzi reklamowych i analitycznych. Dla osoby fizycznej obrona oznacza umiejętność czytelnego rozróżnienia między usługami, które pozyskują tylko niezbędne minimum, a tymi, których model biznesowy

³¹ European Data Protection Board, *Guidelines 8/2020 on the Targeting of Social Media Users*, Brussels 2021, s. 14-22.

³² A. Cavoukian, *Privacy by Design. The 7 Foundational Principles*, Information and Privacy Commissioner of Ontario, Toronto 2011, s. 1-7.

³³ DAMA International, *DAMA-DMBOK...*, s. 17-35.

opiera się na rozpoznawalności użytkownika. Wymaga ona także świadomych decyzji co do narzędzi, takich jak przeglądarka, wyszukiwarka, system operacyjny telefonu oraz wybór aplikacji codziennego użytku.

Wspólnym mianownikiem obu warstw jest świadome zarządzanie informacją, w którym informacja behawioralna nie jest traktowana ani jako odpad, ani jako darmowy zasób. Jest natomiast traktowana jako zasób wymagający rozpoznania, klasyfikacji i decyzji dotyczących celów jego przetwarzania i stopnia ochrony. W kolejnych dwóch częściach przedstawiono propozycję modelu dojrzałości, którego pierwsza odsłona dotyczy praktyki organizacji, a druga praktyki pojedynczego użytkownika. Zamiast skupiać się na odhaczaniu kolejnych zadań, warto spojrzeć na podejście do danych na co dzień. Problemu śledzenia nie da się rozwiązać kilkoma pojedynczymi decyzjami. Wymaga to stałej uwagi i ciągłego analizowania tego, co dzieje się z informacjami.

Model dojrzałości w zarządzaniu informacją behawioralną w organizacji

Spojrzenie na omawianą problematykę przez pryzmat dojrzałości pozwala zauważyć, że organizacje znajdują się w bardzo różnych miejscach drogi prowadzącej od nieświadomego gromadzenia śladów cyfrowych do świadomej, zdyscyplinowanej praktyki informacyjnej. Pięciostopniowa drabina przedstawiona poniżej została zbudowana jako narzędzie analityczne, czerpiące z układu znanego z piśmiennictwa o zarządzaniu danymi, w którym poziomy odpowiadają głębokości refleksji nad procesem, a nie liczbie wdrożonych narzędzi. Każdy poziom opisany jest charakterystyką praktyki w organizacji oraz typowym skutkiem widocznym z perspektywy osoby, której dane dotyczą.

Tabela 1. Pięciopoziomowy model dojrzałości organizacji w zarządzaniu informacją behawioralną.

Poziom	Charakterystyka praktyki w organizacji	Skutek widziany z perspektywy użytkownika
I. Nieświadomy	Dane behawioralne są gromadzone domyślnie, bez wiedzy o ich istnieniu. Skrypty stron trzecich włączone są bez przeglądu, a klauzule informacyjne kopiowane z szablonów branżowych.	Brak zauważalnej różnicy w stosunku do dowolnej innej usługi. Profilowanie odbywa się poza horyzontem osoby zainteresowanej.
II. Reaktywny	Organizacja reaguje wyłącznie na incydenty albo na zewnętrzne wymagania. Polityka prywatności bywa aktualizowana po interwencji organu nadzoru lub po skardze klienta.	Sygnały zmiany pojawiają się dopiero po nagłośnieniu sprawy. Naprawa szkody następuje ex post i jest punktowa.
III. Podstawowy	Wdrożone są podstawowe wymagania prawne, ewidencja czynności przetwarzania, klauzule informacyjne, procedura realizacji praw osoby. Dane behawioralne traktowane są jednak jako tło procesu.	Osoba ma do dyspozycji formalne narzędzia, lecz korzystanie z nich wymaga inicjatywy i upor. Profil pozostaje nieprzejrzysty.
IV. Zarządzany	Dane behawioralne mają opis cyklu życia, są inwentaryzowane i klasyfikowane. Ocena skutków obejmuje narzędzia profilujące i dostawców zewnętrznych. Personalizacja jest opcją, a nie ustawieniem domyślnym.	Osoba dostrzega faktyczną możliwość ograniczenia zakresu profilowania bez utraty dostępu do usługi. Komunikacja jest zrozumiała.
V. Dojrzały	Higiena danych behawioralnych jest częścią kultury organizacyjnej. Decyzja o gromadzeniu poprzedzona jest pytaniem o jej konieczność, a wycofanie danych po zakończonym celu odbywa się rutynowo. Nadzór nad pracownikiem jest minimalny i jawny.	Relacja między osobą a usługodawcą oparta jest na przewidywalności. Profil stanowi narzędzie usługi, a nie samoistne aktywo organizacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury cytowanej w pracy.

Stopnie świadomej higieny cyfrowej po stronie użytkownika

Drugi obraz przedstawia analogiczną drabinę widzianą oczami pojedynczej osoby. Punktem wyjścia nie jest tu zestaw zadań do wykonania, lecz stopień obchodzenia się użytkownika z własnym śladem cyfrowym. Każdy kolejny poziom odpowiada większej świadomości oraz większej kontroli, lecz nie wymaga szczególnych umiejętności technicznych. Wymaga natomiast namysłu i czasu, w którym osoba decyduje, jakim usługom oraz jakim modelom biznesowym jest gotowa towarzyszyć.

Tabela 2. *Pięciopoziomowy model dojrzałości indywidualnej higieny cyfrowej.*

Poziom	Charakterystyka praktyki użytkownika	Typowa konsekwencja w cyfrowym otoczeniu
I. Nieświadomy	Konfiguracja sprzętu i oprogramowania pozostaje fabryczna. Aplikacje instalowane są bez przeglądu uprawnień. Wszystkie sygnały zgody są akceptowane mechanicznie.	Profil osoby tworzony przez podmioty trzecie jest pełny i swobodnie wymieniany w warstwie reklamowej.
II. Świadomy	Pojawia się wiedza o istnieniu śladów cyfrowych. Niektóre ustawienia prywatności zostają zmodyfikowane, lecz selektywnie i bez systematyki.	Część ścieżek profilowania zostaje przerwana, choć profil pozostaje stosunkowo łatwy do złożenia z innych źródeł.
III. Higieniczny	Użytkownik wybiera narzędzia o lepszej domyślnej ochronie, regularnie czyści historię, ogranicza identyfikator reklamowy, korzysta z menedżera haseł.	Liczba podmiotów zdolnych łączyć ślady spada wyraźnie, a profil staje się rozproszony i niepełny.
IV. Refleksyjny	Decyzja o korzystaniu z usługi poprzedzona jest pytaniem o jej model biznesowy. Użytkownik świadomie rezygnuje z aplikacji, których koszt prywatnościowy uznaje za nieproporcjonalny.	Spektrum używanych usług jest węższe, lecz każde użycie podejmowane jest z pełnym rozeznaniem warunków.

V. Dojrzały	Higiena cyfrowa staje się rutyną. Użytkownik korzysta z prawa dostępu i prawa do usunięcia danych, regularnie likwiduje nieużywane konta i traktuje minimalizację jako stałą zasadę.	Cyfrowy ślad osoby jest spójny z jej rzeczywistymi potrzebami, a nie z domyślnym kształtem rynku usług.
--------------------	--	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury cytowanej w pracy.

Połączenie obu odsłón modelu pozwala dostrzec, że dojrzałość organizacji oraz dojrzałość użytkownika są względem siebie komplementarne. Wysoki poziom po jednej stronie nie znosi w pełni ryzyka, jeżeli druga strona pozostaje na poziomie pierwszym albo drugim. Skuteczna obrona przed niekontrolowanym gromadzeniem behawioralnych odcisków cyfrowych wymaga zatem podnoszenia dojrzałości równolegle.

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że w nowoczesnym środowisku cyfrowym całkowite zatarcie behawioralnego śladu jest technicznie niemożliwe. Za każdym razem, gdy korzystamy z telefonu lub komputera, zostawiamy po sobie jakieś cyfrowe ślady. Nie da się ich całkowicie usunąć, dlatego w dbaniu o prywatność nie chodzi o to, by stać się w sieci niewidzialnym. Prawdziwym celem jest świadome dbanie o to, by tych informacji powstawało jak najmniej i by nikt nie wykorzystywał ich bez potrzeby. Stanowi to kluczowy wniosek dla polityki informacyjnej zarówno przedsiębiorstwa, jak i pojedynczego człowieka. Nacisk powinien zostać przesunięty z próby całkowitego usunięcia śladów na ich systematyczną redukcję i kontrolę.

Zakończenie

Powyższe rozważania prowadzą do kilku wniosków, z których pierwszy wydaje się najistotniejszy. Behawioralne odciski cyfrowe oraz *digital exhaust* nie stanowią już zjawiska peryferyjnego, lecz są obecnie strukturalnym elementem niemal każdej usługi cyfrowej, z którą stykają się organizacje i osoby fizyczne. Drugi wniosek dotyczy charakteru ryzyka. Nie jest to ryzyko jednowymiarowe ani sprowadzalne wyłącznie do problemu bezpieczeństwa technicznego, ponieważ obejmuje również wymiar prywatności, autonomii poznawczej, równego traktowania

i zaufania społecznego. Trzeci wniosek dotyczy odpowiedzi. Nie jest ona dostępna ani po stronie wyłącznie regulacji, ani po stronie wyłącznie narzędzi technicznych, lecz po stronie świadomego zarządzania informacją, na którą składają się także dane uboczne i które należy projektować, oceniać i w miarę możliwości wyłączać w sposób tak samo dyscyplinujący, jak każdy inny zasób organizacji.

Z tego punktu widzenia model dojrzałości przedstawiony w częściach dziewiątej i dziesiątej niniejszej pracy ma wartość porządkującą, lecz nie zwalnia z myślenia o problemie w sposób ciągły. Pojawienie się nowych technik rozpoznawania, takich jak rozpoznawanie głosu w czasie rzeczywistym albo analiza ekspresji twarzy w transmisjach wideo, będzie wymuszać aktualizację stosowanych miar i ponowną kalibrację praktyki. Można domniemywać, że w nadchodzących latach centralne miejsce w polityce informacyjnej zarówno organizacji, jak i pojedynczego człowieka będzie zajmowała umiejętność powstrzymania się od gromadzenia tego, co technicznie jest osiągalne, lecz w danej sytuacji nie jest niezbędne. Jest to umiejętność rzadka i wymagająca dyscypliny, lecz to ona stanowi ostatecznie najsilniejszy mechanizm obrony przed niekontrolowanym i nieświadomym przepływem naszych cyfrowych śladów.

Bibliografia

- C. Cadwalladr, E. Graham-Harrison, *Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach*, The Guardian, marzec 2018.
- A. Cavoukian, *Privacy by Design. The 7 Foundational Principles*, Information and Privacy Commissioner of Ontario, Toronto 2011.
- DAMA International, *DAMA-DMBOK. Data Management Body of Knowledge*, wyd. 2, Basking Ridge 2017.
- C. Duhigg, *How Companies Learn Your Secrets*, The New York Times Magazine, 16 lutego 2012.
- P. Eckersley, *How Unique is Your Web Browser?* [w:] M.J. Atallah, N.J. Hopper (red.), *Privacy Enhancing Technologies. PETS 2010, Lecture Notes in Computer Science*, t. 6205, Berlin–Heidelberg 2010.
- European Data Protection Board, *Guidelines 05/2020 on Consent under Regulation 2016/679*, Brussels 2020.

- European Data Protection Board, *Guidelines 8/2020 on the Targeting of Social Media Users*, Brussels 2021.
- European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), *Pseudonymisation Techniques and Best Practices*, Athens 2019.
- Federal Trade Commission, *Data Brokers. A Call for Transparency and Accountability*, Washington 2014.
- A. Hern, *Fitness Tracking App Strava Gives Away Location of Secret US Army Bases*, The Guardian, styczeń 2018.
- P. Krawiec, *Biometria behawioralna w procesach ciągłego uwierzytelniania*, Lublin 2022.
- V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big Data. Rewolucja, która zmienia nasze myślenie, pracę i życie*, Warszawa 2014.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Teleworking Arrangements During the COVID-19 Crisis and Beyond*, Geneva 2021.
- A. Musiała, *Prawo pracy w obliczu algorytmizacji*, Warszawa 2023.
- H. Nissenbaum, *Privacy in Context. Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford 2010.
- E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, New York 2011.
- F. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Cambridge 2015.
- M. Pauluk, *Cookie i pokrewne technologie a RODO*, Monitor Prawniczy 2020, nr 6.
- Z. Sitová, J. Šeděnka, Q. Yang, G. Peng, G. Zhou, P. Gasti, K.S. Balagani, *HMOG: New Behavioral Biometric Features for Continuous Authentication of Smartphone Users*, IEEE Transactions on Information Forensics and Security 2016, vol. 11, no. 5.
- G. Szewczyk, *Ochrona prywatności w systemach analizy danych masowych*, Warszawa 2023.
- K. Śliwiński, *Biometria w systemach bezpieczeństwa*, Warszawa 2021.
- M. Świerczyński (red.), *Prawo nowych technologii. Komentarz*, Warszawa 2022.
- M. Walczak, *Biometria behawioralna w systemach mobilnych*, Warszawa 2023.
- S. Zuboff, *Wiek kapitalizmu inwigilacji. Walka o przyszłość ludzkości na nowej granicy władzy*, Poznań 2020.

Abstract:

The paper explores the phenomenon of behavioral digital fingerprints and “digital exhaust,” focusing on the incidental data streams generated through everyday network usage. It categorizes various tracking techniques and identifies the specific security risks associated with the collection of behavioral information. Finally, the author proposes a maturity model, designed to foster conscious information practices for both organizations and individual users.

Keywords: behavioral digital fingerprints, digital exhaust, tracking, information management, maturity model.

Problematyka no-fault

The Issue of No-fault

Streszczenie:

W artykule przedstawiono analizę problematyki no-fault w Polsce. Jednym z jej elementów pozostaje Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych. Jednocześnie wskazana analiza prowadzona jest w związku z szerszym spectrum zmian zaproponowanych przez samorząd lekarski w celu wprowadzenia tzw. klauzuli wyższego dobra. Naczelna Izba Lekarska zaproponowała zmiany w kodeksie karnym. Niemniej należy zaznaczyć, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o zasadzie równości wobec prawa. Preferencyjne traktowanie przez prawo karne wybranej grupy zawodowej mogłoby pozostawać w sprzeczności z ustawą zasadniczą.

Słowa kluczowe: No-fault, klauzula wyższego dobra, zawody medyczne, kodeks karny, świadczenie zdrowotne, związek przyczynowy, wyłączenie karalności.

1. Wstęp

W dyskursie publicznym zauważalny jest postulat Naczelnej Izby Lekarskiej w zakresie zmian w k.k. i wprowadzenia tzw. klauzuli wyższego dobra². Samorząd lekarski zaproponował Ministrowi Sprawiedliwości zmiany w przepisach³, które mają

¹ Dr Łukasz Rosiak, wykładowca akademicki na WSB Merito, prelegent na kilkunastu ogólnopolskich konferencjach naukowych oraz autor kilkudziesięciu artykułów naukowych, ORCID: 0000-0002-7683-5958

² M. Sygut-Mirek, *Medycyna asekuracyjna szkodzi – pora na zmianę*, 14.02.2024, Menedżer Zdrowia, <https://www.termedia.pl/mz/Medycyna-asekuracyjna-szkodzi-pora-na-zmiane,54879.html> (dostęp: 18.10.2025 r.).

³ JW, „*Klauzula wyższego dobra*”. Naczelna Izba Lekarska chce zmian w Kodeksie karnym, 05.08.2024, rynekzdrowia.pl, <https://www.rynekzdrowia.pl/Prawo/>

zminimalizować skutki błędów medycznych bez konieczności obwiniania konkretnych osób⁴.

Jednocześnie warto wskazać, że obecnie wprowadzona została (na podstawie uchwały Nr 10/24/IX Naczelnej Rady Lekarskiej z 8 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu portalu prawomocnych orzeczeń sądów lekarskich) jawność orzeczeń sądów lekarskich.

Ubocznie należy zaznaczyć, że system kompensacji *no-fault* jako chronologicznie pierwszy pojawił się na obszarze Nowej Zelandii⁵. Przykładowo zaś w Stanach Zjednoczonych zróżnicowana sytuacja prawna lekarzy praktykujących w różnych stanach pozwala skonstatować, jak doniosłą i brzemienną w konsekwencje, zarówno dla lekarzy, jak też dla całego społeczeństwa, funkcję spełnia realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny⁶.

Warto wskazać, że celem przedmiotowego artykułu pozostaje analiza projektu zmiany k.k. przedstawionego przez Naczelną Izbę Lekarską oraz przedstawienie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*. Jednocześnie zasadniczą metodę badawczą w ramach niniejszego artykułu stanowi metoda formalno-dogmatyczna w zakresie analizy m.in. poszczególnych aktów prawnych.

2. Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych

Należy zaznaczyć, że Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych jest państwowym funduszem celowym tworzonym w celu wypłacania świadczeń kompensacyjnych w przypadku wystąpienia zdarzeń medycznych. Dysponentem Funduszu pozostaje Rzecznik Praw Pacjenta (art. 67zi ust. 1-2 ustawy

Klauzula-wyższego-dobra-Naczelnal-Izba-Lekarska-chce-zmian-w-Kodeksie-karnym,261448,2.html (dostęp: 18.10.2025 r.).

⁴ NIL, *Spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości*, <https://nil.org.pl/aktualnosci/8543-spotkanie-z-ministrem-sprawiedliwosci> (dostęp: 18.10.2025 r.).

⁵ K. Bączyk, *Nowozelandzki model odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy leczeniu*, Prawo i Medycyna 2004, nr 1, s. 83.

⁶ J. Węglińska, *Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny*, Warszawa 2022, s. 109-132, Legalis/el.

z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta)⁷. W ust. 3 ustawodawca literalnie wskazał przychody Funduszu⁸.

W myśl art. 47 ust. 1 pkt 1a PrPacjRPPU – do zakresu działania Rzecznika Praw Pacjenta należy m.in. wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie świadczenia kompensacyjnego oraz obsługą Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych, o których mowa w rozdziale 13b.

Zdarzeniem medycznym (w myśl przepisów dotyczących Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych) jest zdarzenie medyczne zaistniałe w trakcie udzielania lub w efekcie udzielenia bądź zaniechania udzielenia świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁹ w szpitalu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁰.

Wysokość świadczenia kompensacyjnego z tytułu jednego zdarzenia medycznego w odniesieniu do jednego wnioskodawcy wynosi w przypadku:

- 1) zakażenia biologicznym czynnikiem chorobotwórczym – od 2000 zł do 200 000 zł;
- 2) uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia – od 2000 zł do 200 000 zł;
- 3) śmierci pacjenta – od 20 000 zł do 100 000 zł.

Wysokość świadczenia kompensacyjnego podlega co roku waloryzacji w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych za okres poprzedniego roku obliczonemu na podstawie średniorocznego wskaźnika cen

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 581, dalej: PrPacjRPPU.

⁸ E. Kurowska, Art. 67*zi Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych [w:] eadem, Zasady i tryb ustalania kompensacji w przypadku zdarzeń medycznych. Komentarz. Linia orzecznicza*, Warszawa 2024, s. 102-196, Legalis/el.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 146, dalej: u.s.o.z.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 799, dalej: u.d.l.

towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z zaokrągleniem do pełnych złotych w górę¹¹.

Przy ustalaniu wysokości świadczenia kompensacyjnego uwzględnia się w przypadku:

- 1) zakażenia biologicznym czynnikiem chorobotwórczym – charakter następstw zdrowotnych oraz stopień dolegliwości wynikających z zakażenia biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, w tym w zakresie uciążliwości leczenia, uszczerbku na zdrowiu oraz pogorszenia jakości życia;
- 2) uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia – charakter następstw zdrowotnych oraz stopień dolegliwości wynikających ze zdarzenia medycznego, w tym w zakresie uciążliwości leczenia, uszczerbku na zdrowiu oraz pogorszenia jakości życia;
- 3) śmierci pacjenta – pozostawanie w związku małżeńskim w chwili śmierci pacjenta, pokrewieństwo, pozostawanie w stosunku przysposobienia, pozostawanie we wspólnym pożyciu oraz wiek osoby, o której mowa w art. 67r ust. 2 PrPacjRPPU, i wiek zmarłego pacjenta.

Zgodnie z dyspozycją art. 67s ust. 5 PrPacjRPPU Minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Rzecznika, określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wysokości świadczenia kompensacyjnego z tytułu zakażenia biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo śmierci pacjenta, kierując się koniecznością przejrzystości w ustalaniu wysokości świadczenia kompensacyjnego oraz zapewnienia ochrony interesów wnioskodawców.

W dniu 10 czerwca 2024 r. wydane zostało Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie sposobu ustalania wysokości świadczenia kompensacyjnego z tytułu zakażenia biologicznym

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, dalej: u.e.r.

czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo śmierci pacjenta¹². Wskazuje się, że w sądzie można uzyskać wyższe kwoty, jednak niejednokrotnie po wielu latach postępowania¹³.

Wniosek o przyznanie świadczenia kompensacyjnego, zwany dalej „wnioskiem”, składa się do Rzecznika. Osobami uprawnionymi do złożenia wniosku są pacjent, a w przypadku śmierci pacjenta – osoby, o których mowa w art. 67r ust. 2, zwani dalej „wnioskodawcą”. Wniosek może być złożony w terminie roku od dnia, w którym wnioskodawca dowiedział się o zakażeniu biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzeniu ciała lub rozstroju zdrowia albo śmierci pacjenta, jednakże termin ten nie może być dłuższy niż 3 lata od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie skutkujące zakażeniem biologicznym czynnikiem chorobotwórczym, uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia albo śmiercią pacjenta. Złożenie wniosku podlega opłacie w wysokości 300 zł. Opłatę uiszcza się na rachunek bankowy Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 4, podlega corocznej waloryzacji o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a u.e.r., z zaokrągleniem do pełnych złotych w górę.

Zgodnie z art. 67v PrPacjRPPU postępowania w sprawie świadczenia kompensacyjnego, zwanego dalej „postępowaniem”, nie wszczyna się, a wszczęte umarza, w przypadku gdy w związku z tym zdarzeniem medycznym:

- 1) prawomocnie osądzono sprawę o odszkodowanie, rentę lub zadośćuczynienie;
- 2) toczy się postępowanie cywilne w sprawie o odszkodowanie, rentę lub zadośćuczynienie;

¹² Dz. U. poz. 883.

¹³ K. Nocuń, *Pacjent otrzyma świadczenie kompensacyjne – podniesiono stawki*, 18.069.2024, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/zdrowie/fundusz-kompensacyjny-zdarzen-medycznych-rozporzadzenie,524818.html>, (dostęp: 18.10.2025 r.).

- 3) wnioskodawca uzyskał odszkodowanie, rentę lub zadośćuczynienie od osoby odpowiedzialnej za szkodę, w tym z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej;
- 4) sąd orzekł na rzecz wnioskodawcy obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę albo nawiązkę.

W myśl art. 67zc PrPacjRPPU – w terminie 30 dni od dnia, gdy decyzja, w której przyznano świadczenie kompensacyjne i ustalono jego wysokość, stała się prawomocna, wnioskodawca składa Rzecznikowi oświadczenie o przyjęciu świadczenia kompensacyjnego lub o rezygnacji ze świadczenia kompensacyjnego. Rzecznik informuje wnioskodawcę o konieczności złożenia takiego oświadczenia, pouczając go o skutkach złożenia i niezłożenia oświadczenia. Złożenie oświadczenia o przyjęciu świadczenia kompensacyjnego jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez wnioskodawcę wszelkich roszczeń o odszkodowanie, rentę oraz zadośćuczynienie pieniężne mogących wynikać ze zdarzenia medycznego w zakresie szkód, które ujawniły się do dnia złożenia wniosku. Złożenie oświadczenia o rezygnacji ze świadczenia kompensacyjnego lub niezłożenie żadnego z oświadczeń jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez wnioskodawcę świadczenia kompensacyjnego.

3. Zakończenie

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego uznała w swojej opinii, że „zaproponowana nowelizacja k.k. polegająca na wprowadzeniu przepisu zawierającego klauzulę wyłączającą karalność za popełnienie enumeratywnie wyliczonych czynów zabronionych przez osoby wykonujące zawód medyczny została przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego oceniona negatywnie, w pierwszej kolejności dlatego, że nie znajduje aktualnie uzasadnienia aksjologicznego i kryminalnopolitycznego (co czyni bezprzedmiotowym dokonanie wnioskowanych przez projektodawcę modyfikacji zaproponowanego przepisu «zgodnych z duchem i kierunkiem naszego przedłożenia»). Podkreślenia raz jeszcze wymaga, że już aktualnie dla pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby wykonującej zawód medyczny

konieczne jest wykazanie naruszenia reguły postępowania z dobrem prawnym, i to takiej, która z perspektywy *ex ante* znacznie (istotnie) zwiększyła prawdopodobieństwo wystąpienia skutku¹⁴. Jednocześnie wskazano, że „z dołączonych do projektu nowelizacji k.k. uzasadnień wynika, że wskazane w nich negatywne skutki wynikają nie tyle z faktu przypisywania odpowiedzialności karnej osobom wykonującym zawody medyczne, ile z wielości prowadzonych postępowań karnych w sprawach o tzw. błędy medyczne. W tym kontekście zamierzony przez projektodawcę cel można osiągnąć poprzez szeroko rozumiane tzw. tryby konsensualne, które będą znajdowały zastosowanie także na przedpolu postępowania karnego. Należy zauważyć, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego pracuje nad przepisami regulującymi to zagadnienie i w najbliższym czasie przedstawi proponowane w tym zakresie rozwiązania¹⁵”.

Ubocznie należy wskazać, że w dniu 2 czerwca 2025 r. wydane zostało przez Ministra Zdrowia zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy i Lekarzy Dentystów (Dz. MZ poz. 34); miesiąc później zaś – w dniu 2 lipca 2025 r. – wydane zostało zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy i Lekarzy Dentystów (Dz. MZ poz. 45), które zmieniał nazwę zespołu wskutek oświadczenia prezesa i wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej¹⁶ (z nazwy „Zespół do spraw Odpowiedzialności

¹⁴ A. Barczak-Oplustil A., *Opinia KKPK dot. zaproponowanej przez Naczelną Izbę Lekarską regulacji art. 160a k.k. ograniczającej zakres odpowiedzialności karnej osób wykonujących zawody medyczne*, 15.02.2025, <https://www.gov.pl/attachment/add766ae-0cc0-434d-a8fb-67b87760da9e> (dostęp: 18.10.2025 r.).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ NIL, *Oświadczenie prezesa i wiceprezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w związku z powołaniem przez Ministra Zdrowia Zespołu do spraw Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy i Lekarzy Dentystów*, 04.06.2025, <https://nil.org.pl/aktualnosci/8932-oswiadczenie-prezesa-i-wiceprezesa-naczelnej-rady-lekarskiej-w-zwiazku-z-powolaniem-przez-ministra-zdrowia-zespołu-do-spraw-odpowiedzialnosci-zawodowej-lekarzy-i-lekarzy-dentystów> (dostęp: 18.10.2025 r.). W ww. oświadczeniu wskazano m.in., że „[...] przedstawiciele NIL zostali zaproszeni i wyrazili zgodę jedynie na udział w pracach zespołu zajmującego się wprowadzeniem klauzuli wyższego dobra (no-fault). Wobec powyższego nazwę: Zespół ds. Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy i Lekarzy Dentystów, uznano za niefortunną [...]”.

Zawodowej Lekarzy i Lekarzy Dentystów” na „Zespół do spraw Rozwiązań Prawnych w Zakresie Odpowiedzialności Cywilnej i Karnej Lekarzy i Lekarzy Dentystów”). Do zadań ww. Zespołu należy (w myśl § 3 pierwotnego Zarządzenia) „analiza aktualnych rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności lekarzy i lekarzy dentystów wykonujących zawód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 1); „opracowanie koncepcji rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności lekarzy i lekarzy dentystów wykonujących zawód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej służących wzmocnieniu bezpieczeństwa pacjenta przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz ograniczeniu występowania zdarzeń niepożądanych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych, w tym błędów medycznych” (pkt 2) oraz „opracowanie innych niż określone w pkt 2 działań niezbędnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa pacjentów oraz lekarzy i lekarzy dentyków” (pkt 3). Ubocznie należy wskazać, że pierwsze spotkanie ww. Zespołu odbyło się w dniu 23 czerwca 2025 r.¹⁷ Celem zespołu jest wypracowanie takich rozwiązań systemowych, które będą korzystne zarówno dla pacjentów, jak i dla lekarzy i innych osób wykonujących zawody medyczne¹⁸. Być może zatem w ramach prac ww. Zespołu wypracowany zostanie skuteczny model ewentualnej zmiany przepisów, który zostanie zaakceptowany zarówno przez Naczelną Izbę Lekarską, jak i inne podmioty w ramach dyskursu publicznego.

Bibliografia

- K. Bączyk, Nowozelandzki model odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy leczeniu, *Prawo i Medycyna* 2004, nr 1, s. 83.
- E. Kurowska, Art. 67zi Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych [w:] eadem, *Zasady i tryb ustalania kompensacji w przypadku zdarzeń medycznych. Komentarz. Linia orzecznicza*, Warszawa 2024, s. 102-196, Legalis/el.

¹⁷ Ministerstwo Zdrowia, *Pierwsze spotkanie Zespołu ds. rozwiązań prawnych w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej lekarzy i lekarzy dentystów*, 23.06.2025, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwsze-spotkanie-zespołu-ds-rozwiazan-prawnych-w-zakresie-odpowiedzialnosci-cywilnej-i-karnej-lekarzy-i-lekarzy-dentystow> (dostęp: 18.10.2025 r.).

¹⁸ Ibidem.

J. Węglińska, Realizacja bezpieczeństwa prawnego w instytucji odpowiedzialności lekarza za błąd medyczny, Warszawa 2022, s. 109-132, Legalis/el.

Summary:

The article presents an analysis of the no-fault problem in Poland. One of its elements is the Medical Event Compensation Fund. At the same time, the indicated analysis is conducted in connection with a broader spectrum of changes proposed by the medical self-government in order to introduce the so-called greater good clause. The Supreme Medical Chamber has proposed changes to the penal code. Nevertheless, it should be noted that art. 32 sec. 1 of the Constitution of the Republic of Poland provides for the principle of equality before the law. Preferential treatment by criminal law of a selected professional group could be in conflict with the fundamental law.

Keywords: No-fault, higher good clause, medical profession, criminal code, health care service, causation, exclusion of criminality.

***Nadzwyczajna komisja sejmowa do
zbadania zgodności z prawem działań
organów państwowych – powołana
w związku z tzw. aferą „Oliną”***

*The Extraordinary Sejm Committee in Scope of
a Checking a Legality of State's Organs Behaviors
– Established Connected with So-called the “Olin”
Affair*

Streszczenie:

W niniejszym artykule Autor podjął próbę przedstawienia sejmowej Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych, powołanej 22 grudnia 1995 r. w związku z tzw. aferą „Oliną”. Przyczyną ustanowienia tego organu były zdarzenia o bezprecedensowym charakterze, związane z oskarżeniem premiera rządu przez ministra spraw wewnętrznych o szpiegostwo na rzecz innego państwa. W opracowaniu zaprezentowano m.in. okoliczności powołania tej Komisji, jej skład, działalność oraz poczynione ustalenia. W zakończeniu Autor dokonał oceny tego gremium oraz wskazał na pewne konsekwencje działalności tej Komisji.

Słowa kluczowe: sejmowa komisja śledcza, Sejm, Konstytucja, afera „Oliną”

1. Wstęp

W dniu 22 grudnia 1995 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II

¹ Dr Jarosław Dolny: doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, radca prawny, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, ORCID: 0000-0001-6477-8186

kadencji powołał nadzwyczajną komisję sejmową pn. „Komisja do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku”², zwaną dalej „Komisją”. Asumptem dla powstania Komisji były nieznane wcześniej w historii Polski wydarzenia, związane z oskarżeniem premiera rządu przez innego członka rady ministrów o szpiegostwo na rzecz obcego państwa. Wydarzenia te przeszły do historii jako afera „Olina”.

O ile sama afera była opisywana, o tyle działalność Komisji nie znalazła *de facto* szerszego odzwierciedlenia w literaturze naukowej. Wyjątkiem jest skrótowe opracowanie z 1996 r. – H. Barabach, *Komisja do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 5(17)/1996. Tak więc występuje w tym zakresie deficyt na rynku wydawniczym. Co więcej, Komisja nie była klasyczną komisją śledczą (taką wprowadziła dopiero Konstytucja RP z 1997 roku³ i ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁴). Zatem opracowania naukowe dotyczące *stricto* komisji śledczej nie mają odniesienia do Komisji.

Przedmiot niniejszego opracowania odnosi się do kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą i w konsekwencji nad służbami specjalnymi. Problematyka ta pozostaje w pełni aktualna w obecnych czasach. Zarzuty wykorzystywania służb specjalnych przez polityków są częstym elementem debaty publicznej

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie powołania na podstawie art. 11 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku (M.P. z 1996 r. Nr. 1, poz. 2), zwana dalej uchwałą z 22 grudnia 1995 r.

³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

w III RP. Wobec tego przedstawienie Komisji sprzed 30 lat może być punktem odniesienia dla oceny działalności współczesnych komisji śledczych – w szczególności tych, które badają zdarzenia z udziałem służb specjalnych.

Artykuł dotyczy problematyki bezpieczeństwa państwa, która w aktualnej sytuacji geopolitycznej nabiera szczególnego znaczenia. Wojna za wschodnią granicą i działania hybrydowe Rosji wobec Polski powodują, że na służbach specjalnych spoczywa większy zakres obowiązków. Sytuacja ta może rodzić ryzyko powstawania z ich strony jakichś nieprawidłowości. Zatem ważne jest, aby stosowne organy władzy publicznej sprawowały właściwy nadzór i kontrolę nad działalnością tych służb. Dlatego też przybliżenie prac Komisji z lat 90. XX wieku może być pewną wskazówką dla wykonujących taki nadzór czy kontrolę.

Przedstawione powyżej okoliczności oraz wyjątkowość zdarzeń sprzed 30 lat wpłynęły na wybór przeze mnie tematu opracowania. W niniejszym artykule starałem się przedstawić m.in. okoliczności powstania Komisji, podstawy prawne jej powołania i funkcjonowania, skład, działalność oraz poczynione przez nią ustalenia. W zakończeniu dokonałem oceny tego gremium oraz wskazałem na pewne konsekwencje działalności Komisji.

Artykuł ma charakter historyczno-prawny. Skupiłem się w nim na kwestiach konstytucyjnych oraz ustrojowych. Tym samym zagadnienia *stricte* prawno-karne i proceduralno-karne nie były w opracowaniu akcentowane.

2. Okoliczności powstania Komisji

Ustanowienie omawianego organu było reakcją na przedstawienie w dniu 21 grudnia 1995 r. z trybuny sejmowej przez Ministra Spraw Wewnętrznych (MSW) Andrzeja Milczanowskiego informacji na temat zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz na wcześniejsze wydarzenia z tym związane. W trakcie tego wystąpienia MSW oskarżył swojego przełożonego – Prezesa Rady Ministrów Józefa Oleksego – o utrzymywanie kontaktów z oficerami obcego wywiadu oraz świadome przekazywanie im informacji i dokumentów. Zdaniem tego Ministra, Urząd Ochrony

Państwa (UOP)⁵ uzyskał informację, że Józef Oleksy, wraz z kryptonimem, został zarejestrowany jako kwalifikowane źródło informacji w tajnej specjalnego znaczenia ewidencji obcego wywiadu. W swoim wystąpieniu A. Milczanowski powoływał się na informacje, że J. Oleksy od 1982 lub 1983 r. do 1995 r. utrzymywał kontakty z obcym wywiadem, przy czym w latach 1990-1995 odbył wiele spotkań z oficerami obcego wywiadu oraz świadomie przekazywał im informacje i dokumenty, w tym tajne. Minister ten wskazał, że w dniu 4 września 1994 r. szef UOP poinformował J. Oleksego, że jedna z osób, z którą utrzymuje kontakty, to oficer obcego wywiadu, ale mimo tego uzyskano informację o dalszym utrzymywaniu tych kontaktów. A. Milczanowski stwierdził również, że w dniu 19 grudnia 1995 r. wystąpił do Naczelnego Prokuratora Wojskowego z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego w tej sprawie⁶. Na zakończenie swojego wystąpienia oświadczył, że odchodzi z zajmowanego stanowiska i starał się być niezależny i wyważony w swoich działaniach⁷.

Obecny na sali Premier potwierdził okoliczność utrzymywania kontaktów z dyplomatami radzieckimi i rosyjskimi, ale stanowczo zaprzeczył oskarżeniom i oświadczył, że sprawa ma charakter prowokacji politycznej. Stwierdził, że materiały UOP uważa w dużej mierze za sfabrykowane. Oświadczył też, że gdy dowiedział się, że jedna z osób, z którą się kontaktował, jest

⁵ UOP został powołany w 1990 roku, a celem działania tej służby miała być ochrona bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego. Szerzej na temat powstania tej służby i weryfikowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa m.in. pod kątem służby w UOP w: J. Dolny, *Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice*, WPP 2025, nr 3, s. 119, 121-133.

⁶ Zob. wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 grudnia 1995 r. o wszczęcie postępowania karnego, skierowany do Naczelnego Prokuratora Wojskowego [w:] Centrum Informacyjne Rządu, *Biała Księga. Akta śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Warszawskiego Okręgu Wojskowego w Warszawie w sprawie wniosków Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.12.1995 r. i 16.01.1996 r.* (sygnatura akt PoŚl 1/96), Warszawa 1996, s. 6-8, dalej Biała Księga.

⁷ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 grudnia 1995 r.*, II kadencja, Warszawa 1995, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/6B69737D995A6915C1258959004A27EC/\\$file/068.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/6B69737D995A6915C1258959004A27EC/$file/068.pdf) (dostęp: 27.11.2025 r.), s. 42-43.

oficerem KGB, to zerwał z nią kontakty. Wyraźnie przy tym zaznaczył, że nie był niczym agentem⁸. Opisane wydarzenia, niewątpliwie o bezprecedensowym charakterze, dotyczące domniemanej współpracy z wywiadem rosyjskim (wcześniej radzieckim), zapoczątkowały tzw. aferę „Olina” – od kryptonimu informatora, którym miał być Józef Oleksy⁹.

Warto także wskazać na kontekst polityczny opisanych wydarzeń. Otóż w listopadzie 1995 r. urzędujący Prezydent RP Lech Wałęsa przegrał z Aleksandrem Kwaśniewskim wybory prezydenckie¹⁰ i w dniu 23 grudnia tego roku miało nastąpić zaprzysiężenie nowego Prezydenta RP. Od 1993 roku rządziła koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), będąca w opozycji wobec obozu Lecha Wałęsy¹¹. Jednakże Andrzej Milczanowski był ministrem tzw. „resortu prezydenckiego”¹² – rekomendowanym przez Lecha Wałęsę. Prezydent ten preforsował bowiem rozwiązanie (będące wynikiem nadinterpretacji przepisu prawa¹³), że na czele resortu obrony narodowej, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych stali reprezentanci Prezydenta RP, niezależnie od ugrupowań tworzących koalicję rządową¹⁴.

⁸ Ibidem, s. 43-45.

⁹ A. Dudek, *Afera „Olina”*. *Rosyjska prowokacja czy spisek polskich służb?*, 13.03.2025, Interia Wydarzenia, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-afere-olina-rosyjska-prowokacja-czy-spisek-polskich-sluzb,nld,21322044> (dostęp: 27.11.2025 r.).

¹⁰ A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013, s. 347.

¹¹ J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia przeszkoda w drodze Polski do NATO. Sprawa Józefa Oleksego i innych polityków lewicy*, Bezpieczeństwo Teoria i Praktyka 2013, nr 3(12), s. 95.

¹² J. Wawrzyniak, *Sejm i Senat w latach 1989-1997* [w:] J. Bardach (red.), *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997, s. 356.

¹³ Zgodnie z art. 61 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426), zwanej dalej Małą Konstytucją: „Wniosek dotyczący powołania Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta”. Zatem nie było podstaw prawnych do uznania, że Prezydent RP posiada prawo do wyboru tych ministrów.

¹⁴ J. Wawrzyniak, *Sejm...*, s. 356; J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia...*, s. 95; A. Dudek, *Afera...*; J. Topolski, *Polska Dwudziestego Wieku 1914-1995*, Poznań 1995, s. 225.

Wobec powyższego przedstawiciele SLD oskarżali Lecha Wałęsę o próbę destabilizacji sytuacji w kraju w obliczu przegranych wyborów prezydenckich. Potwierdzać to miało nagrodzenie przez ustępującego Prezydenta RP czterech oficerów UOP zaangażowanych w działania przeciwko J. Oleksemu, w tym Mariana Zacharskiego¹⁵.

3. Powołanie Komisji

Dzień przed wystąpieniem A. Milczanowskiego w Sejmie RP na temat zagrożenia bezpieczeństwa państwa, tj. 20 grudnia 1995 r., Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych wysłuchiwała informacji MSW i Premiera w tym względzie. Podjęła też decyzję, aby wystąpić do Sejmu w sprawie projektu uchwały w przedmiocie powołania komisji na zasadzie art. 11 Małej Konstytucji¹⁶, celem zbadania, czy organy państwa podejmowały działania zgodne z prawem¹⁷. Jak już sygnalizowałem we wstępie, Mała Konstytucja – w odróżnieniu od art. 111 Konstytucji RP z 1997 roku – nie przewidywała *expressis verbis* komisji śledczej. Stanowiła jednak o komisji dla zbadania określonej sprawy z prawem przesłuchiwania osób wezwanych.

Co znamienne, przedstawicielka wnioskodawcy (Lucyna Pietrzyk), referując uzasadnienie projektu uchwały w dniu 21 grudnia 1995 r. w Sejmie RP, wносиła o nadanie Komisji do Spraw Służb Specjalnych uprawnień komisji śledczej, a nie powołanie odrębnej komisji¹⁸. Jednakże w projekcie uchwały oraz w porządku obrad Sejmu RP w pkt 8 wskazywano na powołanie „Komisji do zbadania zgodności z prawem działań or-

¹⁵ A. Dudek, *Historia...*, s. 350.

¹⁶ W myśl tego przepisu: „Sejm może powołać komisję dla zbadania określonej sprawy z prawem przesłuchiwania w trybie Kodeksu postępowania karnego osób przez nią wezwanych”.

¹⁷ Przedstawiony przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych projekt uchwały Sejmu w sprawie powołania Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, II kadencja, druk sejm. nr 1440, dostępny w Bibliotece Jagiellońskiej; Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne* z 68...., s. 46.

¹⁸ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne* z 68...., s. 46.

ganów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej¹⁹. Tak więc była tam mowa o powołaniu nowej komisji, a nie przekształceniu dotychczasowej. Zaproponowany w pierwotnym projekcie uchwały skład Komisji obejmował siedem osób i był tożsamy ze składem Komisji do Spraw Służb Specjalnych²⁰. Z tego zapewne powodu L. Pietrzyk twierdziła o nadawaniu uprawnień śledczych dla powyższej komisji. Wypowiedź tej osoby należy więc traktować jako swego rodzaju „skrót myślowy” czy uproszczenie.

Sejm w dniu 21 grudnia 1995 r. przeprowadził dyskusję i przystąpił do drugiego czytania projektu uchwały²¹. W trakcie tej dyskusji również pojawiały się głosy o nadaniu uprawnień śledczych Komisji do Spraw Służb Specjalnych – np. twierdził tak poseł klubu SLD Zbigniew Siemiątkowski²². Występowały też inne stanowiska. Poseł klubu parlamentarnego Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform (BBWR) Leszek Zieliński wskazywał, że nie może dojść do automatycznego przekształcenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych w komisję nadzwyczajną i że wszystkie kluby powinny być reprezentowane w powołanej komisji. Argumentował to tym, że „zgodnie z proponowaną uchwałą” na podstawie art. 11 Małej Konstytucji ma to być powołanie, a nie przekształcenie komisji²³. Na reprezentowanie wszystkich klubów w komisji powoływał się także poseł klubu Konfederacji Polski Niepodległej (KPN) Krzysztof Kamiński²⁴. Przedstawiony

¹⁹ Przedstawiony przez Komisję...; Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68....*, s. 2, 46.

²⁰ Sejm RP, *Komisje Sejmowe II kad. Komisja do Spraw Służb Specjalnych*, https://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja2/kom_kss.htm (dostęp: 27.11.2025 r.); Przedstawiony przez Komisję...

²¹ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68....*, s. 46-53.

²² Ibidem, s. 47.

²³ Ibidem, s. 49.

²⁴ Ibidem. Również poseł koła parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) Piotr Ikonowicz postulował, aby w omawianej komisji znaleźli się przedstawiciele wszystkich sił politycznych parlamentu, zob. Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68....*, s. 50.

pogląd posła L. Zielińskiego należy uznać za w pełni uzasadniony. Podstawa prawna, projekt uchwały oraz punkt porządku obrad Sejmu RP wyraźnie stanowiły o powołaniu odrębnej komisji. Co istotne, przedstawiciele tych ostatnich klubów kontestowali retorykę o nadawaniu uprawnień śledczych Komisji do Spraw Służb Specjalnych, aby zapewnić sobie reprezentację w przyszłej komisji. Ich postawę należy uznać za słuszną. Uważam bowiem, że nadzwyczajna komisja sejmowa, badająca sprawę w kontekście bezprecedensowej afery, powinna mieć zapewnione jak najszersze przedstawicielstwo polityczne.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono szereg poprawek do projektu, które zostały skierowane do Komisji Ustawodawczej z wnioskiem o ich uporządkowanie i przygotowanie do głosowania²⁵. Następnego dnia (22 grudnia 1995 r.) Sejm RP podjął uchwałę o powołaniu Komisji. Za przyjęciem projektu uchwały głosowało 350 posłów, nikt nie głosował przeciw, a dwóch posłów wstrzymało się od głosu²⁶. Zatem uchwała została podjęta niemal jednogłośnie. Świadczyło to o istnieniu konsensusu politycznego co do powstania Komisji.

4. Podstawy prawne powołania i działalności Komisji

W podstawie prawnej uchwały z 22 grudnia 1995 r. przywołano art. 11 Małej Konstytucji oraz art. 20 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁷.

W myśl art. 11 wskazanej ustawy konstytucyjnej Sejm mógł powołać komisję dla zbadania określonej sprawy z prawem

²⁵ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68....*, s. 55-56; Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej o komisyjnym projekcie uchwały w sprawie powołania Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej z dnia 22 grudnia 1995 r., II kadencja, druk sejm. nr 1444, Sejmu II kadencji, dostępny w Bibliotece Jagiellońskiej.

²⁶ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 68....*, s. 95-96.

²⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 22 grudnia 1995 r., dalej Regulamin Sejmu.

przesłuchiwania w trybie Kodeksu postępowania karnego²⁸ osób przez nią wezwanych. Mimo że Mała Konstytucja nie posługiwała się pojęciem komisji śledczej, to ze względu na prawo przesłuchiwania osób w trybie k.p.k. Komisji przysługiwały niewątpliwie uprawnienia śledcze. Warto przy tym zaznaczyć, że o możliwości powołania takiej komisji stanowiła wcześniej tzw. Nowela kwietniowa Konstytucji PRL z 1989 r.²⁹ (art. 1 pkt 6), a nawet Konstytucja marcowa z 1921 r.³⁰ (art. 34)³¹.

Jeśli zaś chodzi o art. 20 Regulaminu Sejmu, to zgodnie z tą regulacją izba niższa parlamentu mogła powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne, przy czym powołując takie komisje, Sejm określał cel, zasady i tryb ich działania (ust. 1). Dotyczyło to również komisji powoływanych na podstawie art. 11 Małej Konstytucji (art. 20 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

W art. 3 uchwały z 22 grudnia 1995 r. wskazano, że do uprawnień i trybu działania Komisji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz art. 74b ust. 1, 2 i 4, art. 74c ust. 1 i 3 oraz art. 74e ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu. Wyjaśniając tę regulację prawną, należy stwierdzić, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej miała charakter stałej komisji sejmowej³². Do zakresu jej działania należało prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podejmowanie uchwał w tym przedmiocie oraz przedstawianie Sejmowi sprawozdań z przeprowadzonych prac³³. Postępowanie w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej uregulowane było przepisami

²⁸ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 22 grudnia 1995 r., dalej k.p.k.

²⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

³⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

³¹ J. Dolny, *Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 11, s. 49.

³² Art. 19 ust. 1 pkt 11 Regulaminu Sejmu.

³³ Pkt 11 Załącznika „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych” do Regulaminu Sejmu.

art. 68-71 Regulaminu Sejmu oraz ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu³⁴. W postępowaniu przed powyższą komisją stosowało się odpowiednio przepisy k.p.k. (art. 68 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Natomiast przepisy art. 74b ust. 1, 2 i 4, art. 74c ust. 1 i 3 oraz art. 74e ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu odnosiły się do Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Zostały one dodane uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Sejmu RP³⁵ i weszły w życie 15 czerwca 1995 r. Pierwsze posiedzenie tej komisji zwoływał i prowadził Marszałek Sejmu i na tym posiedzeniu komisja ta wybierała ze swego grona prezydium w składzie: przewodniczący i jego zastępcę (art. 74b ust. 1 Regulaminu Sejmu). Posiedzenia wskazanej komisji miały być zamknięte (art. 74c ust. 1 zd. 1 Regulaminu Sejmu).

Na mocy art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o Trybunale Stanu komisja powołana w trybie art. 11 Małej Konstytucji posiadała prawo do złożenia do Marszałka Sejmu wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej m.in. członków Rady Ministrów. Wymagało to większości 2/3 głosów jej członków.

5. Przedmiot prac Komisji i jej skład

Przed Komisją, zgodnie z jej nazwą, postawiono zadanie w postaci zbadania zgodności z prawem tych działań organów państwowych, które doprowadziły do złożenia wniosku do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz zbadania, czy w postępowaniu z tym wnioskiem organy państwowe działają zgodnie z prawem³⁶. MSW został zaś zobowiązany do udostępnienia Komisji pełnej dokumentacji dotyczącej powyższych działań³⁷.

³⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172 – ustawa w brzmieniu obowiązującym w dniu 22 grudnia 1995 r.

³⁵ M.P. z 1995 r. Nr 23, poz. 271.

³⁶ Art. 1 uchwały z 22 grudnia 1995 r.; H. Barabach, *Komisja do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych*, Przegląd Sejmowy 1996, nr 5(17), s. 241.

³⁷ Art. 2 uchwały z 22 grudnia 1995 r.

Omawiane gremium, zgodnie z konstytucyjną zasadą podziału władz, nie było właściwe do badania tych okoliczności sprawy, które mogły być rozstrzygane przez prokuratora i sąd. Komisja nie miała więc uprawnień do badania i oceny zasadności powyższego wniosku oraz zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Zatem rozstrzyganie o winie czy niewinności Józefa Oleksego nie należało do przedmiotu jej badań³⁸. Gdyby Komisja badała te okoliczności, wkraczałaby ewidentnie w zakres działań władzy sądowniczej. Mała Konstytucja w art. 1 wyraźnie statuowała zasadę trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Komisje sejmowe były zaś organami Sejmu w zakresie kontroli działalności poszczególnych organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz innych organów i organizacji w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu³⁹. W związku z tym działalność Komisji miała charakter kontrolny względem legalności działań organów państwowych. Inaczej mówiąc – był to instrument kontroli władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą.

Jeśli chodzi o skład omawianego gremium, to wybrano do niego nie siedmioro, jak pierwotnie zakładano, ale dwanaścioro następujących członków: Bogdana Borusewicza (Unia Wolności – w skrócie UW), Ryszarda Bugaja (Unia Pracy – w skrócie UP), Jerzego Ciemniewskiego (UW), Andrzeja Grzyba (PSL), Tadeusza Iwińskiego (SLD), Włodzimierza Nieporęta (SLD), Waldemara Pawlaka (PSL), Lucynę Pietrzyk (PSL), Zdzisława Pisarka (BBWR), Dariusza Wójcika (KPN), Janusza Zemke (SLD), Andrzeja Żelazowskiego (SLD)⁴⁰. W związku z tym przedstawiciele ówczesnej koalicji rządowej SLD i PSL

³⁸ Sprawozdanie Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku, II kadencja, druk sejm. nr 1975, dostępny w Bibliotece Jagiellońskiej, dalej Sprawozdanie końcowe, s. 2; H. Barabach, *Komisja...*, s. 241.

³⁹ Art. 18 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴⁰ Art. 4 uchwały z 22 grudnia 1995 r.; A. Marszałek, *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej w tzw. sprawie Oleksego, Oficerowie UOP i minister Milczanowski złamali prawo*, Rzeczpospolita z 19.12.1996 r., s. 4.

stanowili większość w Komisji. Jednocześnie została poszerzona reprezentacja klubów poselskich w stosunku do składu Komisji do Spraw Służb Specjalnych, co – jak przedstawiłem powyżej – było właściwym rozwiązaniem. Na przewodniczącą Komisji wybrano Lucynę Pietrzyk, z zawodu policjantkę, z wykształceniem prawniczym⁴¹, a na zastępcę przewodniczącego – Bogdana Borusewicza⁴². W czasie działania Komisji nie dokonano zmian w jej składzie osobowym⁴³.

Komisja zobowiązana była do przedstawienia Sejmowi pierwszego sprawozdania dotyczącego jej działalności w terminie do dnia 31 stycznia 1996 r.⁴⁴.

6. Działalność Komisji

Prace Komisji należy podzielić na trzy etapy: 1) okres wstępny do złożenia wstępnego sprawozdania (do stycznia 1996 r.); 2) okres zbierania dalszych materiałów (do sierpnia 1996 r.); 3) analiza i przygotowanie sprawozdania (do listopada 1996 r.)⁴⁵.

W pierwszym okresie Komisja odbyła 16 posiedzeń i zapoznała się z szeregiem dokumentów, m.in. wnioskiem MSW do Naczelnego Prokuratora Wojskowego z dnia 19 grudnia 1995 r. i materiałem operacyjnym UOP dotyczącym tej sprawy⁴⁶. Gremium to przesłuchiwało wiele osób, w tym Andrzeja Milczanowskiego (dwukrotnie) i Józefa Oleksego. Ponadto Komisja zwracała się do różnych podmiotów o przesłanie dodatkowych informacji i dokumentów, w szczególności do Kancelarii Prezydenta RP, Urzędu Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak

⁴¹ Sejm RP, *Archiwum Danych o Posłach. Posłowie na Sejm RP II kadencji 1993-1997. Lucyna Pietrzyk*, <https://orka.sejm.gov.pl/ArchAll2.nsf/2RP/302> (dostęp: 27.11.2025 r.).

⁴² Sejm RP, *Komisje Sejmowe II kad. Komisja Nadzwyczajna do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez ministra spraw wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej oraz realizacji tego wniosku*, https://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja2/kom_nub.htm (dostęp: 27.11.2025 r.).

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Art. 5 uchwały z 22 grudnia 1995 r.

⁴⁵ Sprawozdanie końcowe, s. 3; H. Barabach, *Komisja...*, s. 244.

⁴⁶ H. Barabach, *Komisja...*, s. 241-242.

również występowała do Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu o sporządzenie ekspertyz na potrzeby swojej działalności⁴⁷. W Sprawozdaniu wstępnym Komisja stwierdziła m.in., że:

- 1) uzyskanie przez UOP informacji, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa stanowiło realizację przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa⁴⁸;
- 2) przekazanie przez A. Milczanowskiego informacji dotyczącej J. Oleksego Prezydentowi RP z pominięciem Prezesa Rady Ministrów⁴⁹ w tym wypadku nie stanowiło naruszenia prawa (argumentowano to treścią przepisu art. 277 § 1 k.p.k., który stanowił, że osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa może zapoznać się z materiałami po przedstawieniu jej zarzutów);
- 3) istnieją podejrzenia, że wystąpienie sejmowe MSW w dniu 21 grudnia 1995 r. naruszało art. 12 ust. 1 ustawy o UOP⁵⁰, jednakże uznano za konieczne dalsze badanie okoliczności tej sprawy;

⁴⁷ Sprawozdanie Komisji do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa, skierowanego w dniu 19 grudnia 1995 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Naczelnej Prokuratury Wojskowej, oraz realizacji tego wniosku z dnia 31 stycznia 1996 r., II kadencja, druk sejm. nr 1458, dostępny w Bibliotece Jagiellońskiej, s. 3-4, dalej Sprawozdanie wstępne; Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 72. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 31 stycznia, 1 i 2 lutego 1996 r.*, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/7D8B0A8BBB5361A8C1258959004A27F0/\\$file/072.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/7D8B0A8BBB5361A8C1258959004A27F0/$file/072.pdf) (dostęp: 28.11.2025 r.), s. 74-75; H. Barabach, *Komisja...*, s. 242.

⁴⁸ Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180 z późn. zm. – ustawa w brzmieniu obowiązującym w okresie od 12 października 1995 r. do 11 czerwca 1996 r., dalej ustawa o UOP.

⁴⁹ Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 181 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w okresie od 12 października 1995 r. do 31 grudnia 1996 r.: „Jeśli informacje uzyskane przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, Minister Spraw Wewnętrznych jest obowiązany niezwłocznie przekazać je do wiadomości Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów”.

⁵⁰ W myśl tego przepisu: „Udzielanie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz w trybie, o którym mowa w art. 6a ust. 1, dozwolone jest wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora, a wykorzystanie tych informacji może nastąpić tylko w celu ścigania karnego”.

- 4) na wybór terminu skierowania wniosku do Naczelnego Prokuratora Wojskowego wpływ miały okoliczności polityczne, jednakże nie dawało to podstaw do stwierdzenia w tym zakresie naruszenia prawa⁵¹.

Komisja stwierdzała, że przyjęte wnioski nie mają charakteru ostatecznego i konieczne jest przeprowadzenie dalszych czynności zmierzających do ustalenia w sposób obiektywny przebiegu i charakteru działań organów państwowych⁵². W dniu 1 lutego 1996 r. Sejm RP przyjął to sprawozdanie do wiadomości⁵³. Należy dodać, że przed tą datą – w dniu 26 stycznia 1996 r. – po wszczęciu przez prokuratora Prokuratury Warszawskiego Okręgu Wojskowego w Warszawie postępowania przygotowawczego⁵⁴, Józef Oleksy złożył dymisję z funkcji premiera rządu⁵⁵. Postępowanie to zostało następnie umorzone z powodu nie stwierdzenia przestępstw⁵⁶.

Po złożeniu Sprawozdania wstępnego, w związku ze wskazanym wszczęciem postępowania przygotowawczego, Komisja poszerzyła zakres swoich dociekań i zapoznała się z kolejnymi dokumentami⁵⁷. Otrzymała ona od Naczelnego Prokuratora Wojskowego dokument stanowiący ocenę postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego oraz całokształtu działań wykonywanych w toku tego postępowania. W myśl tego dokumentu działania prokuratora Warszawskiego Okręgu Wojskowego miały umocowanie w przepisach prawnych i były z nimi zgodne⁵⁸. Komisja stwierdziła, że nie jest organem kompetentnym do badania postępowania prokuratora w konkretnej sprawie⁵⁹. Należy uznać, że taka teza była w pełni uzasadniona, biorąc pod uwagę przedmiot prac i charakter Komisji.

⁵¹ Sprawozdanie wstępne, s. 4-6; Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 72...*, s. 75-76; H. Barabach, *Komisja...*, s. 242-244.

⁵² H. Barabach, *Komisja...*, s. 244.

⁵³ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 72. posiedzenia Sejmu...*, s. 91.

⁵⁴ Zob. postanowienie Prokuratora Sławomira Gorzkiewicza z dnia 24 stycznia 1996 r. o wszczęciu śledztwa m.in. w sprawie domniemanego udzielania przez J. Oleksego wiadomości obcemu wywiadowi [w:] Biała Księga, s. 130.

⁵⁵ J. Wawrzyniak, *Sejm...*, s. 356.

⁵⁶ Zob. postanowienie Prokuratora S. Gorzkiewicza..., s. 424-434.

⁵⁷ Sprawozdanie końcowe, s. 4; H. Barabach, *Komisja...*, s. 245.

⁵⁸ Sprawozdanie końcowe, s. 8; H. Barabach, *Komisja...*, s. 245.

⁵⁹ Sprawozdanie końcowe, s. 9.

W ciągu 11 miesięcy pracy Komisja odbyła 61 posiedzeń, przesłuchiwała 46 osób, w tym niektóre osoby kilkakrotnie. Wobec Andrzeja Zolla – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (TK) i Jerzego Jaskierni – Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego nie zastosowano trybu k.p.k., tylko przyjęto formułę rozmowy. Jednakże po uzyskaniu ekspertyzy Komisja przesłuchiwała tę ostatnią osobę w charakterze świadka⁶⁰. W sprawozdaniu końcowym nie wyjaśniono motywów zastosowania takiej formuły. L. Pietrzyk w wystąpieniu sejmowym wskazała, że istniały wątpliwości, czy Komisja może przesłuchiwać Prezesa TK i Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego i dlatego wystąpiono o wykonanie stosownej ekspertyzy⁶¹. Zapewne obawiano się, że Komisja, będąc organem sejmowym, powołanym do kontrolowania władzy wykonawczej, mogłaby naruszyć zakres swojego działania i wkroczyć w domenę władzy sądowej. Taką ostrożność ze strony omawianego gremium uważam za uzasadnioną. W przeciwnym wypadku mogłyby wobec Komisji pojawić się zarzuty naruszenia swoich kompetencji. Należy dodać, że w tym czasie nie obowiązywały przepisy ustawowe, które regulowały szczegółowo funkcjonowanie takiego organu i nie miał on doświadczenia w prowadzeniu takich spraw.

Wszystkie posiedzenia komentowanego gremium były zamknięte i w większości miały miejsce w siedzibie Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Sześć posiedzeń odbyło się w siedzibie UOP. Stenogramy z posiedzeń, liczące ok. 5 tys. stron, opatrzone były klauzulami „Tajne” i „Tajne specjalnego znaczenia”⁶², co przeliczając na akta, dawało ok. 25 tomów⁶³.

Niektóre wątki stały się przedmiotem badań Komisji na skutek artykułów prasowych, enuncjacji radiowych i telewizyjnych

⁶⁰ Ibidem, s. 4; Załącznik nr 1 do Sprawozdania końcowego „Lista osób przesłuchiwanych przez komisję”.

⁶¹ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 72....*, s. 75.

⁶² Sprawozdanie końcowe, s. 1; H. Barabach, *Komisja...*, s. 244; A. Marszałek, *Sprawozdanie...*, s. 4.

⁶³ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 18, 19 i 20 grudnia 1996 r.*, s. 107, [https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/B09CDC48B2D6BCDAC1258959004A280C/\\$file/096.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenogramy2.nsf/0/B09CDC48B2D6BCDAC1258959004A280C/$file/096.pdf) (dostęp: 28.11.1996 r.).

oraz wypowiedzi osób publicznie znanych. Przykładem tego był wątek dotyczący sugestii o kontaktach Ministra w Kancelarii Prezydenta RP Mieczysława Wachowskiego ze służbami specjalnymi, zawartych w książce Lecha Falandysza. Po wycofaniu się tego ostatniego ze sformułowań zawartych w książce i przesłuchaniu M. Wachowskiego Komisja zrezygnowała z dalszych ustaleń w tym zakresie⁶⁴. Innym badanym zagadnieniem była też wypowiedź byłego Ministra Obrony Narodowej Jana Parysa w sprawie powiązań J. Oleksego z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi (WSI). Komisja otrzymała od ówczesnego Ministra Obrony Narodowej pismo odmawiające udzielenia odpowiedzi, z powołaniem się na art. 12 ust. 1 ustawy o UOP. Tak więc komentowany organ odstąpił od dalszych dociekań w tej kwestii, uznając, że nie ma innych możliwości zbadania tej sprawy⁶⁵. Wydaje się, że było to jedyne możliwe posunięcie Komisji. Powołany przepis co do zasady zabraniał udzielania informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz w trybie, o którym mowa w art. 6a ust. 1 tej ustawy⁶⁶. Było to dozwolone na żądanie sądu lub prokuratora, a wykorzystanie tych informacji mogło nastąpić tylko w celu ścigania karnego. Poza tym powyższy zakaz nie miał zastosowania, jeżeli ustawa nakładała obowiązek udzielenia takich informacji określönemu organowi, a także w przypadkach, gdy zatajenie takiej informacji prowadziłoby do zagrożenia życia lub zdrowia innych osób (art. 12 ust. 2 ustawy o UOP). Ze sprawozdania końcowego nie wynika, aby Komisja powoływała się na spełnienie jakiejś przesłanki z tej regulacji. Po drugie wydaje się, że okoliczności dotyczące powiązania J. Oleksego z WSI mogły mieć ewentualnie wpływ na ocenę winy czy niewinności premiera, a to nie należało do przedmiotu badań Komisji. Warto też dodać, że kilka lat wcześniej TK stwierdził, że uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

⁶⁴ Sprawozdanie końcowe, s. 4.

⁶⁵ Ibidem, s. 5-6.

⁶⁶ Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy o UOP: „Urząd Ochrony Państwa może, w zakresie koniecznym do wykonywania jego ustawowych zadań, korzystać z informacji o osobie, uzyskanych przez Policję i Straż Graniczną w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych”.

28 maja 1992 r. zobowiązująca MSW do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB i SB w latach 1945-1990 była niezgodna z art. 12 ustawy o UOP⁶⁷. Wobec tego Komisja mogła zakładać, że dążenie „za wszelką cenę” do uzyskania informacji operacyjnych o J. Oleksym również będzie uznane za niezgodne z prawem.

7. Ustalenia Komisji

W tej części artykułu skupiłem się przede wszystkim na stwierdzonych przez Komisję nieprawidłowościach.

Omawiany organ ustalił, że oficerowie UOP – Marian Zacharski i D.I. (aktualnie można ujawnić, że chodziło o kapitana Dariusza Izgórskiego⁶⁸) złożyli przed Komisją fałszywe zeznania⁶⁹. Były to kluczowe osoby, które podejmowały działania operacyjne w przedmiotowej sprawie⁷⁰. W notatkach urzędowych M. Zacharskiego i D.I. znajdowało się zdanie o pozyskaniu przez oficera służb rosyjskich wysokiej rangi funkcjonariusza Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Natomiast ze sprawozdania wewnętrznej komisji UOP wynikało, że notatka D.I. miała inną treść – współpraca miała dotyczyć członka Biura Politycznego (BP) Komitetu Centralnego (KC) PZPR, odpowiadającego za bezpieczeństwo państwa. J. Oleksy nie był członkiem BP KC PZPR ani KC PZPR⁷¹. M. Zacharski twierdził, że zmiana treści ustaleń obciąża D.I.⁷² Wskazał on również, że z dokumentacją sprawy, w której była przedmiotowa notatka, zapoznał się tylko raz – we wrześniu lub październiku 1994 roku. Komisja tymczasem uzyskała dokument, z którego wynikało, że M. Zacharski zapoznał się z materiałami D.I. w dniu 23 maja

⁶⁷ Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r. U 6/92.

⁶⁸ J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia...*, s. 96; PAP, *Zacharski zaprzecza*, Dziennik Polski z 27.06.1996 r., s. 3.

⁶⁹ Sprawozdanie końcowe, s. 15.

⁷⁰ Ibidem, s. 16.

⁷¹ Sprawozdanie końcowe, s. 14; A. Marszałek, *Sprawozdanie...*, s. 4.

⁷² Sprawozdanie końcowe, s. 15; A. Marszałek, *Sprawozdanie...*, s. 4.

1995 r., potwierdzając to własnoręcznym podpisem⁷³. Oficer D.I. wskazywał, że zmiany treści notatki dokonywał na polecenie oficerów Zarządu Śledczego, ze względu na konieczność ujednolicenia informacji przekazywanych przez niego i M. Zacharskiego. Oficerowie Zarządu Śledczego zaprzeczyli jednak, jakoby wywierali presję na treść notatki⁷⁴.

Zdaniem Komisji, pozyskane przez funkcjonariuszy UOP informacje nie zostały dostatecznie zweryfikowane pod kątem ich prawdziwości⁷⁵. Ponadto komentowane gremium stwierdziło, że „w trakcie badania zgodności z prawem postępowania Urzędu Ochrony Państwa z uzyskanymi informacjami oraz gromadzenia i przetworzenia materiału operacyjnego, stanowiącego podstawę sporządzenia wniosku, skierowanego do Naczelnego Prokuratora Wojskowego w dniu 19 grudnia 1995 r. doszło do naruszenia art. 3 § 1 Kpk⁷⁶, a fakt umieszczenia przez oficerów UOP w ich notatkach nieprawdziwych danych może wyczerpywać znamiona czynu z art. 266 § 1 Kodeksu karnego⁷⁷, regulującego przestępstwo poświadczenia nieprawdy⁷⁸. Natomiast stwierdzone uchybienia w postaci niedokumentowania na bieżąco przebiegu czynności operacyjnych, braku pisemnej dokumentacji wydanych poleceń i podejmowanych decyzji oraz ich realizacji, nieudokumentowania zniszczenia oryginałów taśm magnetofonowej i audiowizualnej stanowią co najmniej naruszenie obowiązujących w UOP wewnętrznych procedur, m.in. „Instrukcji pracy operacyjnej wywiadu” czy „Instrukcji o ewidencji dokumentacji operacyjnej”⁷⁹.

⁷³ Sprawozdanie końcowe, s. 15.

⁷⁴ Ibidem, s. 18; A. Marszałek, *Sprawozdanie...*, s. 4.

⁷⁵ Sprawozdanie końcowe, s. 17.

⁷⁶ Zgodnie z tym przepisem: „Organy prowadzące postępowanie karne są obowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego”.

⁷⁷ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w okresie od 20 listopada 1995 r. do 3 stycznia 1997 r., zwana dalej k.k.

⁷⁸ Sprawozdanie końcowe, s. 19.

⁷⁹ Ibidem.

Zarzut naruszenia art. 3 § 1 k.p.k. należy uznać za niewłaściwy, gdyż przepis ten dotyczy sytuacji, gdy toczy się już postępowanie karne. W ocenianym przez Komisję czasie takie postępowanie nie było prowadzone, gdyż podejmowano wtedy czynności operacyjno-rozpoznawcze i przygotowywano materiały do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego.

Komisja uznała, że A. Milczanowskiemu można postawić zarzut co najmniej nieumyślnego niedopełnienia obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli działań UOP zmierzających do rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa oraz jego porządek prawny⁸⁰. Zdaniem Komisji, Minister Milczanowski naruszył art. 7 ust. 3 ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, dopuszczając się dwumiesięcznej zwłoki w przekazaniu Prezydentowi RP informacji mającej istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa⁸¹. Ponadto Komisja stwierdziła, że Minister ten naruszył art. 12 ust. 1 ustawy o UOP poprzez zapoznanie Ministra Spraw Zagranicznych Władysława Bartoszewskiego z informacjami o J. Oleksym uzyskanymi w trybie czynności operacyjno-rozpoznawczych⁸² oraz zaprezentowanie tych danych w Sejmie w dniu 21 grudnia 1995 r.⁸³ W ocenie omawianego organu działania A. Milczanowskiego wyczerpywały znamiona czynu z art. 246 § 1 k.k. (przestępstwa przekroczenia uprawnienia lub niedopełnienia obowiązku)⁸⁴.

W rozdziale XII Sprawozdania końcowego Komisja sformułowała następujące wnioski końcowe:

- 1) UOP miał podstawy prawne i obowiązek wnikliwie badać i zweryfikować sygnałną informację dotyczącą J. Oleksego, uzyskaną od pozyskiwanego informatora;

⁸⁰ Ibidem, s. 21.

⁸¹ Ibidem, s. 29.

⁸² Ibidem, s. 30.

⁸³ Ibidem, s. 30.

⁸⁴ Ibidem, s. 31.

- 2) autorem pierwszej sygnałnej informacji był M. Zacharski – oficer UOP, przy czym okoliczności związane z uzyskaniem przez niego informacji, „w świetle materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję, oraz fakt złożenia przez M. Zacharskiego w tym zakresie sprzecznych zeznań⁸⁵”, uzasadniają podejrzenie, że mógł się dopuścić czynu z art. 249 k.k.⁸⁶;
- 3) w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych przez oficerów UOP wystąpiły naruszenia przepisów wewnętrznych i ustawowych – działania te mogły wyczerpywać znamiona czynów z art. 250 k.k.⁸⁷ lub 251 k.k.⁸⁸;
- 4) MSW ponosi konstytucyjną i prawną odpowiedzialność za działania UOP oraz przekroczył swoje uprawnienia – w ocenie Komisji uzasadnione jest rozpatrzenie tych działań w płaszczyźnie naruszenia art. 246 k.k.⁸⁹

Komentowane gremium w rozdz. XIII Sprawozdania końcowego sformułowało propozycje inicjatyw legislacyjnych i w pkt 4 stwierdziło, że niezbędne jest wydanie ustawy regulującej zasady i tryb działania sejmowych komisji śledczych oraz gwarancje praw osób wzywanych przed taką komisją⁹⁰. W trakcie posiedzenia sejmowego L. Pietrzyk wyjaśniała, że Komisja w trakcie pracy napotykała różne problemy związane z brakiem uregulowań ustawowych dotyczących trybu postępowania czy trybu

⁸⁵ M. Zacharski był przesłuchiwany czterokrotnie (Załącznik nr 1 do Sprawozdania końcowego „Lista osób przesłuchiowanych przez komisję”).

⁸⁶ W myśl tego przepisu: „Kto przez tworzenie fałszywych dowodów lub inne podstępne zabiegi kieruje przeciwko określonej osobie ściganie o przestępstwo, wykroczenie lub przewinienie dyscyplinarne albo w toku postępowania zabiegi takie przedsięwzie, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5”.

⁸⁷ Zgodnie z tym przepisem: „§ 1. Kto zataja dowody niewinności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, wykroczenia lub przewinienia dyscyplinarnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Nie podlega karze, kto zataja dowody niewinności z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu”.

⁸⁸ W myśl przywołanego przepisu: „Kto zawiadamia o przestępstwie organ powołany do ścigania, wiedząc, że przestępstwa nie popełniono, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny”.

⁸⁹ Sprawozdanie końcowe, s. 36-38.

⁹⁰ Ibidem, s. 39.

działania Komisji⁹¹. W mojej ocenie była to bardzo ważna propozycja, gdyż stworzyła podwaliny pod działalność sejmowych komisji śledczych *sensu stricto*.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Komisję w dniu 13 listopada 1995 r. siedmioma głosami przedstawicieli koalicji rządowej. Trzech posłów głosowało przeciw przyjęciu sprawozdania (B. Borusewicz, J. Ciemniowski i D. Wójcik), a jeden (Z. Pisarek) wstrzymał się od głosu. R. Bugaj nie brał udziału w głosowaniu⁹². Głosowanie to potwierdzało istniejący podział polityczny w Komisji. Żaden z posłów opozycji, czyli reprezentujących UW, UP, KPN i BBWR, nie poparł bowiem tego sprawozdania⁹³.

Do Sprawozdania końcowego zostały zgłoszone cztery wnioski mniejszości. Pierwszy – posłów T. Iwińskiego, T. Nieporęta, J. Zemkego i A. Żelazowskiego – odnosił się do publicznej wypowiedzi Leszka Millera, w której stawiał on określone zarzuty wobec UOP i MSW. Drugi wniosek posła D. Wójcika został objęty klauzulą tajności. Wniosek posłów J. Ciemniowskiego i D. Wójcika dotyczył ujawnienia informacji operacyjnych w Białej Księdze, co ich zdaniem naruszało prawo. Czwarty zaś wniosek – posłów B. Borusewicza, R. Bugaja, J. Ciemniowskiego i D. Wójcika – odnosił się do rozdziałów od VII do XII⁹⁴ Sprawozdania końcowego⁹⁵. Zdaniem tych posłów, w działalności UOP nie doszło do naruszenia prawa, tylko zasad tzw. „dobrej roboty”⁹⁶. Sejm przyjął tylko pierwszy wniosek, a pozostałe odrzucił. W głosowaniu nad całością Sprawozdania końcowego wzięło udział 364 posłów, przy czym za przyjęciem sprawozdania głosowało 243 posłów, przeciw – 90, a 31 posłów wstrzymało

⁹¹ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96....*, s. 108.

⁹² A. Marszałek, *Sprawozdanie....*, s. 4; M. Zacharski, *Rosyjska ruletka*, Poznań 2010, s. 575.

⁹³ Na rozbieżność stanowisk między przedstawicielami koalicji rządowej a opozycji wskazywał wyraźnie w wystąpieniu sejmowym J. Ciemniowski, zob. Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96....*, s. 114.

⁹⁴ L. Pietrzyk wskazała na błąd numeracji, gdyż wniosek dotyczy rozdziałów od VIII do XII, zob. Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96....*, s. 107.

⁹⁵ Sprawozdanie końcowe, s. 40-49; H. Barabach, *Komisja....*, s. 247; A. Marszałek, *Sprawozdanie....*, s. 4.

⁹⁶ Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96....*, s. 110.

się od głosu⁹⁷. W tym wypadku – co warte odnotowania – nie było już konsensusu politycznego jak w głosowaniu o powołaniu Komisji.

8. Zakończenie

Działalność komentowanego organu należy ocenić pozytywnie. Komisja była niewątpliwie ciałem *stricto* politycznym, z wyraźnie zarysowanym podziałem na przedstawicieli koalicji rządowej i opozycji. Znajdowało to odzwierciedlenie chociażby w głosowaniu nad Sprawozdaniem końcowym, czy we wnioskach mniejszości. Jednakże należy uznać, że spór polityczny nie paraliżował pracy organu. Bez współdziałania członków Komisji nie byłoby bowiem możliwe wytworzenie tak obszernego materiału (ok. 5 tys. stron stenogramów posiedzeń). Współpracę wewnątrz Komisji potwierdził również Ryszard Bugaj, reprezentujący wówczas opozycyjną partię – UP. Po latach wspominał, że: „Nie do pomyślenia było jednak, by czyjś wniosek dowodowy nie został zrealizowany i ktoś np. nie został przesłuchany, bo wniosek nie miał większości; np. na mój wniosek został wezwany Leszek Miller, wtedy szef URM”⁹⁸.

Co istotne, Komisja, w odróżnieniu od obecnie funkcjonujących komisji śledczych, działała na posiedzeniach zamkniętych, co niewątpliwie wiązało się z charakterem sprawy i ochroną informacji niejawnych. Takie rozwiązanie z jednej strony nie pozwalało opinii publicznej zaznajamiać się na bieżąco z ustaleniami gremium. Z drugiej zaś wpływało pozytywnie na gromadzenie materiału dowodowego i ustalanie faktów. Członkowie Komisji nie musieli bowiem w trakcie przesłuchań komunikować się ze swoimi wyborcami i eksponować swojej agendy politycznej za pośrednictwem mediów. Komisje śledcze funkcjonujące w państwach demokratycznych spełniają niewątpliwie pozytywną rolę, gdyż pozwalają nagłaśniać zjawiska aferalne i informować o nich opinię publiczną. Jednakże w dobie polaryzacji

⁹⁷ Ibidem, s. 142-143; H. Barabach, *Komisja...*, s. 247.

⁹⁸ P. Śmiłowicz, R. Bugaj: *30 lat temu dominowała doktryna liberalna* (wywiad z R. Bugajem), 11.07.2019, *Dzieje.pl*, <https://dzieje.pl/aktualnosci/r-bugaj-30-lat-temu-dominowala-doktryna-liberalna> (dostęp: 28.11.2025 r.).

politycznej komisje te stały się sceną walki politycznej, gdzie ustalanie stanu faktycznego może nie mieć decydującego znaczenia⁹⁹. Współczesnym przykładem komisji śledczej zajmującej się problematyką wykorzystywania służb specjalnych w sprawach politycznych jest Komisja do spraw Pegasusa¹⁰⁰. Co znamienne, w działalności tego organu nie można było dostrzec oznak współpracy pomiędzy wszystkimi członkami gremium. Natomiast w Komisji – jak wskazałem powyżej – taka współpraca występowała, co potwierdzał chociażby poseł ówczesnej opozycji R. Bugaj. Uważam więc, że standard pracy Komisji – obejmujący współdziałanie jej członków w gromadzeniu materiału dowodowego – powinien być swego rodzaju wyznacznikiem dla współczesnych komisji śledczych. W mojej ocenie, przyjmowanie takiego wzorca wpływałoby pozytywnie na rzetelne ustalanie stanu faktycznego przez obecne komisje.

Przedstawione w opracowaniu okoliczności mogą być również przydatne w bieżącej pracy prokuratorskiej, np. w przypadku śledztw prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom służb mundurowych (specjalnych). Mimo że upłynęło 30 lat i stan techniki diametralnie się zmienił, to pewne *modus operandi* funkcjonariuszy służb naruszających prawo – np. w zakresie fałszowania dowodów – mogło pozostać niezmiennie lub zmienić się w nieznacznym stopniu. Dlatego też zaprezentowany przedmiot prac Komisji może dostarczyć pewnych ogólnych wskazówek (sugestii) w tych sprawach.

Przechodząc do ustaleń Komisji, należy zauważyć, że wnioski zostały sformułowane w sposób wyważony. Sprawozdanie końcowe nie stanowiło wprost o odpowiedzialności Andrzeja Milczanowskiego przed Trybunałem Stanu, ale o „ewentual-

⁹⁹ J. Dolny, *Gminna...*, s. 57.

¹⁰⁰ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (SKPG), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJASL&NrKadencji=10&KodKom=SKPG> (dostęp: 17.03.2026 r.).

nej indywidualnej odpowiedzialności”¹⁰¹. Co ważne, skierowanie wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej wymagało większości 2/3 głosów członków Komisji, a koalicja rządowa nie posiadała tylu przedstawicieli. W przypadku oficerów UOP była zaś raczej mowa o możliwym wyczerpaniu znamion czynu zabronionego, a więc bez jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kwestii. Co istotne, omawiane sprawozdanie nie zawierało wyraźnej klauzuli o skierowaniu sprawy do prokuratury. Mimo że – w kontekście odpowiedzialności oficerów UOP – padło tam (pkt 3 Wniosków końcowych) twierdzenie, że materiały Komisji powinny zostać przekazane prokuraturze w celu wszczęcia postępowania przygotowawczego¹⁰². M. Zacharski przywołał jednak wypowiedź L. Pietrzyk, z której wynikało, że prokuratura powinna sama zainteresować się sprawą z urzędu¹⁰³.

Uważam, że Komisja powinna była wystosować do prokuratury zawiadomienie dotyczące działalności MSW i UOP. Przepis art. 256 § 2 k.p.k. nakładał bowiem na instytucje państwowe i społeczne obowiązek niezwłocznego powiadomienia organów ścigania, jeżeli w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Mimo że ustalenia Komisji nie przesądzały jednoznacznie, czy doszło do wyczerpania znamion czynu zabronionego, to jednak można było stwierdzić, że występowało uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstw. Takie podejrzenie – w myśl art. 255 k.p.k. – było podstawą wszczęcia postępowania przygotowawczego. Dlatego prokuratura powinna uzyskać stosowne powiadomienie od Komisji i na tej podstawie wszcząć postępowanie karne.

Szczególnie istotny był wniosek Komisji odnośnie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy regulującej zasady i tryb działania sejmowych komisji śledczych. Postulat ten został zrealizowany. Najpierw w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP

¹⁰¹ A. Marszałek, *Sprawozdanie...*, s. 4.

¹⁰² *Sprawozdanie końcowe*, s. 37. Twierdzenie to zostało powtórzone w Sejmie przez L. Pietrzyk, zob. Sejm RP, *Sprawozdanie stenograficzne z 96...*, s. 109, 138.

¹⁰³ M. Zacharski, *Rosyjska...*, s. 575-576.

w art. 111¹⁰⁴ pojawiła się wyraźna regulacja o sejmowej komisji śledczej. Następnie w 1999 r. została przyjęta przez parlament stosowna ustawa¹⁰⁵. Zatem można uznać, że działalność Komisji przyczyniła się powstania obecnego unormowania dotyczącego sejmowej komisji śledczej.

Jeśli zaś chodzi o samą aferę, to Józefowi Oleksemu nie została udowodniona wina, a opinii publicznej nie udało się nigdy dowiedzieć, kim był Olin i czy w ogóle istniał¹⁰⁶. Zdaniem A. Dudka, nie da się tej sprawy definitywnie wyjaśnić bez dostarczenia do archiwów rosyjskich służb specjalnych¹⁰⁷. Warto dodać, że J. Oleksy został uznany przez Sąd Lustracyjny za „kłamcę lustracyjnego”, ze względu na zatajenie w oświadczeniu lustracyjnym informacji, że w latach 1970-1978 współpracował z Agenturalnym Wywiadem Operacyjnym (AWO)¹⁰⁸. Jednakże w styczniu 2007 roku Sąd Najwyższy uznał, że były premier działał w wyniku błędu, bo uzyskał w 1997 r. informację, że nie musi ujawniać tej współpracy. Wobec tego Sąd ten uchylił wyroki Sądu Lustracyjnego, uznające J. Oleksego za „kłamcę lustracyjnego” i umorzył postępowanie w całej sprawie¹⁰⁹. Wynika z tego, że związek byłego premiera ze służbami specjalnymi nie został zakwestionowany, choć dotyczył lat 70. XX wieku.

Próba postawienia A. Milczanowskiego przed Trybunałem Stanu zakończyła się niepowodzeniem¹¹⁰. Nie poniósł on rów-

¹⁰⁴ Zgodnie z art. 111 Konstytucji RP: „1. Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. 2. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa”.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r, poz. 1024.

¹⁰⁶ A. Dudek, *Historia...*, s. 351.

¹⁰⁷ A. Dudek, *Afera...*

¹⁰⁸ B. Bajerski, *Józef Oleksy kłamcą lustracyjnym?*, 12.10.2007, *dziennik.pl*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/199328.jozef-oleksy-klamca-lustracyjnym.html> (dostęp: 17.03.2026 r.).

¹⁰⁹ Interia Wydarzenia, *Trybunał w Strasburgu pyta o lustrację Oleksego*, 9.01.2008, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-trybunal-w-strasburgu-pyta-o-lustracje-oleksego,nld,833789> (dostęp: 17.03.2026 r.).

¹¹⁰ Sejm RP, Głosowania na posiedzeniach Sejmu. Głosowanie nr 8 – posiedzenie nr 118 dnia 06-09-2001 godz. 09:35:57. PKT 25. PORZ. DZIEN. GŁOSOWANIA DOTYCZĄCE SPRAWOZDANIA KOMISJI W SPR. O POCIĄGNIĘ CIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ BYŁEGO MINISTRA SW A. MILCZANOWSKIEGO, III kadencja, <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&118&8>

niez odpowiedzialności karnej. Sąd Najwyższy uznał, że kierował się on „dobrze rozumianym interesem państwa”, a jego działania należy oceniać według ówczesnej wiedzy¹¹¹. Podobna sytuacja dotyczyła funkcjonariuszy UOP, których nie pociągnięto do takiej odpowiedzialności¹¹². Pewne konsekwencje poniósł Marian Zacharski, gdyż w maju 1996 r. opuścił Polskę – jak wspominał – nakłoniony do tego przez nowe kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹¹³. Należy dodać, że 25 kwietnia 1996 r. powołano – wspomnianą wcześniej – wewnętrzną komisję w UOP, która sprawdzała oficerów zaangażowanych w aferę „Olina”, czy są winni niedopełnienia obowiązków¹¹⁴. W Sprawozdaniu Komisji UOP z 24 maja 1996 r. postawiono tym funkcjonariuszom szereg zarzutów¹¹⁵. Gremium to uznało, że „ilość różnych przeinaczeń faktów, nadinterpretacji czy zbyt kategoriycznych stwierdzeń i zwykłych niedoróbek, dyskwalifikuje zasadność decyzji odnośnie skierowania wniosku o wszczęcie śledztwa do Naczelnej Prokuratury Wojskowej”. Jednakże komisja ta nie znalazła dostatecznych podstaw do uznania, że prowadzący tę sprawę naruszyli k.k., choć wskazywała, że złamali oni szereg przepisów UOP¹¹⁶.

Bibliografia

Centrum Informacyjne Rządu, *Biała Księga. Akta śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Warszawskiego Okręgu Wojskowego w Warszawie w sprawie wniosków Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19.12.1995 r. i 16.01.1996 r. (sygnatura akt PoŚI 1/96)*, Warszawa 1996.

(dostęp: 28.11.2025 r.); Sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z prac nad sprawą o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Ministra Spraw Wewnętrznych Pana Andrzeja Milczanowskiego, druk nr 3272 z dnia 27.07.2001 r., III kadencja, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/AA29AF7114ECE3FFC1256A9A003D6E3F/\\$file/3272.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/AA29AF7114ECE3FFC1256A9A003D6E3F/$file/3272.pdf), (dostęp: 28.11.2025 r.); A. Dudek, *Historia...*, s. 351.

¹¹¹ Ł. Starzewski, *Po 15 latach sprawa Milczanowskiego za „Olina” zakończona*, 18.12.2017, *Dzieje.pl*, <https://dzieje.pl/aktualnosci/po-15-latach-sprawa-milczanowskiego-za-olina-zakonczone> (dostęp: 16.03.2026 r.); A. Dudek, *Afera...*

¹¹² A. Dudek, *Afera...*

¹¹³ Zob. M. Zacharski, *Rosyjska...*, s. 15-36; A. Dudek, *Afera...*

¹¹⁴ J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia...*, s. 97; Sprawozdanie końcowe, s. 35.

¹¹⁵ J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia...*, s. 103-106.

¹¹⁶ J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia...*, s. 106.

- J. Dolny, *Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 11.
- J. Dolny, *Weryfikacja byłych funkcjonariuszy tzw. policji granatowej a weryfikacja byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – podobieństwa i różnice*, WPP 2025, nr 3.
- A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013.
- J. Kordas, J. Fałowski, *Ostatnia przeszkoda w drodze Polski do NATO. Sprawa Józefa Oleksego i innych polityków lewicy*, Bezpieczeństwo Teoria i Praktyka 2013, nr 3(12).
- J. Topolski, *Polska Dwudziestego Wieku 1914-1995*, Poznań 1995.
- J. Wawrzyniak, *Sejm i Senat w latach 1989-1997* [w:] J. Bardach (red.), *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997.

Abstract:

In this article, the author attempted to present the Sejm Committee in scope of a checking a legality of state's organs behaviors – established on 22 December 1995 in connection with so-called the "Olin" affair. The reason of the establishing of this organ were unprecedented situations, connected with the accusation the Prime Minister by the Minister of Internal Affairs of the espionage for another country.

In this essay, the author presented a.o. circumstances of the establishing of this committee, its composition, the activity and made arrangements. In the end of the article, the author made an evaluation of this organ and indicated some consequences of an activity of this committee.

Key words: sejm investigative committee; Sejm; Constitution, "Olin" affair

***Glosa (częściowo krytyczna) do wyroku
ETPC z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie
Doyle przeciwko Irlandii, skarga nr
51979/17 (niezapewnienie osobistego
udziału adwokata w przesłuchaniu
podejrzanego)***

*Commentary (Partly Critical) on the Judgment
of the ECtHR of 23 May 2019 in the Case
of Doyle v. Ireland, Application no.51979/17
(Failure to Ensure the Personal Participation of
a Lawyer in the Questioning of the a Suspect)*

Streszczenie:

Rozpatrując skargę B. Doyle'a, ETPC analizował głównie kwestie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń prawa osoby podejrzanej do kontaktu z adwokatem polegającego na niemożności jego osobistego udziału w policyjnym przesłuchaniu. Trybunał uznał za nieuzasadnione ograniczenia prawa do obrony skarżącego, ale nie stwierdził przy tym naruszenia art. 6 EKPC. Według stanowiska większościowego składu sędziowskiego w tej sprawie wystąpiły okoliczności równoważące zaistniałe ograniczenia.

W wyroku z 23 maja 2019 r. odwołano się do ewoluującego orzecznictwa strasburskiego, w tym do podobnych co do przedmiotu skarg Beuze i Salduza.

¹ Dr hab. Jerzy Nikołajew, prof. UR, Katedra Prawa Karnego Procesowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, adwokat, ORCID: 0000-0003-1505-9710.

Słowa kluczowe: prawa podejrzanego w postępowaniu karnym, prawo do dostępu do adwokata, prawo do rzetelnego procesu karnego, orzecznictwo ETPC

I.

W sprawie Doyle przeciwko Irlandii Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał) dokonał szczegółowej, a przez to obszernej analizy zawartej na ponad 30 stronach, dotyczącej kwestii dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń osobie podejrzanego kontaktu z adwokatem polegających na niemożności jego osobistego udziału w przesłuchaniu (w kontekście naruszenia art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dalej: EKPC lub Konwencja²). Uznał, że w przypadku Doyle'a doszło do nieuzasadnionego ograniczenia jego prawa do obrony, ale nie naruszono wymogu rzetelności proceduralnej, gdyż w niniejszej sprawie wystąpiły okoliczności równoważące zaistniałe ograniczenie. Wyrok zapadł niejednomyślnie, a uwagi zawarte w zdaniu odrębnym (z wykorzystaniem także literackich i historycznych odniesień sędziego do sprawy) stanowią asumpt do przedstawienia częściowo krytycznego stanowiska wobec orzeczenia zapadłego w sekcji V Trybunału w dniu 23 maja 2019 r.

II.

Skarżący Barry Doyle (rocznik 1985) został skazany za zabójstwo na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Z jego metryki policyjnej i sądowej wynikało, że w listopadzie 2008 r. działając jako zabójca na zlecenie, w ramach rozliczeń pomiędzy zorganizowanymi grupami przestępczymi miał zastrzelić przypadkową osobę niemającą związku ze środowiskiem przestępczym. Zlecenie miał wykonać w ten sposób, że zadał pięć ran postrzałowych, a rana w głowę okazała się śmiertelna. Po wykonaniu zlecenia poinformował zleceniodawców o wykonaniu

² Zob. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 wraz z protokołami uzupełniającymi.

zadania. Po kilku miesiącach (w lutym następnego roku) został zatrzymany pod zarzutem zabójstwa, doprowadzony do komisariatu policji w celu przesłuchania. Przesłuchania trwały od 24 do 28 lutego 2009 r. (pięć dni) i łącznie przesłuchiowano skarżącego 23 razy (około 31 godzin). W trakcie piętnastego przesłuchania Doyle przyznał się do postrzelenia ofiary oraz podał przesłuchującym szczegóły zdarzenia (naszkiecował mapkę miejsca i opisał czynności z jednostką broni, której użył). Pomiędzy 14. a 15. przesłuchaniem spotkał się osobiście ze wskazanym przez siebie adwokatem (na czas około 10 minut) i swoje oświadczenie o winie złożył już po bezpośredniej rozmowie z obrońcą. Wcześniej wielokrotnie kontaktował się z obrońcą telefonicznie i choć obrońca przybył do jednostki policji, gdzie był przesłuchiwany Doyle, nie rozmawiał z nim osobiście. W trakcie rozmowy bezpośredniej adwokata z funkcjonariuszami przesłuchującymi jego klienta nieoficjalnie obrońca złożył w imieniu Doyle'a deklarację o przyznaniu się do winy pod warunkiem zwolnienia jego byłej dziewczyny i matki jego dziecka zatrzymanej do wyjaśnienia tej sprawy. Policjanci nie wyrazili zgody na takie rozwiązanie ze względów formalnych.

III.

W postępowaniu przed sądem krajowym Doyle wystąpił w charakterze oskarżonego dwukrotnie. Pierwszy proces karny nie został rozstrzygnięty, gdyż ława przysięgłych nie zdołała uzgodnić werdyktu. Drugi (raczej ekspresowy, bo trwający 22 dni) zakończył się skazaniem skarżącego i 15 lutego 2012 r. jednomyślnie uznany został za winnego zabójstwa (skazany na bezwzględną karę dożywotniego pozbawienia wolności). Skarżący złożył apelację, a wraz z nią podniósł 27 zarzutów. Wszystkie zostały oddalone, a dotyczyły m.in. nakłaniania lub groźby w celu wymuszenia przyznania się do winy oraz przymusu w formie braku zapewnienia wystarczającego dostępu do pomocy prawnej. Sąd apelacyjny zdecydował, że wszystkie przesłuchania były nagrywane, policja przestrzegała przepisów dotyczących zatrzymania, zezwalała na korzystanie z przerw w czynnościach przesłuchania i zezwoliła na dostęp do adwokata, co miało świadczyć o niestosowaniu przymusu wobec

skarżącego i braku rzetelności procesowej. Skarżący wniósł skargę kasacyjną, a Sąd Najwyższy oddalił kasację większością głosów. Sąd kasacyjny nie uznał, że postępowanie ze strony policji miało charakter tzw. postępowania wydobywczego mającego związek z uwolnieniem zatrzymanej osoby bliskiej skarżącemu. Według opinii mniejszościowej w Sądzie Najwyższym „wymiar kontaktów skarżącego z jego adwokatem w okresie zatrzymywania nie stanowił rozsądnego dostępu”. Członek składu orzeczniczego w swoim zdaniu odrębnym podkreślił, że „choć nagrywanie przesłuchań umożliwiało sądową kontrolę policji, to nie był on przekonany o tym, czy ta kontrola *ex post facto* jest odpowiednią alternatywą dla obecności adwokata podczas samego przesłuchania”. W tym samym *votum separatum* przywołano przepisy irlandzkiej ustawy zasadniczej i na tej podstawie przyjęto słuszne założenie o braku wystarczających zabezpieczeń wobec ewentualnej nierówności w traktowaniu osób w policyjnym pokoju przesłuchań³. Według sędziego McKechnie obecność adwokata podczas przesłuchań była wskazana. Argument „za” obecnością fizyczną obrońcy to potencjalnie długi okres pozbawienia wolności, wielokrotne i wyczerpujące przesłuchiwanie w ciągu jednego dnia przez szereg dni, poczucie zniechęcenia i przerażenia w perspektywie długiego pozbawienia wolności, złożoność procedury karnej, potrzeba pełnej realizacji uprawnień konstytucyjnych jednostki, a nade wszystko formalna ochrona przed nadużyciem ze strony organów państwowych stosujących środki przymusu⁴.

³ Chodzi tu o art. 38 ust. 1 Konstytucji w brzmieniu: „żadna osoba nie może być sądzona pod jakimkolwiek zarzutem karnym bez zachowania należytej procedury prawnej” ustanawiający zasadę rzetelności procesu karnego. Tekst Konstytucji [w:] *Konstytucja Irlandii*, tł. S. Grabowska, Warszawa 2006, s. 412. Także z orzecnictwa irlandzkich sądów można wyprowadzić wniosek wskazujący na to, że prawo dostępu do adwokata na wniosek złożony przez zatrzymanego lub w jego imieniu to uprawnienie gwarantowane konstytucyjnie. Zob. Wyrok w sprawie People (DPP) przeciwko Healy [1990] 2 I. R. 73.

⁴ Zob. także W. Jasiński, *Dostęp osoby oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą do adwokata na wstępnym etapie ścigania karnego: standard strasburski*, EPS 2019, nr 1, s. 27.

IV.

W uzasadnieniu do komentowanego wyroku odniesiono się do prawa unijnego, szczególnie dyrektywy z 2013 r.⁵ Na podstawie art. 3 ust. 1-3 tej dyrektywy państwa członkowskie zapewnić miały podejrzanym i oskarżonym prawo dostępu do adwokata w takim terminie i w taki sposób, aby te osoby mogły rzeczywiście i skutecznie wykonywać należne im prawo do obrony. Dostęp ten powinien być realizowany bez zbędnej zwłoki, począwszy od najwcześniejszych terminów (przed ich wysłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub sądowy, w momencie prowadzenia czynności dochodzeniowych lub innych czynności dowodowych, niezwłocznie po pozbawieniu wolności i zanim zostaną wezwani do stawienia przed sądem właściwym w sprawach karnych w odpowiednim czasie). Zgodnie z dyrektywą z 2013 r. spotkania tego rodzaju powinny odbywać się na osobności, udział adwokata powinien być zgodny z określonymi prawnie procedurami krajowymi, a same procedury winny cechować się brakiem uszczerbku w wykonywaniu odnośnego prawa i jego istoty. Jednocześnie w dyrektywie wymieniono te czynności procesowe (dochodzeniowe lub dowodowe), w których udział adwokata powinien być umożliwiony, o ile obecność podejrzanego lub oskarżonego jest prawnie wymagana lub dopuszczona. W tym miejscu wskazano czynności polegające na okazaniu w celu rozpoznania, konfrontację, eksperymenty procesowe polegające na odtworzeniu przebiegu przestępstwa. Trybunał słusznie zauważył, że „mimo że dyrektywa nie miała zastosowania do Irlandii, to naświetliła kierunek dla innych państw członkowskich UE i dostarczyła dowodów dominującej tendencji pozostałych członków Unii” (te uwagi pochodziły od sędziego McKechnie z Sądu Najwyższego rozpoznającego kasację Doyle’a).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, Dz. Urz. UE L 294 z 2013 r., s. 1-12.

Jednocześnie Trybunał przytoczył treść art. 6 ust. 1 i 3 lit. c Konwencji, gdyż naruszenie tej normy Doyle zarzucił państwu irlandzkiemu. Przepis ten uprawniał „każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawowo rozstrzygający o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przez niego sprawie”. Ponadto oskarżonym o popełnienie czynu zagrożonego karą należy umożliwić prawo obrony realizowanej osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę albo wyznaczonego z urzędu w sytuacji braku wystarczających środków potrzebnych na pokrycie kosztów obrony. W przypadku kazusu Doyle’a była to obrona wyznaczona przez skarżącego.

V.

Skarżący w powództwie przeciwko Irlandii podniósł, że w czasie wydarzeń objętych zarzutem nie praktykowano obecności adwokatów podczas przesłuchań. Praktyka ta została zmieniona (jak zauważył wcześniej Sąd Najwyższy, stało się to po wydaniu orzeczenia w sprawie Gormleya) i w 2015 r. określono nowe zasady tych kontaktów. Najpierw opublikowano tzw. kodeks postępowania dotyczący realizacji przez policję uprawnień podejrzanego do obecności adwokata, a potem wskazówki dla prawników świadczących usługi prawne na komisariatach policji. Doyle wyraźnie podkreślił fakt, że znalazł się w niekorzystnej dla siebie sytuacji, nie miał doświadczenia w czynnościach przesłuchania, a policja była w stanie wywrzeć na nim presję w zakresie przyznania się do winy. Powód potwierdził, że za każdym razem na początku czynności funkcjonariusze policji pouczali go o prawie do odmowy składania wyjaśnień, jednak skarżący z obawy o konsekwencje prawne nie korzystał z tego uprawnienia. Stanowczo podkreślał, że w sytuacji obecności adwokata podczas tych czynności czułby się pewniej, mając obok siebie profesjonalne wsparcie. Tym samym konsekwentnie wskazywał na pozbawienie go możliwości rzetelnego procesu karnego już od samego jego początku⁶.

⁶ Według doktryny, także polskiej, obecność adwokata w trakcie czynności pierwsze-

VI.

Rząd irlandzki natomiast stwierdził, że brak obecności adwokata nie miał wpływu na prawo skarżącego do rzetelnego procesu, gdyż ten miał dostęp do niego już od pierwszego przesłuchania. Odnosząc się do kwestii ochrony przed samooskarżeniem, stanowisko rządowe sprowadzało się do tego, że skarżący w pełni kontrolował swoje wypowiedzi, a przyznanie się do winy nastąpiło po kolejnym (a nie pierwszym) przesłuchaniu i już po rozmowie z adwokatem. Nie można więc przyjąć, że funkcjonariusze wymogli na nim to przyznanie, gdyż oświadczenie skarżącego wynikało z jego nieprzymuszonej woli. Nadto cały przebieg przesłuchań był nagrywany, a przesłедzenie nagranego materiału nie wskazuje na nieprawidłowości ze strony funkcjonariuszy przesłuchujących Doyle'a. Tym samym rząd uznał, że kazus skarżącego nie stanowi naruszenia jego prawa do rzetelnego procesu w myśl art. 6 ust. 1 i 3 lit. c Konwencji.

VII.

Rozstrzygając co do meritum, już na wstępie Trybunał zaznaczył, że Doyle miał dostęp do adwokata, a jego konsultacje z prawnikiem trwały łącznie 42 minuty. Tym niemniej niemożność uczestnictwa adwokata w trakcie przesłuchań była ograniczeniem prawa z art. 6 ust. 3 lit. c EKPC. Praktyka stosowana wówczas w systemie krajowym umożliwiała takie postępowanie, a ograniczenia konwencyjne (choć wystąpiły) były zrównoważone okolicznościami. W tym kontekście Trybunał uwzględnił to, że wszystkie przesłuchania nagrywano, a sędzia orzekający w sprawie miał do nich dostęp. Poza tym kontakt z adwokatem następował także przed pierwszym przesłuchaniem i kolejnymi, a żądania skarżącego były uwzględniane (poza jednym przypadkiem). W opinii ETPC Doyle nie był też osobą nieporadną (podatną na pokrzywdzenie), był pełnoletni, mówił w języku angielskim, długie przesłuchania były przerywane także dla

go przesłuchania podejrzanego ma decydujący wpływ na rzetelność całego postępowania w sprawie karnej. Zob. M. Nowicki, *Salduz przeciwko Turcji – wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2009, s. 139.

zapewnienia mu rozmowy z adwokatem. Przyznanie się do winy nastąpiło po kontakcie z adwokatem, stąd nie można przyjąć presji ze strony organów państwa. Przyznanie się skarżącego do winy nie było jedynym dowodem w sprawie, a nagrywanie przesłuchań umożliwiło weryfikację sposobu prowadzenia czynności procesowych. Trybunał ostatecznie stanął na stanowisku, że choć kazus Doyle’a stanowi naruszenie prawa dostępu do adwokata, to rzetelność postępowania w jego sprawie nie ucierpiała (*the overall fairness of the trial was not irretrievably prejudiced*).

W wyroku w sprawie Doyle’a ETPC odniósł się do ukształtowanego orzecznictwa także Wielkiej Izby, z którego można wyprowadzić twierdzenie, że samoistny brak uzasadnionych powodów ograniczenia dostępu do adwokata nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia naruszenia rzetelności procesu karnego. Trybunał przestrzegał przed automatyzmem orzecznictwym na rzecz całościowego uwzględnienia okoliczności konkretnej sprawy. Zwrócił w tym miejscu uwagę na takie okoliczności, jak przynależność skarżącego do grupy osób narażonych na pokrzywdzenie, szacunek ze strony organów państwowych dla przepisów procesowych, eliminowanie dowodów pozyskanych nielegalnie, możliwość kwestionowania autentyczności dowodów, udział w procesie profesjonalnych sędziów i ławników, wskazówki dla ławy przysięgłych oraz waga interesu publicznego w ściganiu i karaniu przestępców. Takie szerokie ujęcie wskazane przez Trybunał może okazać się jednak mało przydatne w rozpatrywaniu konkretnych kazusów, także krajowych.

Poza orzecznictwem ETPC w wyroku dotyczącym skarżącego wykorzystano także judykaty irlandzkie, szczególnie ten dotyczący Gormleya, wskazujący na to, że „jeśli zatrzymany poprosi o prawnika, policja ma obowiązek zawieszenia przesłuchania do czasu, gdy ta pomoc będzie dostępna (o ile nie zachodzą nadzwyczajne okoliczności)”. To orzeczenie miało istotny wpływ na praktykę stosowaną przez organy policyjne dokonujące czynności przesłuchań (w przypadku Gormleya doszło do przyznania się do popełnienia przez niego przestępstwa zgwałcenia

w trakcie przesłuchania odbytego przed przybyciem obrońcy do jednostki policji)⁷.

VIII.

Ważne uwagi orzecznicze zawarła sędzia Anna Yudkivska w polemice do ustaleń większości składu sędziowskiego wyznaczonego do rozpoznania powództwa wytoczonego przez Doyle'a. W części jej zdania odrębnego dotyczącej wniosków ukraińska sędzia wprost wyartykułowała swoje stanowisko, że „doszło do nieodwracalnego naruszenia ogólnej rzetelności postępowania w związku z nieobecnością adwokata skarżącego podczas jego przesłuchań policyjnych, braku wystarczającej porady udzielonej podczas krótkich rozmów telefonicznych (spotkań), które skarżący odbył ze swoim adwokatem (w szczególności biorąc pod uwagę to, że adwokat skarżącego nie był świadomy tego, co działo się podczas przesłuchań nie będąc obecnym i nie będąc poinformowanym o szczegółach przez funkcjonariuszy, a przede wszystkim ze względu na fakt, że przyznanie się skarżącego, które stanowiło zasadniczą podstawę jego skazania, zostało uzyskane w wyniku wyraźnej presji i zastraszania przez funkcjonariuszy policji pod nieobecność jego adwokata”. Ten przywołany przeze mnie obszerny cytat ze zdania odrębnego dość precyzyjnie kwituje stanowisko A. Yudkivskiej wskazujące na to, że w przypadku obecności adwokata zmniejsza się potencjalne ryzyko stosowania nacisków i presji w celu osiągnięcia zamierzonego *a priori* efektu procesowego. Takie metody nie mogą być tolerowane w państwie demokratycznym, gdyż są zaprzeczeniem tej idei. Autorka zdania odrębnego przeprowadziła typowo arytmetyczne działanie sumujące czas wykonywania czynności związanych z przesłuchaniem skarżącego i według jej wyliczenia na każdą godzinę przesłuchania Doyle miał

⁷ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego Irlandii z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie Director of Public Prosecutions v. Raymond Gormley. Trzeba podkreślić, że występujące w tej sprawie jako strona Biuro Dyrektora Prokuratury Publicznej miało istotny wpływ także na kazus Doyle'a, m. in. dlatego, że jest to organ państwowy powołany na podstawie ustawy z 1974 r. o ściganiu przestępstw (Prosecution of Offences Act, 1974, no 22) do udzielania wytycznych dla irlandzkiej policji w zakresie prowadzenia konkretnych postępowań karnych, <https://www.dppireland.ie> (dostęp: 1.03.2026 r.).

średnio jedną minutę i 21 sekund na kontakt ze swoim obrońcą, co świadczy o niemożności ustalenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. Natomiast przed pierwszym przesłuchaniem (kluczowym dla wyjaśnienia sprawy) to były tylko dwie minuty. Dlatego też słuszne wydaje się w tym miejscu przywołanie przez A. Yudkivską głównych tez innego judykatu Trybunału, z którego można wyprowadzić katalog podstawowych czynności adwokackich w początkowym etapie postępowania karnego, czyli omówienie sprawy, przygotowanie obrony, gromadzenie materiału na korzyść podejrzanego (oskarżonego), przygotowanie klienta do przesłuchania, wsparcie go w trudnej sytuacji, sprawdzenie warunków detencji oraz pomoc w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa do nieobciążania samego siebie⁸. Według autorki zdania odrębnego takie czynności były fizycznie (czasowo) niemożliwe do przeprowadzenia w przypadku skarżącego⁹.

Sędzia Yudkivska zauważyła również i to, że w sprawie Doyle'a doszło do niedopuszczalnej praktyki wywierania wpływu na oskarżonego i uzależniania jej uwolnienia od przyznania się skarżącego oraz to, że w toku postępowania przed sądem przysięgłych jego członkowie mieli możliwość obejrzenia tylko fragmentów, a nie całości nagrań z przesłuchań policyjnych. Te względy zdecydowały też o nierzetelnym postępowaniu karnym prowadzonym w komentowanej sprawie. Dodatkowo sędzia Yudkivska w swoim argumentacji przeciw opinii większości porównała czynności procesowe podjęte wobec skarżącego do komicznych sytuacji dotyczących przygód literackiego austro-węgierskiego wojska Szwejka i nawiązała do niechlubnych praktyk stalinowskiego terroru w ZSRR (prokurator Wyszyński). W ten sposób nadała swojemu zdaniu kolorytu rzadko wykorzystywanego w orzecznictwie organu strasburskiego.

⁸ Wyrok ETPC z dnia 9 kwietnia 2015 r. w sprawie A.T. przeciwko Luksemburgowi, skarga nr 30460/13.

⁹ Wczesny etap postępowania karnego, szczególnie dla osób wcześniej niekaranych, musi być okresem zapewnienia szczególnej ochrony interesów procesowych podejrzanych lub oskarżonych. Zob. S. Steinborn, *Dostęp do obrońcy na wczesnym etapie postępowania karnego. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, EPS 2019, nr 1, s. 39.

Niezależnie od formy przyjętej w zdaniu odrębnym należy odnieść się do tej części zdania odrębnego, któremu nadano podtytuł „niefortunne dziedzictwo sprawy Beuze”, w którym podkreślono związek sprawy Doyle’a z tym orzeczeniem oraz z wyrokiem dotyczącym sprawy Salduz przeciwko Turcji¹⁰ (wyrok w komentowanej sprawie miał wyraźne powiązanie z rozstrzygnięciami ETPC w sprawie Beuze¹¹ i Salduza). A. Yudkivska w swoim przekonywaniu wykorzystwała wcześniejsze argumenty ze zdania odrębnego zawartego w wyroku Sądu Najwyższego Irlandii w takim znaczeniu, że „gdyby niniejsza sprawa była rozpoznawana przed wydaniem wyroku Beuze, sprawa byłaby dość prosta, gdyż orzecznictwo w sprawie Salduz dotyczące prawa dostępu do adwokata (w tym obecności adwokata podczas przesłuchań), wraz z wyraźnym zakazem ograniczeń blankietowych, było stosowane w kolejnych sprawach i znajduje potwierdzenie w licznych aktach międzynarodowych i orzecznictwie”.

IX.

Omawiane orzeczenie ETPC trudno jednoznacznie zakwalifikować do kategorii określanych zwyczajowo jako „lepsze” lub „gorsze” (w rozumieniu przydatnych dla praktyki krajowej) wyroki Trybunału w kwestii dotyczącej naruszenia art. 6 ust. 3 lit. c EKPC (stąd krytyczna ocena wyrażona w tym miejscu i wyżej). Bez wątpienia jednak wyraźnie widać odstępianie Trybunału od tzw. doktryny Salduz na rzecz rozstrzygnięć bliskich linii orzeczniczej zawartej w wyroku w sprawie Beuze i tych orzeczeniach, w których łatwo można dostrzec to, że brak w tym przypadku prawa dostępu do adwokata nie może być automatyczną przesłanką do uznania naruszenia art. 6 EKPC. Kwestie oceny należy rozciągnąć także na inne okoliczności, które traktowane jako całość mogą dopiero przesądzić o rzetelności lub jego braku w postępowaniu karnym¹². Jednak szeroki (w mojej ocenie

¹⁰ Wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie Salduz przeciwko Turcji, skarga nr 36391/02.

¹¹ Wyrok ETPC z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie Beuze przeciwko Belgii, skarga nr 71409/10.

¹² Zob. wyrok ETPC z dnia 13 września 2016 r. w sprawie Ibrahim i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skargi nr: 50541/08; 50571/08; 50573/08; 40351/09 oraz

nazbyt) katalog okoliczności wymienionych w rozstrzygnięciach tworzących nową doktrynę orzeczniczą (doktrynę Beuze)¹³ wcale nie jest jasnym przekazem dla państw stron Konwencji z uwagi na to, że mocno rozbudowany „zestaw” okoliczności budujących holistyczną nierzetelność postępowania ma się nijak do ich zastosowania w indywidualnych kazusach rozstrzyganych w sądach krajowych¹⁴.

Trudno również w pełni zaakceptować stanowisko składu większościowego rozstrzygającego kasus Doyle’a wyrażone w formie mało kategoriycznej, a przez to niejednoznacznej co do sposobu oceny rzetelności postępowania. W pkt. 71 wyroku wskazano, że „zgodność z wymogami rzetelnego procesu musi zatem być każdorazowo badana w kontekście rozwoju postępowania jako całości, a nie na podstawie odosobnionej oceny jednego konkretnego zdarzenia, choć nie można wykluczyć, że pojedynczy czynnik może być na tyle decydujący, że umożliwi ocenę rzetelności procesu na wcześniejszym etapie postępowania”.

Zdanie odrębne wyrażone przez A. Yudkivską należy przyjąć jako wyważone. Według niej w przypadku skarżącego nie było żadnych istotnych powodów przemawiających za ograniczeniem dostępu do adwokata w trakcie czynności podejmowanych wobec podejrzanego. Poważne zarzuty stawiane skarżącemu i surowa kara przewidziana w przypadku skazania za zabójstwo powinny być argumentem przemawiającym za koniecznością bezwzględnego przestrzegania reguł procesowych, nawet wtedy, gdy te odwołują się nie do przepisu, a zwyczaju, a porządek prawny państwa budowany jest także na kazusach.

Z uzasadnienia do głosowanego wyroku można też wyło-

wyrok ETPC z dnia 12 maja 2017 r. w sprawie Simeonovi przeciwko Bułgarii, skarga nr 21980/04.

¹³ Trybunał w sprawie Doyle’a zastosował ten sam, co w wyroku dotyczącym Beuze, dwuetapowy test sprawdzający naruszenie art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji, czyli najpierw badanie istotnych powodów uzasadniających ograniczenie w dostępie do adwokata, a dopiero potem ogólną rzetelność postępowania (pkt 75 wyroku w sprawie Doyle’a).

¹⁴ Takie stanowisko prezentuje także W. Jasiński. Zob. W. Jasiński, *Niezapewnienie osobistego udziału adwokata w przesłuchaniu osoby podejrzananej. Doyle przeciwko Irlandii, skarga nr 51979/17, wyrok z dnia 23 maja 2019 r.* [w:] J. Kosonoga (red.), *EKPC. Komentarz orzeczniczy za rok 2019*, Warszawa 2020, s. 123.

wić wątki przydatne dla polskiego prawa i praktyki policyjnej w zakresie nagrywania przesłuchań podejrzanych, szczególnie podczas nieobecności prawnika reprezentującego ich interesy. Trzeba mieć wtedy na względzie wszystkie argumenty uzasadniające orzeczenie w sprawie Doyle'a, a szczególnie odnoszące się do tego, że nagrywanie treści przesłuchań to ważny element oceny rzetelności postępowania karnego.

Bibliografia

- W. Jasiński, *Dostęp osoby oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą do adwokata na wstępnym etapie ścigania karnego: standard strasburski*, EPS 2019, nr 1.
- W. Jasiński, *Niezapewnienie osobistego udziału adwokata w przesłuchaniu osoby podejrzanej. Doyle przeciwko Irlandii, skarga nr 51979/17, wyrok z dnia 23 maja 2019 r.* [w:] J. Kosonoga (red.), *EKPC. Komentarz orzecznicy za rok 2019*, Warszawa 2020.
- Konstytucja Irlandii*, tł. S. Grabowska, Warszawa 2006
- M. Nowicki, *Salduz przeciwko Turcji – wyrok ETPC z dnia 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2009.
- S. Steinborn, *Dostęp do obrońcy na wczesnym etapie postępowania karnego. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, EPS 2019, nr 1, s. 39.

Abstract:

When considering the complaint by B. Doyle, the ECtHR mainly analyzed the issue of the admissibility of introducing restrictions on the right of a suspect to contact a lawyer, consisting in the impossibility of this personal participation in the police interrogation. The Court found the restrictions on the applicant's defence rights, to be unjustified but did not find a violation of Article 6 of the ECHR. According to the majority opinion in this case, there were circumstances, that counterbalanced the existing restrictions.

In the judgment of 23 May 2019, reference was made to the evolving Strasbourg case law, including the similarly subject-matter-related complaints of Beuze and Salduz.

Keywords: the rights to the suspect in criminal proceedings, the right to access to a lawyer, the right to a fair criminal trial, the ECtHR case law

Komunikaty dla Autorów i Czytelników

.....

Informacje dla autorów i recenzentów

Warunki publikacji i wskazówki edytorskie

1. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” przyjmuje do publikacji artykuły, materiały szkoleniowe i glosy o tematyce prawnej i dotyczące wojskowości, w szczególności z zakresu: międzynarodowego prawa humanitarnego, terroryzmu, cyberterroryzmu, cyberprzestępczości, bezpieczeństwa międzynarodowego, narodowego i wewnętrznego, obronności, jak również artykuły historyczne o tematyce prawnej i wojskowej.
2. Materiały należy przysyłać na adres e-mail: redakcja.pk.wpp@prokuratura.gov.pl.
3. Redakcja prosi o nadsyłanie materiałów przeznaczonych do publikacji wyłącznie w formie elektronicznej w edytorze Word, dla następujących ustawień: marginesy standardowe, czcionka Times New Roman w rozmiarze 12 (dla przypisów dolnych 10), interlinia 1,5 wiersza.
4. Ramy artykułu nie powinny przekraczać 25 stron znormalizowanego tekstu, a pozostałych opracowań – 10 stron.
5. Na pierwszej stronie należy zamieścić: imię i nazwisko autora (autorów), tytuł pracy, krótkie (kilkudzaniowe) streszczenie ujmujące główne tezy opracowania. Należy dołączyć tłumaczenie tytułu i streszczenia (2–3 zdania) w języku angielskim.
6. Nie należy dołączać streszczeń do materiałów innego rodzaju (glos, recenzji, sprawozdań).
7. Na końcu pracy należy podać: adres (adresy) autora (autorów), nr telefonu, adres e-mail, a także informacje o statusie profesjonalnym autora (autorów), z wyszczególnieniem posiadanych tytułów naukowych, nazwy instytucji zatrudniającej oraz zajmowanego stanowiska. Od doktorantów

i aplikantów wymagana jest opinia dotycząca wartości merytorycznej przedstawionego artykułu – rekomendacja opiekuna naukowego i odpowiednio zawodowego.

8. W przypadku asesora oraz asystenta prokuratora oczekuje się rekomendacji kierownika jednostki organizacyjnej, a asystenta sędziego – przewodniczącego wydziału.
9. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania w nadesłanych materiałach zmian tytułów, skrótów, poprawek stylistyczno-językowych oraz innych przeróbek technicznych.
10. Redakcja przyjmuje prace dotychczas niedrukowane, również na prywatnych stronach internetowych.

Zasady recenzowania

Wszystkie materiały publikowane w czasopiśmie podlegają ocenie recenzentów. Recenzentowi nie przekazuje się informacji o autorze materiału przekazanego w celu sporządzenia recenzji. Autor ma prawo zapoznać się z treścią recenzji. Nazwiska recenzentów poszczególnych materiałów nie są ujawniane.

Recenzja przedstawiana jest redakcji w formie pisemnej i elektronicznej, w terminie 1 miesiąca od otrzymania materiału przez recenzenta. Termin ten w uzasadnionych wypadkach może zostać przedłużony w uzgodnieniu z Redaktorem Naczelnym „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”. Przekroczenie wskazanego terminu może skutkować powierzeniem sporządzenia recenzji innej osobie wskazanej przez Redaktora Naczelnego.

Recenzja powinna zawierać jednoznaczny wniosek recenzenta dotyczący dopuszczenia materiału do publikacji lub jego odrzucenia. W przypadku zasugerowania przez recenzenta poprawek, warunkiem przyjęcia materiału do publikacji jest ich uwzględnienie przez autora tekstu.

W recenzji należy przedstawić główne tezy recenzowanego materiału.

Merytoryczna ocena recenzowanego tekstu powinna uwzględniać wartość tekstu, a w szczególności przydatność poruszanej

w nim tematyki dla potrzeb praktyki i zgodności tekstu z profilem wydawniczym „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”, poprawność logiczną wywodów, sposób przedstawiania poglądów własnych autora oraz poprawność wykorzystania przywołanych w tekście poglądów doktryny i judykatury.

Formalna ocena recenzowanego tekstu powinna obejmować poprawność językową i redakcyjną tekstu oraz wskazywać, czy nadesłany tekst odpowiada wymogom stawianym przez redakcję „Wojskowego Przeglądu Prawniczego”. Zauważone błędy i poprawki w tym zakresie należy wskazać w recenzji.

Ostateczną decyzję o przyjęciu materiału do publikacji bądź jego odrzuceniu podejmuje Redakcja.

Lista recenzentów współpracujących z czasopismem zamieszczana jest na stronie internetowej Prokuratury Krajowej, w zakładce „Wojskowy Przegląd Prawniczy” i podlega corocznej aktualizacji.

Zapobieganie przypadkom ghostwriting i guest authorship

Redakcja podejmuje działania zapobiegające przypadkom *ghostwriting* (osoba wniosła istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów) oraz *guest authorship* (osoba jest wymieniana jako autor lub współautor publikacji, choć jej udział w powstaniu tekstu jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca) poprzez zobowiązanie autora lub współautorów składających materiał do redakcji do procentowego określenia swojego wkładu w powstanie publikacji, a także poinformowania redakcji o źródłach finansowania badań, których wyniki zostały przedstawione w utworze.

II. Informacje dla czytelników

Minister Nauki komunikatem z 5 stycznia 2024 r. ogłosił wykaz czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych. W wykazie pod pozycją 32218 umieszczony został „Wojskowy Przegląd Prawniczy”. Czasopismo uzyskało **40 pkt**.



Nakład 200 egz.