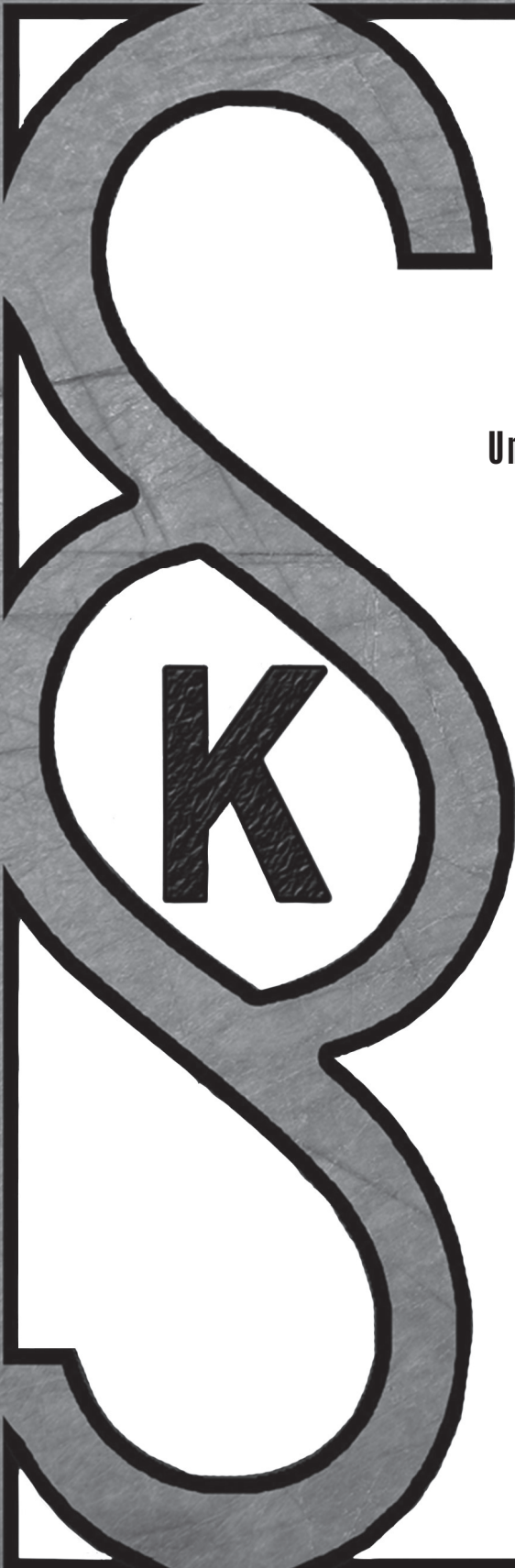


N r 3/2025
Czasopismo naukowe
e-ISSN 2300-4673

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie



K

P

P

Kortowski
Przegląd
Prawniczy

KOMITET REDAKCYJNY

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

RADA NAUKOWA

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

RECENZENCI

Lita recenzentów zostanie zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

REDAKCJA WYDAWNICZA

dr Joanna Daniluk

PROJEKT OKŁADKI

Zespół Komitetu Redakcyjnego

SKŁAD I ŁAMANIE

Dariusz Walasek

ADRES REDAKCJI

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

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

ISSN 2719-7506 (print)

ISSN 2300-4673 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2025

Wydawnictwo UWM

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

Nakład 24 egz. (wersja papierowa); czasopismo dostępne online

Ark. wyd. 12,3; ark. druk. 10,5

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 663

Spis treści

MACIEJ BIEŃ

Professional sports league as a capital company – the case of Polish Ekstraklasa 5

WOJCIECH BOROWY

W błędnym kole terroru. O związkach między teorią partyzanta Carla Schmitta a doktryną wojny psychologicznej Rogera Trinquiera 19

JAKUB DROZD

Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie 35

RENATA KAMIŃSKA

Audyty krajobrazowe – wybrane aspekty prawne i praktyczne 47

NATALIA KOZŁOWSKA

Proces resocjalizacji nieletnich i młodocianych przestępców a dążenie do zmiany w ich modelu komunikacji 59

NATALIA ŁEBKOWSKA

FGM, obrzezanie oraz przymusowa sterylizacja jako przykłady naruszeń autonomii cielesnej 71

MIKOŁAJ MIRECKI

Odmowa dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego jako środek ochrony polskiego porządku prawnego 91

IGOR RAPICKI

Trójkolorowa monarchia. Czego uczy nas przykład monarchizmu republikańskiego V Republiki Francuskiej? 105

SARA AHMAD TORRES

Selective solidarity – a critical analysis of Spanish and Polish asylum policies in the face of overlapping migration crises 123

ANNA WESOŁOWSKA

Głos do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła v. Polska, skarga nr 30210/96 – glosa aprobowująca 139

BARTOSZ ZAJĄC

Negatywny odbiór medialny pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej ... 153

DOI: 10.31648/kpp.10256

Maciej Bien

Maria Curie-Skłodowska University in Lublin

ORCID: 0000-0002-0872-8552

maciej.bien2@mail.umcs.pl

Professional sports league as a capital company – the case of Polish Ekstraklasa**Introduction**

Sport has always been about emotions, the ambition of the sportspersons and competing for the best goals. Behind sport being a social phenomenon, there are rules of competition and organisation in it, including the organisational conditions of the leagues and participating clubs. The aim of this article is to analyse the legal regulations concerning the operation of a professional sports league on the example of the Ekstraklasa which is a joint-stock company managing the highest level of football league in Poland. The subject of this study are the shareholders of the examined company and the relations of the different shareholder groups in the context of the provisions of commercial company law and *Lex sportiva*. The binding solutions will be assessed in terms of whether they ensure the stability of the market and provide opportunities for the institutional development of football in Poland.

The basic research method used in this article is the dogmatic-legal method. This method is used to analyse the provisions of generally applicable Polish law, in particular the Sports Act¹, Commercial Partnerships and Companies Code² and internal regulations of the Polish Football Association (hereinafter: PZPN). In accordance with provisions of Sports Act, the Ekstraklasa as a professional sports league is managed by a legal person (a capital company), which is why in this work, the case study method is also used. This method analyses the company's structure and selected rules for

¹Act on Sports of 25 June 2010 (consolidated text, Journal of Laws 2024, item 1488).

²Act of 15 September 2000 Commercial Partnerships and Companies Code (consolidated text, Journal of Laws 2024, item 18), hereinafter: CPC Code.

its shareholders relevant to the discussed topic. It shall be noted that the case study method intersects with the dogmatic-legal method because the subject of the research relates to internal legal regulations. Furthermore, the article additionally employs the legal-comparative method. To show similarities and differences, selected aspects of the functioning of the Ekstraklasa league were compared with the corresponding regulations adopted in the United States, the United Kingdom and Germany.

Professional league

In accordance with article 15 of the Sports Act, a Polish sports association may establish a professional league in a sport in which competition is organised in the form of a league competition. Moreover, if more than half of the sports clubs participating in top-level competition operate in the form of joint-stock companies, the sports association is obliged to establish a professional league. The provisions of this Act require that the sports clubs participating in the league operate in the form of a joint-stock company or a limited liability company. As mentioned, a professional league is managed by a legal entity operating in the form of a capital company. The rules for the operation of the league are determined by a contract concluded between the sports association and the company managing the league. The conclusion of the agreement requires the consent of the minister responsible for physical culture. The provisions of the Sports Act specify that one of the elements of the agreement is to guarantee the sports association the right to organise and conduct sports competition for the title of Polish Champion and Polish Cup, to establish and execute sports, organisational and disciplinary rules, with the exception of disciplinary rules concerning doping, the right to appoint the national team and prepare it for the Olympic Games, Paralympic Games, World Championships or European Championships, and to represent the sport in international sports organisations. In addition, the agreement must guarantee the sports federation a share of the revenue related to the management of the professional league.

Ekstraklasa as a company

Ekstraklasa S.A. was established on 14 June 2005 for an indefinite time by the PZPN and 16 football clubs participating in what was then Polish 1st League, the highest level of the competition at that time. On 12 August 2005, an agreement was concluded between Ekstraklasa and PZPN on the management of the league³. According to the Articles of Association of Ekstraklasa⁴, the company's share capital amounts to PLN 1 million and is divided into 1 million registered shares with a nominal value of PLN 1 per share. The shareholders are PZPN, and 18 sports clubs entitled to compete in the Ekstraklasa league.

³<https://www.ekstraklasa.org/historia-ekstraklasy> (accessed: 28.07.2025).

⁴<https://www.ekstraklasa.org/ekstraklasa> (accessed: 28.07.2025).

The basic aims of the company's activities are to manage Ekstraklasa league games, to promote the league and to conduct popularisation and educational activities in the field of physical culture, regarding developing and raising the level of football. These objectives are realised in particular through the organisation of league games, promotional and advertising activities, including the conclusion of agreements concerning the granting of licences for the broadcasting of games, training activities and services.

The governing bodies of the company are the general meeting, the supervisory board and the management board. The general meeting, except for the privileges provided for in the CPC Code, is authorised to create and abolish the company's capital, adopt long-term development plans, consent to the conclusion, amendment or termination by the management board of strategic contracts for the company, which includes contracts for the granting of licences for media rights to league games and sponsorship and marketing contracts in which the value of benefits for Ekstraklasa exceeds PLN 10 million. The general meeting, at the request of the supervisory board or a group of at least 12 shareholders who are sports clubs, shall determine the rules for the distribution of funds obtained by the company from agreements concerning media rights and sponsorship or marketing agreements related to the operation of the league. The general meeting also adopts the rules of procedure of the supervisory board⁵.

The supervisory board is the controlling body of the company. Its additional privileges beyond the scope of the CPC Code regulations include, in particular, giving consent to the acquisition of real estate and to the execution of a legal transaction of which value exceeds PLN 1 million. The supervisory board considers and decides on motions presented by the management board, selects an entrepreneur to audit the financial statements, approves annual budget plans and formulates proposals as to the principles of distribution among shareholders of funds obtained from the sale of media rights and sponsorship and marketing agreements concerning the operation of the league⁶. It should be noted that the company is characterised by a specific way of appointing the supervisory board. It is formed by four members nominated by clubs whose teams finished in the top four positions in the league in the previous season, and two members elected by other football clubs and one representative of the PZPN. The members of the board elect a chairman, a vice-chairman and a secretary from among themselves. The term of office of the board is from 1 July to 30 June, which corresponds to the duration of one competition season⁷.

The executive body of the company is the management board, which consists of between 1 and 5 members (including the president), appointed and dismissed by the supervisory board for a term of three years. The provisions of the Articles of Association of Ekstraklasa provide for general competence for the management board. This body has competence over all matters not reserved to the general meeting and the supervisory board⁸.

⁵ Point XVIII sec. 1 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

⁶ Point XIX sec. 1 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

⁷ Point XIX sec. 4–6 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

⁸ Point XXI sec. 2 and 4 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

Relationship between the shareholders of the Ekstraklasa

The shareholding structure of the Ekstraklasa can be described as dichotomous because of the types of entities that are shareholders. The majority, holding a total of 92.8% of the shares is made up of 18 sports clubs operating in the form of joint stock companies, each holding 5.8% of the total shares. On the other hand, among the shareholders is the PZPN sports association, which holds 7.2% of the total shares in the Ekstraklasa. Relationships between the various shareholder groups are not based on equality of rights and obligations. The dominant role, despite the lack of a majority within the general meeting, is held by the PZPN due to the powers granted under the Sports Act. Thanks to the statutory empowerment, the PZPN has instruments that can significantly affect the situation of the other shareholders regarding their rights and obligations. This thesis will be discussed in the following section.

Clubs as shareholders

Football clubs represent the majority of the shareholders of the Ekstraklasa. From a legal perspective, running a sporting activity understood as an activity in sport or organising an activity in sport⁹ is not significantly different from running a business in general. A certain limitation in this respect is the requirement set out in Article 3 sec. 2 of the Sports Act that a sports club must operate as a legal person. It should be also added that from the social point of view, a football club is more than a classic enterprise. In the case of clubs, a very important role is played by the social side represented by the fan community which is a stakeholder group that can actively influence the situation of the club¹⁰. Therefore, this type of entity is a specific economic actor.

An additional factor influencing the specific nature of the club are the requirements to be met to become a shareholder of the Ekstraklasa. The regulations of the Articles of Association of the Ekstraklasa do not directly provide for detailed criteria concerning the possibility of becoming a shareholder. The regulations of the Articles of Association of the Ekstraklasa indicate in a general manner that a shareholder may be sports clubs whose teams have acquired the right to play in the league¹¹. In addition, the loss of or failure to obtain the right to play in the league in connection with the failure to fulfil obligations other than those set out in the statutes and specified in generally applicable laws or resulting from internal regulations of the PZPN, in particular the loss of or failure to obtain a licence, is associated with the obligation to sell the shares held and the loss of shareholder status¹².

Running a high-level football business is inextricably linked to the need to comply with the requirements set out by the PZPN. The licensing system for the clubs is

⁹E. Krzesiak, *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim. Na tle rozwiązań zagranicznych*, 2016, Lex.

¹⁰J. Tittenbrun, *Pieniądz kręci piłkę. Stosunki ekonomiczno-własnościowe w futbolu*, Warsaw 2016, p. 33.

¹¹Point VIII sec. 1 (b) of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

¹²Point XIII sec. 6 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

regulated in the *Licensing Guide of the PZPN*¹³. This is a set of association regulations, updated for each competition season, which regulates the organisation of football teams, clubs and competitions¹⁴. To obtain a licence, i.e. a certificate issued by the PZPN Club Licensing Committee allowing a club to participate in a competition¹⁵, the sports club as an applicant is obliged to meet the requirements and criteria set out in this act. It should be stressed that the general requirements for an applicant in the licensing process directly determine the requirements to be met by the Ekstraklasa shareholder. Clubs are obliged to be fully responsible for the team that is to participate in the competition, to be a registered member of the PZPN and at the same time of the relevant Voivodeship Football Association for at least three consecutive years, and to participate in club competitions organised by the PZPN for at least three consecutive years. The indicated 3-year periods must precede the beginning of the respective season in which the club wishes to obtain the right to participate in the competition. In addition, the applicant must be based in Poland and be entitled to use the team's name and its coat of arms. The association regulations define the permissible organisational and legal form of sports clubs in more detail than the Sports Act regulations. Entities participating in the Ekstraklasa may only operate in the form of a joint-stock company¹⁶. It shall be concluded that the requirement of this organisational and legal form is justified and provides better prospects for the stabilisation of participating football clubs. This is also confirmed by doctrinal positions indicating among the main advantages the completeness of the organisational structure¹⁷ and the possibility of recapitalising the company or acquiring new shareholders¹⁸.

It should be noted that the association's regulations do not contain restrictions on who controls the football club. The participation of foreign investors is also permitted. Restrictions in this respect may, however, arise from common law. Accordingly to Article 3e of the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners of 24 March 1920¹⁹, the acquisition or taking up of shares or stocks in a commercial company with its registered office in Poland by a foreigner requires a permit from the minister responsible for internal affairs if the company is the owner or perpetual usufructuary of the real estate, and as a result of this action, the company will become a controlled company. Under association law, there are information obligations on the part of the club towards the PZPN licensing authorities regarding the ownership structure. In a comparative legal context, differences can be identified between the Polish and German

¹³ *Podręcznik licencyjny Ekstraklasy na sezon 2025/2026 i następne*, hereinafter: License Guide, https://pzpn.pl/public/system/files/site_content/635/6489-Podrecznik%20Licencyjny%20dla%20Klub%C3%B3w%20Ekstraklasy%20na%20sezon%202025_2026.pdf (accessed: 28.07.2025).

¹⁴ J. Bączyk, *Prawne aspekty działalności gospodarczej w ruchu sportowym*, Katowice 2018, p. 97.

¹⁵ License Guide, p. 10.

¹⁶ Ibidem, p. 19.

¹⁷ J. Bączyk, op. cit., p. 209.

¹⁸ W. Cajsels, *Sportowa Spółka Akcyjna – szczególny rodzaj spółki kapitałowej*, „Sport Wyczynowy” 2001, No. 7–8, p. 52.

¹⁹ Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners of 24 March 1920 (consolidated text, Journal of Laws 2017, item 2278).

league systems in terms of the ownership of the sports club company. In Germany, the traditional organisational and legal form of football clubs has for decades been the association²⁰. In the German Bundesliga, the so-called “50%+1 rule” applies, according to which a sports association transforming into a commercial company must hold a majority of shares in the newly established company²¹. The aim of the reform was to give German clubs and their fans control over the clubs and to prevent these entities from being taken over by external companies. On the other hand, the German “50%+1 rule” does not operate without exceptions. Indeed, it is allowed for clubs to be owned by external entities, provided that the entity in question significantly supports the football teams. This support must have lasted continuously for 20 years and started no later than on 1 January 1999²². Examples of such clubs in the German top division are Bayer Leverkusen (owned by the pharmaceutical conglomerate Bayer AG) and VfL Wolfsburg (90% owned by Volkswagen AG)²³.

In addition to the initial requirements for clubs as applicants for a PZPN licence, it is also necessary to meet substantive criteria, which are divided into sporting criteria, social responsibility criteria in football, infrastructure criteria, media and marketing criteria, legal and financial criteria and personnel and administration criteria. The different criteria have been assigned different degrees of relevance. A distinction can be made between mandatory criteria, non-compliance with which results in the non-award of a licence or the introduction of control and supervision measures by the PZPN over the club, and criteria that constitute good practice in non-binding recommendations. Provisions of the License Guide contain a general clause allowing for a more favourable outcome for clubs. If the applicant does not meet the infrastructural criteria and this does not oppose the objectives of the licensing process, it is permissible to grant a licence and to order appropriate control and supervision measures²⁴. The body conducting the licensing process is the PZPN Club Licensing Committee. As part of the proceedings, experts assess the level of fulfilment of the licensing criteria, draw up a report and either grant or refuse to grant a licence²⁵.

In terms of the rights and obligations of the Ekstraklasa shareholders who are clubs, it can be concluded that these companies have more obligations related to participation in the company than entitlements. At the same time, in general, the benefits resulting from the powers granted to them undoubtedly prevail. The above thesis may not come as a surprise, as the operation of a professional sports league must be profitable for the clubs.

²⁰Z. Nagy, *The role of legal forms in professional football*, „Acta Polytechnica Hungarica” 2013, Vol. 10, No. 4, p. 210.

²¹A. Grabowski, *Zasady konstytuujące Waltera Euckena a ramy instytucjonalno-prawne sektora niemieckich przedsiębiorstw sportowych*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Współczesna gospodarka – wyzwania, dylematy, perspektywy rozwoju” 2020, No. 93 p. 58.

²²Z. Nagy, op. cit., p. 222.

²³Ibidem.

²⁴License Guide, pp. 96–97.

²⁵Ibidem, p. 16.

The general rights of shareholders provided for by the CPC Code include the right to dividends, the right to dispose of shares, the right to vote and participate in the general meeting, the pre-emptive right, the right to information, the sell-out right and squeeze out procedure²⁶. A particularly important entitlement of shareholders by virtue of their participation in the Ekstraklasa and participation in the competition are the funds received from the granting of licences to broadcast the competition and marketing benefit contracts. The opportunity to participate in these profits should be considered the most important benefit in financial terms associated with participation in the Ekstraklasa. Top-level football clubs for the 2024/2025 season received PLN 298 million for distribution, with PLN 10 million going to the PZPN²⁷. The shareholders will decide on the distribution of these funds. Determining the principles of distribution of funds obtained from the sale of media rights and sponsorship and marketing agreements falls within the exclusive competence of the general meeting²⁸. The model for the distribution of funds over the years is constant and the amounts are divided based on the same criteria, although the weighting of individual criteria changes because of the actions of individual clubs. As mentioned, an amount of PLN 298 million is planned for distribution to the clubs, half of this amount is divided equally among all clubs, 33.5% is based on the sporting result in the league, 14% is based on a historical ranking covering the previous five seasons and 2.5% is based on the bonus system for performances of players with youth status (Pro Junior System)²⁹.

The provisions of the Articles of Association of the Ekstraklasa also define additional obligations of shareholders that are sports clubs. These obligations are closely related to the core business of the company and the sporting results achieved by the sports teams of these clubs.

First of all, it is worth to point to the obligation expressed in point XI of the Articles of Association of the Ekstraklasa to cooperate in the performance of contracts to which the company is a party, and the contents of which the Ekstraklasa sports clubs acquiring shares in the company in connection with obtaining the right to participate in the Ekstraklasa league are obliged to be familiar with and to undertake in writing to perform the provisions of such contracts. At the same time, if the club, when acquiring the shares, is bound by other contracts, the provisions of which prevent the realisation of the contracts concluded by the Ekstraklasa, the club is obliged to take immediate action to amend the terms or terminate such contracts. It should be noted that the addressees of the legal norm contained in the cited Statute are the clubs that obtain the right to participate in the competition. However, an analogous obligation applies to all shareholders who are clubs, as one of the obligatory licence

²⁶ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warsaw 2022, p. 359.

²⁷ <https://www.ekstraklasa.org/aktualnosci/20381/wyplaty-z-ekstraklasy-za-sezon-2024-25-przekroczyly-300-mln-zl> (accessed: 28.07.2025).

²⁸ Point XI of the XVIII sec. 1 (d) of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

²⁹ <https://www.ekstraklasa.org/aktualnosci/20381/wyplaty-z-ekstraklasy-za-sezon-2024-25-przekroczyly-300-mln-zl> (accessed: 28.07.2025).

requirements is not to enter into agreements which could prevent or restrict the shareholder's fulfilment of its obligations under agreements concluded by the Ekstraklasa or the PZPN concerning media or marketing rights³⁰. Whereas the Ekstraklasa's primary and most important sources of revenue are the rights to broadcast matches and marketing benefits, it should be presumed that this obligation is the same for all shareholders and is anchored in two independent sources. The consequence of failing to comply with this obligation is the loss of the right to participate in the games and thus the loss of shareholder status.

The possibility of losing the shareholder status is a specific legal construct provided for in the Articles of Association of the Ekstraklasa. Running a business in the sports movement is characterised by the fact that the financial results of this activity are largely dependent on the sports result achieved. This is also influenced by the football competition system adopted in Poland. There are two types of the league system in the world. Football leagues can be an open-type leagues in which participation in the league is determined by a system of promotion and relegation and closed-type leagues in which the composition is essentially fixed, and any changes are decided by a vote of the investors³¹. The dominant type of league is the open system, which operates almost all over the world, apart from Major League Soccer, which features teams from the United States and Canada³², and competition in Australia and New Zealand³³. This competitive league model is important for the shareholding of the Ekstraklasa. There are 6,000 football clubs in Poland³⁴, each trying to achieve the best possible sporting result. At the same time, only a few dozen of them have a realistic chance of playing in the Ekstraklasa in the short term, which is due to the financial and sporting potential of the clubs. Each year, as a result of sporting rivalry, the group of the Ekstraklasa shareholders changes, and clubs that have lost the right to play at the highest level of the league are obliged to sell their shares for their nominal value to a club promoted to the Ekstraklasa designated by the company's management board. The procedure to be followed in the case of relegation and promotion of teams within the league is regulated by the Articles of Association of the Ekstraklasa. The disposal of shares should take place within 30 days of the end of a given playing season. At the same time, the provisions of the Articles of Association of the Ekstraklasa contain provisions protecting the interest of the Ekstraklasa against the omission of the club's obligation to sell shares. Firstly, clubs should grant the Ekstraklasa Management Board prior authorisation to sell shares in the event of relegation to a lower competition class. If this procedure is not possible, the shares are cancelled without a resolution of

³⁰License Guide, p. 18.

³¹S. Bank, *Will U.S. soccer be forced to adopt promotion and relegation?*, „Journal of Legal Aspects of Sport” 2018 Vol. 28, No. 1, p. 4.

³²T. Conerty, *Promotion and relegation as a solution to Major League Soccer's anticompetitive closed model*, „Sports Lawyers Journal” 2020, Vol. 27, No. 1, p. 62.

³³L. O'Leary, *Employment and labour relations law in the Premier League, NBA and International Rugby Union*, Hague 2017, p. 58.

³⁴J. Tittenbrun, op. cit., p. 13.

the general meeting and the management board is then obliged to increase the share capital within the framework of the authorised capital by the value of the cancelled shares. Shares issued as part of the capital increase may only be offered to clubs whose teams have been promoted to the Ekstraklasa. The above regulations apply *mutatis mutandis* if a club has lost or has not been granted the right to participate in competitions due to a failure to fulfil obligations other than statutory obligations, in particular obligations arising from the provisions of the Sports Act, or a breach of internal regulations set by the PZPN resulting in the non-award of a licence³⁵.

In legal terms, the system of relegation and promotion in the Ekstraklasa league is the implementation of the legal norm contained in Article 337 § 2 of the CPC Code. Pursuant to the cited provision, the articles of association of a joint-stock company may make the disposal of registered shares subject to the company's consent or otherwise restrict the possibility of disposing of registered shares. In the doctrine of legal sciences, it is unanimously accepted that these other restrictions may be pre-emptive rights, pre-emption rights, consent of a third party and restrictions of a positive or negative nature³⁶. The structure used in point XIII section 1 of the Articles of Association of the Ekstraklasa is a restriction on the transferability of shares having the nature of an obligation to sell to a designated entity that meets certain conditions. In practice, this means that a club that finished 16th–18th in the Ekstraklasa competition is obliged to sell its shares to one of the clubs that finished 1–2nd in the 1st League championship competition or won in the barrage matches for a place in the Ekstraklasa³⁷.

It should be stated that such a restriction of the right to dispose of shares is permissible because of statutory autonomy expressed in Articles 304 § 3 and 4 of CPC Code. These provisions concern the autonomy of the will in shaping the content of articles of association in two areas. They make it permissible to modify the statutory solutions within the articles of association of a joint-stock company and to introduce additional regulations into the articles of association, not provided for in the Act³⁸. It is accepted in the doctrine of legal sciences that the statutory autonomy is limited by the mandatory provisions and the nature of the joint-stock company³⁹.

As an aside, it should be noted that the above obligation to sell shares is correlated with the obligation to grant a proxy to a club that has been promoted to the Ekstraklasa from the 1st League to participate in the general meeting. This obligation becomes active if the club whose football team has been relegated fails to effectively

³⁵ Point XVIII of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

³⁶ M. Baszczyk, *Prawo opcji oraz konstrukcje na nim oparte*, „Monitor Prawniczy” 2020, No. 2, p. 83; R. Pabis, *Commentary on Article 338*, [in:] Z. Jara (ed.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2023, Legalis.

³⁷ Article 7 of the Regulations for Ekstraklasa football matches for the 2025/2026 season and beyond, https://pzpn.pl/public/system/files/site_content/635/6617-Sprawozdanie%20z%20posiedzenia%20Zarz%C4%85du%20III.2025.pdf (accessed: 28.07.2025).

³⁸ M. Dumkiewicz, *Commentary on Article 303*, [in:] eadem, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2020, Lex.

³⁹ J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba, W. Popiołek, *Spółka akcyjna*, [in:] A. Szumański (ed.), *Prawo spółek handlowych*, series: System Prawa Handlowego, Vol. 2B, 2019, Legalis, para. 560.

divest its shares in the company within 30 days after the end of the season. The club that has been promoted to the Ekstraklasa then acts under a power of attorney on behalf of the principal (the relegated club), but in its own interests⁴⁰.

It should also be noted that the right to dispose of shares is also limited in that the disposal of shares to a third party unrelated to the relegation of a football team to a lower league class requires the written consent of the supervisory board. The time limit for taking a position is 30 days from the date of the request for its issue. If the authority fails to take a position, consent is deemed to have been given⁴¹.

Accordingly, the internal regulations shaping the Ekstraklasa company's structure exploit the Code's authority to shape the principles of share disposal, significantly limiting it. Given the basic purpose of the Ekstraklasa's operations, i.e. the conduct of league matches, and the fact that football clubs presenting an appropriately high sporting level strive to obtain or maintain the right to appear in the Ekstraklasa league, it can be assumed that the adopted solutions sufficiently ensure the stability of the matches, understood in this context as a stable shareholding structure.

The PZPN as a shareholder

The PZPN, as a shareholder, has no preference shares. The organisation has the most shares of all shareholders, but this does not provide it with a majority of votes in the general meeting. In the comparative-legal context, it can be pointed out that the Polish solutions concerning the participation of the sports association in the league management company differ from the rules adopted in the Premier League in terms of how they are granted. The English league, similarly to the Polish Ekstraklasa, is organised in the form of a capital company. The participating entities in the Premier League Ltd. are the clubs whose football teams are entitled to participate in the competition and The Football Association (hereinafter: FA) which is an English football federation. In contrast to the Polish solution, the situation of the shareholders of the Premier League Ltd. is not equal in terms of the rules of organisation. The FA has a special share in the company which entitles the association to decide on certain matters, e.g. the name of the competition, the number of teams entitled to play in the league or the relegation and promotion rules⁴². These powers derive from the partnership relationship and the system established by the participating bodies in the Premier League Ltd. It should be noted that the scope of the powers of the PZPN as a sports association is similar to those of the FA. The Polish and English systems differ in the source of these powers. The PZPN is endowed with sovereign powers under the provisions of the Sports Act. The FA's powers are part of the corporate powers arising from its privileged shareholding in the English league management company. At the same time, the FA is a kind of regulator for the clubs,

⁴⁰ Point XVII sec. 5 of the Articles of Association of the Ekstraklasa.

⁴¹ Point XV of the Articles of the Association of the Ekstraklasa.

⁴² L. O'Leary, *op. cit.*, p. 55.

as the bodies of the association create acts of internal law with the rights and obligations of the clubs. Polish Sports Act does not contain references to regulations or statutes of sports associations or federations. The Polish legislator has not regulated the issues of conflicts between generally applicable laws and regulations established by sports associations, the scope of regulation of the Sports Act is limited to the more important areas, from the perspective of the state⁴³.

In the context of the shareholding structure of the Ekstraklasa, it should be stated that the PZPN is a shareholder which, without holding a majority of shares, has a position resembling that of a majority shareholder, and in some cases this position is even stronger. Thanks to its powers under the provisions of the Sports Act, in particular concerning the determination of competition rules, the PZPN can strongly influence the situation of the other shareholders. An example of such action, which is unusual in the practice of commercial law companies in business dealings, is the possibility to change the number of teams playing in the Ekstraklasa, with a direct consequence of changing the number of shareholders. Under market conditions, it is difficult to imagine that a shareholder who does not hold a majority of votes in the general meeting can decide how many shareholders may participate in the company and what requirements they must meet to obtain shareholder status.

Conclusion

In summary, it should be stated that the Ekstraklasa is an example of a special commercial company operating in the sports movement. Accordingly, the provisions of sports law strongly affect the business activities carried out by the company. At the same time, the adopted model for the organization of the league, which provides for its management by a joint-stock company, meets the needs of the football community and provides opportunities for the institutional development of the sport. This is facilitated by transparent rules for financing football clubs from the company's profit derived from media rights and sponsorship and marketing agreements. The functioning model also benefits the clubs, which, despite the numerous obligations they must fulfil, can count on high revenues from their presence in the Ekstraklasa. It should also be noted that the current model corresponds to the standards adopted in the world's leading leagues. At the same time, the obligations imposed on clubs are related to the need for sports, infrastructural and financial development. It should also be stated that the broad autonomy of the PZPN in shaping the obligations of the other shareholders of the Ekstraklasa is justified because, as a Polish sports association acting for the development of a particular sport, it acts in the public interest. Therefore, imposing obligations on sports clubs in the licensing process promotes the professionalization of sports.

⁴³J. Bączyk, *op. cit.*, p. 68.

Regarding the legal constructions discussed in this article, it should be noted that the way the relations between shareholders are formed is largely based on the principle of statutory autonomy. The solutions applied, due to the specific object of activity, which is the management of a professional sports league, should be considered legally permissible. The solutions adopted allow the provisions of the Articles of Association of the Ekstraklasa to benefit from the principle of freedom of contract, and this does not contradict the nature of the legal relationship of a commercial company.

REFERENCES

Literature

- Bączyk J., *Prawne aspekty działalności gospodarczej w ruchu sportowym*, Katowice 2018.
- Bank S., *Will U.S. soccer be forced to adopt promotion and relegation?*, „Journal of Legal Aspects of Sport” 2018 Vol. 28, No. 1.
- Baszczyk M., *Prawo opcji oraz konstrukcje na nim oparte*, „Monitor Prawniczy” 2020, No. 2.
- Cajsel W., *Sportowa Spółka Akcyjna – szczególny rodzaj spółki kapitałowej*, „Sport Wyczynowy” 2001, No. 7–8.
- Conerty T., *Promotion and relegation as a solution to Major League Soccer’s anticompetitive closed model*, „Sports Lawyers Journal” 2020, Vol. 27, No. 1.
- Dumkiewicz M., *Commentary on Article 303*, [in:] eadem, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2020, Lex.
- Frąckowiak J., Kidyba A., Kidyba S., Popiołek W., *Spółka akcyjna*, [in:] A. Szumański (ed.), *Prawo spółek handlowych*, series: System Prawa Handlowego, Vol. 2B, 2019, Legalis.
- Grabowski A., *Zasady konstytuujące Waltera Euckena a ramy instytucjonalno-prawne sektora niemieckich przedsiębiorstw sportowych*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Współczesna gospodarka – wyzwania, dylematy, perspektywy rozwoju” 2020, No. 93.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warsaw 2022.
- Krzesiak E., *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim. Na tle rozwiązań zagranicznych*, 2016, Lex.
- Nagy Z., *The role of legal forms in professional football*, „Acta Polytechnica Hungarica” 2013, Vol. 10, No. 4.
- O’Leary L., *Employment and labour relations law in the Premier League, NBA and International Rugby Union*, Hague 2017.
- Pabis R., *Commentary on Article 338*, [in:] Z. Jara (ed.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Tittenbrun J., *Pieniądz kręci piłką. Stosunki ekonomiczno-własnościowe w futbolu*, Warsaw 2016.

Legal acts

Act of 15 September 2000 Commercial Partnerships and Companies Code (consolidated text, Journal of Laws 2024, item 18).

Act on Sports of 25 June 2010 (consolidated text, Journal of Laws 2024, item 1488).

Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners of 24 March 1920 (consolidated text, Journal of Laws 2017, item 2278).

Internet sources

<https://www.ekstraklasa.org/aktualnosci/20381/wyplaty-z-ekstraklasy-za-sezon-2024-25-przekroczyly-300-mln-zl>.

<https://www.ekstraklasa.org/ekstraklasa>.

<https://www.ekstraklasa.org/historia-ekstraklasy>.

Podręcznik licencyjny Ekstraklasy na sezon 2025/2026 i następne, https://pzpn.pl/public/system/files/site_content/635/6489-Podrecznik%20Licencyjny%20dla%20Klub%C3%B3w%20Ekstraklasy%20na%20sezon%202025_2026.pdf.

Regulations for Ekstraklasa football matches for the 2025/2026 season and beyond, https://pzpn.pl/public/system/files/site_content/635/6617-Sprawozdanie%20z%20posiedzenia%20Zarz%C4%85du%20III.2025.pdf.

Professional sports league as a capital company – the case of Polish Ekstraklasa

Summary

The aim of this article is to analyse the legal regulations of a professional sports league on the case of the Ekstraklasa, a joint-stock company managing the highest level of football competition in Poland. The basic research method used in the article is a dogmatic-legal analysis focused on Polish law and internal regulations of the Polish Football Association (PZPN). The study also utilizes a legal-comparative method to demonstrate differences and similarities with selected solutions adopted in the English, US and German leagues. Additionally, a case study is applied to illustrate the structure of the Ekstraklasa as a company. The research problem focuses on the relationships between the shareholders, which include the PZPN and the sports clubs whose teams are entitled to participate in the Ekstraklasa. The article characterises the rights and obligations of the different groups of shareholders participating in the Ekstraklasa. As a result of the analysis, it was concluded that despite the equal status of the shareholders, PZPN has a dominant position and can create the rights and obligations of the other shareholders.

Keywords: sports law, legal structure, football federation, capital company

Zawodowa liga sportowa jako spółka kapitałowa – przykład polskiej Ekstraklasy

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza regulacji prawnych zawodowej ligi sportowej na przykładzie Ekstraklasy – spółki akcyjnej zarządzającej najwyższym poziomem rozgrywek piłkarskich w Polsce. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w artykule jest analiza dogmatyczno-prawna skoncentrowana na prawie polskim oraz regulacjach wewnętrznych Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN). W opracowaniu wykorzystano również metodę prawnoporównawczą w celu wykazania różnic i podobieństw w zakresie wybranych rozwiązań przyjętych w ligach angielskiej, amerykańskiej i niemieckiej. Dodatkowo zastosowano studium przypadku celem przedstawienia struktury Ekstraklasy jako spółki. Problem badawczy koncentruje się na relacjach między akcjonariuszami – PZPN i kluby sportowe, których drużyny są uprawnione do udziału w rozgrywkach Ekstraklasy. W artykule scharakteryzowano prawa i obowiązki poszczególnych grup akcjonariuszy uczestniczących w rozgrywkach Ekstraklasy. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że mimo równego statusu akcjonariuszy PZPN posiada pozycję dominującą i może kreować prawa i obowiązki pozostałych akcjonariuszy.

Słowa kluczowe: prawo sportowe, struktura prawna, związek piłki nożnej, spółka kapitałowa

DOI: 10.31648/kpp.11792

Wojciech Borowy

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0001-9167-6529

w.borowy@student.uw.edu.pl

W błędnym kole terroru. O związkach między teorią partyzanta Carla Schmitta a doktryną wojny psychologicznej Rogera Trinquier

Wstęp

Wiek XX wraz z postępowaniem technologicznym przyniósł nowe metody prowadzenia wojen. Zmiany te wywarły wpływ również na doktrynę międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, wymuszając stworzenie nowej siatki pojęciowej, której powstanie przyniosło nowe problemy¹. Zmianom tym z uwagą przyglądał się niemiecki jurysta Carl Schmitt, najbardziej znany ze swoich prac poświęconych zagadnieniu polityczności oraz związkom polityki z procesem sekularyzacji. Tym dwóm tematom poświęcone są przede wszystkim prace Schmitta z okresu przed II wojną światową. Natomiast po wojnie Schmitt, który odmówił poddania się procesowi denazyfikacji i w konsekwencji otrzymał zakaz pracy na uczelni, zwrócił się w stronę pogłębionej refleksji nad przemianą dotychczasowych pojęć prawa międzynarodowego². Było to rozwinięcie jego prac na temat pojęcia polityczności³. To konstytutywne pojęcie ulega przemianom pod wpływem liberalizmu oraz idei, takich jak humanizm i pacyfizm. Wszystkie te prądy w imię walki o świat bez wojen usuwają rozróżnienie na wroga i przyjaciela, stanowiąc konsekwencję zjawiska polityczności. Prawo międzynarodowe jest dziedziną, którą

¹ Por. pojęcie „humanitarna interwencja”, której poświęcona jest praca J. Zajadły, *Dylematy humanitarnej interwencji*, Gdańsk 2005, s. 29 i nast.

² Por. G. Balakrishnan, *The enemy: an intellectual portrait of Carl Schmitt*, Londyn 2020; R. Meh-ring, *Carl Schmitt: a biography*, Cambridge 2022. Próba systematyzacji poglądów Schmitta podjęta została w pracy J. Meierhenrich, O. Simmons (red.), *The Oxford handbook of Carl Schmitt*, Oxford 2016.

³ C. Schmitt, *Pojęcie polityczności*, [w:] idem, *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M.A. Cichocki, Warszawa 2012, s. 303.

również temu ulega. Zmiany w niej są dla Schmitta związane przede wszystkim ze zmianą pojęcia wojny⁴. Problemem, który przykuł jego uwagę, był rozwój broni masowego rażenia tworzących nowe rodzaje wojen⁵. Efektem tych rozważań są dwie prace: *Nomos Ziemi* (1950) oraz będący kontynuacją wykładu wygłoszonego w jedynym kraju, jaki pozwalał głosić mu otwarcie swoje poglądy frankistowskiej Hiszpanii – *Teoria partyzanta. Uwagi na marginesie „Pojęcia polityczności”*. W pierwszej z nich Schmitt skupił się głównie na przeobrażeniach pojęć wojny lądowej, morskiej oraz pojawieniu się nowego rodzaju wojny, tj. wojny powietrznej. Natomiast wydaną w 1962 r. *Teorię partyzanta* poświęcił fenomenowi ówczesnych czasów – postaci partyzanta, w jego optyce nierozzerwalnie związanej ze sferą polityczności, dla której konstytutywnym jest podział na wroga i przyjaciela⁶. Ruchy partyzanckie były jednym z fenomenów ery zimnej wojny. W trakcie jej trwania bomba atomowa oraz partyzanci zawładnęli zbiorową wyobraźnią świata zachodniego. Wraz z jej zakończeniem partyzanci powoli zaczęli być wypierani z szerokiej percepcji społecznej. Partyzanta zastąpił terrorysta, pozbawiony już odium bojownika o wolność, w powszechnym odbiorze mający status równy zwykłym przestępcom. Terrorysta, w przeciwieństwie do partyzanta, nie jest chroniony przez prawo międzynarodowe⁷. Jednocześnie powszechne stało się wykorzystywanie przez ugrupowania partyzanckie metod terrorystycznych – porwań, zamachów, a nawet rozbojów. Granica między tymi dwoma terminami stała się płynna. Droga, jaką przeszedł partyzant, od broniącego skrawka ziemi lokalnego patrioty do współczesnych partyzantów, znanych z pól Indochin, Algierii czy Afryki, jest ilustracją procesu rozkładu klasycznych pojęć, które próbowały ująć relację wrogości i przyjaźni w sztywne ramy, nadać im konkretny sens⁸. Współczesny partyzant przełamuje dotychczasowe podziały, którym poświęcone były dzieła Schmitta z okresu sprzed 1945 r.⁹

Równolegle gdy Schmitt poświęcał swoje rozważania ewolucji pojęcia wojny, grupa francuskich wojskowych tworzyła i rozwijała doktrynę wojny psychologicznej, dzięki której wojska francuskie miały uzyskać możliwości skutecznej walki z algierskim Frontem Wyzwolenia Narodowego. Schmitt poświęcił temu ruchowi teoretycznemu kilka zdań uwagi, koncentrując się głównie na postaci generała Raoula Salana. Tymczasem w sztandarowym dziele, o którym Schmitt nie wspomina ani słowa, noszącym w oryginale tytuł *La Guerre moderne* (angielski tytuł używany w dalszej części tekstu: *Modern Warfare. A French View on Counterinsurgency*), autorstwa pułkownika Rogera Trinquiera, znajdujemy tezy, ukazujące wiele problemów, jakie tworzy nowoczesna wojna partyzancka. Jednym z nich jest reakcja państwa wobec partyzantów.

⁴ A. Górniewicz, *Przemiany pojęcia wojny w XX w. według Carla Schmitta*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2023, nr 1, s. 38.

⁵ C. Schmitt, *Nomos ziemi w prawie międzynarodowym – ius publicum Europaeum*, przekł. K. Wudarska, Warszawa 2019, s. 308.

⁶ Idem, *Pojęcie polityczności*, s. 254.

⁷ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 426.

⁸ Ibidem, s. 258–259.

⁹ C. Schmitt, *Teoria partyzanta. Uwagi na marginesie „Pojęcia polityczności”*, przekł. B. Cymbrowski, Warszawa 2016, s. 43–44.

Trinquier, tworząc swoją wizję wojny, mimowolnie zilustrował pułapki, jakie czekają na państwo w świecie, w którym polityczność utraciła dotychczas wyznaczone przez prawo granice¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest analiza porównawcza pojęcia partyzanta, ukutego przez Carla Schmitta wraz z doktryną wojny psychologicznej w ujęciu przedstawionym przez Rogera Trinquiera. Niniejsze zestawienie stanowi przyczynek do analizy przemiany pojęcia wojny, jakie nastąpiło w naukach prawnych oraz społecznych od drugiej połowy XX w.¹¹ W pierwszej części pracy przedstawiono teorię wojny partyzanckiej opisaną w pracy Schmitta w celu ukazania przemiany wojny i jej skutków dla pojęć prawa międzynarodowego. Część drugą poświęcono pracy Rogera Trinquiera, która – zdaniem autora – stanowi przykład reakcji współczesnego państwa na przemianę wojny i wyłonienie się nowych form prowadzenia walki.

Teoria wojny partyzanckiej w ujęciu Carla Schmitta

Teoria partyzanta ukazała się w 1962 r. w momencie kryzysu kubańskiego. W tym samym czasie kontynent afrykański przechodził burzliwy proces dekolonizacji. We Francji miała miejsce próba zamachu stanu przeciwko rządowi generała Charlesa De Gaulle'a, przeprowadzona przez oficerów skupionych wokół Organizacji Tajnej Armii (fr. *Organisation de l'Armée Secrète*, w skrócie OAS). W Indochinach trwały walki z komunistycznymi partyzantami. Był to więc okres szczytowego napięcia zimnej wojny. W tym właśnie czasie Schmitt zdecydował się przyjrzeć figurze partyzanta i skutkom, jakie przynosi pojawienie się jej w świecie pojęć charakteryzujących prawo konfliktów zbrojnych.

Sposób walki określany jako walka partyzancka istniał od starożytności. Walkę partyzancką prowadził choćby biblijny król Dawid przeciwko Saulowi. W opracowaniach można spotkać także określenie „małej wojny” prowadzonej przez pojedyncze oddziały, mającej na celu niszczenie baz zaopatrzenia przeciwnika, jak w przypadku wojen Ludwika XIV¹². Wojna ta z pewnością, pod względem wojskowym, ma wiele wspólnych cech z nowoczesną wojną partyzancką. Jednak Schmitta nie interesowały kwestie *stricto* wojskowe, a skupił się przede wszystkim na ujęciu partyzanta jako figury z dziedziny prawa i polityki.

Swoją wywód Schmitt rozpoczął od przedstawienia partyzanta jako pojęcia militarnego, który nie zaistniał jeszcze jako samodzielny byt polityczno-prawny¹³. Do czasów epoki napoleońskiej w wojnach XVII-wiecznych oraz XVIII-wiecznych występowały mobilne lekkie oddziały regularnych armii lub nieregularne jednostki rekrutujące się

¹⁰ Dotychczas polscy autorzy nie podejmowali prób zestawienia ze sobą doktryny wojny psychologicznej oraz *Teorii partyzanta*. W literaturze zagranicznej próby te mają charakter marginalny. Por. B.C. Brower, *Partisans and populations*, „History and Theory” 2017, vol. 56, nr 3, s. 389–397.

¹¹ Por. M. Poletyło, *Ramy wojny. O niektórych problematycznych obszarach pojęcia wojny*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2014, nr 91, s. 69–84.

¹² Por. G. Satterfield, *Princes, posts and partisans: the army of Louis XIV and partisan warfare in the Netherlands (1673–1678)*, „History of Warfare” 2003, vol. 18.

¹³ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 23–24.

najczęściej spośród lokalnej ludności¹⁴. W polskich realiach pewne podobieństwo do tej podanej przez Schmitta definicji spełniała znana z epoki panowania Jana Kazimierza wojna „szarpana” czy też podjazdowa, do której w trakcie potopu szwedzkiego przystąpili także chłopci¹⁵. Tacy ludzie byli traktowani jako wyjęci spod prawa, pozbawieni ochrony, jaka była przyznana innym uczestnikom wojny¹⁶. W XVII w. – stuleciu wojen gabinetowych – zaczęły pojawiać się regularne armie z poboru powszechnego, w ramach których partyzant nie mógł zaistnieć. Konwencjonalność wojny rozumianej jako starcie dwóch nieprzyjaciół dysponujących dwiema regularnymi armiami zdominowała całe stulecie aż do wybuchu rewolucji francuskiej.

Właściwe pojęcie partyzanta było dla Schmitta związane z pojęciem regularności, które nastąpiło wraz z wybuchem rewolucji francuskiej¹⁷. „Nowożytny” partyzant, prowadzący wojnę nieregularną, jest odbiciem regularnego charakteru państwa i armii, wykształconego w świecie, jaki wyłonił się po rewolucji. Hiszpańska *guerrilla* stanowiła według Schmitta pierwszą nowożytną wojnę partyzancką. Partyzanci mający znaczenie mniejsze i rozproszone siły zdołali unieruchomić w Hiszpanii przeważające nad nimi wojska francuskie¹⁸. Napoleon stanął przed dylematem, w jaki sposób postępować z przeciwnikiem toczącym nieregularną wojnę. Asymetria między stronami popchnęła go do adaptacji metod walki przeciwnika, co wyraził w przytoczonych przez Schmitta słowach: „Z partyzantami należy postępować po partyzancku”. Echa tych słów pobrzmiwają do dziś, gdy przyglądamy się obrazom pędzla Goi, z których najsłynniejszym jest ten przedstawiający rozstrzelanie powstańców madryckich.

Doświadczenia wojny partyzanckiej próbowali zaadaptować austriaccy, rosyjscy i przede wszystkim pruscy wojskowi, którym Schmitt poświęcił w największym stopniu swoją uwagę. To właśnie grupa przedstawicieli pruskiej inteligencji – oficerów, filozofów i poetów dostrzegła w wojnie partyzanckiej szansę na prowadzenie skutecznej walki przeciwko przeważającemu przeciwnikowi. Pruski edykt z kwietnia 1813 r. usankcjonował wszelki opór przeciwko najeźdźcy¹⁹. Jego celem miało być użycie mas ludowych uzbrojonego we wszelkie dostępne narzędzia do walki przeciwko francuskim okupantom. Choć oczekiwany efekt nie nastąpił, a wojny napoleońskie rozstrzygnęły regularne armie, edykt stanowi dla Schmitta moment przełomowy w historii pojęcia partyzanta. Przeniósł wojnę partyzancką z poziomu nieregularnego na poziom państwowy. Wojny napoleońskie zakończył kongres wiedeński, który przywrócił klasyczne rozumienie prawa międzynarodowego, wskutek czego partyzanta wyjęto spod prawa i dokonano jasnego określenia reguł konfliktu. Państwa, jako emanacje Schmittowskiego pojęcia „polityczności”, zachowały monopol na prowadzenia działań zbrojnych. Wojnę miały toczyć tylko i wyłącznie regularne armie, a osoba walcząca jako partyzant niczym nie różniła się od zwykłego przestępcy. Sytuacja taka pozostała niezmienna aż do czasów I wojny światowej²⁰.

¹⁴ Ibidem, s. 34–35.

¹⁵ Opis wojny szarpanej: J.Ch. Pasek, *Pamiętniki*, Warszawa 1989, s. 6.

¹⁶ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 29.

¹⁷ Ibidem, s. 23.

¹⁸ Ibidem, s. 24–26.

¹⁹ Ibidem, s. 58.

²⁰ Ibidem, s. 28.

Schmitt jako kluczową postać dla przekształcenia pojęcia partyzanta wskazywał Lenina, który zdecydowanie opowiedział się za użyciem przez rewolucjonistów metod walki partyzanckiej. Dla Lenina dotychczasowy sposób prowadzenia wojny, określanej przez Schmitta jako „wojna chroniona”, był nie do przyjęcia. Wroga-burżuja przywódca bolszewików postrzegał jako wroga egzystencjalnego. W partyzancie dostrzegł siłę nieregularności rozbijającą ład społeczny, wymykającą się dotychczasowym podziałom. Wojnę rewolucyjną charakteryzuje bowiem absolutna wrogość między stronami, stając się wojną totalną, na wyniszczenie. Wraz z jej nastaniem zniknęła wszelka dotychczasowa ochrona klasycznego prawa międzynarodowego. Lenin, podążając za intuicją pruskich sztabowców, uczynił partyzanta figurą, którą kieruje partia; pozbawioną spontanicznego i lokalnego charakteru²¹. Jego dzieło kontynuował Mao Tse-Tung – dla Schmitta największy współczesny teoretyk wojny partyzanckiej. Jego nieregularne ugrupowania oparte na chłopach spajała absolutna wrogość, na którą składały się zarówno wrogość narodowościowa (wobec Japończyków), wrogość klasowa, jak i wrogość rasowa (wobec białych kolonizatorów – ciemniejszych Chin). Jednocześnie wojna partyzancka jako wojna o płynnym, hybrydowym charakterze pozwoliła na stworzenie stanu permanentnej wrogości. „Zimna wojna nie jest bowiem ani połowiczną wojną, ani połowicznym pokojem, lecz dopasowanym do stanu rzeczy uruchomieniem rzeczywistej wrogości za pomocą innych środków niż jawne stosowanie przemocy”²².

Zdaniem Schmitta przemianom pojęcia wojny nie było w stanie przeciwdziałać istniejące po 1945 r. prawo międzynarodowe²³. Konwencje genewskie nie poradziły sobie ze zdefiniowaniem współczesnego partyzanta. Bezradność ta objawiała się rozciągnięciem pojęć dotąd przypisywanych żołnierzom na partyzantów. Partyzanci są natomiast zrównywani z ludnością cywilną, która stanowi ich bazę rekrutacyjną i pozwala na prowadzenie walki. Warunki, jakie wprowadzają konwencje, takie jak np. „otwarte noszenie broni”, są dla Schmitta niezgodne z samą logiką prowadzenia wojny partyzanckiej. Jednocześnie konwencje przewidują prawo okupanta do zachowania ładu na podporządkowanym sobie terytorium²⁴. Wskutek tego partyzant działa w szarej strefie znajdującej się poza obszarem oddziaływania prawa. Sprzyja to absolutyzacji wrogości oraz utożsamieniu partyzantów z przestępcami. Partyzanci algijskiego Frontu Wyzwolenia Narodowego (fr. *Front de Libération Nationale* – FLN) nie mogli mieć

²¹ Ibidem, s. 66–67.

²² Ibidem, s. 72–73.

²³ W tym miejscu należy przedstawić aktualny stan regulacji prawa międzynarodowego dotyczących partyzantów. Po raz pierwszy partyzanta zdefiniowała Konwencja haska z 1907 r. Następnie partyzanta zdefiniowano w III Konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych, gdzie sformułowano następujące warunki: a) mają na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych; b) noszą stały i dający się z daleka rozpoznać znak rozpoznawczy; c) jawnie noszą broń; d) przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojny. Dodatkowo należy wskazać, że w ramach konwencji rozszerzono ochronę o ludność cywilną, która spontanicznie stawia opór inwazji, o ile przestrzega zasad i zwyczajów prawa wojennego oraz jawnie nosi broń. Warunek znaku rozpoznawczego oraz jawnego noszenia broni jest dość trudny do sprecyzowania. Por. Z. Falkowski, M. Marcinko (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 189. Obecny stan prawny utrudnia także jasne wskazanie granic między członkiem organizacji terrorystycznej oraz organizacji narodowowyzwoleńczej. Por. A. Gubrynowicz, M. Pacholska, *Ewolucja reżimu prawnego walki z terroryzmem*, „Wiedza Obronna” 2011, nr 3, s. 81–105.

²⁴ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 42–43.

odpowiedzialnego dowódcy, gdyż stało to w sprzeczności z przyjętym modelem organizacji podzielonej na wąskie, raptem kilkuosobowe komórki²⁵. Stąd też współczesny partyzant zaczął dzielić wiele cech z terrorystą²⁶.

Schmitt wskazywał na cztery cechy wyróżniające partyzanta: nieregularność walki, podwyższona mobilność, intensywne zaangażowanie polityczne oraz telluryczny charakter. Z pojęcia czysto wojskowego, podporządkowanego zmieniającej się sytuacji frontowej, partyzant zyskał samodzielny charakter. Przeciwiństwo regularny/nieregularny zostało powiązane z pojęciami sfery prawa: legalny/nielegalny. Według Schmitta „w przypadku dzisiejszego partyzanta obie te pary przeciwieństw zacierają się i nachodzą na siebie”²⁷. Schmitt zauważył także, że już podczas II wojny światowej tworzono oddziały partyzanckie sterowane przez inne ośrodki polityczne, służące realizacji zadań wyznaczonych przez centralę. Jego zdaniem zimna wojna mogła pogłębić taki stan, co poskutkowało zamianą partyzanta w „technika toczoną w ukryciu walce, sabotażystę i szpiega”²⁸. Schmitt do wymienionych wcześniej cech dodał cztery czynniki wpływające na kształt współczesnej mu partyzantki: aspekt przestrzenny, rozpad struktur społecznych, uwikłanie w światową politykę oraz aspekt techniczno-przemysłowy. Odpowiadają one czterem cechom partyzanta. Aspekt przestrzenny jest związany z tellurycznym charakterem partyzantki. Partyzant – jak stwierdza Schmitt – walczy „w głębi”, na zapleczu wroga, starając się go porazić z zaskoczenia. Jego działania są nieregularne. Jednakże w wyniku rozwoju technologicznego cechy wymienione przez Schmitta uległy kolejnym przeobrażeniom. Partyzanci uzyskali większą mobilność, przez co mogli utracić swój pierwotny telluryczny charakter. Pogłębione jest to przez silną ideologizację epoki zimnej wojny²⁹. Proces, którego zaczątki Schmitt widział w 1963 r., przez następne dziesięciolecia tylko pogłębiał się, o czym świadczy opisywane wcześniej zjawisko terroru islamskiego, a także lewicowy terroryzm, jaki zaistniał po 1968 r.³⁰ Rozpad struktur społecznych jest drugim czynnikiem sprzyjającym rozwojowi wojny partyzanckiej. Dawniej branie na zakładników znaczących postaci z lokalnych społeczności gwarantowało spadek wsparcia dla ruchów partyzanckich. W warunkach rozpadu struktur i więzi społecznych nie jest to wystarczające³¹. Terroryzm jeszcze bardziej pogłębia to zjawisko. Dla terrorysty wrogiem nie jest już każdy umundurowany przedstawiciel władzy, lecz także cywil³². Ofiary cywilne służą jako element nacisku na rządy danego państwa lub czynnik destabilizujący je. Trzecim czynnikiem wskazanym przez Schmitta jest „uwikłanie [partyzanta] we fronty i konteksty polityki światowej”³³. W sytuacji partyzanta zawsze istnieje „zainteresowana strona trzecia” udzielająca mu

²⁵ R. Trinquier, *Modern warfare: a French view of counterinsurgency*, przekł. D. Lee, Londyn 1964, s. 10–15.

²⁶ W. Góralczyk, S. Sawicki, op. cit., s. 426.

²⁷ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 42–43.

²⁸ Ibidem, s. 39.

²⁹ S.N. Kalyvas, L. Balcels, *International system and technologies of rebellion: how the end of the Cold War shaped internal conflict*, „The American Political Science Review” 2010, vol. 104, nr 3, s. 420.

³⁰ Por. C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 13.

³¹ Ibidem, s. 85–86.

³² R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, przekł. A. Mielczarek, Warszawa 1995, s. 222.

³³ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 86.

wsparcia militarnego, materialnego bądź politycznego. Partyzant uprawomocnia swoją nieregularność – opór oraz walkę przeciwko innym podmiotom prawa międzynarodowego, dzięki regularności wspierającej go strony trzeciej³⁴. Powolny zanik tellurycznego charakteru partyzantki, powodujący silne uzależnienie od środków techniczno-przemysłowych, sprzyja rozrostowi potęgi strony trzeciej. Pole manewru i samodzielności uwikłanego w szarą strefę partyzanta drastycznie się zmniejszyło. Stalinowscy partyzanci mieli swoich nadzorców w odpowiednich komórkach NKWD³⁵. Instruktorzy sowieccy lub amerykańscy doradcy byli obecni w każdym zapalnym punkcie globu. Ostatnim czynnikiem podanym przez Schmitta jest aspekt techniczny. Rozwój techniki zmienia charakter partyzantki. Posiadanie przez kilka mocarstw broni masowego rażenia pozwala na powstawanie nowych rodzajów wojen, gdzie mocarstwa zajmują dogodną rolę strony trzeciej, która nie tylko wspiera, ale także tworzy własne nieregularne formacje zbrojne. Totalność wojny otwiera pole dla nowych konfliktów, w których strony działają za pomocą nietotalnych metod wojowania³⁶.

Wszystko to prowadzi do sytuacji, mogącej zmienić pojęcia wojny, nieprzyjaciela i partyzanta. Partyzant istniał zawsze jako przeciwieństwo pewnej regularności. Po lenińskim przewrocie i nastaniu ery broni atomowej nie jest już możliwy klasyczny sposób patrzenia na wojnę jako pojedynek dżentelmenów. Przeciwnika należy bowiem kryminalizować, pozbawiać go legitymizacji. Według Schmitta partyzant w klasycznym rozumieniu nie miał wrogów absolutnych, lecz rzeczywistych. Przyczyną tego stanu rzeczy był telluryczny charakter jego walki, implikujący defensywną postawę³⁷. Partyzant bronił swojego kawałka ziemi i dlatego nie mógł mieć wrogów absolutnych³⁸. Dzieła zniszczenia tych pojęć dokończyło stworzenie środków masowego rażenia, wymuszających dalszą absolutyzację wrogości. „Broń ponadkonwencjonalna tworzy ponadkonwencjonalnego człowieka (...). Ludzie, którzy stosują te środki wobec innych ludzi, uważają, że należy ich, to jest swoje ofiary i obiekty, zniszczyć również moralnie. Muszą ogłosić, że ich przeciwnik jest w zupełności nieludzkim zbrodniarzem, że jest totalnie bezwartościowy. W przeciwnym razie sami staną się nieludzkimi zbrodniarzami.”³⁹.

Należy więc rozważyć kwestię środków, jakie można przedsięwziąć w walce z partyzantami. Na mocy konwencji genewskich konflikty między państwami zostały zrównane z „konfliktami międzynarodowymi na drodze zbrojnej”⁴⁰. Jak stwierdza Adam Wielomski, Schmitt wnioskuje, że państwu został odebrany monopol na prowadzenie wojny⁴¹. Jednak mimo utraty monopolu nie pozostaje ono bierne wobec przemian wojny, lecz zaczyna adaptować się do metod walki do metod walki „nieregularnego”

³⁴ Ibidem, s. 88.

³⁵ B. Musiał, *Sowieccy partyzanci 1941–1944. Mity i rzeczywistość*, przekł. E. Stefańska, Warszawa 2014, s. 69–74.

³⁶ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 91.

³⁷ Telluryczny – związany z ziemią, z określonym terytorium. Zob. ibidem, s. 38.

³⁸ Ibidem, s. 100–101.

³⁹ Ibidem, s. 102.

⁴⁰ Ibidem, s. 42.

⁴¹ A. Wielomski, *Podmioty uprawnione do prowadzenia wojen w teorii Carla Schmitta*, [w:] M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), *Oblicza współczesnych wojen*, Warszawa 2018, s. 260.

przeciwnika⁴². Pogląd wyrażony w cytowanej wcześniej maksymie Napoleona: „Z partyzantami należy postępować po partyzancku” przyświeca teorii Rogera Trinquiera. Skutkuje to stworzeniem stanu absolutnej wrogości, któremu Schmitt się sprzeciwił, widząc w nim zagrożenie bliskie opisanemu przez Hobbesa stanowi wojny wszystkich ze wszystkimi. Demonopolizacja władzy suwerennego państwa nad prowadzeniem wojny prowadzi do jej dalszej totalizacji⁴³. W swojej ewolucji prawo międzynarodowe całkowicie zgubiło realną wojnę partyzancką, pozostawiając ją przypadkowości poszczególnych układów politycznych. Nie było w stanie dostrzec zmiany, jaka dokonała się w XX w., pozostając przy wizji partyzanta jako mobilnego żołnierza. W zimnowojennych warunkach jeśli partyzant miał poparcie któregoś z dwóch mocarstw, zdobywał legitymizację i stawał się stroną walczącą, a jeżeli nie, pozostawał w szarej strefie, napiętnowany jako przestępca. Ta zasada obowiązuje również w świecie po rozpadzie bloku wschodniego⁴⁴. Partyzant stanowi figurę dwuznaczną z punktu widzenia polityczności⁴⁵. Pojawienie się nowej formy partyzanta wymusiło reakcje państwa, pozbawionego dotychczasowych zasad prowadzenia wojny, których braku Schmitt się obawiał⁴⁶.

Doktryna wojny psychologicznej Rogera Trinquiera

Sukces masowych ruchów partyzanckich skłonił część wojskowych do adaptacji metod walki partyzanckich. Logikę błędnego koła wojny prowadzonej na sposób partyzancki przez regularne siły zbrojne przeciwko samym partyzantom ukazuje przypadek francuskich wojen w Indochinach oraz analizowany przez Rogera Trinquiera konflikt w Algierii. Była to wojna narodowowyzwoleńcza o partyzanckim charakterze. Do walk dochodziło zarówno na prowincji, jak i w miastach, takich jak Oran i Algier. W toku całego konfliktu, mimo przewagi ludzkiej i materiałowej, armia francuska nie była w stanie pokonać algierskiego ruchu oporu. W wyniku tego w społeczeństwie francuskim wzrósł sprzeciw wobec konfliktu, potęgowany doniesieniami o zbrodniach dokonywanych przez wojsko. Wojna przyniosła chaos również w samej armii, gdy część oficerów niemogących pogodzić się z jej rezultatem, uznawanej za integralną część Francji, dołączyła do OAS.

Wojna algierska stanowi intrygujące studium rozwoju wojny partyzanckiej. Francuscy wojskowi uczestniczący w tej wojnie, przede wszystkim oficerowie liniowi średniego szczebla, analizując doświadczenia z wojen kolonialnych w Indochinach oraz Algierii, stworzyli podwaliny pod doktrynę wojny psychologicznej. Schmitt, skoncentrowany głównie na postaci generała Raoula Salana, poświęcił im kilka zdań zawartych w jednym z przypisów, w którym odniósł się do szeregu prac francuskich badaczy

⁴²R. Aron, op. cit., s. 221–223.

⁴³Na marginesie warto wskazać, że Schmitt łagodził w tym miejscu wymowę *Pojęcia polityczności*, w którym mógł wydawać się entuzjastą wrogości, z podziwem patrząc choćby na postać Cromwella, co zresztą słusznie wypominali mu jego krytycy: K. Löwith, *The occasional decisionism of Carl Schmitt*, przekł. G. Steiner, [w:] R. Wolin (red.), *Martin Heidegger and European nihilism*, Nowy Jork 1995, s. 37–69.

⁴⁴J. Griffith, *The tensions between 'criminal' and 'enemy' as categories for globalized terrorism*, „International Journal of Applied Philosophy” 2006, nr 1, s. 109–110.

⁴⁵R. Gasché, *The partisan and the philosopher*, „CR: The New Centennial Review” 2004, vol. 4, nr 3, s. 9–10.

⁴⁶Szerzej: C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*

i myślicieli⁴⁷. Nie odnotował jednak wydanej rok przed *Teorią partyzanta* pracy Rogera Trinquiera noszącej w oryginale tytuł *La Guerre moderne* (angielski tytuł używany w dalszej części tekstu – *Modern Warfare. A French View on Counterinsurgency*). Chociaż Schmitt nie wspomniał o tej pozycji, jest to praca manifestująca wszystkie założenia doktryny wojny psychologicznej, wprowadzającej do teorii wojskowej rozwiązania, których obawiał się autor *Teorii partyzanta*. W Polsce praca Trinquiera, jak i on sam należą do postaci nieznanych. We Francji oprócz bycia autorem prac z zakresu teorii wojskowości zdobył pewien rozgłos wśród opinii publicznej, broniąc użycia tortur jako metod walki używanych w wojnie algierskiej⁴⁸. W literaturze naukowej jego poglądy poddawano krytyce, uznając model kontrinsurekcji za nieefektywny⁴⁹. Mimo to jego zastosowanie w skorygowanej formie możemy odnotować w przypadku działań wojsk amerykańskich w trakcie inwazji na Irak⁵⁰.

Trinquier rozpoczął swoją karierę jako młody oficer francuskich wojsk kolonialnych w Indochinach, gdzie następnie powrócił dzięki protekcji samego generała Salana⁵¹. Podczas I wojny indochińskiej zetknął się z metodami walki Vietcongu, które wymusiły na wojskach francuskich zmianę dotychczasowego sposobu walki. Trinquier jako doświadczony oficer zaczął implementować metody wroga poprzez tworzenie i szkolenie grup bojowych, składających się z lokalnych mieszkańców znających teren, język i realia północnych Indochin. Wskutek klęski pod Dien Bien Phu francuskie wojsko opuściło Azję Południowo-Wschodnią, pozostawiając podopiecznych Trinquiera na pastwę Vietcongu. W ciągu niespełna kilku lat ten sam los spotkał *pied-noirs* oraz *harki*, służących pod francuską komendą w Algierii⁵². To właśnie wojna w Algierii oraz klęska brytyjsko-francuskiej interwencji podczas kryzysu sueskiego w 1956 r. skłoniła Trinquiera, podobnie jak innych francuskich oficerów, do opracowania nowych „asymetrycznych” sposobów prowadzenia wojny⁵³. Inspiracje czerpali od swoich dotychczasowych przeciwników, równocześnie stosując własną, dalece rozbudowaną interpretację⁵⁴.

⁴⁷ Ibidem, s. 74–75.

⁴⁸ Do dziś zachował się w publicznym dostępie fragment programu telewizyjnego, podczas którego Trinquier z charakterystyczną dla siebie dawką chłodnego realizmu broni stosowania tortur. Jego rozmówcą był Yacef Sadi, jeden z przywódców algierskiego ruchu oporu, torturowany przez francuskich żołnierzy.

⁴⁹ S. Metz, *Abandoning counterinsurgency: toward a more efficient antiterrorism strategy*, „Journal of Strategic Security” 2017, vol. 10, nr 4, s. 64–77.

⁵⁰ C. Olsson, „*Legitimate violence*” in the prose of counterinsurgency: an impossible necessity?, „Alternatives: Global, Local, Political” 2013, vol. 38, nr 2, s. 155–171.

⁵¹ Trinquier, podobnie jak jego koledzy, przez cały okres wojny pozostawał żołnierzem armii wiernej rządowi Vichy. Wojska w Indochinach, w przeciwieństwie do wojsk znajdujących się w koloniach w Afryce, nie podjęły działań zbrojnych przeciwko państwom Osi przez cały okres wojny, co skutkowało zwolnieniem z wojska lub brakiem awansu dla wielu oficerów. Pośród nich znalazł się również Trinquier, do końca życia niechętny Charlesowi De Gaulle'owi.

⁵² R. Trinquier, op. cit. *Pied-noirs* to mieszkańcy Algierii, pochodzący od XIX-wiecznych francuskich osadników, natomiast *harki* to określenie Algierczyków służących we francuskim wojsku.

⁵³ Francuski oficer David Galula, który obok Trinquiera jest zaliczany do najsłynniejszych przedstawicieli nurtu doktryny wojny psychologicznej, w swojej pracy na podstawie lektury pism Mao Tse-Tunga również doszedł do podobnych jak Trinquier wniosków – że natura wojny uległa zmianie w wyniku jej ideologizacji, wskutek czego państwo musi dostosować się do nowych reguł prowadzenia konfliktów. Por. D. Galula, *Counterinsurgency warfare: theory and practice*, „Praeger Security International” 1964.

⁵⁴ B.C. Brower, op. cit., s. 5.

Według autora *Modern warfare*, podobnie jak według Schmitta, dawne formy prowadzenia wojny w świecie broni jądrowej i wojen rewolucyjnych przestały być aktualne. Zwycięstwa nie osiąga się już na polach bitew przy pomocy tradycyjnych armii, ale dzięki wykorzystaniu asymetrycznych metod prowadzenia walki. Nie są już one tożsame tylko z prowadzeniem walki na sposób partyzancki. Dla państwa prowadzącego nowoczesny konflikt zbrojny najważniejsza jest zdolność adaptacji do realiów konfliktu⁵⁵. Nowoczesna wojna wymaga zastosowania wszelkich środków politycznych, ekonomicznych, psychologicznych, wojskowych do zmiany lub obalenia reżimu przeciwnika⁵⁶. Jest to więc wojna o charakterze totalnym, chociaż innym niż w ujęciu teoretyków „wojny totalnej” na czele z Erichem Ludendorffem⁵⁷. Kluczowe staje się prowadzenie działań w sposób dający impuls do ujawnienia wewnętrznych napięć istniejących w państwie przeciwnika⁵⁸. Dowodzą tego przypadki wojen w Algierii i w Indochinach. Technika walki używaną przez tamtejszych partyzantów był terroryzm⁵⁹. Pozwalał zbrojnym organizacjom przenieść wojnę z płaszczyzny pola walki na płaszczyznę psychologiczną, poprzez bezpośrednie oddziaływanie na ludność cywilną, która w warunkach demokratycznych stała się pełnoprawnym uczestnikiem wojny, mogącym wywierać wpływ na rządzących⁶⁰. Uderzenie w obywateli sprawia, że tracą oni zaufanie do władz, życie w ciągłym zagrożeniu staje się dla nich nieznośne, przez co z czasem mogą zacząć żądać od rządzących jakieś formy zakończenia konfliktu – jego zaostrzenia lub wygaśnięcia, co w obu przypadkach może być niekorzystne dla państwa prowadzącego konflikt⁶¹. Trinquier doszedł do konstatacji, że „stawką nowoczesnej wojny jest populacja”, a więc celem wojny nie jest – jak w klasycznym ujęciu Carla von Clausewitza – zdobycie kontroli nad terytorium wroga, lecz zdobycie wpływu nad ludnością wrogiego państwa. Jednakże w konsekwencji cywile tracą swój dotychczasowy charakter i zanika różnica między nimi a wojskowymi. W Algierii taka logika doprowadziła do sytuacji, w której obie strony dokonywały aktów terroru wobec ludu, próbując oddziaływać na jego morale i zachowania⁶².

Terroryzm jest bronią asymetryczną. Terroryści nie dysponują bronią pozwalającą na równorzędną walkę z regularną armią, co z jednej strony sprawia, że uważają się za żołnierzy jakiejś sprawy, lecz korzystają z metod pospolitych przestępców. Brak mundurów i oznaczeń tworzy łańcuch odpowiedzialności, w którym aresztowanie sprawcy tworzy konieczność odnalezienia zleceniodawcy. Aby skutecznie zwalczać wroga toczącego wojnę w ten sposób, wroga, który nie ma jednoznacznie określonego miejsca przynależności, warunkiem koniecznym dla zwalczającej go armii staje się właściwa

⁵⁵ C. Olsson, op. cit., s. 161.

⁵⁶ R. Aron, op. cit., s. 225–226.

⁵⁷ Zob. E. Ludendorff, *Wojna totalna*, przekł. F. Schoerner, Warszawa 2022.

⁵⁸ R. Trinquier, op. cit., s. 6–9.

⁵⁹ I. Denysiuk, M. Osypowicz, *Współczesne oblicze konfliktów zbrojnych – nowe zjawisko a kontynuacja nurtu działań partyzanckich*, [w:] M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), op. cit., s. 345.

⁶⁰ R. Trinquier, op. cit., s. 16–17.

⁶¹ R. Aron, op. cit., s. 222.

⁶² B.C. Brower, op. cit., s. 5.

adaptacja do metod przeciwnika. Walczy on w warunkach absolutnej wrogości, a więc za wroga należy uznać każdego, kto podziela jego cele, bez znaczenia czy podejmuje czynną walkę lub wspiera materialnie drugą stronę⁶³. Używając pojęć z języka Schmitta, wrogość absolutna, nierozróżniająca cywila i walczącego z bronią w ręku, stanowi odbicie absolutnej wrogości ze strony terrorystów (partyzantów). Ludność cywilna musi zostać przekonana do poparcia armii, co pozwala wojsku dokonać pacyfikacji⁶⁴. W modelu Trinquiera kompetencje policyjne mieszają się z wojskowymi, armia staje się ściśle personifikacją porządku państwowego⁶⁵. W koncepcji Trinquiera armia, chroniąc ludność cywilną, może podjąć działania o charakterze terrorystycznym. Wojsko przestaje być związane prawem, może stosować tortury (terrorystów w przeciwieństwie do żołnierzy nie chroni prawo) jako środek nacisku na członków organizacji. Przesłuchiwanym nie przysługuje prawo do obrony, gdyż w ramach „nowoczesnej wojny” reguły prawne czasu pokoju stają się narzędziem walki chroniącym insurgentów⁶⁶. Używając języka Schmitta, wojna staje się stanem permanentnym, pozbawionym granic, w którym armia wpada „w koło błędnego terroru i antyterroru”, wciągnięta w nie przez współczesnego partyzanta⁶⁷.

Na teorię Trinquiera można więc patrzeć jako na odpowiedź współczesnego państwa na odebranie mu monopolu na prowadzenie wojny. Współczesne państwo z jednej strony dostrzega problem partyzanta, czego dowodem jest prawno-międzynarodowa kategoria strony walczącej. Z drugiej jednak strony uwikłanie partyzantów w politykę międzynarodową, pozbawienie ich tellurycznego charakteru oraz możliwość kreacji przez podmioty zewnętrzne ruchów paramilitarnych (jak w przypadku „separatystów” na terenie Ukrainy w latach 2014–2015) skutkuje tym, że prawo międzynarodowe pozostaje bezradne w stosunku współczesnych pozapaństwowych organizacji militarnych. Pojęcia partyzanta i terrorysty często przenikają się wzajemnie. Współczesne państwo wydaje się być często bezbronne wobec aktów terroryzmu, dokonywanych przez pozbawionych tellurycznego charakteru bojowników. Nowe pojęcie partyzanta kreuje więc nowe pojęcie wojny, zmieniające również charakter działań państw.

Podsumowanie

Carl Schmitt w dyskursie naukowym często łączony jest z działaniami podejmowanymi w trakcie tzw. wojny z terrorem na początku XXI w. Ówczesna polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz metody prowadzenia walki z terrorystami, jaką prowadziły służby tego państwa, skłania wielu autorów do wskazywania na podobieństwa z koncepcją polityczności oraz teorią stanu wyjątkowego, które Schmitt stworzył

⁶³R. Aron, op. cit., s. 223–224.

⁶⁴R. Trinquier, op. cit., s. 49.

⁶⁵A. Sitze, *Biopolitics and political space*, „Communication and Critical – Cultural Studies” 2012, vol. 9, nr 2, s. 218.

⁶⁶R. Trinquier, op. cit., s. 27.

⁶⁷Ibidem, s. 29.

przed 1933 r.⁶⁸ Perspektywa autora niniejszego artykułu na zagadnienie przemiany pojęcia wojny w XX w. w myśli Carla Schmitta jest inna. Prace powstałe po II wojnie światowej ukazują Schmitta jako uważnego obserwatora otaczającej go rzeczywistości, poszukującego skutków, jakie przyniosło na gruncie prawa międzynarodowego wyłonienie się nowych rodzajów wojen. Co szczególnie istotne w kontekście niniejszego artykułu, Schmitt dostrzegł również, że określone działania partyzantów przyniosą totalizację wojny ze strony państwa. Stąd też w tytule niniejszego artykułu znalazł się cytat o „błędym kole terroru”, jakim – zdaniem Schmitta – stają się współczesne konflikty⁶⁹. Współczesne mu prawo międzynarodowe nie było w stanie skutecznie przeciwdziałać tej tendencji, lecz zdaniem autora *Teorii partyzanta* w sposób nieudolny próbowało objąć ochroną jak najszerzy krąg podmiotów zaangażowanych w konflikt, przyczyniając się do dalszej totalizacji wojny. Mimo zajęcia pozycji obserwatora Schmitt nie tracił z oczu konstytutywnego dla swojej myśli pojęcia polityczności. Wyrażał to w końcowym zdaniu *Teorii partyzanta*: „W 1914 roku narody i rządy Europy bez rzeczywistej wrogości runęły w pierwszą wojnę światową. Rzeczywista wrogość powstała dopiero w trakcie samej wojny, która zaczęła się jako konwencjonalna wojna państw w rozumieniu europejskiego prawa międzynarodowego, a skończyła się światową wojną domową rewolucyjnej wrogości klasowej. Któż może zapobiec nowym rodzajom wrogości powstającym w analogiczny, acz nieskończenie bardziej zaawansowany sposób, których wykonanie wywoła pojawienie się nieoczekiwanych form nowej partyzantki? Teoretyk nie może uczynić więcej niż zachować pojęcia i nazwać rzeczy po imieniu”⁷⁰.

Teoria Rogera Trinquiera była próbą stworzenia nowej formy wojny, polegającą na adaptacji przez państwo partyzanckiego modelu walki. Poskutkowało to licznymi nadużyciami ze strony władz oraz zrównaniem cywili z partyzantami, tworzeniem obozów filtracyjnych dla ludności oraz stosowaniem odpowiedzialności zbiorowej. Schmitt słusznie zauważył brak możliwości „przemiany nieregularności w regularność” („dla żołnierza mundur to coś więcej niż kostium”)⁷¹. Trinquier postulował dalszą totalizację wojny, w której granice między uczestnikami konfliktu staną się płynne. Chociaż późniejsi teoretycy wojskowości poszukiwali bardziej efektywnych metod zwalczania ruchów partyzanckich czy też terrorystycznych, problem z metodami walki z organizacjami paramilitarnymi wciąż pozostaje nierozwiązywalny, czego przykładem jest

⁶⁸ Por. W. Engelking, *Stan wyjątkowy jako formuła przestrzenna. Amerykańskie więzienie w Abu Ghraib w kontekście filozofii prawa Carla Schmitta*, „Prawo i Więź” 2020, t. 31, nr 1, s. 167–184; G.L. Ulmen, *American imperialism and international law: Carl Schmitt on the US in world affairs*, „Telos” 1987, nr 72, s. 43–71; D. Dyzenhaus, *Humpty dumpty rules or the rule of law: legal theory and the adjudication of national security*, „Australian Journal of Legal Philosophy” 2003, nr 28, s. 1–42; W. Scheuerman, *Carl Schmitt and the road to Abu Ghraib*, „Constellations” 2006, nr 13, s. 108–124.

⁶⁹ Przykładem może być działalność 11. batalionu uderzeniowego podporządkowanego SDECE – francuskiej agencji kontrwywiadowczej, które stało się komandem egzekucyjnym eliminującym, nie tylko bojowników algierskiego ruchu oporu, ale także handlarzy bronią, a nawet własnych obywateli, udzielających pomocy aresztowanym członkom FLN. Szerzej na temat działań francuskich służb w Algierii: V. Nouzille, *Zabójcy w imię Republiki*, przekł. A. Czarnacka, Warszawa 2016, s. 31–45.

⁷⁰ Ibidem, 103.

⁷¹ C. Schmitt, *Teoria partyzanta...*, s. 93.

toczący się konflikt palestyńsko-izraelski, w szczególności w swojej obecnej fazie, która nastąpiła po ataku bojowników Hamasu na terytorium izraelskie 7 października 2023 r.⁷² Kolejne kategorie, za pomocą których próbuje się różnicować konflikty zbrojne na gruncie prawa międzynarodowego, nie wydają się rozwiązywać problemów, jakie wynikają z przemian wojny opisywanych przez Carla Schmitta. *Teoria partyzanta* – odczytana przez pryzmat tej wojny psychologicznej – ukazuje skutki, jakie przynosi wyłonienie się nowych metod walki, również dla samego państwa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Aron R., *Pokój i wojna między narodami*, przekł. A. Mielczarek, Warszawa 1995.
- Balakrishnan G., *The enemy: an intellectual portrait of Carl Schmitt*, Londyn 2020.
- Brower B.C., *Partisans and populations*, „History and Theory” 2017, vol. 56, nr 3.
- Denysiuk I., Osypowicz M., *Współczesne oblicze konfliktów zbrojnych – nowe zjawisko a kontynuacja nurtu działań partyzanckich*, [w:] M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), *Oblicza współczesnych wojen*, Warszawa 2018.
- Dyzenhaus D., *Humpty dumpty rules or the rule of law: legal theory and the adjudication of national security*, „Australian Journal of Legal Philosophy” 2003, nr 28.
- Engelking W., *Stan wyjątkowy jako formuła przestrzenna. Amerykańskie więzienie w Abu Ghraib w kontekście filozofii prawa Carla Schmitta*, „Prawo i Więź” 2020, t. 31, nr 1.
- Falkowski Z., Marcinko M. (red.), *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014.
- Galula D., *Counterinsurgency warfare: theory and practice*, „Praeger Security International” 1964.
- Gasché R., *The partisan and the philosopher*, „CR: The New Centennial Review” 2004, vol. 4, nr 3.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- Górnisiewicz A., *Przemiany pojęcia wojny w XX w. według Carla Schmitta*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2023, nr 1.
- Griffith J., *The tensions between ‘criminal’ and ‘enemy’ as categories for globalized terrorism*, „International Journal of Applied Philosophy” 2006, nr 1.
- Gubrynowicz A., Pacholska M., *Ewolucja reżimu prawnego walki z terroryzmem*, „Wiedza Obronna” 2011, nr 3.
- Kalyvas S.N., Balcells L., *International system and technologies of rebellion: how the end of the Cold War shaped internal conflict*, „The American Political Science Review” 2010, vol. 104, nr 3.

⁷²S. Metz, op. cit., s. 64–77.

- Löwith K., *The occasional decisionism of Carl Schmitt*, przekł. G. Steiner, [w:] R. Wolin (red.), *Martin Heidegger and European nihilism*, Nowy Jork 1995.
- Ludendorff E., *Wojna totalna*, przekł. F. Schoerner, Warszawa 2022.
- Mehring R., *Carl Schmitt: a biography*, Cambridge 2022.
- Meierhenrich J., Simmons O. (red.), *The Oxford handbook of Carl Schmitt*, Oxford 2016.
- Metz S., *Abandoning counterinsurgency: toward a more efficient antiterrorism strategy*, „Journal of Strategic Security” 2017, vol. 10, nr 4.
- Musiał B., *Sowieccy partyzanci 1941–1944. Mity i rzeczywistość*, przekł. E. Stefańska, Warszawa 2014.
- Nouzille V., *Zabójcy w imię Republiki*, przekł. A. Czarnacka, Warszawa 2016.
- Olsson C., „Legitimate violence” in the prose of counterinsurgency: an impossible necessity?, „Alternatives: Global, Local, Political” 2013, vol. 38, nr 2.
- Pasek J.Ch., *Pamiętniki*, Warszawa 1989.
- Poletyło M., *Ramy wojny. O niektórych problematycznych obszarach pojęcia wojny*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2014, nr 91.
- Satterfield G., *Princes, posts and partisans: the army of Louis XIV and partisan warfare in the Netherlands (1673–1678)*, „History of Warfare” 2003, vol. 18.
- Scheuerman W., *Carl Schmitt and the road to Abu Ghraib*, „Constellations” 2006, nr 13.
- Schmitt C., *Nomos ziemi w prawie międzynarodowym – ius publicum Europaeum*, przekł. K. Wudarska, Warszawa 2019.
- Schmitt C., *Pojęcie polityczności*, [w:] idem, *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M.A. Cichocki, Warszawa 2012.
- Schmitt C., *Teoria partyzanta. Uwagi na marginesie „Pojęcia polityczności”*, przekł. B. Cymbrowski, Warszawa 2016.
- Sitze A., *Biopolitics and political space*, „Communication and Critical – Cultural Studies” 2012, vol. 9, nr 2.
- Trinquier R., *Modern warfare: a French view of counterinsurgency*, przekł. D. Lee, Londyn 1964.
- Ulmen G.L., *American imperialism and international law: Carl Schmitt on the US in world affairs*, „Telos” 1987, nr 72.
- Wielomski A., *Podmioty uprawnione do prowadzenia wojen w teorii Carla Schmitta*, [w:] M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), *Oblicza współczesnych wojen*, Warszawa 2018.
- Zajadło J., *Dylematy humanitarnej interwencji*, Gdańsk 2005.

In the vicious circle of terror. On the relationship between Carl Schmitt's theory of the partisan and the doctrine of psychological warfare

Summary

The objective of this article is to provide a comparative analysis of Carl Schmitt's theory of guerrilla warfare and that of Roger Trinquier, a French military theorist who pioneered the doctrine of psychological warfare. The author presents the changes in warfare that, according to Schmitt, took place in the 20th century and analyses their effect in the form of the contemporary state's response to the emergence of modern guerrilla movements and terrorist groups, using Roger Trinquier's work *Modern Warfare* as an example. The article sets out the relationship between the emergence of new methods of warfare, as described by Carl Schmitt, and the totalisation of military operations by contemporary states, as postulated by Roger Trinquier.

Keywords: Carl Schmitt, theory of partisan, modern warfare, Roger Trinquier, terrorism, The Law of Armed Conflict

DOI: 10.31648/kpp.11104

Jakub Drozd

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0009-0002-5906-5258

jdrozd352@gmail.com

Zarząd powiatu – pozycja i funkcje wicestarosty w powiecie

Wstęp

Europejska karta samorządu lokalnego¹ określa, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców”². Jak wskazuje doktryna, prawo to jest realizowane poprzez organizowanie wyborów i referendum do jednostek samorządu terytorialnego³. Ponadto organy wybrane w sposób bezpośredni czy pośredni działają na rzecz danej społeczności lokalnej, a co za tym idzie – realizują pośredni sposób sprawowania władzy przez obywateli⁴. Na tle poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego organy te kształtują się w sposób odrębny, ze względu na rodzaj ich kreacji. Od 2002 r.⁵ organem wykonawczym gminy jest bowiem organ monokratyczny, którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Inaczej sytuacja kształtuje się w powiecie i w województwie, ponieważ tam ustawodawca przewiduje zarząd kolegialny⁶.

¹ Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

² Ibidem.

³ E. Ura *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 239.

⁴ Ibidem, s. 261.

⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191).

⁶ E. Ura, *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 13.

Ustawa o samorządzie powiatowym (dalej jako u.s.p.)⁷ w art. 26 ust. 2 ustala skład zarządu powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako przewodniczący zarządu, wicestarosta i pozostali członkowie. Ustawa w jasny sposób stanowi obligatoryjną obecność wicestarosty w składzie zarządu powiatu. W toku kadencji może dojść do zmian personalnych w składzie zarządu, ale ustawodawca przewidział procedurę uzupełniania składu. Ustawa stanowi, w jaki sposób powinien być uzupełniony skład zarządu powiatu, jednakże art. 31c u.s.p. odnosi się do członka zarządu, który nie jest jej przewodniczącym. Oznacza to, że przepis ten odnosi się zarówno do wicestarosty, jak i pozostałych członków zarządu. Zastrzeżeniem jest brak rozdzielenia procedury na osobną procedurę dotyczącą wicestarosty oraz osobną dotyczącą pozostałych członków, co wynika z faktu, że wicestarosta jest osobą nazwaną wprost w ustawie, w przeciwieństwie do pozostałych członków zarządu. Ustawa nie określa natomiast sposobu postępowania w przypadku braku uzupełniania składu o wicestarostę, którego obecność w zarządzie powiatu jest obligatoryjna.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie poglądów doktryny, orzecznictwa sądów oraz poglądu autora na temat składu zarządu powiatu. Korzystając z metody dogmatyczno-prawnej, przy wykorzystaniu wykładni językowej przepisów ustawy, udało się stworzyć postulaty *de lege ferenda* w stosunku do ustawy o samorządzie powiatowym. Pomocniczo użyto metody teoretyczno-prawnej, która umożliwiła analizę poglądów doktryny na temat składu zarządu powiatu i sposobu jego kreacji. Praca ma także na celu ukazanie funkcji wicestarosty, jakie pełni on, wykonując funkcję członka zarządu powiatu. Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano statuty poszczególnych powiatów oraz ich struktury organizacyjne. Na tej podstawie można określić, jak szeroki zakres obowiązków przypada wicestarości.

Artykuł ukazuje także przebieg procedury odwołania i powołania wicestarosty. Problemem badawczym w niniejszej pracy jest obligatoryjność powołania wicestarosty oraz ewentualny brak jego uzupełnienia po odwołaniu. Nasuwa się tutaj pytanie, czy zarząd bez wicestarosty może funkcjonować oraz czy w takim przypadku nie jest konieczne zastosowanie sankcji w postaci np. rozwiązania rady powiatu.

Wnioski końcowe po analizie materiału badawczego są przedstawione w formie postulatów *de lege ferenda*, którymi są wprowadzenie rozwiązań prawnych, które albo nie będą wymagały obligatoryjnie w składzie zarządu powiatu wicestarosty, albo będą sankcjonowały brak wyboru wicestarosty po wykorzystaniu procedury z art. 31c u.s.p. oraz postulat przyznania wicestarości funkcji „realnego zastępcy” starosty, który będzie pełnił jego obowiązki podczas jego nieobecności.

Zarząd powiatu

Art. 26 u.s.p. stanowi, że zarząd powiatu jest organem wykonawczym, a kompetencje zarządu jako organu wykonawczego są określone w art. 32 u.s.p. Z kolei

⁷Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.).

ust. 2 art. 26 u.s.p. określa, że zarząd jest organem kolegialnym, w którego skład wchodzi: starosta jako przewodniczący zarządu, wicestarosta jako zastępca przewodniczącego zarządu⁸ oraz pozostali członkowie. Ogólną liczbę członków zarządu określa natomiast art. 27 u.s.p., stanowiąc, że zarząd powiatu składa się od trzech do pięciu osób. Słusznie podkreśla Tomasz Moll, że „starosta, jak i wicestarosta są członkami zarządu o ustalonej »nazwie« i liczebności”⁹. Liczbę członków zarządu każdy powiat może określić własnym statutem. Na gruncie niniejszej pracy warto nadmienić, że „rada powiatu, dokonując wyboru zarządu, nie może pominąć w jego składzie wicestarosty, ale jednocześnie nie może wybrać więcej niż jednego wicestarosty”¹⁰.

Trzeba także wskazać za Czesławem Martyszem na wadę legislacyjną art. 26 ust. 3 u.s.p., ponieważ w przypadku wyboru starosty oraz wicestarosty, przy równoczesnym trzyosobowym składzie zarządu określonym przez statut powiatu, w skład zarządu wejdzie tylko jeden pozostały członek, a nie – jak stanowi ustawa – pozostali członkowie.

Analizując dalsze ustępy art. 26 u.s.p. warto dodać, że członek zarządu powiatu musi być obywatelem polskim – ust. 2a został dodany ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r.¹¹ w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie stoi w sprzeczności z posiadaniem podwójnego obywatelstwa i zasiadania w zarządzie powiatu, ponieważ polskie prawo wyraża pogląd, że obywatel polski, który posiada także obywatelstwo innego kraju, nie może być uznawany tylko za obywatela państwa trzeciego¹² oraz, jak wskazuje T. Moll, obywatel, który posiada podwójne obywatelstwo, ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak obywatel posiadający tylko polskie obywatelstwo¹³.

Jak stanowi ust. 3 rzeczonego artykułu, członkiem zarządu powiatu nie może być także osoba, która jest członkiem organu innej jednostki samorządu terytorialnego, osoba zatrudniona w administracji rządowej oraz poseł i senator. Członkostwo w zarządzie powiatu w takim przypadku wygasa w dniu wyboru lub zatrudnienia. Jak podaje Mariusz Kotulski, wprowadzenie zasady *incompatibilitas* ma służyć zachowaniu struktury administracji publicznej i prowadzić do jej decentralizacji¹⁴. Wprowadzenie tej zasady ma także sprzyjać transparentności działań zarządu powiatu i wykluczenia sytuacji oddziaływania działalności innego organu, w którym zasiada członek zarządu powiatu, na jednostkę samorządu, którą jest powiat. Według Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie tej zasady w stosunku do posłów i senatorów ma

⁸ M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 26.

⁹ T. Moll, *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 67.

¹⁰ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 26.

¹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1055).

¹² M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 26.

¹³ T. Moll, op. cit., s. 59.

¹⁴ M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 26.

zapobiec sytuacji, aby członek organu ustawodawczego nie realizował zadań z zakresu administracji rządowej w terenie, ponieważ naruszałoby to zasadę podziału władz¹⁵.

W ust. 4 ustawodawca zastosował przepis odsyłający do art. 21 ust. 7 u.s.p., w którym ustawa określa, że „radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”¹⁶. Jak wskazuje jednak C. Martysz, przepis ten nie ma zastosowania w przypadku głosowań, w których wybierane są organy powiatu¹⁷. Należy tutaj przytoczyć tezę z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2003 r., która w następujący sposób przedstawia problematykę głosowania nad składem zarządu: „Każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących”¹⁸.

Wybór zarządu powiatu

Sposób wyboru zarządu powiatu określa art. 27 u.s.p. Kompetencje do wykreowania tego organu ustawodawca przydziela radzie powiatu, która jest zobligowana do wybrania zarządu w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Termin ten jest terminem zawitym – jego przekroczenie oznacza, zgodnie z art. 29 ust. 1 u.s.p. rozwiązanie rady powiatu z mocy prawa i konieczność przeprowadzenia wyborów przedterminowych.

W pierwszej kolejności rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Bezwzględna większość głosów, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, „oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się”¹⁹. Należy w tym miejscu dodać, że ustawodawca nie wskazuje, kto ma zgłaszać kandydaturę starosty, w związku z tym takie uprawnienie przysługuje każdemu radnemu, łącznie z radnym, który będzie ubiegał się o wybór na starostę, oraz grupie radnych czy też klubowi radnych. Sposób zgłaszania starosty może natomiast zostać uregulowany w statucie danego powiatu.

Skuteczny i prawomocny wybór przewodniczącego zarządu jest istotnym zagadnieniem z perspektywy wyboru pozostałych członków zarządu, ponieważ, jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, art. 27 u.s.p. w jasny sposób deklaruje koncepcje autorskiego zarządu powiatu²⁰. Koncepcja ta odnosi się do roli starosty

¹⁵ Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.).

¹⁷ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 21.

¹⁸ Wyrok NSA w Białymstoku z 10 kwietnia 2003 r., sygn. akt SA/Bk 55/03, Lex nr 731445.

¹⁹ Uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 7.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Po 261/21, Lex nr 3185825.

w kształtowaniu organu, z którym będzie musiał bezpośrednio współpracować. Zgodnie bowiem z ust. 3 art. 27 u.s.p. rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty. Ustawa przyznaje staroście wyłączne prawo proponowania składu zarządu powiatu. Jak podkreśla C. Martysz, wybór członków zarządu, którzy nie są zgłoszeni przez prawidłowo wybranego starostę, jest z mocy prawa nieważny²¹.

Ustawa wprowadza różnice w zakresie większości niezbędnej do wyboru na starostę i pozostałych członków zarządu. Jak wcześniej wskazano, starostę rada powiatu wybiera bezwzględną większością głosów, natomiast wicestarostę i pozostałych członków rada powiatu wybiera większością zwykłą, co jest złagodzeniem wymogów stosowanych do prawomocnego wyboru członka zarządu. Oznacza to, że liczba głosów „za” musi być większa niż „przeciw”, a głosów wstrzymujących się nie bierze się pod uwagę.

Warto podkreślić, że zarząd powiatu może być wybrany zarówno z radnych powiatowych, jak i z osób, które w radzie powiatu nie zasiadają, jednak taka sytuacja ma miejsce niezwykle rzadko²². Ustawa ponadto w żaden sposób nie określa wymogów stawianych członkom zarządu²³ co do ich wykształcenia, stażu pracy, wieku czy innych cenzusów. Jedyne warunki na tle ustawowym są określone w art. 26 u.s.p. Ustawa natomiast nie zakazuje wprowadzenia takich wymogów w akcie prawnym, jakim jest statut powiatu.

Odwołanie wicestarosty i pozostałych członków zarządu oraz uzupełnienie składu zarządu powiatu

W toku kadencji może dojść do sytuacji zmiany składu zarządu powiatu. Z punktu widzenia niniejszej pracy ważne jest przedstawienie procedury odwołania wicestarosty i pozostałych członków zarządu oraz procedurę ich uzupełnienia. Zmiany w składzie zarządu powiatu mogą nastąpić w dwojaki sposób. W pierwszym przypadku starosta może złożyć wniosek o odwołanie członka zarządu powiatu na podstawie art. 31 ust. 5 u.s.p. Rada powiatu może wówczas odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu radu.

Drugim ze sposobów jest złożenie przez wicestarostę lub innego członka zarządu rezygnacji z pełnionej funkcji. W takim przypadku rada powiatu przyjmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji i zwolnieniu z pełnienia obowiązków w terminie miesiąca od dnia zrzeczenia się pełnionej funkcji. Należy nadmienić, że niepodjęcie przez radę powiatu takiej uchwały w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 31c ust. 2 u.s.p., jest równoznaczne z przyjęciem jej z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być taka uchwała podjęta.

²¹ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 27.

²² M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 27.

²³ Zob. A. Wierzbica, *Skład zarządu*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 2, Warszawa 2022.

Po odwołaniu lub przyjęciu rezygnacji członka zarządu, który nie jest jego przewodniczącym, rada powiatu jest zobowiązana wybrać nowego członka zarządu. Analogicznie jak w „głównej procedurze” wyboru zarządu po rozpoczęciu nowej kadencji, prawo do zgłaszania kandydatów na członków organu, zgodnie z koncepcją zarządu autorskiego, ma starosta. Jest on zobowiązany przedstawić radzie powiatu nową kandydaturę w terminie jednego miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji lub upływu okresu określonego w art. 31c ust. 2 u.s.p. Jak wskazuje doktryna, rada powiatu może nie przychylić się do kandydatury przedstawianej przez starostę, ale nie może przedstawić własnej kandydatury²⁴. C. Martysz wyraża pogląd, że nieprzedstawienie kandydatury przez starostę „nie rodzi bezpośrednich skutków prawnych”²⁵. Autor ten wskazuje jednak na problem związany z brakiem kworum, w przypadku gdy z zarządu odejdzie np. dwóch członków, a statutowa liczba członków zarządu wynosi trzy. Nie sposób nie zgodzić się z argumentacją dotyczącą kworum. Jednakże zdaniem autora niniejszego opracowania w przypadku złożenia rezygnacji przez wicestarostę lub jego odwołanie i nieprzedstawienie albo przedstawienie i niewybranie nowego wicestarosty rodzi bezpośrednie skutki prawne. Należy zwrócić tutaj uwagę na fakt, że zarząd powiatu musi obligatoryjnie składać się ze starosty oraz wicestarosty, który jest w ustawie bezpośrednio nazwany i pozostałych członków zarządu. Brak w tym organie kolegialnym wicestarosty w opisanym przypadku daje przesłanki do odwołania starosty czy też wprowadzenia zarządu komisarycznego. M. Kotulski w swoim komentarzu do ustawy nie odnosi się bezpośrednio do braku wicestarosty, ale podkreśla, że „przeciągające się spory między radą powiatu a starostą co do obsady wakatu członka zarządu powodują, że organ wykonawczy powiatu – zarząd nie może w sposób prawidłowy funkcjonować”²⁶. Nie sposób nie zgodzić się z tym twierdzeniem.

Zadania wicestarosty w powiecie

Ustawa o samorządzie powiatowym nie daje wicestaroście żadnych ustawowo uregulowanych kompetencji. Stawia go na równi z pozostałymi członkami zarządu z wyłączeniem starosty, mimo że obecność wicestarosty, nazwanego w ustawie wprost, jest obligatoryjna. Jedyną różnicą między wicestarostą a pozostałymi członkami zarządu jest nazewnictwo. Statut powiatu bowiem nie może pozostałych członków zarządu nazwać „drugi wicestarosta” czy „trzeci wicestarosta”, ponieważ ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje wybór tylko jednego wicestarosty²⁷. Starosta na podstawie art. 38 ust. 2 u.s.p. ma prawo do upoważnienia wicestarosty oraz innych wymienionych w katalogu zamkniętym podmiotów do wydawania w jego imieniu decyzji. Tylko na podstawie tego upoważnienia wicestarosta może wykonywać zadania na rzecz powiatu. Należy nadmienić, że przepis ten jest przykładem dekoncentracji

²⁴ M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 31c.

²⁵ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 31c.

²⁶ M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 31c.

²⁷ T. Moll, op. cit., s. 115.

wewnętrznej. Szerzej na temat dekoncentracji oraz wymogów upoważnienia starosty można przeczytać w publikacjach z tego zakresu²⁸.

Zadania wicestarosty są różnie ukształtowane w każdym powiecie. Fakt ten wynika z tego, że starosta wydający upoważnienie do wykonywania kompetencji w jego imieniu ma nieograniczoną swobodę w tym zakresie oraz nie podlega żadnym ograniczeniom²⁹, prócz ograniczenia katalogu podmiotów, którym takie upoważnienie może wydać.

Dla przykładu wicestarosta w powiecie tarnowskim w województwie małopolskim „wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec Starosty z wyjątkiem spraw związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalaniem wynagrodzenia”³⁰. Ponadto wicestarosta bezpośrednio nadzoruje merytorycznie i koordynuje zadania z zakresu: transportu i komunikacji; infrastruktury technicznej powiatu, planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego; inwestycji powiatowych – systemowy monitoring realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w budżecie powiatu; dróg publicznych. Ponadto wicestarosta koordynuje i nadzoruje funkcjonowanie: Wydziału Transportu i Komunikacji; Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa; Wydziału Inwestycji Powiatowych; Powiatowego Zarządu Dróg w Tarnowie z siedzibą w Zgłobicach. Należy na tym przykładzie stwierdzić, że przyznane wicestarości zadania są dosyć obszerne.

Innym przykładem podziału pracy w zarządzie powiatu są zadania przydzielone przez starostę powiatu ropczycko-sędziszowskiego w województwie podkarpackim wicestarości powiatu na podstawie uchwały nr XIV/100/2024 Zarządu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 11 września 2024 r.³¹ We wskazanym powiecie wicestarosta na podstawie uchwały „wykonuje zadania i kompetencje w zakresie określonym przez Starostę. W czasie nieobecności Starosty lub niemożności wykonywania swej funkcji, zadania i kompetencje w zakresie kierowania Starostwem oraz w odniesieniu do jednostek organizacyjnych bezpośrednio podległych Starości wykonuje Wicestarosta”³². Ponadto wicestarosta bezpośrednio kieruje i nadzoruje zadania oraz sprawy należące do zakresu działania: Wydziału Architektury, Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej; Wydziału Ochrony Środowiska; Wydziału Komunikacji i Transportu; Referatu Gospodarczego; Biura Kultury, Sportu i Spraw Społecznych; Powiatowego Urzędu Pracy w Ropczycach; Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ropczycach; Domu Pomocy Społecznej w Lubzinie; Domu Pomocy Społecznej w Rudzie; Powiatowego Centrum Edukacji Kulturalnej w Ropczycach.

²⁸ Szerzej: C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 38. Ponadto drugi komentarz szeroko tutaj cytowany także zawiera szereg informacji na ten temat: K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 38. Z kolei kwestię struktury organizacyjnej starostwa opisuje M. Bidziński, *Aparat administracyjny samorządu terytorialnego i jednostki pomocnicze gmin*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.

²⁹ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 38.

³⁰ Załącznik do uchwały nr 13.2025 Zarządu Powiatu Tarnowskiego z dnia 8 stycznia 2025 r., <https://bip.malopolska.pl/sptarnow,a,2592761,uchwala-nr-132025-zarzadu-powiatu-tarnowskiego-z-dnia-8-stycznia-2025-r-w-sprawie-uchwalenia-regulam.html> (data dostępu: 18.01.2025).

³¹ Uchwała nr XIV/100/2024 Zarządu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 11 września 2024 r., https://www.spropczyce.pl/pro_spropczyce/zasoby/files/uchwala-nr-xiv-100-2024-zarzadu-powiatu-ropczycko-sedziszowskiego-z-dnia-11-wrzesnia-2024-roku.pdf (data dostępu: 18.01.2025).

³² Ibidem.

We wskazanych przykładach wicestarostowie posiadają wiele zadań przyznanych im przez starostów. Pozycja i zadania wicestarosty w poszczególnych powiatach mogą znacząco się od siebie różnić. Jednakże, analizując przydział kompetencji w poszczególnych powiatach, można stwierdzić, że działanie powiatu bez wicestarosty byłoby trudne. W związku z tym, że obecność wicestarosty w składzie zarządu powiatu jest obligatoryjna, ustawodawca powinien w ustawie przyznać mu pewien zakres określonych kompetencji.

Wicestarosta w funkcjonowaniu zarządu powiatu

Funkcjonowanie zarządu powiatu nie jest uregulowane ustawą, w związku z tym, jak wskazuje C. Martysz, należy stwierdzić, że kwestie te winien uregulować statut powiatu. Według tego autora statut powinien „określać zadania poszczególnych członków zarządu (wewnętrzny podział pracy), zasady zwoływania posiedzeń i ich prowadzenia, zasady współdziałania z radą powiatu i jej organami wewnętrznymi, zasady współdziałania z organami wykonawczymi innych jednostek samorządu terytorialnego, tryb podejmowania uchwał i decyzji oraz ich podpisywania, procedurę wnioskowania o zwołanie sesji rady powiatu w sytuacji określonej w art. 15 ust. 7 itp. Statut winien także regulować zagadnienia udostępniania radnym informacji będących w posiadaniu zarządu związanych z działalnością powiatu, sprawy obsługi technicznej posiedzeń zarządu oraz inne wpływające na sprawne funkcjonowanie zarządu”³³. W związku z tym, że ustawa pozostawia to zagadnienie do uregulowania w statucie powiatu, może ono na tle różnych powiatów kształtować się w sposób odmienny. Analizując poszczególne statuty powiatów, na gruncie niniejszej pracy należy zwrócić uwagę na pozycję wicestarosty, jakie pełni on w poszczególnych powiatach.

W odniesieniu do statutu powiatu rzeszowskiego³⁴ wicestarosta może zwołać i przewodniczyć posiedzeniu zarządu. Ponadto może także podpisywać uchwały zarządu w przypadku, gdy prowadził jego posiedzenie w przypadku braku starosty. Tożsame kompetencje wicestarosty przewiduje statut powiatu łańcuckiego³⁵. Statut powiatu ropczycko-sędziszowskiego³⁶, prócz wymienionych kompetencji, określa również, że wicestarosta może podpisywać protokoły z posiedzenia zarządu, którym przewodniczył. Statut powiatu tarnowskiego³⁷ określa także, że starosta może upoważnić wicestarostę do wydawania decyzji w jego imieniu, co jest regulacją zbyteczną, gdyż takie uprawnienie przyznaje ustawa. Statut tego powiatu obowiązuje wicestarostę do tego, by w przypadku prośby komisji skarg wniosków i petycji udzielił informacji i wyjaśnień oraz przedłożył niezbędne dokumenty dotyczące treści skargi, wniosku lub petycji. Ponadto wicestarosta może być zaproszony na posiedzenie tejże komisji.

³³ C. Martysz, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 32.

³⁴ Podk. z 2018 r., poz. 4611.

³⁵ Podk. z 2015 r., poz. 2280; zm.: z 2015 r., poz. 2294; z 2018 r., poz. 4632; z 2019 r., poz. 3605 i poz. 4406.

³⁶ Podk. z 2019 r., poz. 3051.

³⁷ Małop. z 2018 r., poz. 6010; zm.: z 2019 r., poz. 1405 i poz. 6134; z 2020 r., poz. 2529; z 2021 r., poz. 129 i poz. 8278; 2024 r., poz. 841.

Na gruncie analizowanych statutów można wysunąć stwierdzenie, że wicestarosta zastępuje starostę podczas jego nieobecności na posiedzeniach. W pozostałych aspektach statuty posiadają pewne różnice w zakresie uprawnień i obowiązków przyznanych wicestarości. Statut powiatu nie określa w sposób szczególny kompetencji przyznanych wicestarości, ponieważ kompetencje te określa regulamin organizacyjny, o czym wspomniano wcześniej.

Mimo że wicestarosta zastępuje starostę podczas jego nieobecności i wykonuje jego funkcje oraz jego dotychczasowy zakres obowiązków³⁸ na posiedzeniach, wicestarości nie przysługuje pełny zakres kompetencji starosty. Należy zwrócić uwagę na treść art. 38 ust. 2a u.s.p., który stwierdza, że decyzję wydawane przez zarząd podpisuje starosta. Jak wskazuje Sąd Najwyższy³⁹, decyzje wydawane przez organ kolegialny powinny zawierać wszystkie elementy określone w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴⁰ w art. 107, w tym podpis osoby uprawnionej do jej wydania. Na gruncie tego przepisu nasuwa się pytanie, czy zarząd powiatu może działać podczas nieobecności starosty? W związku z tym, że ustawa nie przewiduje innej możliwości podpisania decyzji wydanej przez zarząd, należy stwierdzić, że zarząd powiatu nie może prawidłowo funkcjonować podczas nieobecności jego przewodniczącego w przypadku, gdy konieczne jest wydanie decyzji. Jak wskazuje Kazimierz Bandarzewski, taka interpretacja tego przepisu powoduje utrudniania w pracy zarządu⁴¹, ponieważ starosta może przebywać na dłuższym urlopie chorobowym lub dłuższy brak jego obecności z jakiegokolwiek innej przyczyny powoduje brak możliwości skutecznej pracy zarządu powiatu.

W ustawie o samorządzie powiatowym brakuje regulacji podobnej do tej zawartej w artykule 28f lub 28g ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.)⁴². W gminie w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed końcem kadencji do czasu objęcia obowiązków przez nowego wójta, w przypadku tymczasowego aresztowania lub innych przesłanek określonych w art. 28g ust. 1 u.s.g., który stanowi katalog zamknięty⁴³, obowiązki wójta przejmuje jego zastępca lub pierwszy zastępca. Jarosław Czerw stwierdza, że w takim przypadku zastępca wójta przejmuje wszystkie kompetencje wójta⁴⁴. Należy tutaj także zauważyć za Elżbietą Urą, że zastępca wójta, który wchodzi w jego kompetencje w przypadkach enumeratywnie wymienionych, dysponuje w prawnym sensie wszystkimi jego kompetencjami, niezależnie od posiadanego upoważnienia od wójta⁴⁵. Podobny przepis można przenieść na grunt ustawy o samorządzie powiatowym i przyznać takie uprawnienie wicestarości.

³⁸ M. Bidziński op. cit., s. 138.

³⁹ Wyrok SN z 21 września 1994 r., sygn. akt III ARN 32/94, OSNP 1995, Nr 3, poz. 28.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

⁴¹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 38.

⁴² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

⁴³ Wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 603/19, Lex nr 2722273.

⁴⁴ J. Czerw, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, komentarz do art. 28g.

⁴⁵ E. Ura, *Przemijająca przeszkoda w wykonywaniu zadań i kompetencji przez wójta*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 591.

Wnioski *de lege ferenda* i podsumowanie

Opisane zagadnienia prowadzą do konkluzji, że mimo obligatoryjnego udziału wicestarosty w składzie zarządu powiatu, ustawa nie przewiduje konsekwencji w razie jego odwołania i niepowoływania w jego miejsce innej osoby na to stanowisko. Można zatem przyjąć kilka propozycji rozwiązań ustawowych:

- 1) zmianę treści przepisu art. 27 ust. 1 u.s.p. w taki sposób, że rada powiatu będzie zobowiązana wybrać zarząd powiatu, w którego skład wejdzie starosta i pozostali członkowie zarządu. Tym samym przy takim rozwiązaniu starosta, na podstawie statutu powiatu, będzie miał możliwość samodzielnie wybrać swojego zastępcę (wicestarostę) spośród wszystkich wybranych przez radę powiatu członków zarządu;
- 2) przyznanie wicestarostie jako nazwanemu wprost w ustawie członkowi zarządu powiatu poszczególnych uprawnień. Wicestarosta powinien zostać wyposażony w analogiczne uprawnienia jak w przypadku zastępcy wójta w gminie. W razie chwilowej niemożności prowadzenia spraw powiatu przez starostę, wicestarosta powinien być jego „realnym zastępcą”, wyposażonym we wszystkie jego kompetencje. Przyjęcie takiej regulacji ma istotne zalety na tle praktycznym z tego względu, że w razie braku obecności starosty zarząd powiatu nie może prawidłowo funkcjonować;
- 3) zastosowanie sankcji prawnej w razie braku powołania wicestarosty po uprzednim odwołaniu poprzedniego. Ustawa o samorządzie powiatowym na ten moment nie zawiera regulacji w tym zakresie. Brak powołania wicestarosty po uprzednim odwołaniu poprzedniego jest niesankcjonowane. Należy jednak podkreślić, że obecność wicestarosty w zarządzie powiatu w aktualnym stanie prawnym jest obowiązkiem i obowiązkiem starosty pozostaje zaproponowanie nowej osoby na to miejsce⁴⁶. Wprowadzenie takiej regulacji mobilizowałoby starostę oraz radę powiatu do współpracy w celu wypracowania porozumienia w zakresie prawidłowego kształtu zarządu powiatu. W przeciwnym razie przy braku takiego porozumienia sankcją powinno być rozwiązanie rady powiatu albo odwołanie starosty i powołanie zupełnie nowego składu zarządu powiatu.

Proponowane rozwiązania mają na celu uzupełnienie luk zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym. Komentowane przepisy i rozwiązania prawne przyczyniłyby się do głębszej współpracy organów, tj. zarządu i rady powiatu, w celu skutecznego działania na rzecz społeczności lokalnej.

Analiza przepisów z zakresu kształtowania zarządu powiatu budzi wątpliwości co do jego prawidłowego i zgodnego z prawem kształtu. W obliczu nasilających się konfliktów politycznych, które swoim zasięgiem obejmują także jednostki samorządu terytorialnego, słuszne zdaje się doprecyzowanie ustawy o samorządzie powiatowym. Prawidłowo funkcjonujący zarząd daje bowiem gwarancje dla członków społeczności

⁴⁶M. Kotulski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, komentarz do art. 31c.

lokalnej, że wydawane decyzje są zgodne z literą prawa oraz gwarantują jego pewność. Niniejszy artykuł, wraz z postulatami *de lege ferenda*, może zostać sygnałem do zmian struktury samorządu terytorialnego na terenie powiatu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bidziński M., *Aparat administracyjny samorządu terytorialnego i jednostki pomocnicze gmin*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Moll T., *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024.
- Ura E., *Przemijająca przeszłość w wykonywaniu zadań i kompetencji przez wójta* [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Ura E., *Wójt, zarząd powiatu i zarząd województwa jako organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – porównanie ich statusu prawnego*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Wierzbica A., *Skład zarządu*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 2, Warszawa 2022.

Akty prawne

- Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).
- Małop. z 2018 r., poz. 6010; zm.: z 2019 r., poz. 1405 i poz. 6134; z 2020 r., poz. 2529; z 2021 r., poz. 129 i poz. 8278; z 2024 r., poz. 841.
- Podk. z 2015 r., poz. 2280; zm.: z 2015 r., poz. 2294; z 2018 r., poz. 4632; z 2019 r., poz. 3605 i poz. 4406.
- Podk. z 2018 r., poz. 4611.
- Podk. z 2019 r., poz. 3051.
- Uchwała nr XIV/100/2024 Zarządu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 11 września 2024 r.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1055).

Załącznik do uchwały nr 13.2025 Zarządu Powiatu Tarnowskiego z dnia 8 stycznia 2025 r.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 603/19, Lex nr 2722273.

Wyrok NSA w Białymstoku z 10 kwietnia 2003 r., sygn. akt SA/Bk 55/03, Lex nr 731445.

Wyrok SN z 21 września 1994 r., sygn. akt III ARN 32/94, OSNP 1995, Nr 3, poz. 28.

Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

Wyrok WSA w Poznaniu z 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Po 261/21, Lex nr 3185825.

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

Country board – position and functions deputy mayor in the district

Summary

The county board is an executive body functioning in the structure of the three-tier division of local government units. It is therefore necessary for this body to operate in accordance with the law and with the correct composition of its members.

The purpose of this article is to present the position and function of the deputy mayor in the district. The first part discusses general issues related to the appointment of the county board and issues related to the removal of the deputy mayor and other members of the board. The next part discusses the position and functions of the deputy mayor as a named member of this board. The article takes into account the organizational charts and statutes of several counties in Poland, in order to show how differently the position of this board member can be shaped. In connection with the possibility of removing the deputy mayor and failing to appoint a new one in his place, an issue arises to be resolved, which is the legality of the operation of the county board without a deputy mayor.

After analyzing the views of the doctrine and the jurisprudence of the courts, several *de lege ferenda* conclusions can be reached on the position and function of the deputy mayor. Among the conclusions are: the removal of the deputy mayor as an obligatory member of the county board, the granting of statutory powers to the deputy mayor in the law, and the introduction of the legal consequences of not appointing a deputy mayor after the dismissal of the previous one.

Keywords: county board, deputy mayor, county board action

DOI: 10.31648/kpp.11244

Renata Kamińska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0006-6980-1318

kaminska.renata@o2.pl

Audyty krajobrazowe – wybrane aspekty prawne i praktyczne

Wstęp

Ochrona krajobrazu stanowi jedno z kluczowych wyzwań współczesnej polityki przestrzennej i środowiskowej. Wraz z postępującą urbanizacją, rozwojem infrastruktury oraz zmianami w sposobie zagospodarowania przestrzeni coraz częściej dochodzi do degradacji krajobrazu, co wpływa nie tylko na estetykę otoczenia, ale także na jakość życia mieszkańców i zachowanie dziedzictwa przyrodniczego oraz kulturowego. W odpowiedzi na te wyzwania do polskiego porządku prawnego wprowadzono instytucję audytu krajobrazowego, stanowiącą narzędzie służące identyfikacji, ocenie i ochronie krajobrazów na obszarze całego kraju.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie regulacji dotyczących audytu krajobrazowego, określenie jego znaczenia w ochronie krajobrazu i systemie planowania przestrzennego oraz wskazanie na trudności związane z jego wdrażaniem. Analiza uwzględni zarówno aspekty prawne, jak i praktyczne funkcjonowania tego narzędzia.

Audyt krajobrazowy

Audyt krajobrazowy to narzędzie polityki przestrzennej skoncentrowane na ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu. Jego celem jest identyfikacja i ocena wszystkich krajobrazów na obszarze kraju, a także dostarczenie kompleksowej wiedzy o walorach krajobrazowych poszczególnych województw. Ustawowa regulacja audytu znajduje się w art. 38a–b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej jako u.p.z.p.). Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa. Opracowuje się go nie rzadziej niż raz na 20 lat. Audyt stanowi akt planowania przestrzennego, przy czym nie jest on aktem prawa miejscowego. W art. 38a ust. 3 u.p.z.p. wskazano na zakres przedmiotowy audytu krajobrazowego – ma on w szczególności określić krajobrazy występujące na obszarze danego województwa oraz lokalizację krajobrazów priorytetowych; wskazać na lokalizację i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. Powinien także zawierać identyfikację zagrożeń dla krajobrazów priorytetowych oraz dla wartości krajobrazu na obszarach prawnie chronionych, wymienionych w parkach kulturowych, parkach narodowych, rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu oraz dla obiektów z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO i obszarów z Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB). Powyższe ma stanowić punkt wyjścia dla sporządzenia rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazu w zakresie wskazanych obszarów i obiektów, w tym również uwzględniać rekomendacje ustanowienia parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych celem ochrony właściwości krajobrazu przed zidentyfikowanymi zagrożeniami. Audyt winien także wskazać lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych. Wspomniane rekomendacje i wnioski nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., określonymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² (dalej jako u.o.p.) lub ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³. Ponadto ustawodawca przewidział możliwość wskazywania w audycie krajobrazowym parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, w których nastąpił znaczący spadek wartości krajobrazu, celem pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony. Szczegółowy zakres i sposób sporządzania audytu krajobrazowego uregulowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁴. Nieco ponad trzy lata później zostało przyjęte rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁵.

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 537).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2308).

Ustawa krajobrazowa a Europejska konwencja krajobrazowa

Instytucję audytu krajobrazowego wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁶, powszechnie znaną pod nazwą ustawa krajobrazowa, która weszła w życie w 2015 r. Ustawą tą zmieniono szereg obowiązujących aktów prawnych, w których znajdowały się regulacje dotyczące poszczególnych elementów systemów ochrony środowiska, przyrody, zabytków i przestrzennego ładu. Do 2015 r. w polskim systemie prawnym brakowało spójnej, kompleksowej regulacji poświęconej ochronie krajobrazu. Istniały narzędzia, które odnosiły się do poszczególnych aspektów kształtowania i ochrony krajobrazu, jednakże były one rozproszone w licznych aktach prawnych, a ponadto w przeważającej mierze ich głównym celem była ochrona innych wartości, zwłaszcza przyrody czy dziedzictwa kulturowego. Ochrona krajobrazu była właściwie jedynie pośrednim skutkiem ich stosowania, a nie samodzielnym, jasno określonym celem polityki przestrzennej. Brakowało zintegrowanego mechanizmu, który pozwalałby na całościowe i perspektywiczne zarządzanie krajobrazem, uwzględniając zarówno jego aspekty estetyczne, ekologiczne, jak i kulturowe. Należy jednak zauważyć, że w piśmiennictwie wskazywano, że choć w istocie nie istnieje jeden instrument pozwalający na to, aby zbiorczo chronić wszystkie wskazane wartości, to polski system prawny jest przepełniony narzędziami ochrony i kształtowania krajobrazu, a w konsekwencji wprowadzanie nowych instytucji prowadzi do powielania poczynionych ustaleń⁷.

W obliczu postępującej urbanizacji, rozwoju przemysłu oraz coraz intensywniejszego zajmowania przestrzeni pod zabudowę krajobraz uległ i nadal ulega znaczącej degradacji. W tym kontekście szczególne znaczenie ma wprowadzenie Europejskiej konwencji krajobrazowej⁸ (dalej jako EKK). Był to pierwszy kompleksowy dokument poświęcony w całości zagadnieniom krajobrazu i jego ochrony. Sygnatariusze EKK zobowiązali się do podjęcia działań na rzecz uznania krajobrazu za jeden z kluczowych elementów polityki planowania przestrzennego oraz do wdrożenia środków, które miałyby zapewnić jego skuteczną ochronę i racjonalne kształtowanie. Państwa miały swobodę w wyborze sposobu realizacji tych zobowiązań, dostosowując je do krajowych porządków prawnych.

Zgodnie z art. 3 EKK cele konwencji to promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu. art. 4 EKPP stanowi, że „każda ze stron wdroży niniejszą konwencję, a zwłaszcza jej artykuły 5 i 6, według jej własnego podziału władzy, zgodnie z jej zasadami konstytucyjnymi i organizacją administracyjną oraz poszanowaniem zasady subsydiarności, przy uwzględnieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Bez uszczerbku dla postanowień niniejszej konwencji, każda ze Stron zharmonizuje

⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774).

⁷ A. Wieczorek, *Audyt krajobrazowy – czy jest potrzebny?*, „Mazowsze – Studia Regionalne” 2022, nr 42, s. 90.

⁸ Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98).

wdrażanie niniejszej konwencji z jej polityką własną”. Wspomniane art. 5 i 6 określają kolejno środki ogólne i środki specjalne, jakie podjąć mają państwa-sygnatariusze w celu realizacji postanowień. W ramach środków ogólnych wskazano, że należy podjąć działania na rzecz uznania w aktach prawnych krajobrazu za istotny element otoczenia ludzi oraz podstawę ich tożsamości, wdrażania polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu, udziału społeczeństwa, w tym organów władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu, zintegrowania działań na rzecz krajobrazu z planowaniem regionalnym i lokalnym oraz z polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą. Z kolei w ramach środków szczególnych wskazano m.in. na zidentyfikowanie i ocenę krajobrazów występujących na całym terytorium kraju, podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie roli krajobrazu oraz ustanowienie instrumentów mających na celu ochronę i planowanie krajobrazu.

Ustawa krajobrazowa miała stanowić wdrożenie środków ogólnych i szczególnych do polskiego systemu, jednak już na etapie projektowania regulacji ustawodawca sygnalizował, że nie stanowi ona pełnej realizacji postanowień zawartych w EKK. Celem ustawodawcy była bowiem nie tyle gruntowna zmiana systemu ochrony krajobrazu, ile implementacja EKK przy jednoczesnym zminimalizowaniu ingerencji legislacyjnej. Wdrożono zatem dodatkowe narzędzia, takie jak audyt krajobrazowy czy tzw. uchwały krajobrazowe. Istotnym elementem wprowadzonych zmian było wskazanie definicji legalnych krajobrazu i krajobrazu priorytetowego. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym krajobraz zdefiniowano jako „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.). Ta definicja nawiązuje do sposobu rozumienia pojęcia krajobrazu w EKK, gdzie zdefiniowano go jako „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Analiza obu definicji prowadzi do wniosków, że krajobrazem jest przestrzeń, a więc „określony obszar postrzegany całościowo, wraz ze znajdującymi się w nim obiektami”, która jest postrzegana przez ludzi, co akcentuje antropocentryczny charakter ochrony krajobrazu, na którą składa się szereg elementów lub wytworów zarówno o naturalnym, jak i antropogenicznym pochodzeniu⁹. „Krajobraz priorytetowy” to szczególny typ krajobrazu, definiowany jako „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania” (art. 2 pkt 16f u.p.z.p.). W definicje krajobrazu priorytetowego wpisywać się będą także obszary objęte już ochroną prawną, tj. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz parki kulturowe¹⁰.

⁹ K. Szlachetko, K. Olzacki, [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 2.

¹⁰ J. Kamiński, *Audyt krajobrazowy a uchwała reklamowa*, [w:] M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszevska (red.), *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, Warszawa 2025, s. 52.

Prace nad audytami krajobrazowymi

Wejście w życie ustawy krajobrazowej miało skutkować podjęciem szeregu działań na rzecz ochrony krajobrazu, a jednym z nich było uchwalenie audytów krajobrazowych w poszczególnych województwach w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 13). Tymczasem obecnie przyjęto jedynie cztery audyty krajobrazowe, kolejno w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i lubuskim. W pozostałych województwach projekty audytów krajobrazowych zostały przyjęte przez zarządy województw i obecnie albo znajdują się na etapie opiniowania i konsultacji społecznych, albo na etapie rozpatrywania zgłoszonych uwag i wnoszenia projektów pod obrady sejmików województw. Oznacza to, że pierwotnie zakładana trzyletnia procedura została wydłużona aż do lat 10, co po części wynika z faktu, że dopiero w 2019 r. wprowadzono przepisy wykonawcze, określające szczegółowo przebieg procedury sporządzania audytów krajobrazowych, które to następnie częściowo zmieniono w 2022 r. Niemniej jednak głównymi przyczynami ogólnego opóźnienia w uchwalaniu audytów krajobrazowych są stopień skomplikowania i złożoność opracowanej metodyki oraz nakład czasu i pracy konieczny do pozyskania i przeanalizowania danych wymaganych do opracowania projektu audytu.

Audyt krajobrazowy to narzędzie, które wcześniej nie funkcjonowało w polskim porządku prawnym. Jego wprowadzenie wymagało zatem opracowania odpowiedniej metodyki, pozwalającej na skuteczne wdrożenie tego mechanizmu i realizację celów, jakie przed nim postawiono. Podstawowym założeniem audytów krajobrazowych jest identyfikacja i ochrona najcenniejszych walorów krajobrazowych na obszarze całej Polski. Kluczowe było to, aby przyjęta metodyka była praktyczna i możliwa do zastosowania w różnych uwarunkowaniach przestrzennych, uwzględniając odmienną specyfikę krajobrazową poszczególnych województw. Analiza przepisów ustawowych i rozporządzeń regulujących tę instytucję, a także przebiegu prac nad audytami w poszczególnych województwach, wskazuje na to, że wiele decyzji prawodawcy jest nieadekwatnych do założonych celów. Wprowadzone regulacje nie zawsze odpowiadają rzeczywistym potrzebom województw i w pewnych aspektach nie zapewniają odpowiednich narzędzi do skutecznej realizacji zadania. W praktyce oznacza to, że choć sama idea audytów krajobrazowych ma służyć lepszej ochronie krajobrazu z uwzględnieniem jego społecznego odbioru, to ich wdrożenie pozwoliło na jedynie częściowe spełnienie pierwotnie przyjmowanych założeń.

Ujęta w rozporządzeniu metodyka przeprowadzenia audytu krajobrazowego jest bardzo szczegółowa i skomplikowana, a przy tym próbuje wprowadzać pewien uniwersalizm, aby korzystanie z niej było możliwe mimo odmiennych uwarunkowań poszczególnych regionów. Zastosowanie owej metodyki jest bardzo czasochłonne, a analiza jej założeń prowadzi do wątpliwości odnośnie do tego, w jakim stopniu wyniki audytu krajobrazowego odzwierciedlają społeczne przekonania na temat wartości krajobrazów i potrzeby ich ochrony. Jako dokument o charakterze analitycznym audyt krajobrazowy

musi opierać się na pewnych obiektywnych wskaźnikach. Metodologiczna poprawność oddala jednak jego wyniki od spontanicznej i intuicyjnej percepcji społecznej. Ujawnia się to już na pierwszym etapie przeprowadzania procedury, tj. na etapie podziału województwa na mezoregiony, a następnie wydzielone w ich ramach mikroregiony fizyczno-geograficzne. Taki podział nie uwzględnia sposobu zagospodarowania terenu, choć to on w dużej mierze determinuje, jak dany krajobraz postrzegany jest przez człowieka.

Rozporządzenie, ze względu na swój ogólny charakter, wymaga użycia w nim zwrotów niedookreślonych, co zakłada przy tym istnienie pewnego modelu ich właściwego rozumienia. Choć takie podejście ma na celu ułatwienie procesu sporządzania audytu i umożliwienie zastosowania metodyki do różnych uwarunkowań krajobrazowych, ostatecznie prowadzi do dodatkowych trudności, gdyż zapisy rozporządzenia wymagają dość precyzyjnego przyporządkowywania konkretnych stanów faktycznych do używanych pojęć, co w wielu przypadkach może okazać się problematyczne, a nawet niemożliwe. Jest to szczególnie widoczne w zakresie przypisywania krajobrazów do typów i podtypów, gdyż konkretny krajobraz może wykazywać cechy odpowiadające jednocześnie kilku podtypom.

Zważywszy na szczególny charakter krajobrazów priorytetowych, należy zwrócić uwagę na pewne wątpliwe rozwiązania przyjęte w zakresie ich wyznaczania. Zgodnie z rozporządzeniem krajobraz może zostać wskazany jako krajobraz priorytetowy, jeżeli jest szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, a także spełnia co najmniej jedno z kryteriów: unikatowości występowania, reprezentatywności, dotychczasowej ochrony prawnej, ważności krajobrazu. Aby uznać, że dane kryterium zostało spełnione, muszą zaistnieć pewne sztywno określone warunki. Zmiana rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych nieco uelastyczyła postanowienia w tym zakresie, przede wszystkim wprowadzając możliwość uznania krajobrazu za priorytetowy na podstawie kryterium ważności, jeżeli ważność ta wynika z dodatkowych analiz, w szczególności z analiz cech analitycznych niewymienionych w rozporządzeniu, jeżeli te cechy są istotne dla charakterystyki krajobrazów, lub z zastosowania do analiz zestawu cech, które są adekwatne do danego podtypu krajobrazu, w tym typu rzeźby, przy czym liczba krajobrazów priorytetowych wskazanych w oparciu o tę przesłankę nie może być większa niż 10% wszystkich krajobrazów w województwie.

Niemniej jednak nadal trudno uznać, że takie podejście pozwala na odzwierciedlenie społecznych przekonań co do wartości krajobrazu, gdyż nadmiernie koncentruje się na czynnikach, które często jedynie pozornie świadczą o ważności danego krajobrazu dla społeczeństwa. Przykładem takiej sytuacji będzie uznanie krajobrazu za priorytetowy z uwagi na występowanie w obrębie krajobrazu ochrony prawnej w postaci pomnika historii, podczas gdy obszar ten utracił w społecznym odbiorze symboliczny wymiar i nie wykazuje innych cech świadczących o jego priorytetowości. Warto także rozważyć, czy dla bardziej efektywnej realizacji założeń polityki krajobrazowej nie byłoby zasadne objęcie statusem krajobrazów priorytetowych również krajobrazów zdegradowanych.

Dla krajobrazów priorytetowych formułowane są rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania oraz ochrony krajobrazów, a także wskazywane są lokalne formy architektoniczne zabudowy. Oznacza to, że w odniesieniu do tych obszarów opracowywane są konkretne wytyczne mające na celu zachowanie ich wartości krajobrazowych. Jednak zważywszy na zapisy EKK, a w szczególności jej postanowienia dotyczące środków specjalnych, które strony zobowiązały się podjąć, nieuzasadnione wydaje się ograniczanie wniosków i rekomendacji wyłącznie do krajobrazów priorytetowych. EKK podkreśla potrzebę kompleksowego podejścia do ochrony krajobrazów, niezależnie od ich rangi, co oznacza, że na uwagę prawodawcy w tym zakresie zasługują również obszary nieobjęte statusem priorytetowym. Warto przy tym zauważyć, że krajobrazy priorytetowe stanowią jedynie niewielki procent powierzchni kraju. W konsekwencji większa jej część nie zostanie objęta wnioskami i rekomendacjami. Może to prowadzić do sytuacji, w której krajobrazy te będą stopniowo traciły swoje walory estetyczne, kulturowe czy przyrodnicze. Z tego względu zasadne wydaje się rozszerzenie obowiązku formułowania wniosków i rekomendacji także na obszary krajobrazów niezaliczanych do priorytetowych, tym bardziej że EKK akcentuje konieczność postrzegania krajobrazu jako pewnej całości¹¹. Takie podejście pozwoliłoby na skuteczniejsze wdrażanie jej postanowień, a tym samym przyczyniłoby się do kompleksowej ochrony i świadomego kształtowania krajobrazów na terenie całego kraju.

Znaczenie krajobrazów priorytetowych oraz wniosków i rekomendacji

Jak wcześniej wspomniano, audyt krajobrazowy jest aktem planowania przestrzennego, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Aby ustalić, jakie jest jego znaczenie w systemie planowania przestrzennego, należy zwrócić uwagę na to, w jaki sposób powiązany jest z innymi narzędziami prawnymi.

Wskazywanie krajobrazów priorytetowych ma szczególnie istotne znaczenie w zakresie korzystania z instrumentów wskazanych w ustawie o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 7 u.o.p. plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera określenie granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego. Zgodnie zaś z art. 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p. na obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wyznacza – w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego – strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania

¹¹ A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 35.

walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie. Szczególnie w tym drugim przypadku dostrzegane jest istotne znaczenie granic krajobrazów priorytetowych, bowiem ustalenia w tym zakresie otwierają drogę do ustanowienia na tym obszarze m.in. zakazu lokalizowania nowych obiektów budowlanych.

Wydaje się, że obok zbyt skomplikowanej metodyki sporządzania audytów największe kontrowersje wokół tego zagadnienia wywołuje problem praktycznej doniosłości wniosków i rekomendacji w audytach krajobrazowych. W art. 20 ust. 1 pkt 6 u.o.p. wskazano, że plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego musi uwzględniać wyniki audytu krajobrazowego. Zauważalny jest tu brak precyzyjnego określenia, co prawodawca rozumie jako „wynik audytu”. Ograniczając jednak zagadnienie jedynie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy podkreślić trzy kluczowe relacje między audytem krajobrazowym a innymi instrumentami planowania. Po pierwsze, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Z uwagi na to, że oba te akty są sporządzane i uchwalane przez te same organy, występuje tu zjawisko tzw. samozwiązania się sejmiku i zarządu województwa ustaleniami audytu krajobrazowego¹². Po drugie, ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe, a po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego należy wystąpić o uzgodnienie projektu planu ogólnego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Po trzecie, w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym, a nadto, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje się o uzgodnienie projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.

Wskazane obowiązki w zakresie uwzględniania rekomendacji i wniosków audytu w aktach planistycznych gminy mają na celu zapewnienie efektywności ochrony krajobrazu, jednak w istotny sposób ingerują w samodzielność gmin w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Choć jest to uzasadnione ponadlokalnym charakterem krajobrazów, to budzi pewne istotne zastrzeżenia. Nietrafionym rozwiązaniem przyjętym przez prawodawcę było użycie słów „wnioski” oraz „rekomendacje”. Oba te słowa mają dość miękkie znaczenie, którym bliżej znaczeniowo do „wskazówek” czy „wytycznych”, nie do „nakazów” i „zakazów”¹³. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie dla sfery uzgodnień projektów planu ogólnego i planu miejscowego w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Z uwagi na użycie

¹² K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, vol. 8, nr 1, s. 104, DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.1.8.9.

¹³ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan Przegląd Naukowy” 2016, vol. 6, nr 2, s. 44.

w ustawie słów „rekomendacje” i „wnioski”, zdaje się, że bardziej zasadnym byłoby wdrożenie do wskazanych procedur etapu opiniowania zamiast etapu uzgadniania. Konieczność dokonania uzgodnień między gminami a zarządami województw wskazuje na to, że w rzeczywistości nie mamy do czynienia z „rekomendacjami”, a z pewnymi konkretnymi obowiązkami, które gminy powinny zrealizować na etapie projektowania planu ogólnego czy planu miejscowego, aby móc uzyskać aprobatę na szczepku wojewódzkim. Przyjęcie odmiennego stanowiska być może bardziej odpowiadałoby literalnemu znaczeniu zwrotów, którymi posługuje się prawodawca, jednak tym samym godziłoby w istotę ochrony krajobrazów priorytetowych. Uwzględniając to, że audyty krajobrazowe będą miały istotny wpływ na samodzielność gmin w planowaniu przestrzennym, należało wyposażać gminy w odpowiednie narzędzia umożliwiające im aktywne uczestnictwo w procedurze sporządzania i uchwalania audytu.

Ustawodawca podjął w tym zakresie pewne próby, jednak nie można uznać tych zabiegów za adekwatne lub wystarczające. Zgodnie z art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.z.p. zarząd województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa zasięga opinii o projekcie od rad gmin położonych na terenie województwa, z zastrzeżeniem, że brak zajęcia stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu. Zważywszy na to, że audyty krajobrazowe to co najmniej kilkusetstronicowe dokumenty, niemożliwe jest w tak zakreślonym terminie rzetelne zapoznanie się z nimi, ich przeanalizowanie, a następnie sformułowanie stosownych uwag. Co więcej, przyznanie tej kompetencji radom gmin prowadzi do następnych prozaicznych trudności organizacyjnych, gdyż wymaga zwołania i przeprowadzenia sesji rady gminy, w ramach której pod obrady zostałoby poddane stanowisko gminy w przedmiocie projektu audytu. Aby zapewnić gminom realną możliwość zajęcia stanowiska, ustawowy termin na zgłoszenie uwag powinien być znacząco wydłużony. Następnie, zgodnie z art. 38b ust. 3, na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa. Rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że jest to forma zażalenia na nieuwzględnienie opinii, jednak ustawa nie precyzuje przy tym, który organ gminy jest właściwy dla jego wniesienia, ani nie wskazuje precyzyjnie terminu dla jego wniesienia, ograniczając się do wskazania, iż powinno to nastąpić przed uchwaleniem audytu. Sejmik województwa ma w takim przypadku w drodze uchwały zadecydować o zasadności żądania gminy, tj. zweryfikować prawidłowość działań zarządu województwa. Oznacza to, że podniesiona przez gminę kwestia zostanie rozstrzygnięta jedynie między organami województwa, bez jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli podejmowanych działań, co w nikłym stopniu zapewnia gminie ochronę prawną, a w pewnych sytuacjach prowadzić może do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony gminy¹⁴.

¹⁴K. Buliński, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 38b.

Cała problematyka stosunku pomiędzy audytem krajobrazowym a aktami planowania przestrzennego gminy powinna zostać dokładniej przeanalizowana przez ustawodawcę, gdyż dotyczy ona szerszego problemu, jakim jest próba odnalezienia złotego środka między skuteczną ochroną krajobrazów a zapewnieniem gminom możliwości rozwoju. Zawarte w audytach krajobrazowych wnioski i rekomendacje o ograniczającym charakterze będą miały bowiem przełożenie na wykorzystywanie potencjału ekonomicznego gmin.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Audyty krajobrazowe, mimo istotnych mankamentów, stanowią przydatne narzędzie i w znacznym stopniu realizują założone cele, wynikające z ratyfikacji postanowień EKK. Ich sporządzanie pozwala na identyfikację krajobrazów, ocenę ich walorów oraz wskazanie zagrożeń dla ich jakości. Przyjęta metodyka, choć obarczona istotnymi wadami, w praktyce jest możliwa do zastosowania, przy czym powinna być skorygowana lub ulepszona poprzez uwzględnienie zastrzeżeń ujawnionych w toku jej stosowania przez poszczególne województwa. Z uwagi na to, że audyty krajobrazowe powinny być sporządzane nie rzadziej niż raz na 20 lat, istnieje możliwość stopniowego ulepszania tego narzędzia. Dla pełnego wykorzystania jego potencjału należy wprowadzić określone zmiany na poziomie ustawowym. Przede wszystkim warto rozważyć, jaki jest pożądany stopień praktycznej doniosłości audytów krajobrazowych i doprecyzować charakter prawny wniosków i rekomendacji zawartych w audytach. W celu zwiększenia zakresu ochrony krajobrazów być może zasadne byłoby objęcie wnioskami i rekomendacjami wszystkich krajobrazów, nie tylko krajobrazów priorytetowych. W odniesieniu do samej procedury sporządzania audytów krajobrazowych należy położyć większy nacisk na wdrożenie metod, które pozwoliłyby na pełniejsze uwzględnienie w nich aspektu społecznego postrzegania krajobrazu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Behnke M., *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan Przegląd Naukowy” 2016, vol. 6, nr 2.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Kamiński J., *Audyty krajobrazowe a uchwała reklamowa*, [w:] M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszeńska (red.), *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, Warszawa 2025.
- Staniewska A., *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*

i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.

Szlachetko J.H. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.

Szlachetko K., *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, vol. 8, nr 1, DOI: 10.7172/2299-5749. IKAR.1.8.9.

Wieczorek A., *Audyty krajobrazowe – czy jest potrzebny?*, „Mazowsze – Studia Regionalne” 2022, nr 42, s. 83-93.

Akty prawne

Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 537).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2308).

Landscape audits – selected legal and practical aspects

Summary

Landscape protection is becoming increasingly important in the spatial planning system. Landscape not only shapes the cultural and natural identity of an area, but also influences the quality of life of residents and the investment attractiveness of a region. To effectively protect this value, a landscape audit was introduced into the national legislation. Its purpose is to identify and assess all landscapes within the country, as well as to provide comprehensive knowledge of the landscape values of individual provinces. The implementation of landscape audits is aimed at meeting the provisions of the European Landscape Convention, the parties to which have pledged to take a series of measures to enhance landscape protection, taking into account its public perception.

The purpose of this article is to analyze the landscape audit both in terms of its legal regulation and the practical aspects of its drafting and application. Also considered is its role in the system of landscape protection and its actual significance and usefulness. An exploration of this issue leads to the conclusion that despite the right idea that lies behind this tool, the current legal regulations contain significant flaws that preclude its full potential from being realized.

Keywords: landscape audit, landscape protection, spatial planning, European Landscape Convention

DOI: 10.31648/kpp.11171

Natalia Kozłowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0009-0021-1178

natalia.kozłowska.5@student.uwm.edu.pl

Proces resocjalizacji nieletnich i młodocianych przestępców a dążenie do zmiany w ich modelu komunikacji

Wstęp

Komunikacja, rozumiana jako porozumiewanie się z drugą osobą¹, a także przekazywanie myśli i wiadomości², jest niezmiernie ważną umiejętnością w życiu codziennym. Umożliwia człowiekowi funkcjonowanie w różnych grupach społecznych. W świecie nie ma jedyne, odpowiednie do każdej sytuacji modelu komunikacji. Są środowiska, które pod tym względem rządzą się swoimi prawami. Nieprawidłowościom w tworzeniu poprawnych stosunków międzyludzkich niewątpliwie sprzyja izolacja penitencjarna. Waldemar Woźniak rozpatruje komunikację w dwóch kategoriach. „Komunikacja społeczna może być rozpatrywana w wielu szczegółowych aspektach, np. w ujęciu psychologicznym, można dokonać analizy następującego zagadnienia – osobowość zaburzona, nieprawidłowa (np. narcystyczna) a komunikacja interpersonalna. Wyróżnić można komunikację niezaburzoną, a więc służącą rozwojowi tak jednostki, jak i całych grup społecznych i społeczeństw. Będąc uczestnikiem życia społecznego, nietrudno jest zwrócić uwagę na takie środowiska, które ze względu na swą specyfikę, mogą sprzyjać kształtowaniu i uruchamianiu się komunikacji zaburzonej, a za takie środowisko uznać należy izolację więzienną, wraz z osobami skazanymi czy również z aresztowanymi”³.

¹ Hasło: *komunikacja*, [w:] M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.

² Hasło: *komunikacja*, [w:] S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2018.

³ W. Woźniak, *Czynniki sprawcze zaburzonej komunikacji wśród więźniów*, „Fides et Ratio” 2019, t. 38, nr 2, s. 395–396.

Z zacytowanego fragmentu wynika, że możemy wyróżnić komunikację zaburzoną oraz niezaburzoną. Autor ten zwraca uwagę, że na nieprawidłowości w porozumiewaniu się wpływa przynależność do określonych grupy społecznych. Na tej podstawie można wnioskować, że trudności komunikacyjne mogą wynikać z powodu dorastania w rodzinie dysfunkcyjnej albo występują np. w wyniku przebywania w środowisku przestępczym. Proces resocjalizacji ma na celu przygotować osadzonego do życia na wolności, w tym także kształcić w zakresie poprawnej komunikacji interpersonalnej. Resocjalizacja zatem to nie tylko pomoc w budowaniu nowych podstaw funkcjonowania poza więzieniem, zakończenie działań związanych z przestępczością, lecz także ukazanie poprawnego modelu komunikacji i współdziałania w społeczeństwie.

Człowiek nie rodzi się z wiedzą na temat tego, jak powinno się przekazywać, odbierać i właściwie interpretować informacje, które kierują do niego inni ludzie. Jest to umiejętność nabyta, która na przestrzeni rozwoju jednostki może ulegać zmianie. Prezentowany artykuł ma na celu ukazanie rangi komunikacji w kształtowaniu osobowości młodego człowieka, zarysowanie sposobu porozumiewania się osadzonych oraz przeanalizowanie wpływu resocjalizacji na możliwe zmiany w komunikacji młodocianych przestępców.

Nieletni i młodociani przestępcy w Polsce

W literaturze prawniczej oraz w systemie resocjalizacji funkcjonują różne terminy odnoszące się do osób niepełnoletnich, które popełniły czyny zabronione. Celem zachowania precyzji warto wyróżnić dwa podstawowe pojęcia: „nieletni” i „młodociany”. Nieletni to osoba, która nie ukończyła 17 roku życia, zgodnie z definicją przyjętą w Kodeksie cywilnym. W kontekście postępowania wobec nieletnich sprawców czynów karalnych – na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich – zwykle chodzi o osoby poniżej 17 roku życia. Z kolei młodociany to pojęcie używane w Kodeksie karnym i odnosi się do sprawcy, który w chwili popełnienia przestępstwa nie ukończył 21 lat, a w chwili orzekania nie przekroczył 24 roku życia⁴. Uwzględnienie obu kategorii w niniejszym opracowaniu pozwala objąć analizą różne grupy wiekowe młodych sprawców przestępstw oraz zróżnicowane podejścia do ich resocjalizacji i modelu komunikacji.

Przestępczość zawsze stanowi poważny problem dla społeczeństwa. Niestety, badania wskazują, że w Polsce coraz więcej osób dopuszcza się czynów zabronionych, o czym można przeczytać pracy Kingi Kędziołki *Determinanty przestępczości w Polsce. Analiza zależności z wykorzystaniem drzew regresyjnych*⁵, a tendencję rosnącą zauważono wśród nastolatków. Jeśli oskarżony jest niepełnoletni, ale ukończył 17 lat, jest sądzony za swoje przewinienia jak dorosły i odpowiada za to przed sądem. W świetle prawa jest młodocianym przestępcą, popełniającym czyny zabronione. Młodocianym przestępcą

⁴ Art. 115 § 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

⁵ K. Kędziołka, *Determinanty przestępczości w Polsce. Analiza zależności z wykorzystaniem drzew regresyjnych*, „Ekonomia. Rynek – Gospodarka – Społeczeństwo” 2016, nr 45, s. 53–81.

określa się osobę, która w chwili popełnienia czynu zabronionego nie ukończyła 21 lat oraz w czasie orzekania w pierwszej instancji nie przekroczyła 24 lat⁶.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich przedstawia odpowiedni sposób postępowania oraz organizacje, które odgrywają kluczową rolę w procesie resocjalizacji. Ten dokument stanowi podstawę klasyfikacji czynów nieletnich, ale także środków, które należy podjąć w przypadku nieletniego, który dopuszcza się łamania prawa. Wszystkie działania podejmowane wobec takiej osoby mają służyć umożliwieniu jej poprawnego funkcjonowania w społeczeństwie⁷.

Na wzrost agresji i przemocy wśród młodych ludzi składa się wiele przyczyn. Młodzież wchodzi w konflikt z prawem najczęściej z powodu społecznego nieprzystosowania, wywołanego nieprawidłowym procesem socjalizacji, patologicznymi zmianami psychofizycznymi czy antagonistyczno-destrukcyjną socjalizacją⁸. Dziecko przebywające w środowisku przestępczym, zmarginalizowanym, patologicznym będzie bardziej podatne na negatywny wpływ otoczenia niż dzieci, u których proces socjalizacji przebiega w prawidłowo ukształtowanym środowisku.

Z powodu wymienionych trudności młodych ludzi, związanych z funkcjonowaniem w społeczeństwie, mogą wynikać nieprawidłowości w komunikacji z innymi ludźmi. Człowiek wychowywany w patologicznym środowisku nie ma odpowiednich wzorców komunikacyjnych. Jego słownictwo jest ubogie, w konsekwencji czego trudno mu komunikować się nie tylko z ludźmi dorosłymi, ale także swoimi rówieśnikami. Widoczne są pewne bariery w komunikacji interpersonalnej. Bardzo często z powodu warunków, w jakich dorastają młodociani przestępcy, mogą wynikać także problemy z ich poczuciem własnej wartości.

Thomas Gordon wyodrębnia 12 kategorii barier komunikacyjnych. Zachowania, które kwalifikuje do nich, nazywa barykadami. Blokują one dalsze próby dziecka, które stara się podtrzymać komunikację. Wywierają one negatywny wpływ na młodego człowieka, ponieważ pozbawiają go poczucia własnej wartości, oddziałując na jego stosunki z innymi ludźmi⁹. Wyróżnione przez Gordona bariery komunikacyjne to:

- 1) rozkazy, nakazy, polecenia;
- 2) ostrzeżenia, upomnienia, groźby;
- 3) moralizowanie, wygłaszanie kazań, przekonywanie;
- 4) dawanie rad, dyktowanie rozwiązań, udzielanie propozycji;
- 5) robienie wyrzutów, pouczanie, logiczna argumentacja;
- 6) ocena, krytyka, oskarżenia;
- 7) chwalenie, aprobowanie;

⁶E.M. Guzik-Makaruk, E. Wojewoda, *Dziecko, nieletni, małoletni, młodociany, pełnoletni – podstawowe zagadnienia terminologiczne na tle systemu prawa*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13638/1/E_M_Guzik_Makaruk_E_Wojewoda_Dziecko_nieletni_maloletni.pdf (data dostępu: 25.03.2024).

⁷Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2024 r., poz. 978).

⁸A. Makowski, *Niedostosowanie społeczne młodzieży i jej resocjalizacja*, Warszawa 1994, s. 153.

⁹B. Kosek-Nita, D. Raś (red.), *Kontakty z ludźmi „Innymi” jako problem wychowania, opieki i resocjalizacji*, Katowice 2000, s. 32.

- 8) obrażanie, ośmieszanie, zawstydzenie;
- 9) interpretowanie, analizowanie, diagnozowanie;
- 10) badanie, przesłuchiwanie, wypytywanie;
- 11) uspokajanie, pocieszanie, współczucie;
- 12) odwracanie uwagi, kpina, wycofywanie się, bagatelizowanie problemu dziecka¹⁰.

Wymienione bariery mogą występować w komunikacji stosowanej w rodzinach prawidłowo funkcjonujących, zaś w rodzinach, które są dysfunkcyjne, mogą one dodatkowo prowadzić do problemu przestępczości u nieletnich. Nasuwa się także wniosek, że trudności w komunikacji mogą powodować nie tylko kłopoty w utrzymywaniu pozytywnych relacji z innymi ludźmi, ale powodują także zmiany w osobowości młodego człowieka. Wspomniane bariery komunikacyjne przyczyniają się do tego, że nastolatki mają poczucie wykluczenia, ponieważ trudno im nawiązywać kontakty nawet w rodzinie, a w dążeniu do uzyskania akceptacji w grupie koleżeńskej wybierają drogę przestępczą.

Przynależność do podkultur więziennych, ich sposób komunikacji czy hierarchia mogą wydawać się tajemnicze i intrygujące dla młodego człowieka. Może mu się wydawać, że przez swoją działalność uzyska uznanie wśród kryminalistów i innych przedstawicieli marginesu społecznego. Należy pamiętać, że człowiek w wieku nastoletnim wciąż jest w trakcie poszukiwania swojego prawdziwego „ja”. Nie wie jeszcze, co chciałby robić w życiu i jakie cele sobie postawić. Bardzo często kieruje się impulsem, a jego decyzje bywają nieprzemyślane.

Model komunikacji młodocianych przestępców w trakcie odbywania kary

Formalna organizacja więźniów opiera się na wyroku sądu, który, wymierzając karę, decyduje o dalszym losie człowieka i jego ewentualnej późniejszej identyfikacji. Oprócz tego istnieje nurt nieformalny, podziemny, w którym podział na konkretne podgrupy dokonuje się między skazanymi. Wymienia się klasyfikację więźniów na grupy wyróżniane między innymi na podstawie przyjętego przez ich członków sposobów komunikacji¹¹. Sławomir Przybyliński uważa, że podkultura więzienna jest systemem, na który składają się konkretne elementy: specyficzna hierarchia wartości i związany z nią system norm postępowania; swoisty styl bycia i zwyczaje; hierarchia społeczna; osobliwe wytwory podkulturowe (m.in. gwara, tatuaże, poezja, piosenki)¹².

Na podstawie powyższego wyliczenia można wnioskować, że sposób komunikacji oraz posługiwanie się językiem wśród więźniów jest bardzo rozbudowany. Większość z nich charakteryzuje nie tylko porozumiewanie się specyficznym słownictwem, ale także symboliczne tatuaże czy poezja. Na tej podstawie można wyróżnić elementy

¹⁰T. Gordon, *Wychowanie bez porażek w szkole*, tłum. D. Szafrńska-Poniewierska, Warszawa 1998, s. 93–101.

¹¹C. Matusewicz, *Psychologia*, Warszawa 1975, s. 149.

¹²S. Przybyliński, *Podkultura więzienna – wielowymiarowość rzeczywistości penitencjarnej*, Kraków 2006, s. 20.

komunikacji werbalnej i niewerbalnej (tatuaż może być znakiem, który przekazuje pewną informację). W podstawowym zakresie grypsera opiera się na ogólnonarodowym języku potocznym. W związku z tym w jej obrębie znajduje się leksyka potoczna, którą gramatyka opisuje jako części mowy: przysłówki, spójniki, partykuły, przymyki, a także podstawowe dla konstruowania informacji rzeczowniki, przymiotniki i czasowniki. Gwara posiada jednak wiele swoistych leksemów, zrozumiałych tylko dla jej użytkowników, co powoduje, że stanowi odrębną odmianę języka¹³. Maciej Szaszkiewicz wymienia trzy określone funkcje grypsery:

- funkcja szkoleniowa – oznacza, że osadzeni, spędzając ze sobą czas w więzieniu, wymieniają się doświadczeniami, nabierając w konsekwencji nowych umiejętności przestępczych. Słuchanie opowieści starszych więźniów (często mocno koloryzowanych) sprawia, że młodzi więźniowie również chcą prowadzić życie pełne przygód. Gwara więzienna ma więc znaczenie transmisyjne, tzn. staje się nośnikiem norm, wartości, celów i zasad funkcjonowania podkultury więziennej;
- funkcja różnicująco-integrującą – posługiwanie się językiem, który jest trudno zrozumiały dla osób postronnych, z jednej strony integruje członków grupy między sobą, z drugiej zaś czyni grupę odrębną od pozostałych osób, które nie używają grypsery. Stąd wynika silna potrzeba stosowania metod rozróżniania, kto jest kim w sensie przynależności grupowej, a także w sensie zajmowanej pozycji w hierarchii osób osadzonych;
- funkcja konspiracyjna – grypsera uważana jest za język tajny. Powstała po to, aby posługujący się nią reprezentanci podkultury więziennej mogli porozumiewać się między sobą i jednocześnie nie byli rozumiani przez osoby postronne¹⁴.

Znajomość gwary więziennej, a także rozmowy z doświadczonymi więźniami są cenne dla młodocianych przestępców. Dzięki odpowiedniemu dopasowaniu się do stylu komunikacji innych osadzonych młodociani przestępcy mogą poszerzyć swoją wiedzę na temat funkcjonowania w tym środowisku. Poznanie tajników grypsery pomaga im także w awansie w hierarchii więźniów i poprawia ich sytuację.

Gwara więzienna wywodzi się ze środowiska warszawskiego, a jako miejsce jej powstania wskazywany jest już nieistniejący Zakład Karny na Gęsiówce w Warszawie. Dopiero później grypsera rozpowszechniła się na terenie całego kraju, szczególnie w dużych zakładach karnych dla młodocianych¹⁵. Posługiwanie się „tajemniczym szyfrem” cieszy się powodzeniem wśród młodych więźniów, biorący udział także w rozwoju tej komunikacji. Coraz młodszy przestępcy trafiają do zakładów karnych z wolności, co skutkuje przenoszeniem niektórych słów z mowy potocznej do więziennego języka. Zazwyczaj dzieje się także odwrotnie. Słowa, którymi posługują się więźniowie, bardzo często stają się częścią mowy potocznej i bardzo często można usłyszeć je zazwyczaj

¹³R. Rodasik, E. Ćwiertnia, J. Zatkan, *Język podkultury więziennej – gwara, język migowy, tatuaż*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2013, s. 121.

¹⁴M. Szaszkiewicz, *Tajemnice grypserski*, Kraków 1997, s. 19–35.

¹⁵K. Stępnia, *Słownik gwar środowisk dewiacyjnych*, Warszawa 1986, s. 36.

z ust młodych ludzi, którzy nie znają etymologii danego wyrazu. Przykładem tego może być słowo „git”, które dość często jest używane przez młodzież. Użytkownicy języka rzadko zdają sobie sprawę z pochodzenia słów, którymi się posługują.

Kolejnym elementem, który świadczy o niepoprawnym modelu komunikacji wśród młodocianych przestępców, jest tzw. język migowy. Jest on różnie charakteryzowany przez poszczególnych badaczy tego sposobu komunikacji w środowisku przestępczym. Zbigniew Sokalski uważa, że „język migowy stanowi jeden ze sposobów porozumiewania się skazanych, aresztowanych i wychowanków zakładów poprawczych między sobą i między osobami przebywającymi na wolności. Jak dotąd nie został on wystarczająco zbadany naukowo i wymaga studiów nad tą formą kodowania języka przestępców”¹⁶.

W przytoczonym fragmencie sformułowano stwierdzenie, że nieznane są jeszcze komunikaty, które za pomocą gestów są w stanie przekazać sobie więźniowie. Jednak badacz dostrzega taki sposób komunikacji nie tylko wśród skazanych, ale także wśród wychowanków zakładów poprawczych. Dokładniejsze obserwacje opisuje z kolei M. Szaszkiewicz i wskazuje na sposób porozumiewania się za pomocą tzw. miganki. Jest to środek niewerbalnej komunikacji, w którym znaki pokazuje się palcami obu rąk albo tylko jedną ręką lub częścią twarzy. Stosuje się ją w sytuacjach, w których rozmówcy widzą się, ale się nie słyszą lub kiedy nie chcą być słyszani i rozumiani przez osoby postronne. Prezentowanie liter jedną ręką oraz częścią twarzy zachodzi wtedy, gdy jedna ręka nie jest wolna. W takim wypadku policzek może zastąpić kreskę w literze, a nadęty policzek to brzuszek litery lub kółko. Kod ten umożliwia szybkie przekazanie określonego komunikatu¹⁷.

Próbę rozpracowania kodów więźniów w połowie lat 60. podjął Jacek Morawski. Odkrył znaczenie konkretnych gestów oraz mimiki, czyli znaków, których używają przestępcy na wolności. Gesty te najczęściej służą porozumiewaniu się w trakcie popełniania czynu zabronionego, ostrzegania się przed grożącym niebezpieczeństwem. Używanym w takiej sytuacji znakiem rozpoznawczym jest tzw. ślip, czyli lekkie zamknięcie lewego oka oraz spojrzenie prawym na czubek nosa i znak, który polega na zgięciu palca wskazującego u prawej ręki i oparciu go na kciuku¹⁸.

Wśród znaków ostrzegających wymienić należy m.in. wielokrotne powtórzenie lub pokazanie palcem (zwykle kciukiem) na wysokości pasa czy połamanie zapałki w palcach. Kolejnym rodzajem kodów prezentowanych przez autora książki są znaki używane przez więźniów pozbawionych wolności¹⁹. Są to: alfabet na dwie ręce (tzw. łapki); pokazywanie liter palcami w powietrzu; rodzaj porozumiewania polegający na posługiwaniu się kratą w oknie, w którym poszczególne kwadraty to litery; alfabet Morse’a (tak przy pomocy kciuka, jak również poprzez stukanie w ścianę lub kaloryfer); przekazywanie informacji przy wykorzystaniu światła (poprzez odbicie lustrem)²⁰.

¹⁶ Z. Sokalski, *Język migowy środowisk przestępczych*, s. 1–15, <http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=26> (data dostępu: 25.03.2024).

¹⁷ M. Szaszkiewicz, op. cit., s. 45.

¹⁸ J. Morawski, *Gestowe i mimiczne kody przestępców*, „Problemy Kryminalistyki” 1965, nr 58, s. 12.

¹⁹ R. Rodasik, E. Cwiertnia, J. Zatkan, op. cit., s. 128.

²⁰ Ibidem.

Komunikacja młodocianych przestępców po odbyciu kary oraz możliwe zmiany w procesie resocjalizacji

Proces resocjalizacji jest niezmiernie ważny w momencie, gdy osadzony ma znów zacząć życie na wolności. Komunikacja jest jego niezbędnym czynnikiem. Można ją traktować jako kluczowe narzędzie oddziaływania wychowawczego, mogące z jednostki nieprzystosowanej do życia społecznego uczynić samodzielną i uspołecznioną²¹. Jan Kania uważa, że komunikacja powinna odgrywać istotną rolę w procesie edukacji i resocjalizacji. „Dla pedagogiki resocjalizacyjnej, jako dyscypliny teoretycznej i praktycznej zajmującej się wychowaniem osób z zaburzeniami w procesie socjalizacji, komunikacja społeczna jest szczególnie ważna i powinna być traktowana w ujęciu szerokim. Oznacza to, iż jest jednym z kluczowych narzędzi wszystkich zabiegów pedagogicznych o charakterze resocjalizacyjnym, które mają doprowadzić do stanu poprawnego przystosowania społecznego jednostki. W takim podejściu niezbędne jest wprowadzenie do kompetencji personelu resocjalizacyjnego szeroko pojmowanego komunikowania społecznego”²².

Można zatem stwierdzić, że przestępca nieustannie podlega różnym procesom, które mają ułatwić mu funkcjonowanie w grupie środowiskowej. Gdy trafia do zakładu karnego, uczy się na nowo komunikacji charakterystycznej dla miejsca, w którym się znalazł, szuka wspólnego języka z innymi osadzonymi. Uczy się nowych słów, ich znaczeń, ponieważ na wolności ludzie porozumiewają się zdecydowanie innym językiem. Osadzeni przyswajają sobie także zasady funkcjonowania społeczności więziennej. Proces ten nazywany jest prizonizacją²³. Gdy wyrok przestępcy dobiega końca, poddawany jest on kolejnemu procesowi. Właściwie w trakcie odbywania kary powinien być poddawany procesowi resocjalizacji, czyli przystosowaniu go do ponownego życia na wolności, co ma kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o funkcjonowanie więźnia po wyjściu na wolność. Jest to proces bardzo trudny i nie zawsze kończący się powodzeniem. Łatwiej jest ponownie przystosować młodocianego przestępcę, ponieważ nawyki i słownictwo, którego się nauczył podczas odsiadki, mogło jeszcze nie utrwalić się na stałe. Wynika to także z faktu, że reakcje młodych ludzi są bardziej impulsywne i nieprzemyślane, w przeciwieństwie do osób dorosłych. Młodzież jest bardziej naturalna w swoich odruchach. Zmiany w postawach osób dorosłych mogą być niestety pozorne, ponieważ nie wynikają z rzeczywistej chęci poprawy, a z przystosowania się do warunków panujących w więzieniu²⁴.

Proces resocjalizacji trochę inaczej wygląda w ośrodkach wychowawczych niż w więzieniach. Tam zauważono, że swoboda pomaga w szerszym otwieraniu młodzieży ku wolności. Trzeba jednak nieustannie o nią zabiegać i tworzyć system alternatywnych

²¹ M. Kalinowski, *Struktura procesu resocjalizacji*, [w:] B. Urban, J.M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, Warszawa 2008, s. 235.

²² K. Kania, *Komunikacja społeczna w resocjalizacji*, „Edukacja Humanistyczna” 2012, nr 1, s. 35.

²³ S. Małek, *Prizonizacja w grupie mężczyzn odbywających karę pozbawienia wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 64–65, s. 135.

²⁴ M. Ciosek, *Realny i idealny obraz samego siebie funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1993, nr 4–5, s. 162.

propozycji rozwijania ich dobrych stron²⁵. Jednym z filarów tworzenia koncepcji pracy młodzieżowych ośrodków wychowawczych jest określenie modelu absolwenta, określenie cech, które powinien posiadać po opuszczeniu instytucji resocjalizującej. Jako przykład można podać koncepcje pracy Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Kaletach, gdzie określono, że wychowanek:

- dba o wspólne dobro rodziny, społeczności lokalnej i państwa, ma świadomość pełnienia ról społecznych;
- jest odpowiedzialny za siebie i innych;
- jest tolerancyjny w akceptowaniu drugiego człowieka, jego religii, światopoglądu, orientacji politycznej;
- przestrzega powszechnie obowiązujących zasad i norm etycznych;
- jest świadomy i ponosi odpowiedzialność za dokonywane wybory, potrafi samodzielnie radzić sobie w życiu;
- posiada świadomość praw własnych i praw innych;
- cechuje się dbałością o kulturę osobistą;
- podejmuje dalsze kształcenie zgodnie ze swoimi możliwościami i zainteresowaniami;
- dba o kulturę języka ojczystego;
- skutecznie porozumiewa się w różnych sytuacjach życiowych, potrafi panować nad emocjami, konstruktywnie wyrażać złość i gniew;
- umiejętnie i w sposób celowy korzysta z różnych źródeł wiedzy;
- dba o swoje zdrowie psychiczne i rozwój fizyczny, unika szkodliwych nałogów;
- potrafi rozsądnie i konstruktywnie spędzać czas wolny;
- posiada praktyczne umiejętności umożliwiające aktywne współuczestniczenie w życiu społecznym;
- swoją postawą generuje pozytywne zmiany w wizerunku osób niedostosowanych w społeczeństwie, jest odpowiedzialny za kreowanie własnego rozwoju i świadomy wpływu na własne życie²⁶.

Ze wskazanych punktów można odczytać, że jednym z celów resocjalizacji młodzieży w ośrodkach jest zadbanie o ich sposób wypowiedzi i kulturę języka ojczystego. Mimo pewnych braków lub dysfunkcji możliwe jest zachęcenie ich do dokonania zmian w swoim życiu. Należy brać pod uwagę, że skuteczność resocjalizacji i dążenia do poprawy komunikacji w społeczeństwie nie są zależne jedynie od przyjętego systemu, ale także od podopiecznego i jego chęci do zmian i pracy nad sobą.

²⁵M. Dobijański, A. Kamiński, *Niedostosowanie społeczne nieletnich. Profilaktyka i resocjalizacja*, Siedlce 2020, s. 88.

²⁶Ibidem, s. 93–94.

Podsumowanie

Obecnie brakuje informacji i badań na temat zmian w komunikacji młodocianych przestępców podczas pobytu w ośrodkach i po ich opuszczeniu. Najprawdopodobniej wynika to z braku możliwości stworzenia konkretnej klasyfikacji, ponieważ zmiany w dużej mierze zależą od zaangażowania skazanego. Założenia resocjalizacji w więzieniach i w ośrodkach wychowawczych są podobne. Głównym zadaniem jest stworzenie warunków, dzięki którym przestępcy nabiorą nowych sprawności językowych, co pomoże im w funkcjonowaniu na wolności. Należy przyjąć, że język, jakim się ludzie posługują, ma wpływ na proces resocjalizacji i służy niedopuszczeniu do ponownego łamania prawa oraz ogólnej poprawie modelu komunikacji, w jaką wchodzi. Są to bardzo trudne zadania, ponieważ slang daje poczucie przynależności do grupy i pozycjonuje jednostki w społeczności przestępców. Ogólne wiadomo, że bardzo trudno jest zmienić ludzkie przyzwyczajenia, także te językowe. Wiele zależy także od tego, z kim młodociany miał kontakt podczas odsiadki. Bardziej doświadczeni więźniowie oraz nieformalne struktury więzienia z założenia mają znaczny wpływ na zmiany w słownictwie osadzonego. To także utrudnia ponowną adaptację w społeczeństwie, ponieważ nieumiejętne posługiwanie się językiem ogólnym, może zdradzać przeszłość takiej osoby. Warto pamiętać, że kara pozbawienia wolności i przebywanie w izolacji więziennej przez okres dłuższy niż trzy lata powoduje nieodwracalne zmiany w psychice ludzkiej²⁷. Można stwierdzić, że ponowne „wychowywanie” człowieka jest trochę jak tworzenie go od nowa, ponieważ świat nieustannie się zmienia. Rzeczywistość, którą pamięta z czasów, gdy był jeszcze na wolności ulega zmianie, a pobyt w więzieniu zmienia sposób jego myślenia.

Proces resocjalizacji i zmiana komunikacji mogą także być utrudnione przez sposób wychowywania młodzieży. Jeśli człowiek od dzieciństwa miał do czynienia z różnymi sytuacjami patologicznymi i językiem im towarzyszącym, to trudniej będzie mu nauczyć się poprawnego posługiwania się językiem ogólnym, powszechnie zrozumiałym i akceptowanym. Warto także przypomnieć, że wśród przestępców istnieje swoisty system znaków języka migowego. Trudno będzie zatem młodocianemu przestępcy odczytać się niektórych zautomatyzowanych gestów.

Podsumowując, można stwierdzić, że zmiany w modelu komunikacji u młodocianych przestępców są możliwe, ponieważ ze względu na wiek łatwiej zachęcić ich do budowania nowego modelu komunikacji niż osoby dojrzałe, mocno tkwiące w grypserze. Wciąż jednak istnieje niewiele badań w zakresie zmian w słownictwie, którym posługuje się na wolności młodzież z kryminalną przeszłością.

²⁷ M. Ruprecht, *Łaknę jak kania dżdżu kontaktów z normalnymi ludźmi*, [w:] M. Nielączna, J. Klimczak (red.), *Dożywotni więźniowie. Najlepsi z najgorszych i zli stale*, Warszawa 2022, s. 835.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.
- Ciosek M., *Realny i idealny obraz samego siebie funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1993, nr 4–5.
- Dobijański M., Kamiński A., *Niedostosowanie społeczne nieletnich. Profilaktyka i resocjalizacja*, Siedlce 2020.
- Dubisz S. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2018.
- Gordon T., *Wychowanie bez porażek w szkole*, tłum. D. Szafrńska-Poniewierska, Warszawa 1998.
- Kalinowski M., *Struktura procesu resocjalizacji*, [w:] B. Urban, J.M. Stanik (red.), *Resocjalizacja*, Warszawa 2008.
- Kania K., *Komunikacja społeczna w resocjalizacji*, „Edukacja Humanistyczna” 2012, nr 1.
- Kędziołka K., *Determinanty przestępczości w Polsce. Analiza zależności z wykorzystaniem drzew regresyjnych*, „Ekonomia. Rynek – Gospodarka – Społeczeństwo” 2016, nr 45.
- Kosek-Nita B., Raś D. (red.), *Kontakty z ludźmi „Innymi” jako problem wychowania, opieki i resocjalizacji*, Katowice 2000.
- Makowski A., *Niedostosowanie społeczne młodzieży i jej resocjalizacja*, Warszawa 1994.
- Małek S., *Prizonizacja w grupie mężczyzn odbywających karę pozbawienia wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 64–65.
- Matusiewicz C., *Psychologia*, Warszawa 1975.
- Morawski J., *Gestowe i mimiczne kody przestępców*, „Problemy Kryminalistyki” 1965, nr 58.
- Przybyliński S., *Podkultura więzienna – wielowymiarowość rzeczywistości penitencjarnej*, Kraków 2006.
- Rodasik R., Ćwiertnia E., Zatkan J., *Język podkultury więziennej – gwara, język migowy, tatuaż*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2013.
- Ruprecht M., *Łaknę jak kania dżdżu kontaktów z normalnymi ludźmi*, [w:] M. Nielączna, J. Klimczak (red.), *Dożywotni więźniowie. Najlepsi z najgorszych i zli stale*, Warszawa 2022.
- Stępnia K., *Słownik gwar środowisk dewiacyjnych*, Warszawa 1986.
- Szaszkiewicz M., *Tajemnice grypserek*, Kraków 1997.
- Woźniak W., *Czynniki sprawcze zaburzonej komunikacji wśród więźniów*, „Fides et Ratio” 2019, t. 38, nr 2.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2024 r., poz. 978).

Źródła internetowe

- Guzik-Makaruk E.M., Wojewoda E., *Dziecko, nieletni, małoletni, młodociany, pełnoletni – podstawowe zagadnienia terminologiczne na tle systemu prawa*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13638/1/E_M_Guzik_Makaruk_E_Wojewoda_Dziecko_nieletni_maloletni.pdf.
- Sokalski Z., *Język migowy środowisk przestępczych*, <http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=26>.

The process of rehabilitation of juvenile and young offenders and the quest for change in their communication pattern

Summary

Communication is a key element in the functioning of an individual in society and its disruption can lead to social exclusion and the reinforcement of negative behaviour patterns. In the penitentiary environment, juvenile offenders adapt a specific communication model, which is often based on grypsera and other informal forms of communication. In the context of rehabilitation, it is important to understand how these patterns can be modified to facilitate the successful adaptation of inmates to life at liberty. The purpose of this paper is to analyse the impact of rehabilitation on the communication patterns of juvenile offenders and to identify barriers to this process. The importance of communicative competence in the context of social reintegration is discussed and specific features of prison language that may hinder adaptation to life outside the prison walls are presented. The analysis indicates that rehabilitation can be effective in changing the communication pattern of juvenile offenders, but its effectiveness depends on factors such as inmate involvement and the quality of educational programmes. Long-term isolation and membership of prison subcultures are significant obstacles to the reintegration process. The lack of research on the long-term effects of rehabilitation on communication indicates the need for further studies on this issue.

Keywords: juvenile offender, rehabilitation, communication, prison subculture, grypsera

DOI: 10.31648/kpp.11415

Natalia Łebkowska

Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0009-0004-3446-2972

lebkowskan@gmail.com

FGM, obrzezanie oraz przymusowa sterylizacja jako przykłady naruszeń autonomii cielesnej

Wstęp

Naruszenia autonomii cielesnej stanowią jedno z najbardziej niedoszacowanych i wciąż niewystarczająco analizowanych zagrożeń dla praw człowieka we współczesnym świecie. Niniejszy artykuł stanowi próbę całościowego ujęcia problemu – od przedstawienia definicji i danych statystycznych, przez analizę trzech wybranych praktyk (okaleczenia żeńskich narządów płciowych, obrzezanie mężczyzn, przymusowa sterylizacja), aż po analizę instrumentów prawa międzynarodowego i działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe w celu eliminacji tych zjawisk. Wśród metod badawczych zastosowanych w artykule przede wszystkim wyróżnić należy metodę dogmatyczno-prawną, a także metodę analizy przypadków, poprzez podanie konkretnych przykładów naruszeń autonomii cielesnej, ich kontekst społeczny, prawny oraz reakcje poszczególnych państw, społeczeństw i organizacji międzynarodowych. Celem pracy jest ukazanie przytoczonych zjawisk jako poważnych naruszeń praw człowieka, które wymagają zdecydowanej reakcji zarówno na poziomie krajowym, jak i globalnym. Kluczowe staje się wskazanie na znaczenia systemowe rozwiązań, a także rolę edukacji, profilaktyki i podnoszenie świadomości społecznej w skutecznym przeciwdziałaniu praktykom naruszającym prawo jednostki do autonomii cielesnej.

Okaleczanie żeńskich narządów płciowych – ujęcie definicyjne i analiza statystyczna

Pod pojęciem okaleczania żeńskich narządów płciowych (dalej jako FGM – z ang. *female genital mutilation*)¹ należy rozumieć zabieg każdego typu polegający na całkowitym lub częściowym wycięciu żeńskich narządów płciowych z przyczyn niemedycznych². Zgodnie z klasyfikacją stworzoną przez Światową Organizację Zdrowia wyróżnia się cztery podstawowe typy okaleczeń FGM wraz z podtypami³.

Okaleczanie żeńskich narządów płciowych stanowi rażące naruszenie podstawowych praw człowieka, w szczególności praw kobiet, i wiąże się z ryzykiem wystąpienia poważnych powikłań zdrowotnych, zarówno fizycznych, jak i psychicznych⁴. Wśród najczęściej wymienianych skutków FGM wyróżnia się: zakażenie tężcem albo wirusem HIV, choroby układu moczowego, komplikacje w trakcie porodu, śmierć na skutek wykrwawienia, zespół stresu pourazowego, pozbawienie przyjemności z praktyk seksualnych⁵.

W tradycyjnych społecznościach zabieg FGM wykonywany jest w domach przez starsze kobiety, bez znieczulenia i przy użyciu prymitywnych narzędzi oraz prowizorycznych materiałów do zszywania ran⁶.

Praktyka okaleczania żeńskich narządów płciowych jest głęboko zakorzeniona w wielowiekowych przekonaniach dotyczących czystości seksualnej, posłuszeństwa i kontroli⁷. Głównym uzasadnieniem wykonywania zabiegów okaleczania żeńskich narządów płciowych jest chęć kontrolowania seksualności kobiet. FGM ma zapewnić czystość przedmażeńską, a także następnie wierność małżeńską⁸. W państwach, gdzie ten rodzaj zabiegów jest powszechny, kobiety, które nie zostały mu poddane, są postrzegane jako nieczyste, niegodne wyjścia za mąż, co skutkuje wykluczeniem

¹ „W literaturze obcojęzycznej dominuje anglojęzyczny termin FGM (*female genital mutilation* – okaleczenie żeńskich narządów płciowych). Poza nim używa się także anglojęzycznych terminów FGC (*female genital cutting* – dosł. wycinanie żeńskich narządów płciowych), a także *excision* (wycięcie, ekscyzja), *clitoridectomy* (klitoridektomia), *circumcision* (obrzezanie), *female circumcision* (obrzezanie żeńskie)” – zob. D. Drajewicz, *Karalność infibulacji, ekscyzji, klitoridektomii oraz innego trwałego i istotnego okaleczenia żeńskiego narządu płciowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12, s. 44.

² *NIE dla okaleczania narządów płciowych kobiet i dziewcząt*, <https://unicef.pl/co-robimy/aktualnosci/news/nie-dla-okaleczania-narzadow-plciowych-kobiet-i-dziewczat> (data dostępu: 6.04.2025).

³ Typy okaleczenia żeńskich narządów płciowych: klitoridektomia – częściowe lub całkowite usunięcie lechtaczki; ekscyzja – częściowe lub całkowite usunięcie lechtaczki i/lub warg sromowych mniejszych bądź większych; infibulacja – zwężenie otworu pochwy poprzez usunięcie lechtaczki, warg sromowych i zszycie pozostałej skóry sromu, z pozostawieniem małego otworu. Dodatkowo, poza wskazanymi typami, Światowa Organizacja Zdrowia wyróżnia również reinfibulację, czyli ponowne zszycie sromu po wcześniejszej deinfibulacji, najczęściej dokonywane w związku z porodem lub trudnościami fizjologicznymi. Szerzej: D. Drajewicz, op. cit., s. 45–46.

⁴ M. Gruszka, *Ochrona przed okaleczaniem narządów płciowych kobiet (FGM) w prawie uchodźczym – specyfika i główne problemy systemowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2017, nr 15, s. 144.

⁵ *NIE dla okaleczania...*

⁶ I. Jankowska-Prochot, *FGM/C jako przykład przemocy ze względu na płeć i jej pozaprawne zwalczanie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2023, t. XXI, nr 4, s. 164.

⁷ Eadem, *Zwalczanie procederu rytualnego okaleczania damskich narządów płciowych (Female Genital Mutilation) w polskim prawie karnym. Zarys problemu*, „Prawo w Działaniu” 2024, nr 59, s. 168.

⁸ H. Wardere, *Cięcie*, Warszawa, 2017, s. 113.

z rynku matrymonialnego⁹. Taka stygmatyzacja prowadzi do tego, że to często babki oraz matki podtrzymują praktykę FGM¹⁰.

W badaniach przeprowadzonych w 2016 r. Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (ang. United Nations International Children's Emergency Fund – UNICEF) oszacował, że 230 mln kobiet żyjących obecnie głównie w 30 krajach państw Afryki, Azji oraz Bliskiego Wschodu zostało poddane procedurze FGM¹¹. Z danych zgromadzonych przez UNICEF wynika, że wśród kobiet w wieku 0–14 lat najwyższy odsetek FGM odnotowano w Gambii (56%), Mauretanii (54%) i Indonezji (49%), zaś wśród kobiet w wieku 15–49 lat – w Somalii (98%), Gwinei (97%) oraz Dżibuti (93%)¹². Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na nasilającą się emigrację obecnie w państwach całego świata są przeprowadzane nielegalnie zabiegi FGM¹³. Mimo zakazu w UE szacuje się, że FGM dotyczy ok. 600 tys. kobiet mieszkających w Europie, a kolejne 180 tys. dziewcząt pozostaje w grupie ryzyka¹⁴.

Z danych opublikowanych przez UNICEF w 2024 r. wynika, że w niektórych państwach FGM staje się coraz mniej powszechne. W państwach, takich jak Sierra Leone, Etiopia, Kenia, Nigeria, Liberia, Burkina Faso, Irak, Benin i Malediwy, zaobserwowano istotny spadek odsetka tego procederu, który w ciągu ostatnich 30 lat zmniejszył się o co najmniej o połowę i/lub o 30%¹⁵.

Instrumenty przeciwdziałania okaleczaniu żeńskich narządów płciowych

W kwestii okaleczania żeńskich narządów płciowych wiele państw podjęło już konkretne czynności tworząc instrumenty prawne. Na poziomie międzynarodowym walkę z FGM wspierają standardy Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy oraz kluczowe konwencje, takie jak CEDAW czy Konwencja o prawach dziecka, które zawierają wytyczne ochrony ofiar i udzielania im azylu¹⁶. Oprócz działań prawnych, jak wskazuje doświadczenie państw afrykańskich, w których FGM jest zakazane, przede wszystkim kluczowe jest oddziaływanie na świadomość zbiorową. Niezbędnym elementem skutecznego przeciwdziałania są działania edukacyjne i społeczne. Liczne badania wskazują na to, że poziom wykonywania zabiegów okaleczania jest wprost nieproporcjonalny do poziomu wykształcenia lokalnej społeczności¹⁷.

⁹ W. Dirie, C. Miller, *Kwiat pustyni. Z namiotu nomadów do Nowego Jorku*, Warszawa, 2011, s. 27.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ I. Jankowska-Prochot, *Zwalczanie procederu...*, s. 166.

¹² *Female genital mutilation (FGM)*, <https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation/> (data dostępu: 6.04.2025).

¹³ I. Jankowska-Prochot, *Zwalczanie procederu...*, s. 166.

¹⁴ *Okaleczanie żeńskich narządów płciowych: dlaczego się dzieje? Jak z nim walczyć?*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20200206STO72031/okaleczanie-zenskich-narzadow-plciowych-dlaczego-sie-dzieje-jak-z-nim-walczy> (data dostępu: 6.04.2025).

¹⁵ *Female genital mutilation...*

¹⁶ Parlament Europejski, *Zero tolerancji dla okaleczania żeńskich narządów płciowych*, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-548971-female-genital-mutilation-PL.pdf> (data dostępu: 6.04.2025).

¹⁷ I. Jankowska-Prochot, *Zwalczanie procederu...*, s. 168.

Organizacje międzynarodowe przede wszystkim prowadzą projekty przy ścisłej współpracy z władzami państwowymi, lokalnymi rządami, a także regionalnymi organizacjami¹⁸. Jednym z przykładów jest program „Global Programme to Accelerate the Elimination of FGM” tworzony wspólnie przez UNICEF i Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations Population Fund – UNFPA). Działania podejmowane w ramach tego projektu obejmują kampanie medialne, działania lokalne oraz edukację skierowaną do społeczności praktykujących FGM¹⁹.

Państwa przy współpracy z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi tworzą wyspecjalizowane projekty edukacyjne dla kobiet w każdym wieku, gdzie mogą zdobywać wiedzę na temat swojego ciała, zdrowia, ale także swoich praw i możliwości obrony. Ważnym elementem prowadzenia kampanii przeciw FGM jest angażowanie w akcje lokalnych przywódców zarówno religijnych, jak i tradycyjnych, a także autorytetów popularnych w konkretnym środowisku. Ich negatywna opinia przedstawiona publicznie może zmienić społeczne nastawienie do FGM. Przykładem regionalnej organizacji podejmującej takie działania jest Centrum Samopomocy Kobiet z siedzibą w Durame, które dzięki współpracy z lokalnymi liderami i społecznością prowadzi kampanię przeciwko okaleczaniu kobiet, a także przymusowym małżeństwom dzieci²⁰. Ich działania przyczyniają się do wzrostu akceptacji małżeństw dziewcząt niepoddanych okaleczaniu poprzez społeczne uznanie i celebrowanie ich ślubów, co stanowi wyraz sprzeciwu wobec tej praktyki.

Następną z metod podejmowanych przez organizacje pozarządowe jest organizowanie alternatywnych rytuałów przejścia (ang. *Alternative Rites of Passage* – ARP)²¹. Celem ARP jest zachowanie kluczowych aspektów inicjacji przy jednoczesnym wyeliminowaniu FGM²². Jest to praktyka bardzo różnorodna, wypracowana indywidualnie przez każdą społeczność. Przykładową formą jest wysyłanie młodych dziewcząt do wspólnego obozowiska, gdzie pod opieką starszych kobiet uczą się o kobiecości, pięknie i wdzięku²³.

Zjawisko FGM wraz z falą migracyjną dotarło do państw europejskich. W związku z tym państwa te musiały również podjąć konkretne działania zwalczające okaleczanie żeńskich narządów płciowych, polegające zarówno na kampaniach edukacyjnych, jak

¹⁸ *What is the joint programme on the elimination of FGM?*, <https://www.unfpa.org/unfpa-unicef-joint-programme-elimination-female-genital-mutilation> (data dostępu: 7.04.2025).

¹⁹ Przykładem prowadzonych działań są obchodzony 6 lutego Międzynarodowy Dzień Zero Tolerancji dla Okaleczania Żeńskich Narządów Płciowych czy też akcja medialna z hashtagami #Unite2EndFGM i #EndFGM, zachęcająca kobiety do dzielenia się swoimi historiami i sukcesami – zob. na ten temat <https://www.unfpa.org/events/international-day-zero-tolerance-female-genital-mutilation> (data dostępu: 28.04.2025).

²⁰ *Etiopia: młode kobiety orędowniczkami walki z obrzezaniem kobiet (FGM)*, <https://www.amnesty.org.pl/etiopia-młode-kobiety-orędowniczkami-walki-z-obrzezaniem-kobiet-fgm/> (data dostępu: 6.04.2025).

²¹ L. Droy i in., *Alternative rites of passage in FGM/C abandonment campaigns in Africa: a research opportunity*, „University of Leicester Open Journal” 2018, s. 1.

²² *The impact of community led alternative rite of passage on eradication of female genital mutilation/cutting in Kajiado County, Kenya: a quasi-experimental study*, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8081212/> (data dostępu: 7.04.2025).

²³ Ibidem.

i zmianach legislacyjnych. Szacuje się, że do 700 tys. kobiet żyjących w Europie zostało poddanych lub jest zagrożonych FGC²⁴. Wśród państw starego kontynentu prekursorem w kwestii penalizacji obrzezania kobiet była Szwecja, która wprowadziła bezpośredni zakaz w 1982 r., zaś w 1999 r. spenalizowała również przeprowadzanie zabiegu przez swoich obywateli za granicą²⁵. W ślad za Szwecją poszły inne państwa europejskie, które wprowadziły pośredni lub bezpośredni zakaz FGM²⁶. Przykładowo w Wielkiej Brytanii, poza uregulowaniem prawnym, opracowano strategię obejmującą działania edukacyjne wśród społeczności imigranckich, szkolenia dla służb publicznych²⁷. Z kolei we Francji proceder FGM prawnie jest postrzegany jako przemoc wobec dziecka, ścigany również poza granicami kraju, jeśli dotyczy obywateli lub rezydentów Francji²⁸. Wśród działań prewencyjnych powszechne jest badanie lekarskie dzieci w wieku szkolnym, przy jednoczesnym obowiązku zgłoszenia obowiązku zgłoszenia śladów tej praktyki przez pracowników służby zdrowia oraz edukacji²⁹. Ponadto przez rząd francuski przeprowadzane są szkolenia dla personelu medycznego, pracowników socjalnych, nauczycieli oraz służb mundurowych³⁰. Regulacje te są szczególnie istotne, ponieważ wielu cudzoziemców mieszkających w Europie wywozi córki i wnuczki do krajów pochodzenia, gdzie poddaje się je FGM z powodu braku zakazu lub nieskuteczności istniejących przepisów³¹.

Poza spenalizowaniem zabiegu w walce podejmowane są różnego rodzaju kampanie informacyjne prowadzone przez organizacje pozarządowe, m.in. w Niemczech na plakatach z modelką pojawił się prowokacyjny napis „Teraz jeszcze wyciąć jej lechtaczkę i będzie idealna”, zaś w Hiszpanii w sklepach na wkładkach w kostiumach kąpielowych przypinano obrazek przedstawiający zardzewiałe żyłki³². Te kampanie, choć kontrowersyjne, mają na celu wywołanie dyskusji na temat FGM i podkreślenie powagi tego problemu.

Obrzezanie mężczyzn – kontekst religijny i medyczny

Pojęcie „obrzezanie” odnosi się do zabiegu polegającego na całkowitym lub częściowym usunięciu bądź nacięciu napletka w celu trwałego odsłonięcia żołądka prącia³³. Cyrkumcyzja³⁴, w przeciwieństwie do FGM, w określonych przypadkach wykonywana

²⁴ Co to jest FGM?, <https://www.desertflowerfoundation.org/pl/czym-jest-fgm.html> (data dostępu: 11.04.2025).

²⁵ Krwawe rytuały na dziewczęcych krocach, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art14367291-krwawe-rytuały-na-dziewczęcych-krocach> (data dostępu: 11.04.2025).

²⁶ Czym jest FGM, <https://www.desertflowerfoundation.org/pl/czym-jest-fgm.html> (data dostępu: 11.04.2025).

²⁷ Krwawe rytuały...

²⁸ H. Cinelli i in., *Female genital mutilation/cutting in women delivering in France: an observational national study*, „An International Journal of Obstetrics & Gynecology” 2024, vol. 168, nr 2, s. 693–700.

²⁹ Current situation of female genital mutilation in France, https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/current_situation_and_trends_of_female_genital_mutilation_in_france_en.pdf (data dostępu: 28.04.2025).

³⁰ Ibidem.

³¹ I. Jankowska-Prochot, *Zwalczanie procederu...*, s. 182.

³² Ibidem.

³³ W. Surmiak, *Obrzezanie neonatalne u mężczyzn*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2017, t. L, nr 1, s. 144.

³⁴ Cyrkumcyzja – medyczne określenie obrzezania.

jest zarówno ze względów religijnych, jak i medycznych. Najstarsze potwierdzone wzmianki o tej praktyce pochodzą z obszarów starożytnego Egiptu, datowane na okres ponad 5 tys. lat temu³⁵. Z przyczyn religijnych zabieg dokonywany jest na terenach Bliskiego Wschodu, Afryki, Ameryki Południowej, Azji Południowo-Wschodniej oraz Australii i wysp Pacyfiku³⁶. Zaś z powodów pozareligijnych wykonywany jest przede wszystkim w USA, Korei Południowej, a także na Filipinach³⁷.

Obrzezanie mężczyzn stanowi religijny wymóg dla wyznawców judaizmu³⁸. Ósmego dnia po narodzeniu chłopcy są poddawani rytualnemu zabiegowi, co symbolizuje przyjęcie dziecka do żydowskiej wspólnoty, zaś w przypadku choroby Talmud³⁹ zezwala na dokonanie obrzezania do 7 dni od wyzdrowienia⁴⁰. Dla Żydów obrzezanie jest znakiem przymierza z Bogiem, ustanowionym przez Abrahama i kontynuowanym od obrzezania Izaaka ósmego dnia po narodzeniu – zgodnie z Pismem⁴¹.

Wśród wyznawców islamu cyrkumcyzja nie jest nakazem stanowiącym zapis Koranu⁴², lecz praktyką opartą na tradycji proroka Mahometa, w związku z tym jest czynnością zalecaną⁴³. Zabieg dokonywany jest w różnym wieku, najczęściej jednak w 14 roku życia chłopca podczas specjalnej ceremonii⁴⁴. W kulturze islamskiej obrzezanie oznacza wejście dziecka w świat dorosłych, akt oczyszczenia, element podążania za przykładem proroka, a także w niektórych odłamach warunek konieczny⁴⁵.

Wśród niereligijnych motywacji przeprowadzenia cyrkumcyzji szczególnie często wskazywana jest profilaktyka zakażeń wirusem HIV, raka prącia oraz infekcji dróg moczowych⁴⁶. Badania WHO oraz partnerów z Francji, USA i RPA wykazały, że obrzezanie mężczyzn może zmniejszyć wskaźnik zakażeń HIV średnio o 60%⁴⁷.

Ze względu na wysoki poziom profesjonalizacji zabiegów cyrkumcyzji wykonywanych w warunkach medycznych, częstość występowania powikłań jest stosunkowo

³⁵ W. Surmiak, op. cit., s. 144.

³⁶ B.J. Morris i in., *Estimation of country-specific and global prevalence of male circumcision*, „Population Health Metrics” 2016, nr 4, s. 4–5.

³⁷ Ibidem.

³⁸ D. Krankowska i in., *Obrzezanie mężczyzn i kobiet*, „Wybrane Problemy Kliniczne” 2015, t. IX, nr 4, s. 326.

³⁹ „Talmud – zbiór religijnego, doktrynalnego i prawnego, tradycyjnego nauczania judaizmu. Jako dzieło literackie jest zapisem wyjaśnień, komentarzy i dyskusji uczonych żydowskich (rabinów), dostosowujących Prawo pisane (Torę, w szerokim znaczeniu) do aktualnej, konkretnej sytuacji” – hasło: *Talmud*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3985095> (data dostępu: 15.04.2025).

⁴⁰ H. Langkammer, *Słownik biblijny*, Katowice 1990, s. 116.

⁴¹ W. Surmiak, op. cit., s. 148.

⁴² „Koran – święta księga islamu. Koran stanowi podstawę religii muzułmańskiej i zawiera wszystkie najważniejsze zasady doktrynalne islamu” – hasło: *Koran*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Koran/3925676.html> (data dostępu: 15.04.2025).

⁴³ W. Surmiak, op. cit., s. 149.

⁴⁴ D. Krankowska i in., op. cit., s. 327.

⁴⁵ E. Šakūrẓāda, M. Omidšalar, *Circumcision*, <https://referenceworks.brill.com/display/entries/EIRO/COM-7731.xml?Tab-menu=article> (data dostępu: 15.04.2025).

⁴⁶ A. Jaśkowiak, *Obrzezanie mężczyzn – perspektywa medyczna i psychologiczna*, „Psychoseksuologia” 2017, nr 3, s. 52–54. Ponadto wskazaniem jest stulejka, parafimoza, nawracające zapalenie napletka i żołądź oraz wrodzone anomalie anatomiczne – zob. więcej M. Frisch, *Cultural bias in the AAP’s 2012 Technical Report and policy statements on male circumcision*, „Pediatrics” 2013, nr 131, s. 796–800.

⁴⁷ *Obrzezanie mogłoby ocalić miliony osób od śmierci z powodu zakażenia HIV/AIDS*, <https://cordis.europa.eu/article/id/25994-circumcision-could-save-millions-from-hiv-aids-death/pl> (data dostępu: 15.04.2025).

niska⁴⁸. Należy jednak zaznaczyć, że wciąż funkcjonują społeczności, w których obrzezanie przeprowadzane jest przez osoby niewykwalifikowane, z wykorzystaniem nieodpowiedniego sprzętu oraz bez zachowania standardów aseptyki⁴⁹. W takich przypadkach wskaźnik powikłań ulega istotnemu wzrostowi. Do najczęściej obserwowanych komplikacji należą zrośnięcie napletka z żołądździą, stany zapalne oraz zwężenie ujścia cewki moczowej⁵⁰. Znacznie poważniejsze następstwa obejmują zakażenia o charakterze ogólnoustrojowym oraz krwotoki, do których może dojść podczas wykonywania procedury⁵¹.

W kontekście seksualności praktyka obrzezania stanowi przedmiot zróżnicowanych ocen, znajdując zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Orędownicy cyrkumcyzji jako główny argument wskazują na kwestie higieniczne, które mogą przekładać się na zmniejszenie ryzyka infekcji prącia i żołądździ, co pośrednio wpływa na komfort podczas stosunków seksualnych⁵². Istnieją badania, według których obrzezani mężczyźni rzadziej zgłaszają ból podczas stosunku; co więcej, ich partnerki deklarują większą satysfakcję z życia seksualnego z uwagi na zmniejszone ryzyko mikro urazów błony śluzowej pochwy⁵³. Ponadto, jak wcześniej wskazano, obrzezanie zmniejsza ryzyko przenoszenia chorób wenerycznych, co może zwiększać poczucie bezpieczeństwa i satysfakcję seksualną⁵⁴. Krytycy wskazują na ograniczenie wrażliwości żołądździ, co może powodować zmniejszenie intensywności doznań seksualnych⁵⁵. Usunięcie napletka, czyli jednej z najbardziej wrażliwych stref erogennych męskiego ciała, ponad zmniejszoną czułością żołądździ, może skutkować wystąpieniem wtórnego zrogowacenia błony śluzowej, trudnością z osiągnięciem orgazmu, odczuciem niezaspokojenia potrzeb seksualnych czy przedwczesnym wytryskiem⁵⁶.

Procedura medyczna wykonywana u niemowląt uznawana jest za bezpieczniejszą i mniej obciążającą niż u starszych dzieci i dorosłych⁵⁷. Mniejsze unaczynienie prącia w okresie niemowlęcym ułatwia wykonanie zabiegu, a szybsze gojenie się ran oraz niższy odsetek powikłań przemawiają za jego wykonaniem w pierwszym roku życia⁵⁸. Problemem pozostaje jednak kwestia braku świadomej zgody ze strony niemowlęcia, co budzi kontrowersje etyczne i prawne⁵⁹.

⁴⁸ D. Krankowska i in., op. cit., s. 328.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ S.A. Boakye, F. Obeng, *Clinical outcomes of circumcisions and prevalence of complications of male circumcisions: A five-year retrospective analysis at a teaching hospital in Ghana*, „PLOS Glob Public Health” 2025, nr 5, s. 7–8.

⁵¹ Ibidem.

⁵² A. Jaśkowiak, op. cit., s. 55–57.

⁵³ B.J. Morris, J.N. Krieger, *Does male circumcision affect sexual function, sensitivity, or satisfaction? A systematic review*, „Journal of Sexual Medicine” 2013, nr 10, s. 2651–2655.

⁵⁴ D. Krankowska i in., op. cit., s. 328–329.

⁵⁵ K.S. Fink, C.C. Carson, R.F. DeVellis, *Adult circumcision outcomes study: effect on erectile function, penile sensitivity, sexual activity and satisfaction*, „The Journal of Urology” 2002, nr 167, s. 2113–2116.

⁵⁶ E.W. Gerharz, C. Haarmann, *The first cut is the deep-est? Medicolegal aspects of male circumcision*, „BJU International” 2000, nr 86, s. 332–338.

⁵⁷ D. Krankowska i in., op. cit., s. 327.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

Granice władzy rodzicielskiej a prawa dziecka – przypadki obrzezania i FGM

W nawiązaniu do wspomnianej praktyki obrzezania, a także przedstawionej problematyki FGM warto skoncentrować się również na analizie obu tych zabiegów z perspektywy praw dziecka. Zarówno FGM, jak i religijne motywowane obrzezanie chłopców wiążą się z ingerencją w integralność cielesną małoletnich. Zabiegi dokonywane najczęściej w wieku dziecięcym wywołują liczne rozważania między prawem dziecka do autonomii cielesnej a uprawnieniem rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi. Dziecko ma prawo do ochrony zdrowia⁶⁰, integralności fizycznej oraz ochrony przed wszelką formą przemocy lub okrucieństwa⁶¹, a także do swobody myśli, sumienia i religii, z uwzględnieniem jego wieku i dojrzałości⁶².

Na podstawie art. 48 Konstytucji RP w Polsce rodzice mają prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami z zastrzeżeniem, że wykonywanie tego prawa nie może prowadzić do naruszenia godności i praw dziecka. Podobne założenie

⁶⁰ Art. 24 Konwencji o prawach dziecka: „1) Państwa-Strony uznają prawo dziecka do jak najwyższego poziomu zdrowia i udogodnień w zakresie leczenia chorób oraz rehabilitacji zdrowotnej. Państwa-Strony będą dążyły do zapewnienia, aby żadne dziecko nie było pozbawione prawa dostępu do tego rodzaju opieki zdrowotnej. 2) Państwa-Strony będą dążyły do pełnej realizacji tego prawa, a w szczególności podejmą niezbędne kroki w celu: 1. zmniejszenia śmiertelności wśród noworodków i dzieci; 2. zapewnienia udzielania koniecznej pomocy oraz opieki zdrowotnej wszystkim dzieciom, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej; 3. zwalczania chorób i niedożywienia, w tym – w ramach podstawowej opieki zdrowotnej – przez wykorzystanie między innymi łatwo dostępnych technik oraz przez dostarczanie odpowiednich pożywnych produktów żywnościowych i wody pitnej, z uwzględnieniem niebezpieczeństwa oraz ryzyka zanieczyszczenia środowiska naturalnego; 4. zapewnienia matkom właściwej opieki zdrowotnej w okresie przed i po urodzeniu dziecka; 5. zapewnienia, aby wszystkie grupy społeczne, w szczególności rodzice oraz dzieci, były informowane i posiadały dostęp do oświaty oraz otrzymywały wsparcie w korzystaniu z podstawowej wiedzy w zakresie zdrowia dziecka i karmienia, korzyści z karmienia piersią, higieny i warunków zdrowotnych otoczenia, a także zapobiegania wypadkom; 6. rozwoju profilaktycznej opieki zdrowotnej, poradnictwa dla rodziców oraz wychowania i usług w zakresie planowania rodziny. 3) Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe i skuteczne kroki na rzecz zniesienia tradycyjnych praktyk przynoszących szkodę zdrowiu dziecka. 4) Państwa-Strony zobowiązują się działać na rzecz sprzyjania i zachęcania do rozwoju współpracy międzynarodowej w celu stopniowego osiągania pełnej realizacji praw uznanych w niniejszym artykule. W związku z tym szczególna uwaga będzie zwrócona na potrzeby krajów rozwijających się”.

⁶¹ Art. 19 Konwencji o prawach dziecka: „1) Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem. 2) Tego rodzaju środki ochronne powinny obejmować, tam, gdzie jest to właściwe, skuteczne przedsięwzięcia w celu stworzenia programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem, jak również innych form działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania wymienionych wyżej przypadków niewłaściwego traktowania dzieci oraz tam, gdzie jest to właściwe – ingerencję sądu”.

⁶² Art. 14 Konwencji o prawach dziecka: „1) Państwa-Strony będą respektowały prawo dziecka do swobody myśli, sumienia i wyznania. 2) Państwa-Strony będą respektowały prawa i obowiązki rodziców lub w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych odnośnie do ukierunkowania dziecka w korzystaniu z jego prawa w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka. 3) Swoboda wyrażania wyznawanej religii lub przekonań może podlegać tylko takim ograniczeniom, które są przewidziane prawem i są konieczne do ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zdrowia lub moralności społecznej bądź podstawowych praw i wolności innych osób”.

wyraża art. 95 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który nakłada na rodziców obowiązek poszanowania podmiotowości dziecka przy sprawowaniu władzy rodzicielskiej. W polskim porządku prawnym kwestia realizacji wolności religijnej dziecka w kontekście uprawnień rodzicielskich budzi liczne kontrowersje interpretacyjne⁶³. W związku z tym na gruncie krajowego porządku prawnego realizacja praw wskazanych w przytoczonych artykułach musi odbywać się z poszanowaniem autorytetu rodzicielskiego, zgodnie z krajowymi zwyczajami i tradycjami⁶⁴.

Nie ulega wątpliwości, że to rodzice przede wszystkim kształtują światopogląd dziecka, wobec czego posiadają szeroką autonomię w zakresie wychowania i podejmowania decyzji dotyczących dziecka otrzymując od polskiego ustawodawcy wyłącznie określone ramy postępowania⁶⁵. Ramy te opierają się na zasadzie nadrzędności interesów dziecka nad interesami rodziców oraz na prymacie dobra dziecka jako podstawowej wartości determinującej sposób sprawowania władzy rodzicielskiej⁶⁶.

Krytycy dopuszczalności obrzezania postrzegają ten zabieg jako nieuzasadnioną ingerencję w prawo dziecka do autonomii cielesnej⁶⁷. Tego rodzaju naruszenie cielesności nie może być uzasadnione ani wolnością religijną rodziców, ani ich prawem do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami⁶⁸. „Nadto wskazuje się, że zgoda rodziców na ingerencję w nietykalność cielesną dziecka jest wyłącznie dopuszczalna w celu realizacji dobra dziecka, z kolei obrzezanie niepodejmowane ze względów medycznych nie służy dobru dziecka, a dobro to jest w »konkretny sposób zagrożone«. Obrzezanie jest »obiektywnie« niekorzystne dla dziecka i nie leży w jego interesie”⁶⁹. W tym ujęciu obrzezanie nosi cechy uszkodzenia ciała, które nie może zostać wyłączone z zakresu bezprawności na podstawie obowiązujących przepisów⁷⁰.

Decyzja rodziców o poddaniu dziecka obrzezaniu, szczególnie z powodów niemedycznych, powinna podlegać szczególnej ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności oraz obowiązku poszanowania integralności cielesnej dziecka, jako odrębnego podmiotu praw. W konsekwencji opiekunowie nie mogą podejmować decyzji ingerujących w integralność cielesną bez dostatecznego uzasadnienia, w szczególności gdy czynność ta ma charakter nieodwracalny i nie wynika z bezpośrednich wskazań medycznych⁷¹.

W odniesieniu do praktyki FGM należy podkreślić, że nie istnieją żadne pozytywne aspekty tego zjawiska. W związku z tym nie ma uzasadnienia na podejmowanie przez

⁶³ P. Błasiak-Czerniakowska, *Wolność religijna dziecka a władza rodzicielska*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. XIX, nr 1, s. 211.

⁶⁴ *Wykonywanie Konwencji o prawach dziecka przez Polskę*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske> (data dostępu: 15.04.2025).

⁶⁵ M. Dyrda, *Relacje rodzice – dziecko i ich prawne konteksty*, „Wychowanie w Rodzinie” 2014, t. X, nr 2, s. 290.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ P. Łacki, *Kulturowe uwarunkowania rozumienia praw człowieka niemiecka nauka prawa wobec legalizacji spornych praktyk religijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 4, s. 97.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ W. Surmiak, op. cit., s. 156.

rodziców tej formy przemocy wobec dziewcząt. Art. 19 ust. 1⁷² Konwencji o prawach dziecka nakłada na państwa, które ją ratyfikowały, odpowiedzialność do podjęcia wszelkich działań w celu ochrony dziecka przed jakąkolwiek formą przemocy. Z kolei art. 37⁷³ wskazuje na to, że państwa-strony zapewniają, iż zadbają, by żadne dziecko nie podlegało torturowaniu oraz poniżającemu traktowaniu. FGM bez wątpienia należy traktować jako praktykę naruszającą godność osobistą nieletnich.

W związku z powyższym zarówno praktyka FGM, jak i obrzezanie chłopców stanowią poważne wyzwanie dla wyznaczenia granic między prawem rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi poglądami a prawem dziecka do ochrony zdrowia. W sytuacjach konfliktu między wolnością religijną rodziców a prawami dziecka sądy podkreślają, że prawo dziecka do integralności cielesnej i samostanowienia może ograniczać prawa rodziców do decydowania o praktykach religijnych, takich jak obrzezanie⁷⁴. Tym samym o ile obrzezanie chłopców posiada w określonych przypadkach uzasadnienie medyczne i nie stanowi naruszenia praw dziecka, o tyle FGM każdorazowo jest ich naruszeniem.

Współczesne przypadki oraz skala przymusowej sterylizacji

Sterylizacja oraz kastracja to dwa podstawowe sposoby trwałego pozbawienia człowieka zdolności do rozrodu. Różnią się one mechanizmem działania – sterylizacja polega na trwałym zablokowaniu dróg, którymi przemieszczają się komórki rozrodcze, nasieniowodów u mężczyzn i jajowodów u kobiet, najczęściej przez ich przecięcie lub

⁷² Art. 19 Konwencji o prawach dziecka: „1) Państwa-Strony będą podejmowały wszelkie właściwe kroki w dziedzinie ustawodawczej, administracyjnej, społecznej oraz wychowawczej dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, krzywdy lub zaniedbania bądź złego traktowania lub wyzysku, w tym wykorzystywania w celach seksualnych, dzieci pozostających pod opieką rodzica(ów), opiekuna(ów) prawnego(ych) lub innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem. 2) Tego rodzaju środki ochronne powinny obejmować, tam, gdzie jest to właściwe, skuteczne przedsięwzięcia w celu stworzenia programów socjalnych dla realizacji pomocy dziecku oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem, jak również innych form działań prewencyjnych dla ustalania, informowania, wszczynania i prowadzenia śledztwa, postępowania, notowania wymienionych wyżej przypadków niewłaściwego traktowania dzieci oraz tam, gdzie jest to właściwe - ingerencję sądu”.

⁷³ Art. 37 Konwencji o prawach dziecka: „Państwa-Strony zapewnią, aby: a) żadne dziecko nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, niehumanitarnemu czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu. Ani kara śmierci, ani kara dożywotniego więzienia bez możliwości wcześniejszego zwolnienia nie może zostać orzeczona wobec osoby w wieku poniżej osiemnastu lat za popełnione przez nią przestępstwa; b) żadne dziecko nie zostało pozbawione wolności w sposób bezprawny lub arbitralny. Aresztowanie, zatrzymanie lub uwięzienie dziecka powinno być zgodne z prawem i może być zastosowane jedynie jako środek ostateczny i na możliwie najkrótszy czas; c) każde dziecko pozbawione wolności było traktowane humanitarnie i z poszanowaniem wrodzonej godności jednostki ludzkiej, w sposób uwzględniający potrzeby osoby w danym wieku. W szczególności każde dziecko pozbawione wolności zostanie odseparowane od osób dorosłych, jeśli tylko rozwiązanie odwrotne nie będzie uznane za zgodne z najwyższym dobrem dziecka oraz będzie miało prawo utrzymywać kontakty ze swoją rodziną poprzez korespondencję i wizyty, z wyłączeniem sytuacji wyjątkowych; d) każde dziecko pozbawione wolności miało prawo do uzyskania niezwłocznego dostępu do prawnej lub innej odpowiedzialnej pomocy, jak również prawo do kwestionowania legalności pozbawienia go wolności przed sądem lub inną kompetentną, niezawisłą i bezstronną władzą oraz domagania się uzyskania szybkiej decyzji w tej sprawie”.

⁷⁴ *Obrzezanie małoletniego – zderzenie praw rodziców, dobra dziecka, wolności religii? Na kanwie głośnej sprawy karnej*, <https://adwokaci-lekarze.pl/sprawy/obrzezanie-maloletniego-zderzenie-praw-rodzicow-dobra-dziecka-wolnosci-religii-na-kanwie-glosnej-sprawy-karnej,52.html> (data dostępu: 15.04.2025).

podwiązanie⁷⁵. Sterylizacja może być stosowana z powodów medycznych, społecznych, ideologicznych lub politycznych, uwzględniając potrzeby jednostki i społeczeństwa⁷⁶. Z kolei kastracja to zabieg polegający na usunięciu narządów płciowych w postaci jąder lub jajników, co nie tylko nieodwracalnie uniemożliwia rozmnażanie, lecz także prowadzi do zaburzeń hormonalnych oraz zaniku popędu seksualnego⁷⁷.

Wykonanie zabiegu zarówno kastracji, jak i sterylizacji przymusowo cechuje się działaniem bez uprzedniej zgody pacjenta, którego on dotyczy⁷⁸. W tej sytuacji należy rozpatrywać zarówno użycie siły, oszustwo, manipulację, wprowadzenie w błąd czy nawet dokonanie zabiegu na skutek błędu medycznego⁷⁹.

Mimo że przymusowa sterylizacja i kastracja kojarzą się głównie z przeszłością, współcześnie również dochodzi do takich praktyk, głównie wobec kobiet i mniejszości dyskryminowanych. Czynności te uznawane za formę przemocy instytucjonalnej i naruszenie podstawowych praw człowieka, w tym prawa do autonomii cielesnej.

Pierwszym z państw, w którym ujawniono przeprowadzanie przymusowej sterylizacji, są Chiny. Władze Chińskiej Republiki Ludowej w prowincji Xinjiang prowadzą pod hasłem ośrodków reedukacyjnych obozy internowania dla ludności muzułmańskiej⁸⁰. Władze Chin zaprzęcały istnieniu obozów internowania aż do października 2018 r., nazywając je wówczas dobrowolnymi, bezpłatnymi ośrodkami „szkolenia zawodowego”⁸¹. Celem obozów miało być zapewnienie uczestnikom edukacji technicznej i zawodowej, umożliwiającej im znalezienie pracy i stanie się „użytecznymi” obywatelami⁸². Chiny wobec mniejszości muzułmańskich stosują tortury, wykorzystują do pracy przymusowej, a także prowadzą środki kontroli urodzeń wobec Ujgurek poprzez masowe przymusowe sterylizacje oraz wszczepianie wkładek domacicznych⁸³. Jak wynika z raportu opublikowanego w 2020 r., od 2015 r. naturalny przyrost ludności ujgurskiej zamieszkującej Chiny spadł w dwóch największych prefekturach o 84%⁸⁴. Ponadto na rok 2020 jeden z regionów wyznaczył jako cel wskaźnik urodzeń 1,05 na 1 tys. mieszkańców⁸⁵. Drogą do zrealizowania założonego zamiaru jest przeprowadzenie masowej kampanii sterylizacji, obejmującej do 34% zameężnych kobiet w wieku rozrodczym w niektórych regionach prowincji Xinjiang, a także wszczepienie środków antykoncepcyjnych lub przeprowadzenie zabiegów sterylizacji u co najmniej 80% kobiet w wieku rozrodczym

⁷⁵ J. Holocher, *Dobrowolna sterylizacja. Uwagi de lege lata*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 1, s. 60-61.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ E. Siwik, L. Starowicz, *Antykoncepcja. Planowanie rodziny u progu XXI wieku*, Warszawa 2003, s. 283-287.

⁷⁸ S. Osmola, „Trzy pokolenia idiotów wystarczą”, czyli przymusowa sterylizacja w orzecznictwie sądów, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 2, s. 123-124.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ *Uwolnijmy zaginione i więzione osoby w Xinjiang w Chinach*, <https://www.amnesty.org.pl/akcje/uwolnijmy-zaginione-wiezione-osoby-xinjiang-chiny/> (data dostępu: 15.04.2025).

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ United States Holocaust Memorial Museum, „We don't even know if they're alive”: China's mass atrocities against the Uyghurs, <https://www.youtube.com/watch?v=uSdVQofkRB0> (data dostępu: 17.04.2025).

⁸⁴ A. Zenz, *Sterilizations, IUDs, and mandatory birth control: the CCP's campaign to suppress Uyghur birthrates in Xinjiang*, Waszyngton 2021, s. 2-19.

⁸⁵ Ibidem, s. 3.

w czterech południowych prefekturach⁸⁶. Skalę problemu obrazuje fakt, że w prowincji Xinjiang mieszka tylko 1,8% ludności Chin, zaś w 2018 r. przeprowadzono tam 80% wszystkich wszczepień wkładek domacicznych w kraju. Jednocześnie w przytoczonych regionach odnotowano znaczący wzrost liczby kobiet w wieku rozrodczym, które przeszły menopauzę lub zostały wdowami⁸⁷. Byłe więźniarki obozów zeznawały, że podczas internowania podawano im leki lub zastrzyki, które prowadziły do zaburzeń cyklu miesięczkowego, w tym do jego zatrzymania, silnych krwawień oraz obniżenia libido⁸⁸. W okresie od stycznia 2017 r. do marca 2018 r., w czasie nasilonej kampanii internowania, wskaźniki przedstawiające liczbę kobiet bezpłodnych, podczas menopauzy oraz wdów wzrosła odpowiednio o 124,4%, 106,0% i 116,5%⁸⁹. Dokumenty lokalnych władz planowania rodziny potwierdzają stosowanie w regionie długodziałających środków antykoncepcyjnych, w tym zastrzyków znanym z wywoływania nieregularnych miesiączek, czasowego zatrzymania owulacji, a także możliwego opóźnienia powrotu płodności nawet do 18 miesięcy po odstawieniu⁹⁰. Działania władz Chińskiej Republiki Ludowej w raporcie Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka zostały uznane za zbrodnie przeciwko ludzkości. Analiza raportu wykazała, że władze ustanowiły wyraźne powiązanie między podwyższonym wskaźnikiem urodzeń a religijnym ekstremizmem. Zidentyfikowano wiarygodne przesłanki wskazujące na naruszanie praw reprodukcyjnych poprzez opisane metody egzekwowania polityki kontroli urodzeń⁹¹.

Negatywne zjawiska związane z przymusową sterylizacją odnotowano również w Czechach i na Słowacji, gdzie przez wiele lat dochodziło do systemowych naruszeń praw reprodukcyjnych, w szczególności wobec kobiet romskich⁹². Działania zostały zapoczątkowane przez władze komunistyczne Czechosłowacji, gdzie prowadzono oficjalną politykę kontroli urodzeń, ukierunkowaną głównie na ograniczenia przyrostu naturalnego w społeczności romskiej⁹³. Następnie w latach 90., już bez podstaw prawnych, zarówno Czechy, jak i Słowacja kontynuowały wykonywanie przymusowej sterylizacji do początku XXI w.⁹⁴ Romskie kobiety były poddawane procedurze sterylizacyjnej bez ich świadomej i dobrowolnej zgody, pod wpływem presji, dezinformacji, a także zastraszania⁹⁵.

⁸⁶ A. Mikulska, *Tortury i śmierć Ujgurów w „centrach reedukacyjnych”*. Chiny pozbywają się niechcianej mniejszości, <https://oko.press/tortury-i-smierc-ujgurow-w-centrach-reedukacyjnych-chiny> (data dostępu: 18.04.2025).

⁸⁷ A. Zenz, op. cit., s. 17.

⁸⁸ J. Chaparro-Buitrago, *Sterilizing body-territories: understanding contemporary cases of forced sterilization in the United States and China*, „Feminist Anthropology” 2024, nr 5, s. 222–225.

⁸⁹ A. Zenz, op. cit., s. 19–20.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf> (data dostępu: 18.04.2025).

⁹² Ł. Kwadrans, *Polityka wobec Romów na obszarze Czech i Słowacji po II wojnie światowej*, „Przegląd Narodowościowy” 2014, nr 3, s. 64.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Parallel report by the European Roma Rights Centre concerning the Czech Republic, s. 3–5, https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/czech-cedaw-submission-22-january-2016.pdf (data dostępu: 18.04.2025).

⁹⁵ Ibidem.

W związku ze wspomnianą praktyką Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako ETPC) wydał szereg orzeczeń, w których stwierdzono naruszenia podstawowych praw człowieka, takich jak wolność od tortur i prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Przykładowo w sprawie *V.C. v. Słowacja*⁹⁶ ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 3 oraz art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka. W uzasadnieniu wskazał, że przeprowadzenie zabiegu przymusowej sterylizacji stanowi poniżające, nieludzkie i niedopuszczalne naruszenie autonomii cielesnej pacjentki⁹⁷. Wskutek międzynarodowej presji władze Czech w 2021 r. przyjęły ustawę⁹⁸ przewidującą jednorazowe odszkodowanie dla kobiet, które w sposób bezprawny poddano procedurze sterylizacyjnej⁹⁹. Słowacja zaś w 2021 r. oficjalnie przeprosiła za wykonywane praktyki, jednak mimo orzeczeń ETPC wciąż nie przyjęła żadnej formy kompleksowego systemu reparacji dla ofiar¹⁰⁰.

Następnym przykładem państwa podejmującego praktykę przymusowej sterylizacji jest Kanada. W opublikowanym raporcie Senatu Kanady wskazano na systemowe przypadki przeprowadzane na rdzennych społecznościach Metysów i Inuitów, głównie w prowincjach Saskatchewan i Alberta do 2018 r., które miały na celu ograniczenie populacji rdzennych społeczności poprzez kontrolę ich zdolności reprodukcyjnych¹⁰¹. Poza rdzennymi kobietami zabiegom poddawane były również kobiety czarnoskóre, z niepełnosprawnością oraz transpłciowe¹⁰². Jak wynika z przedstawionych w raporcie relacji kobiet, decyzje przez nie podejmowane były pod wpływem silnej presji ze strony personelu medycznego, przy braku informacji, a także w stanach skrajnego osłabienia fizycznego i psychicznego¹⁰³. Raport przedstawił systemowy rasizm oraz historyczny kolonializm, które doprowadziły do marginalizacji i dyskryminacji rdzennej ludności¹⁰⁴. Wśród rekomendacji zamieszczonych na zakończenie dokonanej analizy kanadyjska władza wskazała na penalizację przymusowej sterylizacji, wdrożenie systemu reparacji dla ofiar, obowiązkowe szkolenia dla pracowników ochrony zdrowia, a także szeroko pojęte wsparcie dla rdzennych organizacji kobiecych¹⁰⁵.

⁹⁶ Wyrok ETPC z 8 listopada 2011 r., skarga nr 18968/07, *V.C. v. Słowacja*, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107364> (data dostępu: 18.04.2025).

⁹⁷ S. Osmola, op. cit., s. 127–128.

⁹⁸ Jak wynika z analizy ERRC, proces aplikowania o odszkodowanie napotykał liczne trudności proceduralne i nie objął wielu ofiar z powodu restrykcji administracyjnych – zob. *Czech government to extend compensation deadline for victims of forced sterilization*, <https://www.errc.org/news/czech-government-to-extend-compensation-deadline-for-victims-of-forced-sterilization> (data dostępu: 18.04.2025).

⁹⁹ L. Palata, *Czechy: odszkodowanie za bezprawną sterylizację Romek*, <https://www.dw.com/pl/czechy-odszkodowanie-za-bezprawna-sterylizacje-romek/a-56893106> (data dostępu: 18.04.2025).

¹⁰⁰ *Twenty years of fighting against forced sterilizations. When will the Roma women survivors finally get justice?*, <https://poradna-prawa.sk/en/news/twenty-years-of-fighting-against-forced-sterilizations-when-will-the-roma-women-survivors-finally-get-justice/> (data dostępu: 18.04.2025).

¹⁰¹ *The scars that we carry: forced and coerced sterilization of persons in Canada – part II*, Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, 2022, https://sencanada.ca/content/sen/committee/441/ridr/reports/ridr_forcedsterilization_e.pdf (data dostępu: 18.04.2025).

¹⁰² *Współczesna przymusowa sterylizacja i ludobójstwo rdzennych Indianek w Kanadzie*, <https://www.hli.org.pl/pl/news-pl/3932-wspolczesna-przymusowa-sterylizacja-i-ludobojstwo-rdzennych-indianek-w-kanadzie> (data dostępu: 18.04.2025).

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ *The scars that we carry...*

¹⁰⁵ Ibidem.

Ostatnim z przykładów jest coraz powszechniejszy w ostatnim czasie przypadek przeprowadzania zabiegu histerektomii¹⁰⁶ u kobiet pracujących na plantacjach trzciny cukrowej w Indiach w regionie Maharasztra¹⁰⁷. Zabieg przeprowadzany jest u kobiet w bardzo młodym wieku, na ogół między 20 a 35 rokiem życia¹⁰⁸. Kobiety usuwają macicę, by móc jak najbardziej zminimalizować ryzyko niedyspozycji¹⁰⁹. Zabieg ten ma na celu pozbawienie ich miesiączek, tym samym bólu, problemu z zadbanie o higienę podczas kilkunastogodzinnego dnia pracy na plantacji, a także ostatecznie ryzyka zajścia w ciążę¹¹⁰. Mimo że kobiety teoretycznie świadomie decydują się na przeprowadzenie histerektomii¹¹¹, w rzeczywistości są informowane jedynie o pozytywnych aspektach zabiegu, podejmując decyzję pod presją ekonomiczną i społeczną. W opublikowanych raportach podano, że znaczna część kobiet nie zrozumiała przed poddaniem się histerektomii, na czym dokładnie polega zabieg oraz jakie są jego wszelkie konsekwencje. Kobiety te, sezonowo zatrudniane na plantacjach trzciny cukrowej i pracując w ramach umów wiążących ich całe rodziny, są zobowiązane do kilkunastogodzinnej pracy fizycznej. W związku z zmianami klimatu oraz długotrwałymi suszami całe rodziny są zmuszane do sezonowej migracji w celu zdobycia źródła zarobku¹¹². Na ogół przed rozpoczęciem sezonu właściciel plantacji bądź pośrednik udziela rodzinie kredytu bez żadnego formalnego potwierdzenia, tym samym rodziny często są zobowiązane do odpracowywania długu przez wiele sezonów¹¹³. Przerwy w pracy, z uwagi na ból menstruacyjny czy ciążę, nie są akceptowalne, ponieważ każdy dzień nieobecności w oznacza zmniejszenie zapłaty, co wydłuża okres spłaty długu całej rodziny¹¹⁴. Należy wspomnieć, że zjawisko to przyczynia się również do zwiększenia liczby małżeństw małoletnich¹¹⁵. Młode dziewczynki, mając świadomość, że czeka je praca na plantacji,

¹⁰⁶ Histerektomia – zabieg operacyjny polegający na usunięciu macicy, przeprowadzana w celach leczniczych bądź profilaktycznych. Do najczęstszych wskazań należą rak macicy, szyjki macicy lub jajników, endometrioza, przewlekłe zapalenie narządów miednicy mniejszej oraz obfite miesiączki. Wśród konsekwencji histerektomii poza oczywistym brakiem możliwości zajścia w ciążę należy wyróżnić m.in. krawienie, postawanie zrostów oraz blizn, przedwczesna menopauza, problemy hormonalne oraz osteoporoza – zob. *Czym jest histerektomia i kiedy jest konieczna*, <https://www.szpitalnaklinach.pl/blog/czym-jest-histerektomia-i-kiedy-jest-konieczna/> (data dostępu: 1.05.2025).

¹⁰⁷ *India's female cane cutters face child marriage and hysterectomy*, <https://www.climatechangenews.com/2022/12/20/indias-female-cane-cutters-face-child-marriage-and-hysterectomy/> (data dostępu: 1.05.2025).

¹⁰⁸ *The forced sterilization of India's sugarcane farmworkers*, <https://atmos.earth/the-forced-sterilization-of-indias-sugarcane-farmworkers/> (data dostępu: 1.05.2025).

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ *Climate change link to hysterectomy crisis among Indian sugar workers*, <https://www.iiied.org/climate-change-link-hysterectomy-crisis-among-indian-sugar-workers> (data dostępu: 1.05.2025).

¹¹¹ Teoretyczna świadoma zgoda też nie jest cechą każdego przeprowadzonego zabiegu, niejednokrotnie histerektomia jest przeprowadzana zaraz po porodzie przy braku zgody pacjentki.

¹¹² *Climate change link to hysterectomy crisis among Indian sugar workers*, <https://www.iiied.org/climate-change-link-hysterectomy-crisis-among-indian-sugar-workers> (data dostępu: 1.05.2025).

¹¹³ *The forced sterilization of India's sugarcane farmworkers*, <https://atmos.earth/the-forced-sterilization-of-indias-sugarcane-farmworkers/> (data dostępu: 1.05.2025).

¹¹⁴ *India: women sugarcane workers coerced into undertaking hysterectomies face higher risk of exploitation as temperatures rise*, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/india-women-sugarcane-workers-coerced-into-under-taking-hysterectomies-face-higher-risk-of-exploitation-as-temperatures-rise/> (data dostępu: 1.05.2025).

¹¹⁵ B.P. Datta, A. Tiwari, *Role of child marriage and adolescent childbearing on hysterectomy among married women in India: a cross-sectional and time-to-event analysis*, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39238474/> (data dostępu: 1.05.2025).

są zmuszane do małżeństw w wieku kilkunastu lat, a następnie do szybkiego poczęcia dzieci. Skutkiem takiego postępowania jest fakt, że kobiety w wieku 18–19 lat, posiadając już kilkoro dzieci, pracując na plantacji trzciny cukrowej wraz z mężem, są poddawane histerektomii, by jeszcze bardziej zwiększyć wydajność ich pracy¹¹⁶.

Przymusowa sterylizacja jest poważnym naruszeniem autonomii cielesnej, wciąż realizowanym w różnych częściach świata. Opisane przypadki stanowią jedynie część praktyk podejmowanych przez władze i grupy. W kontekście osób transpłciowych niektóre państwa europejskie, w tym Francja, wymagały chirurgicznej kastracji jako warunku prawnego uznania płci. W 2017 r. ETPC¹¹⁷ uznał, że wymagania te są niezgodne z art. 8 Europejską konwencją praw człowieka, orzekając, że przymusowa kastracja narusza prawo do poszanowania życia prywatnego. Uzależnienie uznania tożsamości płciowej osoby transseksualnej od przejścia zabiegu chirurgicznego powodującego sterylizację narusza równowagę między interesem publicznym a prawem jednostki do integralności fizycznej i poszanowania życia prywatnego¹¹⁸.

Chociaż dokładna skala przymusowych sterylizacji i kastracji pozostaje trudna do oszacowania, ujawnione przypadki wskazują na głęboki problem systemowy i podkreślają potrzebę wzmocnienia ochrony praw pacjentów, szczególnie kobiet, przedstawicieli mniejszości etnicznych oraz osób transpłciowych.

Zakończenie

Zarówno FGM, obrzezanie, jak i przymusowa sterylizacja są przykładami praktyk naruszających fundamentalne prawo jednostki do autonomii cielesnej. Choć ich uzasadnienia różnią się, wszystkie łączy pozbawienie człowieka prawa do decydowania o własnym ciele. Konsekwencje tych praktyk są wielowymiarowe i obejmują poważne skutki: zdrowotne, zarówno fizyczne, jak i psychiczne, utrwalanie nierówności płci oraz marginalizację grup społecznych. Analiza wskazuje na konieczność podejmowania działań edukacyjnych i prawnych, które pozwolą na eliminację tego typu naruszeń. Ochrona autonomii cielesnej powinna stać się priorytetem nie tylko dla ustawodawców i organizacji międzynarodowych, ale także dla samych społeczności, które muszą zmierzyć się z krytyczną refleksją nad własnymi tradycjami.

¹¹⁶ Jak wynika z ustaleń „New York Times”, globalne koncerny, takie jak Coca-Cola i Pepsi Co., czerpały korzyści z funkcjonowania opisanego systemu pracy w indyjskim sektorze trzciny cukrowej – zob. więcej *Coke, Pepsi profiting from system of labour that exploits women in Maharashtra sugarcane fields: report*, <https://www.hindustantimes.com/business/coke-pepsi-using-child-labour-in-maharashtra-forced-hysterec-tomies-and-child-marriages-report-101711339403736.html> (data dostępu: 1.05.2025).

¹¹⁷ Wyrok ETPC z 6 kwietnia 2017 r., skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13, A.P., Garçon i Nicot v. Francja, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-172913> (data dostępu: 18.04.2025).

¹¹⁸ K. Warecka, *Strasburg: konieczność sterylizacji osoby transseksualnej przed zmianą aktu urodzenia to naruszenie praw podstawowych. A.P., Garçon i Nicot przeciwko Francji – wyrok ETPC z dnia 6 kwietnia 2017 r., połączone skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13*, 2017, Lex.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Błasiak-Czerniakowska P., *Wolność religijna dziecka a władza rodzicielska*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. XIX, nr 1.
- Boakye S.A., Obeng F., *Clinical outcomes of circumcisions and prevalence of complications of male circumcisions: a five-year retrospective analysis at a teaching hospital in Ghana*, „PLOS Glob Public Health” 2025, nr 5.
- Chaparro-Buitrago J., *Sterilizing body-territories: understanding contemporary cases of forced sterilization in the United States and China*, „Feminist Anthropology” 2024, nr 5.
- Cinelli H. i in., *Female genital mutilation/cutting in women delivering in France: an observational national study*, „An International Journal of Obstetrics & Gynecology” 2024, vol. 168, nr 2.
- Dirie W., Miller C., *Kwiat pustyni. Z namiotu nomadów do Nowego Jorku*, Warszawa 2011.
- Drajewicz D., *Karalność infibulacji, ekscyzji, klitoridektomii oraz innego trwałego i istotnego okaleczenia żeńskiego narządu płciowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12.
- Droy L. i in., *Alternative rites of passage in FGM/C abandonment campaigns in Africa: a research opportunity*, „University of Leicester Open Journal” 2018.
- Dyrdół M., *Relacje rodzice – dziecko i ich prawne konteksty*, „Wychowanie w Rodzinie” 2014, t. X, nr 2.
- Fink K.S., Carson C.C., DeVellis R.F., *Adult circumcision outcomes study: effect on erectile function, penile sensitivity, sexual activity and satisfaction*, „The Journal of Urology” 2002, nr 167.
- Frisch M., *Cultural bias in the AAP’s 2012 Technical Report and policy statements on male circumcision*, „Pediatrics” 2013, nr 131.
- Gerharz E.W., Haarmann C., *The first cut is the deep-est? Medicolegal aspects of male circumcision*, „BJU International” 2000, nr 86.
- Gruszka M., *Ochrona przed okaleczaniem narządów płciowych kobiet (FGM) w prawie uchodźczym – specyfika i główne problemy systemowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2017, nr 15.
- Holocher J., *Dobrowolna sterylizacja. Uwagi de lege lata*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 1.
- Jankowska-Prochot I., *FGM/C jako przykład przemocy ze względu na płeć i jej poza-prawne zwalczanie*, „Polityka i Społeczeństwo” 2023, t. XXI, nr 4.
- Jankowska-Prochot I., *Zwalczanie procedury rytualnego okaleczania damskich narządów płciowych (Female Genital Mutilation) w polskim prawie karnym. Zarys problemu*, „Prawo w Działaniu” 2024, nr 59.
- Jaśkowiak A., *Obrzezanie mężczyzn – perspektywa medyczna i psychologiczna*, „Psychoseksuologia” 2017, nr 3.

- Krankowska D. i in., *Obrzezanie mężczyzn i kobiet*, „Wybrane Problemy Kliniczne” 2015, t. IX, nr 4.
- Kwadrans Ł., *Polityka wobec Romów na obszarze Czech i Słowacji po II wojnie światowej*, „Przegląd Narodowościowy” 2014, nr 3.
- Langkammer H., *Słownik biblijny*, Katowice 1990.
- Łącki P., *Kulturowe uwarunkowania rozumienia praw człowieka niemiecka nauka prawa wobec legalizacji spornych praktyk religijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 4.
- Morris B.J. i in., *Estimation of country-specific and global prevalence of male circumcision*, „Population Health Metrics” 2016, nr 4.
- Morris B.J., Krieger J.N., *Does male circumcision affect sexual function, sensitivity, or satisfaction? A systematic review*, „Journal of Sexual Medicine” 2013, nr 10.
- Osmola S., „Trzy pokolenia idiotów wystarczą”, czyli przymusowa sterylizacja w orzecznictwie sądów, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 2.
- Siwik E., Starowicz L., *Antykoncepcja. Planowanie rodziny u progu XXI wieku*, Warszawa 2003.
- Surmiak W., *Obrzezanie neonatalne u mężczyzn*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 2017, t. L, nr 1.
- Wardere H., *Cięcie*, Warszawa, 2017.
- Warecka K., *Strasburg: konieczność sterylizacji osoby transseksualnej przed zmianą aktu urodzenia to naruszenie praw podstawowych. A.P., Garçon i Nicot przeciwko Francji – wyrok ETPC z dnia 6 kwietnia 2017 r., połączone skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13*, 2017, Lex.
- Zenz A., *Sterilizations, IUDs, and mandatory birth control: the CCP's campaign to suppress Uyghur birthrates in Xinjiang*, Waszyngton 2021.

Akty prawne

- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

Orzecznictwo

- Wyrok ETPC z 6 kwietnia 2017 r., skarga nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13, *A.P., Garçon i Nicot v. Francja*, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-172913>.
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2011 r., skarga nr 18968/07, *V.C. v. Słowacja*, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107364>.

Źródła internetowe

- Climate change link to hysterectomy crisis among Indian sugar workers*, <https://www.iiid.org/climate-change-link-hysterectomy-crisis-among-indian-sugar-workers>.

- Co to jest FGM?*, <https://www.desertflowerfoundation.org/pl/czym-jest-fgm.html>.
- Coke, Pepsi profiting from system of labour that exploits women in Maharashtra sugarcane fields: report*, <https://www.hindustantimes.com/business/coke-pepsi-using-child-labour-in-maharashtra-forced-hysterectomies-and-child-marriages-report-101711339403736.html>.
- Current situation of female genital mutilation in France*, https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/current_situation_and_trends_of_female_genital_mutilation_in_france_en.pdf.
- Czech government to extend compensation deadline for victims of forced sterilization*, <https://www.errc.org/news/czech-government-to-extend-compensation-deadline-for-victims-of-forced-sterilization>.
- Czym jest histerektomia i kiedy jest konieczna?*, <https://www.szpitalnaklinach.pl/blog/czym-jest-histerektomia-i-kiedy-jest-konieczna/>.
- Datta B.P., Tiwari A., *Role of child marriage and adolescent childbearing on hysterectomy among married women in India: a cross-sectional and time-to-event analysis*, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39238474/>.
- Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl>.
- Etiopia: młode kobiety orędowniczkami walki z obrzezaniem kobiet (FGM)*, <https://www.amnesty.org.pl/etiopia-młode-kobiety-orędowniczkami-walki-z-obrzezaniem-kobiet-fgm/>.
- Female genital mutilation (FGM)*, <https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation/>.
- India: women sugarcane workers coerced into undertaking hysterectomies face higher risk of exploitation as temperatures rise*, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/india-women-sugarcane-workers-coerced-into-undertaking-hysterectomies-face-higher-risk-of-exploitation-as-temperatures-rise/>.
- India's female cane cutters face child marriage and hysterectomy*, <https://www.climatechangenews.com/2022/12/20/indias-female-cane-cutters-face-child-marriage-and-hysterectomy/>.
- International Day of Zero Tolerance for Female Genital Mutilation, <https://www.unfpa.org/events/international-day-zero-tolerance-female-genital-mutilation>.
- Krwawe rytuały na dziewczęcych krocach*, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art14367291-krwawe-rytuały-na-dziewczęcych-krocach>.
- Mikulska A., *Tortury i śmierć Ujgurów w „centrach reedukacyjnych”. Chiny pozbywają się niechcianej mniejszości*, <https://oko.press/tortury-i-smierc-ujgurow-w-centrach-reedukacyjnych-chiny>.
- NIE dla okaleczania narządów płciowych kobiet i dziewcząt*, <https://unicef.pl/co-robimy/aktualnosci/news/nie-dla-okaleczania-narzadow-plciowych-kobiet-i-dziewczat>.
- Obrzezanie małoletniego – zderzenie praw rodziców, dobra dziecka, wolności religii? Na kanwie głośnej sprawy karnej*, <https://adwokaci-lekarze.pl/sprawy/>

- obrzezanie-maloletniego-zderzenie-praw-rodzicow-dobra-dziecka-wolnosci-religii-na-kanwie-glosnej-sprawy-karnej,52.html.
- Obrzezanie mogłoby ocalić miliony osób od śmierci z powodu zakażenia HIV/AIDS*, <https://cordis.europa.eu/article/id/25994-circumcision-could-save-millions-from-hiv-aids-death/pl>.
- Okaleczanie żeńskich narządów płciowych: dlaczego się dzieje? Jak z nim walczyć?*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20200206STO72031/okaleczanie-zenskich-narzadow-plciowych-dlaczego-sie-dzieje-jak-z-nim-walczyć>.
- Palata L., *Czechy: odszkodowanie za bezprawną sterylizację Romek*, <https://www.dw.com/pl/czechy-odszkodowanie-za-bezprawną-sterylizację-romek/a-56893106>.
- Parallel report by the European Roma Rights Centre concerning the Czech Republic*, https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/czech-cedaw-submission-22-january-2016.pdf.
- Parlament Europejski, *Zero tolerancji dla okaleczania żeńskich narządów płciowych*, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-548971-female-genital-mutilation-PL.pdf>.
- Šakūržāda E., Omidsalar M., *Circumcision*, <https://referenceworks.brill.com/display/entries/EIRO/COM-7731.xml?Tab-menu=article>.
- The forced sterilization of India's sugarcane farmworkers*, <https://atmos.earth/the-forced-sterilization-of-indias-sugarcane-farmworkers/>.
- The impact of community led alternative rite of passage on eradication of female genital mutilation/cutting in Kajiado County, Kenya: a quasi-experimental study*, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8081212/>.
- The scars that we carry: forced and coerced sterilization of persons in Canada – part II*, Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, 2022, https://sen-canada.ca/content/sen/committee/441/ridr/reports/ridr_forcedsterilization_e.pdf.
- Twenty years of fighting against forced sterilizations. When will the Roma women survivors finally get justice?*, <https://poradna-prava.sk/en/news/twenty-years-of-fighting-against-forced-sterilizations-when-will-the-roma-women-survivors-finally-get-justice/>.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf>.
- United States Holocaust Memorial Museum, *„We don't even know if they're alive”: China's mass atrocities against the Uyghurs*, <https://www.youtube.com/watch?v=uSdVQofkRB0>.
- Uwolnijmy zaginione i więzione osoby w Xinjiang w Chinach*, <https://www.amnesty.org.pl/akcje/uwolnijmy-zaginione-wiezione-osoby-xinjiang-chiny/>.
- What is the joint programme on the elimination of FGM?*, <https://www.unfpa.org/unfpa-unicef-joint-programme-elimination-female-genital-mutilation>.

Współczesna przymusowa sterylizacja i ludobójstwo rdzennych Indianek w Kanadzie, <https://www.hli.org.pl/pl/news-pl/3932-wspolczesna-przymusowa-sterylizacja-i-ludobojstwo-rdzennych-indianek-w-kanadzie>.

Wykonywanie Konwencji o prawach dziecka przez Polskę, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wykonywanie-konwencji-o-prawach-dziecka-przez-polske>.

FGM, circumcision and forced sterilization as examples of violations of bodily autonomy

Summary

This article presents three forms of violations of bodily autonomy – female genital mutilation, male circumcision and forced sterilization. The indicated violations, despite differences in their nature and cultural background, have one thing in common: interference with the victim's body is undertaken without their fully conscious and voluntary consent. The aim of the work is to show that the discussed examples, despite their diverse causal background, constitute serious violations of the individual's right to bodily autonomy and should be treated as such all over the world. Therefore, the protection of the right to self-determination should be a priority in the policies of states and in the actions of the international community. Finally, the analyzed practices should be considered in the light of the principle of bodily autonomy, freedom and personal dignity. Thus, international and national law should provide comprehensive protection against such violations, especially in the case of persons belonging to marginalized groups.

Keywords: FGM, circumcision, sterilization, bodily autonomy, human rights

DOI: 10.31648/kpp.11796

Mikołaj Mirecki

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2976-3565

mikolaj.mirecki@student.uwm.edu.pl

Odmowa dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego jako środek ochrony polskiego porządku prawnego

Wstęp

Wyrażenie „porządek prawny” nie jest zdefiniowane w żadnym polskim akcie prawnym. Nie istnieje więc jedna, legalna definicja tego pojęcia, a jego analiza może być odmienna w kontekście różnych dziedzin prawa. Najczęściej jednak przez „porządek prawny” rozumie się ogół stanowionego prawa pozytywnego danego społeczeństwa¹. Szerzej będzie to ogół obowiązujących norm prawnych, które regulują postępowanie podmiotów prawa zgromadzonych w danej społeczności. Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że porządek prawny jest działającym faktycznie systemem prawa².

Niezwykle ważna, szczególnie dla prawidłowego funkcjonowania aparatu państwa, jest permanentna ochrona porządku prawnego. Autor, stosując metodę dogmatyczno-prawną, stara się wykazać, że jednym ze sposobów tej ochrony jest instytucja odmowy dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Celem pracy jest analiza tego środka ochrony, z uwzględnieniem jego podstaw normatywnych, funkcji oraz praktyki stosowania. Przedmiotem rozważań uczyniono regulacje prawa polskiego, stanowisko doktryny oraz subsydiarnie – orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych (naczelnego i wojewódzkich). Autor celowo pomija regulacje prawa unijnego. Podejście to pozwala wskazać na to, w jakim zakresie odwołanie się do pojęcia

¹ A. Kość, *Porządek prawny jako społeczny porządek norm*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, t. X, z. 1, s. 44.

² W. Lang, *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 13.

porządku prawnego może stanowić skuteczne i proporcjonalne narzędzie ochrony wartości konstytucyjnych w obszarze szeroko pojętego krajowego prawa osobowego. Całość ukazuje, że służba ochronie porządku prawnego jest realizowana w zasadzie na co dzień, w każdym polskim urzędzie stanu cywilnego, a z danych na rok 2016 wynika, że jest ich w Polsce 2257 (ulożone są w gminach)³.

Transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego – pojęcie, charakter prawny, funkcje, organ właściwy do dokonania

Na gruncie obowiązującej obecnie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁴ (dalej jako PrASC) dokonanie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego możliwe jest dzięki art. 104, który stanowi, że zagraniczny dokument stanu cywilnego, będący dowodem zdarzenia i jego rejestracji, może zostać przeniesiony do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji⁵. Rozumie się ją jako wierne i literalne przeniesienie treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego zarówno językowo, jak i formalnie, bez żadnej ingerencji w pisownię imion i nazwisk osób wskazanych w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego⁶. Jest to definicja legalna, którą ustawodawca zawarł w PrASC prawdopodobnie celem wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ ustawa wcześniejsza – Prawo o aktach stanu cywilnego z 1986 r. – zawierała ogólne przepisy regulujące transkrypcję oraz odtworzenie, co skutkowało w praktyce stosowaniem przez urzędników urzędów stanu cywilnego (dalej jako UCS) tych dwóch odrębnych trybów w sposób zamienny⁷. Pewne wątpliwości budzi jednak samo znaczenie wyrażenia „dokument stanu cywilnego”. Określenie to nie jest trafne ze względu na fakt, że dokumentem stanu cywilnego może być akt stanu cywilnego, jego odpis w formie pełnej bądź skróconej, a nawet zaświadczenie zawierające szczegółowe dane z zakresu stanu cywilnego. Zauważyć należy, że przeniesiony do polskiego rejestru stanu cywilnego może być wyłącznie dokument zagraniczny, będący aktem stanu cywilnego w formie pełnej bądź skróconej, stanowiący dowód zdarzenia i jednocześnie jego rejestracji. Transkrypcji podlega więc wyłącznie dokument mający charakter aktu stanu cywilnego⁸. W takim ujęciu bardziej odpowiednie byłoby stwierdzenie, że transkrypcji może podlegać zagraniczny „akt stanu cywilnego”. Z drugiej jednak strony celem ustawodawcy mogło być jak najbardziej

³Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, *Raport z badania „Stan funkcjonowania Urzędów Stanu Cywilnego w Polsce”*, https://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2016/09/OPOS_Raport-z-badania_Stan-funkcjonowania-USC-w-Polsce_sierpie%C5%84-2016.pdf (data dostępu: 30.05.2025).

⁴Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.), dalej jako PrASC.

⁵Art. 104 ust. 1 PrASC.

⁶Art. 104 ust. 2 PrASC.

⁷B. Kotowicz, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 188.

⁸A. Czajkowska, [w:] I. Basior, D. Sorbian, A. Czajkowska, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015, komentarz do art. 104, teza 1.

szerokie ujęcie przedmiotowe transkrypcji. W takim rozumieniu nie było powodu, aby termin „zagraniczny dokument stanu cywilnego” zawężać jedynie do aktu stanu cywilnego⁹. Zaaprobować należy drugi pogląd, przede wszystkim ze względu na to, że słowo „dokument” jest znacznie pojemniejsze od słowa „akt”. Wydaje się, że ustawodawca celowo odszedł od terminologii, którą stosował w tym zakresie we wcześniejszych ustawach. Prawdopodobnie powodem tego jest ciągle rosnąca tendencja obrotu prawnego z innymi państwami w zakresie rejestracji stanu cywilnego.

Co do samego dokonania transkrypcji, zdaniem Sądu Najwyższego musi ona uwzględniać funkcję konkretnego dokumentu: „Wierne oraz literalne odtworzenie treści zagranicznego aktu stanu cywilnego w polskiej księdze stanu cywilnego musi być dokonywane z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych elementów jego treści”¹⁰. Ze względu na „transformację” rejestracji stanu cywilnego, która zaszła w Polsce po uruchomieniu systemu teleinformatycznego służącego do rejestracji zdarzeń podlegających zarejestrowaniu¹¹, wyrażenie „polskiej księdze stanu cywilnego” zawarte w uzasadnieniu powoływanego postanowienia, należałoby zastąpić sformułowaniem „polskim rejestrze stanu cywilnego”. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie wpisy zawarte w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego przenosić należy zgodnie z ich brzmieniem oraz funkcją, tak aby zachowały swoją tożsamość nie tylko pod względem brzmienia, ale również ich funkcji¹². W zakresie elektronicznej rejestracji stanu cywilnego należy jeszcze podkreślić, że oparcie polskiego systemu rejestracji stanu cywilnego na nowoczesnych technologiach stanowi wielkie osiągnięcie ostatnich lat i przyczynia się znacznie do uwydatnienia podstawowych zasad polskiego systemu rejestracji, takich jak: zasada prawdy obiektywnej, zasada powszechności czy zasada zupełności aktów stanu cywilnego¹³.

W kwestii charakteru prawnego transkrypcji to na gruncie obecnie obowiązującego aktu prawnego, jakim jest PrASC, nie ma wątpliwości, że transkrypcja jest jedynie przeniesieniem istniejącego już aktu stanu cywilnego, a nie jego wytworzeniem. Wcześniej, przed wejściem w życie PrASC, istniał spór w doktrynie, polegający na kwalifikacji prawnej transkrypcji. Jedna część doktryny uważała ją właśnie za przeniesienie, druga z kolei twierdziła, że transkrypcja miała stanowić w Polsce rejestrację urodzenia, małżeństwa lub zgonu, które nastąpiły za granicą, na podstawie zagranicznego aktu stanu cywilnego. Podobnie podzielona była linia orzecnicza. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że pierwsza część przedstawicieli nauki miała rację. Trafnie zauważa Alicja Czajkowska, pisząc, że „transkrypcja jest przetransponowaniem pod względem językowym i formalnym obcego aktu stanu cywilnego na obowiązujący

⁹ P. Kasprzyk, *Rejestracja zdarzenia mającego miejsce za granicą a transkrypcja zagranicznych dokumentów stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2016, nr 1, s. 154.

¹⁰ Zob. postanowienie SN z 8 maja 2015 r., sygn. akt III CSK 296/14, Legalis.

¹¹ Art. 5 ust. 1 PrASC.

¹² K. Bogdziewicz, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 578.

¹³ D. Ziółkowski, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), op. cit., s. 59.

w Polsce język urzędowy i w obowiązującej formie”¹⁴. Wskazać też trzeba, że dokonując transkrypcji, należy wiernie przenieść wszystkie dane i informacje, nie przeprowadza się jakiegokolwiek postępowania dowodowego, nie można podać także innej treści niż tą wynikającą z transkrybowanego dokumentu¹⁵. To również świadczy o tym, że transkrypcja jest tylko przeniesieniem istniejącego dokumentu stanu cywilnego do polskiego rejestru, a nie kreacją nowego aktu stanu cywilnego. Podobnie tę kwestię interpretują polskie sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zaznacza, że „w procesie transkrypcji dokonujący jej kierownik USC nie może uczynić żadnej merytorycznej ani formalnej ingerencji w treść polskiego aktu, czyniąc go niezgodnym z treścią przedstawionego do transkrypcji aktu zagranicznego”¹⁶. Kwestia charakteru prawnego transkrypcji nie może więc stanowić już przedmiotu sporów.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy transkrypcji, to podlega niej każdy dokument, który w państwie wystawienia jest uznawany za dokument stanu cywilnego i ma moc dokumentu urzędowego, a także taki, który jest wydany przez właściwy organ oraz nie budzi wątpliwości co do autentyczności¹⁷. Mimo że wszystkie dane przenosi się wiernie i literalnie, to w obrocie prawnym związanym z rejestracją stanu cywilnego pojawiają się sytuacje, w których – transkrybując konkretny dokument – niektóre dane trzeba pominąć. Idealnym przykładem jest akt urodzenia sporządzony w Wielkiej Brytanii, ponieważ zawiera on informacje o zawodach wykonywanych przez rodziców dziecka, którego urodzenie jest przedmiotem zgłoszenia. Polski akt urodzenia nie zawiera takiej informacji. Wobec tego dane takie należy pominąć przy przenoszeniu (transkrybowaniu) aktu brytyjskiego do polskiego rejestru stanu cywilnego¹⁸.

Transkrypcji co do zasady dokonuje się na wniosek złożony do dowolnie wybranego kierownika USC¹⁹. Wnioskować może osoba, której dotyczy zdarzenie mające podlegać transkrypcji lub inna osoba, która udowodni interes prawny w transkrypcji (ewentualnie interes faktyczny w przypadku transkrypcji aktu zgonu)²⁰. Jeżeli natomiast wniosek o transkrypcję zagranicznego dokumentu stanu cywilnego został złożony do konsula, to przesyła on wniosek do kierownika USC wybranego przez wnioskodawcę²¹.

W aktualnym stanie prawnym transkrypcja może być czynnością fakultatywną oraz obligatoryjną. Transkrypcja będzie obligatoryjna, jeżeli obywatel polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, posiada akt stanu cywilnego potwierdzający zdarzenia wcześniejsze, sporządzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i żąda dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego lub ubiega się o polski

¹⁴ A. Czajkowska, [w:] A. Czajkowska (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015, komentarz do art. 104, teza 4.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 581/16, Legalis.

¹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 19 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 1075/19, Lex nr 2956995.

¹⁷ Art. 104 ust. 3 PrASC.

¹⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Legalis.

¹⁹ M. Graffke, [w:] A. Graffke, M. Graffke, *Vademecum kierownika urzędu stanu cywilnego*, Warszawa 2021, s. 60.

²⁰ Art. 104 ust. 4 PrASC.

²¹ Art. 104 ust. 4a PrASC.

dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL²². Jak słusznie zauważa Bartosz Kotowicz, „intencją ustawodawcy było zapewnienie, aby obywatel polski, dla którego w Rzeczypospolitej Polskiej sporządzono akt stanu cywilnego, a który posiada później sporządzone za granicą Rzeczypospolitej Polskiej akty stanu cywilnego, transkrybował te akty w celu zapewnienia ciągłości wiedzy o tej osobie w rejestrach państwowych, jeżeli osoba ta zamierza podtrzymywać swój związek z krajem”²³. Jest to niezwykle ważna instytucja, ponieważ naczelnym celem rejestrowania zdarzeń wpływających na stan cywilny osoby fizycznej jest zapewnienie ciągłości wiedzy o konkretnej osobie oraz zachowanie zupełności (aktualizacji z urzędu)²⁴ rejestru stanu cywilnego, która z kolei objawia się tym, że w rejestrze powinny znajdować się wszystkie zdarzenia kreujące stan cywilny tej osoby.

Odmowa dokonania transkrypcji – powody, umocowanie prawne, cele

Jak słusznie wskazuje Grzegorz Krawiec, „transkrypcja dotyczy zagranicznego aktu stanu cywilnego, który stwierdza istnienie stosunków podległych prawu obcemu, niekoniecznie zgodnemu z polskim prawem”²⁵. W związku z tym istnieją przesłanki, ze względu na które kierownik USC ma obowiązek odmówić dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego²⁶. Wydaje się, że zbiór tych przesłanek jest katalogiem enumeratywnym²⁷, ale istnieje pogląd przeciwny, stanowiący o „otwartości” tego katalogu²⁸.

Pierwsza, bardzo szeroka przesłanka to sytuacja, w której podstawę transkrypcji ma stanowić dokument, który w państwie jego wystawienia nie jest uznawany za dokument stanu cywilnego lub nie ma mocy dokumentu urzędowego, lub nie został wydany przez właściwy organ, lub budzi wątpliwości co do jego autentyczności, lub potwierdza zdarzenie inne niż urodzenie, małżeństwo lub zgon²⁹. Zaznaczenia wymaga, że ta jedna przesłanka zawiera aż pięć różnych podstaw, które wspólnie, w sposób bardzo ogólny, można ująć jako uchybienie warunkom formalnym³⁰.

Druga przesłanka to sytuacja, w której zagraniczny dokument powstał w wyniku transkrypcji w państwie innym niż państwo zdarzenia³¹. Zgodnie z tym zapisem podstawą transkrypcji może być tylko „pierwotny” dokument (np. akt zgonu sporządzony

²² Art. 104 ust. 5 PrASC.

²³ B. Kotowicz, [w:] B. Kotowicz, A. Kurzawa, B. Opaliński, op. cit., s. 190.

²⁴ J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 22.

²⁵ G. Krawiec, *Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka osób tej samej płci pozostających w związku*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2019, nr 2(25), s. 7.

²⁶ Art. 107 PrASC.

²⁷ M. Wojewoda, *Małżeństwa jedнопłciowe i związki partnerskie w polskim rejestrze stanu cywilnego?*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2016, nr 2, s. 57.

²⁸ Zob. P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego*, t. 2: *Obrót prawny z zagranicą w zakresie rejestracji stanu cywilnego*, Lublin 2019, s. 298.

²⁹ Art. 107 pkt 1 PrASC.

³⁰ K. Bogdziewicz, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), op. cit., s. 590.

³¹ Art. 107 pkt 2 PrASC.

w Czechach), a nie dokument będący już efektem transkrypcji tego aktu zgonu (np. transkrypcja aktu zgonu sporządzona w Austrii na podstawie aktu zgonu będącego efektem dokonania rejestracji tego zgonu w Czechach).

Trzecia przesłanka to sytuacja, w której dokonanie transkrypcji byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej³². Jest to jedno z najbardziej problematycznych i dyskutowanych w literaturze przedmiotu zagadnień związanych z transkrypcją zagranicznych dokumentów stanu cywilnego³³ i m.in. dlatego przesłanka ta jest głównym przedmiotem niniejszej pracy.

Cel odmowy dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, zdaniem autora, sprowadza się przede wszystkim do zabezpieczenia integralności i wiarygodności polskiego rejestru stanu cywilnego. Następuje to przez dopuszczenie do transkrypcji wyłącznie takich zagranicznych dokumentów, które spełniają określone wymogi formalne, materialne i aksjologiczne.

Nie ma przepisu prawa, który stanowiłby wprost, jaką formę powinna przybrać odmowa dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Zastosowanie w tej sytuacji będzie mieć więc art. 2 ust. 6 PrASC, który ogólnie dotyczy odmowy dokonania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem odmowa ta następuje w formie decyzji administracyjnej³⁴. Podziela to również orzecznictwo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w jednym z uzasadnień do wyroku podał: „Decyzją z dnia 7 lipca 2015 r. nr (...) Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego orzekł o odmowie wpisania ww. zagranicznego aktu małżeństwa do polskich ksiąg stanu cywilnego. W uzasadnieniu wydanej decyzji Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego powołał się (...)”³⁵. Warto także podkreślić, że w doktrynie istnieje domniemanie formy decyzji administracyjnej, zgodnie z którym jeżeli istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia, a zachodzi wątpliwość co do formy działania organu, to owo działanie przybiera postać decyzji administracyjnej³⁶.

Zapewnienie porządku prawnego w RP jako przesłanka odmowy dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego

Analizując rzeczzone kwestie, sięgnąć należy do systemu polskiego prawa prywatnego międzynarodowego, a w zasadzie do ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe, która normuje instytucję „klauzuli porządku publicznego”³⁷. Rozważania zacząć należy od tego, że „porządek prawny” bywa często utożsamiany

³² Art. 107 pkt 3 PrASC.

³³ Szerzej: M.A. Zachariasiewicz, *Nowa ustawa o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2012, t. 11, s. 94.

³⁴ Art. 2 ust. 6 PrASC.

³⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 14 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 835/15, Lex nr 1997031.

³⁶ A. Wróbel, [w:] M. Jaskowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 566.

³⁷ Art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 503).

z „porządkiem publicznym”, a są to co prawda powiązane ze sobą, ale znaczeniowo odrębne pojęcia (zgodnie z zasadą jednomianowości jednemu pojęciu ma odpowiadać tylko jeden termin). Zwrot „porządek publiczny”, podobnie jak „porządek prawny” nie ma jednej, legalnej definicji. Jest to zwrot niedookreślony³⁸. Wypełnienie tego pojęcia konkretną treścią jest przede wszystkim zadaniem judykatury³⁹, lecz np. na płaszczyźnie kolizyjnoprawnej pojęcie „porządek publiczny” zostało określone jako „podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁰. Obydwa sformułowania wiążą się jednak z „klauzulą porządku publicznego”, której celem jest ochrona integralności systemu prawnego państwa, a uzasadnieniem jej stosowania są względy interesu publicznego tego państwa⁴¹. Klauzula porządku publicznego ma generalny charakter, oparty na założeniu, że nie da się sprecyzować ścisłych kryteriów, od których zależeć będzie uznanie jakiejś zasady prawnej za podstawową. Niemożliwe jest także stworzenie enumeratywnego katalogu takich zasad⁴².

Jak twierdzi Aurelia Nowicka, „analogiczny charakter mają przepisy prawa o aktach stanu cywilnego nakazujące odmowę dokonania określonej czynności w sytuacji, w której czynność ta (np. rejestracja zdarzenia albo transkrypcja dokumentu zagranicznego) byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”⁴³. Warto przytoczyć w tym miejscu fragment uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w którym czytamy, że „(...) kierownik urzędu stanu cywilnego zobowiązany jest do dokonania oceny, czy treść polskiego aktu stanu cywilnego, który miałby powstać w wyniku transkrypcji nie naruszy podstawowych zasad porządku prawnego obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁴. W doktrynie i w orzecznictwie podkreśla się wyjątkowy charakter klauzuli porządku publicznego⁴⁵. Zdaniem Mirosławy Graffke „porządek publiczny może być postrzegany jako ostateczny hamulec bezpieczeństwa w rzadkich i skrajnych przypadkach, w których decyzje organów innego państwa byłyby nie do pogodzenia z wartościami uznawanymi za fundamentalne przez polski system prawny”⁴⁶.

Reasumując, podzielając jednocześnie pogląd Piotra Kasprzyka, można stwierdzić, że „kierownik USC odmawia przeniesienia (transkrypcji) zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, jeżeli to przeniesienie samo w sobie uderza w krajowy

³⁸L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, komentarz do art. 31, teza 35.

³⁹M. Pazdan (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 7, teza 3.

⁴⁰A. Nowicka, [w:] J. Poczobut (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 7, teza 7.

⁴¹Ibidem, teza 4.

⁴²Ibidem, teza 9.

⁴³Ibidem, teza 10.

⁴⁴Wyrok WSA w Gliwicach z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1157/15, Lex nr 2035383.

⁴⁵M. Graffke, [w:] A. Graffke, M. Graffke, op. cit., s. 62.

⁴⁶Ibidem.

porządek prawny”⁴⁷. Na gruncie PrASC występują dwie sytuacje, które bez wątpienia godzą w polski system prawny i jednocześnie ujmują analizowaną problematykę w sposób klarowny.

Pierwszą z nich będzie wniosek o dokonanie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym, w miejscu danych rodziców dziecka, wpisane są dwie kobiety. Przeniesienie (transkrypcja) takiego dokumentu do systemu polskiego stanowiłoby, że rodzicami dziecka mogą być dwie kobiety. Choć istnieją różne poglądy przedstawicieli nauki w tej kwestii⁴⁸, to zdaniem autora jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego, ponieważ zgodnie z art. 18 Konstytucji RP małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny, a rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. Ponadto pojęcia „rodzice” i „rodzicielstwo” zawsze dotyczą osób różnej płci (kobiety i mężczyzny)⁵⁰. Problemem, który jawi się na tym gruncie jako problem światopoglądowy, jest niejednolitość orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych. Zagadnienie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym wpisane są jako rodzice osoby tej samej płci, nie jest zagadnieniem bezprecedensowym⁵¹. Jeden z kierunków orzeczniczych stanowi, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym wpisano w miejscu ojca dziecka – imię i nazwisko kobiety, jest dopuszczalna⁵². Druga linia orzecznicza, słuszna i chroniąca polski porządek prawny, to ta niedopuszczająca wpisania w akcie urodzenia dziecka – obok matki dziecka jako drugiego z rodziców – drugiej kobiety⁵³. Rozbieżność w orzecznictwie sądów oraz wzrastająca liczba spraw o podobnej tematyce sprawiły, że skład 7 sędziów NSA ostatecznie stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego⁵⁴ i w uchwale z 2 grudnia 2019 r. zaaprobował drugi model orzecznictwa, stwierdzając, że „przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1741 ze zm.) w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2015 r., poz. 1792) nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci”⁵⁵.

⁴⁷ P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika...*, s. 298.

⁴⁸ Zob. J. Karakulski, *Problematyka dopuszczalności transkrypcji aktu urodzenia dziecka rodziców jedнопłciowych – uwagi na kanwie najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2, s. 381–386.

⁴⁹ Art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

⁵⁰ M. Graffke, [w:] A. Graffke, M. Graffke, op. cit., s. 62.

⁵¹ J. Karakulski, op. cit., s. 375.

⁵² Zob. wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16, Lex nr 2586953; wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Lex nr 2478177.

⁵³ Zob. wyrok NSA z 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1808/16, Lex nr 2513922; wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 1100/12.

⁵⁴ E. Michałkiewicz-Kądziela, *Problem rozbieżności orzeczniczych Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2, s. 209.

⁵⁵ Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, Nr 2, poz. 11.

Należy zauważyć, że brak dokonania transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia powoduje poważne konsekwencje na gruncie uzyskania przez dziecko numeru PESEL, a tym samym uzyskania polskich dokumentów tożsamości – dowodu osobistego i paszportu.

W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że istnieją orzeczenia zezwalające na transkrypcję aktu urodzenia, w którym są wskazane dwie matki i umożliwiające tym samym uzyskanie przez takie dziecko numeru PESEL, a później polskiego dokumentu tożsamości. Jest to znacznie bardziej liberalny model orzecznictwa. Wówczas, przy dokonaniu transkrypcji, do polskiego aktu urodzenia zostałaby wpisana tylko jedna z kobiet (matek), natomiast rubryka „ojciec” pozostałaby pusta⁵⁶. Przykładem takiej sytuacji jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który stanowi: „Organ administracji, odmawiając transkrypcji aktu urodzenia dziecka z uwagi na sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP, zobowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale przede wszystkim prawa dziecka gwarantowane w Konstytucji RP i Konwencji o prawach dziecka”⁵⁷. Pogląd ten zasługuje na krytykę. Piotr Mostowik słusznie zauważa, że „należy odróżnić ogólne postępowanie o transkrypcję od szczególnego postępowania o wydanie dowodu tożsamości i nie należy posługiwać się argumentem przyszłego posłużenia się aktem powstałym w wyniku transkrypcji w innym postępowaniu”⁵⁸.

Drugą sytuacją będzie złożenie do USC wniosku o dokonanie transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa osób tej samej płci (np. dwóch kobiet albo dwóch mężczyzn). Taka transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami polskiego prawa. Stanowi o tym przywoływany już art. 18 Konstytucji RP, zgodnie z którym małżeństwo tworzą kobieta i mężczyzna⁵⁹. Nie może być przedmiotem transkrypcji małżeństwo jednopłciowe⁶⁰. Sytuacje takie nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi wprost, że „w świetle prawa obowiązującego w Polsce małżeństwa jednopłciowe są niedopuszczalne, zatem zagraniczny akt małżeństwa może zostać przeniesiony do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji jedynie wówczas, gdy wskazuje jako małżonków mężczyznę i kobietę”⁶¹. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „Niedopuszczalna jest transkrypcja do krajowego rejestru stanu cywilnego zagranicznego aktu małżeństwa potwierdzającego zawarcie małżeństwa przez osoby tej samej płci, gdyż w rezultacie tego w rejestrze stanu cywilnego oraz w akcie stanu wymienieni zostaliby dwaj mężczyźni, co byłoby nie do pogodzenia nie tylko z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego, ale również skutkowałoby koniecznością ujawnienia w polskim

⁵⁶ K. Bogdziewicz, [w:] K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), op. cit., komentarz do art. 107, teza 21.

⁵⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Legalis; wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16, Legalis.

⁵⁸ P. Mostowik, *Problem rejestracji w polskich aktach urodzenia pochodzenia dziecka od „rodziców jednopłciowych” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 13.

⁵⁹ Art. 18 Konstytucji RP.

⁶⁰ P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika...*, s. 300.

⁶¹ Wyrok NSA z 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1112/16, Lex nr 2495844.

akcie stanu cywilnego, w rubryce »kobieta«, danych mężczyzny, co z kolei naruszałoby przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego, określającego urzędowe odpisy skróconych i zupełnych aktu małżeństwa, które wyraźnie przewidują, że w przypadku tego aktu, jako małżonków należy wpisać dane kobiety i mężczyzny⁶².

Podsumowanie

Analizy zawarte w niniejszym opracowaniu wykazały, że odmowa dokonania transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego stanowi istotny instrument ochrony polskiego porządku prawnego. Autor podkreśla znaczenie transkrypcji w świetle ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, przedstawia jej charakter prawny, funkcje oraz tryb dokonania, uwypuklając, że jest to proces wiernego przeniesienia treści dokumentu, a nie kreowania nowego aktu. Wskazuje również na również przesłanki odmowy transkrypcji, w tym tę o fundamentalnym znaczeniu – sprzeczność treści dokumentu z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Analiza regulacji ustawowych, poglądów doktryny oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych potwierdziła, że odmowa transkrypcji pełni rolę mechanizmu zabezpieczającego przed wprowadzaniem do polskiego rejestru stanu cywilnego zdarzeń i danych sprzecznych z aksjologią krajowego systemu prawnego. Rejestr ten nie jest bowiem jedynie prostym zbiorem informacji o osobie fizycznej, lecz także częścią struktury władztwa publicznego, służącą utrwaleniu i upublicznieniu skutków prawnych w sposób zgodny, przede wszystkim, z prawem krajowym. Szczególne znaczenie mają tu przypadki dotyczące małżeństw jedнопłciowych oraz aktów urodzenia, w których jako rodziców wskazano osoby tej samej płci – sytuacje wprost kolidujące z konstytucyjnym ujęciem małżeństwa i rodzicielstwa.

Wnioskiem płynącym z przeprowadzonych rozważań jest teza, że odmowa dokonania transkrypcji, stosowana w sposób proporcjonalny i oparty na jasnych przesłankach ustawowych, nie jest ograniczeniem wolności jednostki, lecz przejawem ochrony integralności rejestru stanu cywilnego oraz tożsamości ustrojowej państwa. Kierownicy USC, jako organy pierwszego kontaktu z dokumentami zagranicznymi, pełnią w tym zakresie rolę strażników zgodności treści rejestrowanych aktów z fundamentami konstytucyjnego porządku prawnego. W ten sposób instytucja odmowy transkrypcji wpisuje się w szerszy system gwarancji ochrony wartości uznawanych w Rzeczypospolitej Polskiej za fundamentalne.

⁶²Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2618/18, Lex nr 2618194.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Basior I., Sorbian D., Czajkowska A., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015.
- Czajkowska A. (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015.
- Graffke A., Graffke M., *Vademecum kierownika urzędu stanu cywilnego*, Warszawa 2021.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Karakulski J., *Problematyka dopuszczalności transkrypcji aktu urodzenia dziecka rodziców jedнопłciowych – uwagi na kanwie najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2.
- Kasprzyk P., *Rejestracja zdarzenia mającego miejsce za granicą a transkrypcja zagranicznych dokumentów stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2016, nr 1.
- Kasprzyk P. (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego, t. 2: Obrót prawny z zagranicą w zakresie rejestracji stanu cywilnego*, Lublin 2019.
- Kość A., *Porządek prawny jako społeczny porządek norm*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, t. X, z. 1.
- Kotowicz B., Kurzawa A., Opaliński B., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Krawiec G., *Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka osób tej samej płci pozostających w związku*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2019, nr 2(25).
- Lang W., *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Michałkiewicz-Kądziela E., *Problem rozbieżności orzeczniczych Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2.
- Mostowik P., *Problem rejestracji w polskich aktach urodzenia pochodzenia dziecka od „rodziców jedнопłciowych” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych w 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Osajda K., Domański M., Słyk J. (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Pazdan M. (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Poczobut J. (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Wojewoda M., *Małżeństwa jedнопłciowe i związki partnerskie w polskim rejestrze stanu cywilnego?*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2016, nr 2.

Zachariasiewicz M.A., *Nowa ustawa o prawie prywatnym międzynarodowym*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2012, t. 11.

Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 503).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 8 maja 2015 r., sygn. akt III CSK 296/14, Legalis.

Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, Nr 2, poz. 11.

Wyrok NSA z 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1112/16, Lex nr 2495844.

Wyrok NSA z 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1808/16, Lex nr 2513922.

Wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16, Lex nr 2586953.

Wyrok WSA w Gdańsku z 14 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 835/15, Lex nr 1997031.

Wyrok WSA w Gliwicach z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 1157/15, Lex nr 2035383.

Wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 1100/12.

Wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Lex nr 2478177.

Wyrok WSA w Szczecinie z 19 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 1075/19, Lex nr 2956995.

Wyrok WSA w Warszawie z 18 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 581/16, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2618/18, Lex nr 2618194.

Źródła internetowe

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, *Raport z badania „Stan funkcjonowania Urzędów Stanu Cywilnego w Polsce”*, https://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2016/09/OPOS_Raport-z-badania_Stan-funkcjonowania-USC-w-Polsce_sierpie%C5%84-2016.pdf.

Refusal to transcribe a foreign civil status document as a means of protecting the Polish legal order

Summary

The article deals with the refusal to transcribe a foreign civil status document as a mechanism for protecting the Polish legal order. The author focuses on the dogmatic interpretation of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Law on Civil Status Records, the Private International Law and the case law of the Supreme Court and administrative courts.

The purpose of the article is to show that the refusal to transcribe a foreign civil status document – in particular, a child's birth certificate or marriage certificate – can serve as a legitimate means of protecting domestic public order, especially in the context of the constitutional principles of protecting marriage as a union between a man and a woman and protecting the welfare of a child. The author stresses that public administration authorities have not only the right, but also the obligation to refuse transcription if the content of a foreign civil status document contradicts the basic principles of the Polish legal system.

The final conclusion is the thesis that the institution of denial of transcription – applied in accordance with constitutionally protected public order – can act as a protective filter to ensure the compliance of civil status records with the axiological foundations of the Polish legal system. A special role in this process is played by the heads of civil registry offices, who, as the bodies of first contact with foreign documents, are obliged to assess their compliance with the basic principles of domestic law. Their decisions are an important part of the system for protecting the legal order and constitutional values. USC managers perform this task 'in the silence of official procedures' often without publicity, effectively protecting public order in ways that the public is not always aware of.

Keywords: civil status record, head of USC, refusal of transcription, legal order, public policy

DOI: 10.31648/kpp.11797

Igor Rapicki

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0000-6163-6780

igor.rapicki@student.uwm.edu.pl

Trójkolorowa monarchia. Czego uczy nas przykład monarchizmu republikańskiego V Republiki Francuskiej?

Wstęp

Model demokratycznego państwa prawa uchodzi dziś, w szerokim konsensusie, za najdoskonalszy wzorzec ustrojowy, jaki wypracowała ludzka cywilizacja. Niezależnie od ocen światopoglądowych Milton Friedman w książce *Kapitalizm i wolność* zauważył trafnie: „Stanem wyjściowym dla ludzkości jest tyrania, poddaństwo i cierpienie. Wiek XIX i XX w krajach Zachodu stanowią wyłom w historycznym trendzie rozwoju świata”¹. Dlatego tak ważne jest uważne przesłedzenie każdego przypadku, gdy mimo zawirowań dziejowych takowy ład polityczny udało się zaprowadzić w sposób stały.

Historia kształtowania się ustroju politycznego V Republiki Francuskiej jest zawiła i w wielu momentach niejednoznaczna. Z tego procesu wyłania się jednak wyraźny model silnego, scentralizowanego państwa – narzędzia mającego równoważyć wewnętrzne podziały oraz zapobiegać dezintegracji wielokulturowego społeczeństwa². Mimo okresów chaosu Francja od setek lat pozostaje jednym z kluczowych mocarstw europejskich, a przez pewien czas odgrywała także rolę potęgi globalnej. Obecnie, mimo równie licznych kryzysów, wciąż zachowuje charakter państwa demokratycznego.

Zanim ukształtowało się silnie scentralizowane państwo w formie jurydyzowanej monarchii absolutnej, które stanowiło etap przejściowy ku republikańskim formom

¹M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Gliwice 2002, s. 41.

²Należy podkreślić, że monoetniczność w Europie jest zjawiskiem stosunkowo nowym, podczas gdy czasy *ancien regime* i wcześniejsze charakteryzowały się wielokulturową i wieloetniczną różnorodnością, o czym przypomina nam K. Pobłocki, *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*, Warszawa 2020, s. 34–40, 304–308, 317–346, 398–404, 463–465.

rządów, Francja musiała przejść przez okres długotrwałych zmian³. Właściwa francuska droga do demokracji rozpoczyna się od czasu feudalnej anarchii, charakteryzującego się niemal hobbesowskim stanem permanentnego konfliktu, który poprzedzał proces zjednoczenia kraju pod rządami dynastii Kapetyngów⁴. Ostatecznie kraj ten przeszedł liczne transformacje ustroju republikańskiego, prowadząc w rezultacie do ukształtowania współczesnego modelu państwa, określanego mianem „republikańskiej monarchii”, unikatowego w kontekście Europy Zachodniej⁵.

Celem niniejszej pracy jest analiza natury ustroju politycznego V Republiki Francuskiej w świetle idei „monarchii republikańskiej”, czyli systemu łączącego elementy tradycji monarchicznej i republikańskiej. V Republika jawi się bowiem nie tylko jako doraźna odpowiedź na kryzys instytucjonalny i polityczny IV Republiki, ale także jako rezultat długotrwałego procesu historycznego, w którym ścierały się ze sobą dziedzictwo monarchii absolutnej, doświadczenia rewolucji oraz tradycja parlamentaryzmu. W niniejszym opracowaniu autor podejmie próbę wskazania na to, jakie elementy „dawnego” (monarchicznego) i „nowego” (republikańskiego) porządku znalazły swoje miejsce w ustroju V Republiki oraz jak wpłynęły one na stabilność francuskiej demokracji.

Przyjęta perspektywa badawcza zakłada, że rozwiązania instytucjonalne wprowadzone przez Charlesa de Gaulle’a stanowią świadomą próbę pogodzenia francuskiej specyfiki politycznej – zakorzenionej w silnej roli przywódcy i tradycji scentralizowanej władzy – z postulatem demokratycznej legitymizacji władzy. Analizując inspiracje twórcy V Republiki, odwołano się do tradycji monarchii kapetyńskiej, rewolucyjnych postulatów wolnościowych oraz doświadczeń napoleońskich, które były swoistą próbą generalną dla późniejszych rozwiązań.

W pracy zastosowano metodę historyczno-porównawczą, zestawiając ewolucję francuskiego ustroju – od anarchii feudalnej, przez monarchię absolutną i kolejne republiki, po V Republikę – z innymi modelami państwa, w tym polskim. Analiza oparta została na literaturze przedmiotu, publicystyce oraz klasykach myśli politycznej. Posłużono się metodą analizy ustrojowej, obejmującą ocenę roli parlamentu, prezydenta i władzy wykonawczej wraz z interpretacją wybranych przepisów konstytucyjnych V Republiki.

Francja została potraktowana jako studium przypadku, pozwalające ukazać procesy historyczne oraz relacje między tradycją ustrojową a stabilnością demokracji.

³ Szczegółowo opisywany jako przemysłany, wielopokoleniowy projekt przez takich autorów, jak J. Brabury, *Kapetyngowie, królowie Francji 987–1328*, Kraków 2023, lub młodszej linii Kapetyngów: R. Knecht, *Wależusze – królowie Francji 1328–1589*, Kraków 2019.

⁴ Jak bardzo jurydytyczna w swojej naturze była francuska monarchia absolutna, dobrze oddaje fakt, że nawet najpotężniejszy z monarchów absolutnych Ludwik XIV w swym dążeniu do unifikacji swoich domen nigdy nie odważył się znieść średniowiecznych przywilejów, które m.in. pozwalały królowi nazywać się w Prowansji jedynie hrabią. W efekcie Francja czasów *ancient regime* przed unifikacją wymuszoną instytucjami republikańskimi była bardziej zrzeszeniem krajów mających jednego władcę niż scentralizowana konstrukcja – K. Pobłocki, *Kapitalizm historia krótkiego trwania*, Warszawa 2020, s. 463–465.

⁵ Termin spopularyzowany w Polsce względem ustroju V Republiki prawdopodobnie przez Marcina Gielzaka, używany m.in. w wywiadzie dla portalu Nowy Ład: *Pompidou – godny następca de Gaulle’a czy mierny technokrata?*, https://www.youtube.com/watch?v=_zlc2Y4_-EY&t=1458s (data dostępu: 2.03.2025).

Ostatecznym celem pracy jest odpowiedź na pytanie, czy V Republika stanowi udaną syntezę monarchicznej tradycji silnej władzy oraz republikańskiego ideału demokracji i jakie konsekwencje wynikają z tego dla rozumienia francuskiego modelu państwa.

Od Chlodwiga i Ludwika XIV po Charlesa de Gaulle'a. Niejedna jest droga do demokracji i stabilnego państwa

„Przed Francją była Galia” – tak zaczyna się jedno z najbardziej klasycznych, dostępnych w języku polskim opracowań dotyczących ponad tysiącletniej historii Francji autorstwa Jana Baszkiewicza. Cytat ten pochodzi od Augustina Thierry⁶. Musimy zdać sobie sprawę z faktu – co dziś może wydawać się oczywistością, lecz niesie daleko idące konsekwencje – że w przeciwieństwie do w pełni niepodległej dopiero od trzech dekad Rzeczypospolitej Polskiej francuskie instytucje polityczne i społeczne zachowują wysoki poziom ciągłości, sięgający nierzadko samych początków Królestwa. Symbolicznym przykładem tej ciągłości jest fakt, że trzeci z kolei prezydent V Republiki Valéry Giscard d'Estaing wywodził się z rodu szlacheckiego, którego przodek, Tristan d'Estaing, uratował życie królowi Francji Filipowi Augustowi podczas bitwy pod Bouvines w 1214 r.⁷

Wiele elementów ceremoniału związanego z urzędem prezydenta Francji, takich jak piastowanie współksięstwa Andory⁸ czy posiadanie tytułu kanonika papieskiego⁹, może wydawać się wręcz archaicznych, nawet z perspektywy kraju o tak głęboko zakorzenionej tradycji katolickiej jak Polska.

Niezależnie od tego, którą datę przyjmujemy za początek Francji, jej załazki wiążą się z rzeczywistością polityczną odległą od nowoczesnych form państwowości¹⁰. „Kraj katedr” wyłaniał się jako zdecentralizowana i hierarchiczna struktura, oparta na osobistych więziach wasalnych i feudalnych zobowiązaniach¹¹. Jak określił to przywoływany już J. Baszkiewicz, w pierwszych dniach dynastii królowie władający z Paryża byli w istocie prezydentami ligi oligarchów¹². Poszczególne rody książęce najwięcej czasu spędzały na ciągłych wojnach między sobą, co czyniło wojnę domową w ramach teoretycznie jednego królestwa stanem permanentnym. Jest to typowa dla dziejów

⁶ J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Warszawa 1977, s. 7.

⁷ Herbarz Domu d'Estaing, <https://web.archive.org/web/20111002104212/http://www.vivies.com/index.php?title=Estaing> (data dostępu: 21.02.2025).

⁸ M. Tomaszuk, *Dualista głowa państwa Księstwa Andory jako nietypowe rozwiązanie ustrojowe*, <https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-115481-44749?filename=Dualistyczna%20głowa.pdf> (data dostępu: 21.02.2025).

⁹ Prezydent Francji przyjął tytuł protokanona bazyliki na Lateranie w Rzymie, <https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/prezydent-francji-przyjal-titul-protokanonika-bazyliki-na-lateranie-w-rymie> (data dostępu: 2.04.2025).

¹⁰ Zwyczajowo za datę tę przyjmuje się traktat z Verdun, symboliczny także z perspektywy językowej – zob. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 32. Jednak autor pracy sugerowałby, aby dzieje obydwu państw postfrankońskich datować prawidłowo na czasy Chlodwiga, symbolicznego władcy, który rozpoczął unifikację kultury germańskiej z rzymską, co dało podwaliny pod współczesną kulturę Europy Zachodniej. Zob. M. Rouche, *Chlodwig – król Franków*, Poznań 2015, s. 349–357.

¹¹ Prawniczą analizę tej zdecentralizowanej sieci relacji szczegółowo wyraziła S. Reynolds, *Lenna i wasale. Reinterpretacja średniowiecznych źródeł*, Kęty 2011, przekonująco udowadniając, że paradoksalnie system lenny mimo archaiczności posiadały swoje biurokratyczne i prawnicze uzasadnienie.

¹² Określenie użyte przez J. Baszkiewicza na s. 50–53 kompilacji dziejów Francji cytowane powyżej.

ludzkości sytuacja, ponieważ – jak pokazuje doświadczenie historyczne, co skłania autora do przyjęcia takiej interpretacji – wojna wydaje się naturalnym stanem relacji między wspólnotami politycznymi, zaś pokój zazwyczaj udawało się utrzymać jedynie dzięki przewadze militarnej. Już starożytni Rzymianie wiedzieli, że imperium oznacza pokój¹³. Pierwsze wieki istnienia Francji charakteryzował stan permanentnej wojny książąt między sobą, na co poświęcali więcej czasu niż na cokolwiek innego¹⁴. W początkowych latach istnienia monarchii kapetyńskiej ich rola wydaje się bardziej odpowiadać określeniu „kapłanów religii monarszej” niż rzeczywistych władców.

Dynastia kapetyńska, władająca krajem nad Loarą przez tysiąc lat, stworzyła pierwsze zarządzane w sposób nowoczesny państwo w Europie od czasów Imperium Rzymskiego. Nie jest wcale przesadą, że słynne słowa Otto von Bismarcka o zjednoczeniu Niemiec „krwią i żelazem” równie trafnie oddają zjednoczenie księstw francuskich w średniowieczu¹⁵. Francja była również takim archipelagiem, składającym się z regionów często odmiennych etnicznie, posiadających własne struktury administracyjne oraz elity o silnie rozwiniętych aspiracjach politycznych¹⁶. Można uznać, że późniejszym przedłużeniem zmagania między zasiedziałą oligarchią magnatów, postrzegających siebie raczej jako władców mniejszych, udzielnych państw niż ośrodków zależnych od szerszego układu politycznego, były wojny religijne XVI w., które niemal doprowadziły Francję do ponownego pogrążenia się w feudalnej anarchii, podobnie jak stało się to w Niemczech w warunkach słabej i w dużej mierze nominalnej zwierzchności cesarzy habsburskich nad Rzeszą¹⁷.

W odpowiedzi na długotrwałą i trudną walkę o zjednoczenie królestwa we Francji wykształciły się całe nurty ideologiczne i prawnicze, których przedstawiciele starali się nadać legitymizację centralnej władzy królewskiej. Wśród nich znaleźli się myśliciele, tacy jak Jean Bodin¹⁸, Jacques-Bénigne Bossuet¹⁹ czy w późniejszym okresie

¹³T. Hobbes opisując stan wojny wszystkich ze wszystkimi nie pisał względem siebie o abstrakcji, ale o normie jaką w historii ludzkości jest wojna. Zob. S. Pinker, *Nowe oświecenie. Argumenty za rozumem, nauką, humanizmem i postępem*, Poznań 2018, s. 191–202.

¹⁴E. Perroy, R. Doucet, A. Latrieille, *Historia Francji*, t. 1: *Od początku dziejów do roku 1774*, Warszawa 1969, s. 91–142.

¹⁵Fragment przemówienia kanclerza Bismarcka do Komisji Budżetowej Izby Reprezentantów Prus 30 września 1862 r., https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=250&language=german (data dostępu: 21.02.2025).

¹⁶O czym świadczy m.in., że młodszy kuzyni i teoretycznie lennicy króla francuskiego, księżęta Burgundii w pewnym momencie mieli ambicję wykroić trzecie wielkie państwo postfrankijskie, Burgundię na dzisiejszym pograniczu Francji, Niemiec, Belgii, Szwajcarii i Holandii. Zob. B. van Loo, *Burgundzcy, książęta równi królom*, Kraków 2024.

¹⁷Ukoronowaniem czego był hańbiący traktat westfalski, legalizujący francuskie, szwajcarskie, holenderskie i szwedzkie zabory ziem Rzeszy czyniąc z samego cesarza władcę czysto tytularnego, co doskonale opisał z punktu widzenia szarego człowieka P. Englund, *Lata wojen*, Warszawa 2013, ze szczególnym uwzględnieniem s. 389–411, 523–533 oraz 590–600.

¹⁸Według A. Wielomskiego kluczowa postać ideologii absolutystycznych zwolenników monarchii racjonalnej. Zob. A. Wielomski, *Imperium rationis. Państwo suwerenne w zachodniej myśli politycznej XVI i XVII stulecia*, Warszawa 2024, s. 115–138.

¹⁹Postać o tyle bardzo wpływowa, co w Polsce mało znana, osobisty spowiednik króla Ludwika XIV i twórca katolickiej idei monarchii suwerennej. Zob. A. Wielomski, *Katolicka monarchia narodowa Jacques-Bénigne Bossueta*, <https://www.youtube.com/watch?v=xg9zcodYfNc&t=2562s> (data dostępu: 2.04.2025).

Monteskiusz, będący reprezentantami wykształconych elit, obeznanych z tradycją racjonalnego rozumowania. Uznawali oni monarchię za niezbędne narzędzie przywracania ładu i porządku w kraju rozdartym przez wpływy feudalnych oligarchów i rywalizujące koterie²⁰. W ich oczach król jawił się nie jako tyran, lecz ucieleśnienie rozumu, zdolny do ustanowienia pokoju i stabilności w miejsce anarchii epoki feudalnej²¹.

Monarchia absolutna, której wyrazem była instytucja Ludwika XIV, wniosła więc nieprawdopodobny wkład w rozwój idei państwowej w Europie w ogóle. Określenie Ludwika XIV jako instytucji, a nie osoby jest celowym zabiegiem, bowiem jak wykazują pogłębione studia takich badaczy, jak Peter Burke, monarchia absolutna w istocie jako człowiek, który obejmował tron, była w całej konstrukcji ustrojowej monarchii mniej istotna niż sam urząd, postrzegany jako ucieleśniony rozum, zaprowadzający w królestwie stan pokoju. Mimo całego ceremoniału i stylu władzy o charakterze cezariańsko-apollońskim Ludwik XIV i monarchowie z jego rodu w istocie przejawiali ideę „jednoosobowego państwa”. W tym ujęciu współczesna republika pełni funkcję dawnego monarchy w formie kolegialnej – jako organ państwowy, a nie pojedyncza osoba nosząca koronę²². W istocie cała ceremonialność dworu królewskiego służyła celom o charakterze nowoczesnym, tzn. uporządkowaniu oraz podporządkowaniu nadzorowi państwowemu życia politycznego kraju, tak aby wyłączne prawo do prowadzenia polityki w jego granicach przysługiwało władzy centralnej²³.

Mimo że z perspektywy współczesnego, demokratycznego państwa prawnego ład społeczny epoki *ancien régime* był całkowicie nieakceptowalny, społeczeństwo sprzed sześćdziesięciu lat zakrojonych reform liberalnych i procesów narodotwórczych w swojej strukturze przypominało formy ustrojowe potępiane dziś przez państwa demokratyczne. Należy jednak zauważyć, że bez stworzenia sprawnego aparatu państwowego wizja wolnych republik narodowych mogłaby nigdy nie zostać urzeczywistniona, co pozwala stwierdzić, że monarchie absolutne wniosły istotny wkład w rozwój nowoczesnej koncepcji państwa.

W literaturze Wielka Rewolucja Francuska bywa określana jako „najważniejsze wydarzenie w historii ludzkości”, a dla swoich współczesnych stanowiła zjawisko bez precedensu, to, jak zauważył Burke, była „najdziwniejszym chaosem”, zaś Hegel uznał ją za wydarzenie o wadze światowej²⁴. W stosunkowo krótkim czasie jedno

²⁰ Zauważmy, że Monteskiusz w swoim klasycznym *O duchu praw* nigdy nie twierdzi, że monarchia nie jest właściwą dla Francji formą ustrojową. Projektem oświeceniowego zreformowania Francji jego autorstwa było wzmocnienie roli francuskich parlamentów, tak aby stały się czymś w rodzaju oficjalnej opozycji, co rodzi skojarzenia z systemem parlamentarnym w którym król pełni funkcję partii rządzącej a parlamentom znajdującej się w opozycji. Zob. Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2022. Wielki myśliciel krytykuje w niej w istocie władzę monarszą typu tyrańskiego, jednak nie monarchię samą w sobie.

²¹ Aby uzmysłowić sobie, jak chwiejny i niestabilny był system feudalny sprzed narzucenia dyktatu książętom przez królów z Paryża, warto przywołać, że właściwie cały spór dynastyczny zwieńczony wojną stuletnią między Anglią a Francją był wynikiem jednego ślubu Eleonory Akwitańskiej z Henrykiem II. Ta jedna codzienna ceremonia poskutkowałą ponad 200 latami wojen. Zob. R. Pernoud, *Alienor z Akwitanii*, Warszawa 1980, s. 85–121 oraz 195–234.

²² P. Burke, *Fabrykacja Ludwika XIV*, Warszawa 2011, s. 156–204.

²³ W. Magdziarz, *Uwodziciele władzy. Geneza i organizacja dworu Ludwika XIV*, Warszawa 2013, s. 51–78.

²⁴ H. Bering, *The French Revolution: the most important event in human history*, „The Guardian” z 27 stycznia 2025 r., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jan/27/turning-point-world-history> (data dostępu: 15.08.2025).

z najpotężniejszych państw kontynentu, będące twórcą nowoczesnego modelu monarchii opartej na prawie i racjonalnych podstawach, przekształciło się w rewolucyjną republikę, która zniósła feudalny porządek i zapoczątkowała model społeczeństwa obywatelskiego oparty na zasadzie równości wobec prawa²⁵. Często pomija się fakt, jak ograniczony wpływ na sprawy dotyczące zarówno życia osobistego, jak i polityki czy gospodarki miał pojedynczy człowiek przed zmianami wprowadzonymi przez reformy liberalne²⁶. Ich zaprowadzenie nie miałoby jednak na szeroką skalę nigdy racji bytu czy szans na utrzymanie się, gdyby nie instrument zaprowadzania takiej polityki, jakim okazało się państwo wykształcone w toku pokoleń rozwoju monarchii absolutnej. W istocie rewolucja urzeczywistniła ideę Francji zjednoczonej w stopniu, do jakiego absolutystyczni monarchowie zawsze dążyli, lecz którego nigdy nie osiągnęli – „utrzymać w ryzach tysiące małych republik arystokratycznych lub ludowych, współzawodniczących ze sobą i nieufnych”²⁷.

Tradycja jakobińska jest więc tak naprawdę dłużnikiem nowoczesnego państwa powołanego do życia przez monarchię absolutną. Przy wszystkich osiągnięciach I Republiki nie możemy ignorować ani jej sukcesów, ani zbrodni, które czyniono. Jak powiedział Edgar Quinet, „trzeba umieć krytykować rewolucję w imię Rewolucji”²⁸. Słowa te pozostają aktualnym ostrzeżeniem przed bezrefleksyjnym idealizowaniem wydarzeń, które niosły zarówno postęp, jak i przemoc. Mimo ogromnego wkładu rewolucji w rozwój państwa i społeczeństwa w jej imieniu popełniono okropne zbrodnie, na które strona reakcyjna odpowiadała własnymi aktami przemocy²⁹.

Przed francuskim rewolucyjnym podbojem Niemcy były podzielone na kilka setek feudalnych włości. Dopiero rewolucyjna Francja, korzystająca z dorobku jurydycznej monarchii, położyła fundament pod narodowe zjednoczenie Niemiec, integrując je w większe struktury polityczne³⁰. Jest to zatem przykład paradoksu oraz ceny, jaką wschodnia połowa dawnego imperium Franków musiała ponieść w rezultacie braku ograniczenia ambicji politycznych własnych książąt-oligarchów³¹. III Republika Francuska, podobnie jak większość ówczesnych państw europejskich, nie realizowała w pełni ideałów sprawiedliwego społeczeństwa w rozumieniu współczesnych standardów³².

Na klasowy i „właścicielski” charakter społeczeństwa przedwojennej Francji zwraca uwagę Thomas Piketty, jeden z najbardziej wpływowych współczesnych ekonomistów,

²⁵ E. Perroy, R. Doucet, A. Latrieille, *Historia Francji*, t. 2: *Od 1774 do czasów współczesnych*, Warszawa 1969, s. 49–57.

²⁶ M.in. wolność druku. Zob. J. Baszkiewicz, *Wolność druku i rewolucja 1789 roku*, [w:] A. Korobowicz, H. Olszewski (red.), *Studia z historii państwa, prawa i idei, prace dedykowane profesorowi Janowi Małarczykowi*, Lublin 1997, s. 29–37.

²⁷ Cytat autorstwa romantycznie nastawionego do Francji *ancien regime* i krytycznie względem Francji porewolucyjnej – P. Gaxote, *Rewolucja francuska*, Gdańsk 2001, s. 25.

²⁸ M. Gielzak, *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Poznań 2023, s. 102.

²⁹ R. Esande (red.), *Czarna księga rewolucji francuskiej*, Kraków 2015, s. 795–833.

³⁰ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1981, s. 450–466 oraz 472–480.

³¹ Podbój pogrążonej w feudalnej anarchii Rzeszy opisał wspaniale m.in.: A.G. MacDonell, *Napoleon i jego marszałkowie*, Warszawa 2022, s. 79–98.

³² Listę powszechnie uznawanych przymiotników demokratycznego państwa prawa wymienia T. Biernat, *Zasada the rule of law a definiowanie pojęcia państwa prawa*, [w:] A. Jamróz, M. Aleksandrowicz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014, s. 38–40.

który w obu swoich kluczowych dziełach ukazuje ten problem jako strukturalnie zakorzeniony w historii kraju³³. Przywołując postacie z klasycznej literatury, takie jak Eugeniusz Rastignac, Piketty podkreśla, że świat przedstawiony w tych utworach ilustruje rzeczywistość, w której pozycja społeczna była niemal całkowicie oderwana od rzeczywistej wartości jednostki³⁴. Analiza sporów własnościowych i podatkowych tego okresu prowadzi do wniosku, że ustroj parlamentarny III Republiki nie przyniósł powszechnej równości, lecz stworzył nową formę arystokracji, wpisując się w szerszy europejski fenomen *belle époque*³⁵.

Znamienna debata toczącą się wokół takich kwestii jak opodatkowanie spadków z 1872 r. dotyczyła podniesienia stawki podatku z 1% do 1,5% masy spadkowej została zbojkotowana jako naruszająca porządek społeczny³⁶. Elita parlamentarna wyraziła zgodę na wprowadzenie reform w sferze opodatkowania dopiero w 1909 r. w obliczu eskalującego wyścigu zbrojeń poprzedzającego wybuch I wojny światowej i związanych z tym potrzeb finansowych. Przywołując słynnego ekonomistę, „(...) Francja lubi przedstawiać się światu jako kraj wolności, równości i braterstwa. (...) Obietnica równości (...) opiera się na wielu konkretnych ruchach, od zniesienia przywilejów podatkowych szlachty i duchowieństwa (...), po próbę wprowadzenia w latach 1792–1794 ustroju republikańskiego opartego na powszechnych wyborach. (...) Chodziło o utworzenie scentralizowanej struktury publicznej, pozwalającej na zniesienie feudalnych przywilejów (...) i umożliwiającej wprowadzenie – w bliższej lub dalszej przyszłości – zasady równości (...). Jeśli jednak chodzi o prawdziwą równość, wielka obietnica rewolucji nie została spełniona. Fakt, że koncentracja własności nie przestała wzrastać w ciągu całego XIX wieku, (...) a w przededniu I wojny światowej była jeszcze większa niż w latach 80. XVIII wieku, wskazują na skalę rozbieżności między rewolucyjnymi obietnicami a rzeczywistością. A kiedy progresywny podatek dochodowy został w końcu przyjęty (...), nie chodziło o finansowanie szkolnictwa ani usług publicznych, tylko wojny francusko-pruskiej”³⁷.

Ustrój parlamentarny w rzeczywistości stanowił bardzo wygodną formę utrzymania *status quo* w układzie społecznym. Słynny jest cytat pierwszego prezydenta III Republiki Adolphe’a Thiersa, że „albo republika będzie zachowawcza, albo jej nie będzie”³⁸. Według niektórych interpretacji w pierwszych latach swojego istnienia nie uległa ona samo rozkładowi i przekształceniu w nową monarchię burbońską właśnie ze względu na to, że wydarzenia związane z wojną domową roku 1871 przekonały zwolenników starego ładu do potencjału cementowania przez nią ładu społecznego³⁹.

W tym właśnie kontekście można rozważać odrzucenie przez parlament III Republiki kandydata forsowanego przez marszałka-prezydenta Mac-Mahona,

³³ Badanie nierówności majątkowych we Francji jest o tyle prostsze, że kraj ten dysponuje fachowo prowadzoną administracją rejestrującą spadki od czasów Wielkiej Rewolucji – T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 44–46.

³⁴ Ibidem, s. 141–144.

³⁵ T. Piketty, *Krótką historia równości*, Warszawa 2023, s. 114–123.

³⁶ Idem, *Kapitał i ideologia*, Warszawa 2022, s. 172.

³⁷ Ibidem, s. 183–184.

³⁸ J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 487.

³⁹ R. Price, *Historia Francji*, Poznań 2001, s. 198–200.

Henriego d'Artoisa, jako nowego króla, mimo wyraźnie promonarchistycznych nastrojów środowiska politycznego. Sprzeciw hrabiego Chamborda wobec panowania pod trójkolorową flagą oraz dzielenia się władzą z parlamentem w ramach monarchii silnej, lecz nowoczesnej i konstytucyjnej, wyraźnie wskazywał nawet części legitymistów, że restaurowany monarcha zamierza sprawować rządy w sposób zbliżony do swoich przodków, co w realiach zaawansowanej rewolucji przemysłowej oraz ukształtowanego świata polityki burżuazyjnej postrzegano jako rozwiązanie anachroniczne i potencjalnie niebezpieczne⁴⁰. Monarcha obejmujący tron mógłby dążyć do przywrócenia stosunków własnościowych na gruntach odebranych klerowi po rewolucji i niezwróconych po restauracji Bourbonów, co naruszyłoby kruchą równowagę opartą na utrwaleniu ówczesnego *status quo* majątkowego w zamian za poparcie bogatej burżuazji dla monarchii. W rzeczywistości, jak zauważa Kazimierz M. Ujazdowski, system parlamentarny wcale nie stanowił gwarancji reprezentacji narodu w zarządzaniu państwem. W tradycji politycznej Francji bardzo silnie zakorzenione było przekonanie o związku suwerenności politycznej ze sprawowaną faktycznie władzą, co niejako samo nasuwało wniosek, że faktycznym suwerenem Republiki jest nie naród, tylko parlament⁴¹.

Aby unaocznić skalę dezorganizacji spowodowanej przez system parlamentarny, warto przypomnieć, że ostatni prezydent IV Republiki René Coty został wybrany na stanowisko głowy państwa dopiero w 12 turze zamkniętych wyborów w gronie parlamentarzystów, będąc politykiem niemal nieznanym szerokiej opinii publicznej we Francji⁴². Trwanie przy parlamentarnej metodzie wyłaniania głowy państwa zostało skrytykowane przez Charlesa Maurrassa, głównego ideologa skrajnie reakcyjnego ruchu Action française. Przy okazji odmowy powierzenia prezydentury Georgesowi Clemenceau stwierdził on, że głównym kryterium, jakie powinien spełniać prezydent Republiki, jest brak zagrożenia dla ładu parlamentarnego, a nie służba państwu, a sam system sprzyja jedynie partyjnym rozgrywkom⁴³. Parlament francuski od czasów ustąpienia marszałka Mac-Mahona wyraźnie bał się powierzania urzędu prezydenckiego osobie o zbyt silnej osobowości⁴⁴.

Zamiast Georgesa Clemenceau prezydenturę objął Paul Deschanel, który ze względu na stan zdrowia psychicznego postrzegany był – najwidoczniej w ocenie parlamentarzystów – jako kandydat niesprawiający zagrożenia dla utrzymania ładu parlamentarnego, w przeciwieństwie do „Tygrysa” Clemenceau, zwycięzcy dla Francji I wojny światowej⁴⁵.

⁴⁰ Ibidem, s. 202–206.

⁴¹ K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/kazimierz-m-ujazdowski-geneza-i-tozsamosc-konstytucji-v-republiki/> (data dostępu: 15.08.2025).

⁴² J. Baszkiewicz, *Francja*, Warszawa 1997, s. 137–138.

⁴³ Ch. Maurass, *Przyszłość inteligencji i inne pisma*, Poznań 2020, s. 374–388.

⁴⁴ Co paradoksalne, prezydent III Republiki wstępnie posiadał bardzo szeroki zakres kompetencji, był „królem bez korony”, jak określił tę sytuację Baszkiewicz w swojej przywoływanej już publikacji, jednak od czasów ustąpienia Mac Mahona kolejne osoby piastujące to stanowisko bały się je wykorzystywać, co prze-tarło szlak systemowi parlamentarnemu – J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 487–490.

⁴⁵ W. Śladowski, *Ojciec zwycięstwa – Georges Clemenceau*, Lublin 1998, s. 214.

Ustrój polityczny V Republiki powstał więc w swoich założeniach – co bywa porównywane do rozwiązań przyjętych w sanacyjnej konstytucji kwietniowej, ponieważ rzeczywistość pewne elementy późniejszej konstytucji francuskiej były nią inspirowane⁴⁶ – jako odpowiedź na kryzys wywołany niedostosowaniem instytucji gabinetowych do francuskiej specyfiki kulturowej⁴⁷. Brak tradycji prowadzenia pogłębionej debaty parlamentarnej sprzyjał poszukiwaniu osi funkcjonowania życia politycznego w jednoczącej państwo postaci prezydenta, symbolicznego następcy Ludwika XIV – „króla Republiki”. W ten sposób doszło do swoistej fuzji idei republikańskich z tradycją monarchiczną. Gdy po powrocie do czynnej polityki generał otrzymał w obliczu kryzysu algierskiego kompetencje do zmiany konstytucji pogrążanej w nierozwiązanych wciąż ranach po II wojnie światowej IV Republik, uznał, że jedynie silna, legitymizowana przez demokratycznego suwerena może zakończyć konflikt. Adam Jamróz stwierdza wprost w swoim artykule: „Reforma spowodowała, że ustrój przekształcił się w pewien rodzaj elekcyjnej monarchii”⁴⁸.

Środowisko, w jakim dorastał Charles de Gaulle, pozwala sądzić, że czynniki związane z wychowaniem przyszłego prezydenta od najmłodszych lat kształtowały jego spojrzenie na sprawy państwa w kierunku doceniania silnej władzy i poszanowania porządku. Przyszły generał kształcił się w szkołach katolickich, a jego ojciec, Henri de Gaulle, przekazał mu zamiłowanie do historii. Był żarliwym katolikiem, przeciwnikiem idei rewolucyjnej, bliskim tradycji kapetyńskiej. W rodzinie de Gaulle’a szczególnym poważaniem darzono armię, co wywarło istotny wpływ na wybór ścieżki kariery przyszłego generała. De Gaulle cechował się także wyraźnym dystansem wobec sporów ideologicznych; walcząc z Niemcami, postrzegał ten konflikt nie jako starcie z określoną ideologią, lecz jako kolejną odsłonę długotrwałego zmagania państw wywodzących się z podziału dawnego imperium Franków – „tysiącletniej wojny francusko-niemieckiej”. Było to zgodne z typowym dla tradycji jakobińskiej kultem państwa jako bytu wiecznego i suwerennego. Niezależnie od tego, czy chodziło o wojny z Rzeszą lub Anglią, czy o wewnętrzne spory ideowe, Francja w jego oczach zawsze występowała jako *État-nation*, państwo narodowe własnego kształtu.

Wiele dyskutowano nad tym, czy de Gaulle był szczerym zwolennikiem ustroju, który sam współtworzył, czy też – jako konserwatysta o poglądach katolickich – postrzegał go jedynie jako narzędzie realizacji idei wielkości Francji pod pragmatycznym sztandarem. Nie można jednak zaprzeczyć, że choćby ze względów zasadniczych akceptował republikańskie dziedzictwo Wielkiej Rewolucji, traktując je jako kolejne z wydarzeń wpisujących się w ciąg dziejów „Wiecznej Francji”⁴⁹. Zdania w tej materii między biografami generała, jak i znawcami specyfiki francuskiej są podzielone, jednak

⁴⁶ K.M. Ujazdowski, *Polish April Constitution of 1935 and Constitution of the Fifth Republic of France of 1958: apparent affinity*, https://www.academia.edu/118196806/Polish_April_Constitution_of_1935_and_Constitution_of_the_Fifth_Republic_of_France_of_1958_Apparent_Affinity (data dostępu: 15.08.2025).

⁴⁷ A. Kiełczawa, *U początków koncepcji państwa generała Charlesa de Gaulle’a*, <https://wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5d98da0fa23fe/autoreferat.pdf> (data dostępu: 5.04.2025).

⁴⁸ A. Jamróz, *Ewolucja ustroju politycznego V Republiki. Kilka refleksji*, „Politeja” 2020, nr 17, s. 10.

⁴⁹ Pogląd taki wyrażał jeden z biografów de Gaulle’a – Ch. Williams, *Ostatni wielki Francuz – Charles de Gaulle*, Warszawa 2007, s. 18.

autor pracy skłania się ku uznania za Adamem Gopnikiem, że w obliczu wojny jednak dostrzegł wartość liberalnych ideałów: „Stał się wiernym wyznawcą idei wolnych wyborów i poddawania się woli ludu. (...) Kompletnie różnej w tonie od liberalizmu, ale (...) równie oddanej demokracji”⁵⁰.

Stworzony przez niego system rządów okazał się najtrwalszym i, co istotne, w pełni demokratycznym ustrojem politycznym, jaki Francja otrzymała od czasów rewolucji 1789 r. Zapewnił stabilizację i wprowadził państwo w nowoczesność skuteczniej niż jakkolwiek z w dużej mierze wzorowanych na modelu brytyjskim parlamentarnych form organizacji Republiki, które – jak wskazano wcześniej przy okazji kwestii „demokracji materialnej” – pozostawiały wiele do życzenia. Istotnym problemem ustrojowym, nękającym zarówno III, jak i IV Republikę, było uznanie parlamentu za faktycznego suwerena państwa, w miejsce suwerenności narodu wyrażanej wprost w powszechnym głosowaniu. Żądanie przywrócenia tej suwerenności narodowi stanowiło jeden z głównych zarzutów wobec III Republiki formułowanych przez partie socjalistyczne, gdyż istniejący system otwierał drogę do wpływu grup interesu bez możliwości dokonania demokratycznej korekty rządu⁵¹. Była to zatem postawa, którą można określić jako antyparlamentaryzm motywowany dążeniem do umocnienia zasad demokratycznych. „IV Republika nie była ustrojem demokratycznym, albowiem decyzje wyborców nie przesądzały o powołaniu rządów i jego programie (...)”⁵².

Rozwiązanie kryzysu politycznego

Bezspornie można uznać, że słabe i chwiejne instytucje IV Republiki nie byłyby w stanie sprostać tak ambitnym projektom, jak program kosmiczny czy modernizacja energetyczna, która uczyniła Francję jedną z czołowych gospodarek świata w zakresie wykorzystania energii jądrowej⁵³. Tylko dzięki wzmocnieniu władzy wykonawczej i stworzeniu stabilnych mechanizmów decyzyjnych V Republika była w stanie nadać państwu kierunek, narzucić spójne cele i skutecznie je realizować. To pokazuje, że bez silnych instytucji nawet najśmielsze wizje rozwoju pozostają jedynie nieziszczonymi marzeniami.

We współczesnych dyskusjach nad ustrojem państwa często pomija się fakt, że poziom życia większości mieszkańców Europy przed obiema wojnami światowymi – nawet w najbogatszych państwach – byłby według dzisiejszych standardów uznany za skrajnie trudny do zaakceptowania⁵⁴. Jeszcze długo po zakończeniu II wojny światowej sytuacja mieszkaniowa we Francji była na tyle zła, że jedynie co czwarte mieszkanie

⁵⁰ A. Gopnik, *Manifest nosorożca. Rozprawa z liberalizmem*, Łódź 2022, s. 94–97.

⁵¹ K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010, s. 200–201.

⁵² Idem, *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013, s. 205.

⁵³ P. Napierała, *Historia Francji bez mitów*, Poznań 2024, s. 502.

⁵⁴ Zmarły niedawno wieloletni lider Zgromadzenia Narodowego Jean-Marie le Pen wychowywał się w wiosce nie tylko bez prądu, ogrzewania czy bieżącej wody, ale gdzie za podłogę w mieszkaniu służyła ubita glina, a umiejętność czytania w rodzinie sprowadzała się do jednego na trzech dorosłych mężczyzn. Zob. K. Kita, *Saga rodu le Penów. Marsz na Paryż i Brukselę*, Poznań 2024, s. 15–31.

posiadało własną toaletę, a tylko w co dziesiątym znajdowała się wanna, prysznic lub centralne ogrzewanie⁵⁵.

Jednym z powodów kryzysu politycznego, który doprowadził do zniesienia ustroju zapoczątkowanego przez III Republikę, było niezadowolenie obywateli z niewydolnego systemu politycznego utrudniającego wzrost gospodarczy. Ponadto liczne wojny prowadzone w rozpadającym się mimo prób reform imperium kolonialnym odciągały środki finansowe metropolii od zaspokajania potrzeb społeczeństwa. W efekcie system ten musiał ulec nieuniknionej erozji: „Rządy są więźniami partyjnych kierownictw. Brak spójnych większości nie pozwala na traktowanie problemów według normalnych procedur instytucjonalnych. Decyzje są podejmowane w zależności od koniunkturalnych sojuszy (...). Za ustanowionymi władzami publicznymi wylania się kontrwładza grup nacisku, które jawnie wążą na kolektywnych decyzjach”⁵⁶. Paradoksalnie – jak wykazał kryzys algierski – presja na system parlamentarny nie skłoniła go do zwiększenia efektywności działania. Deputowani obawiali się rozliczenia w oczach wyborców, preferując utrzymywanie istniejących rozwiązań opartych na nietrwałych gabinetach zamiast podjęcia prób systemowego rozwiązania problemu. Dopiero realne zagrożenie wojną domową skłoniło parlament do przekazania władzy Charlesowi de Gaulle’owi⁵⁷.

System polityczny Francji jest ewenementem w skali kontynentu europejskiego, na pierwszy rzut oka bardziej przypominając systemy polityczne znane z państw Nowego Świata. Francuzi dokonali jednak udanej syntezy tradycji silnego państwa z ideami wolności, równości i braterstwa, co – jak celnie ujął redaktor Marcin Giełzak w swoim zbiorze aforyzmów – można streścić następująco: „Charles de Gaulle – główny teoretyk i praktyk francuskiej »demokracji z autorytetem«, czyli plebiscytarnej demokracji prezydenckiej. Człowiek, który zorganizował ślub Króla Słońce i Marianny, na świadków biorąc Maurassa i Maurica”⁵⁸. Jeden z biografów generała określił go wprost mianem „ostatniego chrześcijańskiego króla w Pałacu Elizejskim”, zauważając, że „de Gaulle zarysował drogę między chrześcijańską historią Francji a laickim charakterem Republiki”⁵⁹. Określenie to dobrze oddaje istotę jego wizji państwa – łączenie w symboliczny sposób dziedzictwa monarchicznego i tradycji katolickiej z instytucjami nowoczesnej, świeckiej republiki, co pozwalało mu przedstawiać V Republikę jako naturalną kontynuację dziejów „Wiecznej Francji”, a nie radykalne zerwanie z przeszłością.

Nie sposób pominąć związku przyczynowo-skutkowego między myśleniem politycznym Napoleona Bonaparte a wizją państwa realizowaną przez Charlesa de Gaulle’a. Podobieństwa dostrzegalne są niemal natychmiast – w obu przypadkach mamy do czynienia z charyzmatycznymi przywódcami wojskowymi, obejmującymi władzę w momencie, gdy republika znajduje się w głębokim kryzysie, oparta na niewydolnych instytucjach parlamentarnych i gabinetowych. Warto przy tym zaznaczyć, że Napoleon,

⁵⁵ V. Smill, *Liczy nie kłamie*, Kraków 2022, s. 332–336.

⁵⁶ M. Morabito, D. Bourmand, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji 1789–1958*, Białystok 1996, s. 530.

⁵⁷ Ibidem, s. 532–537.

⁵⁸ M. Giełzak, *Wieczna lewica...*, s. 217.

⁵⁹ G. Bardy, *Charles De Gaulle. Biografia katolika i męża stanu*, Warszawa 2014, s. 268.

przyjmując koronę cesarską, nie odrzucił samej zasady republikańskiego ustroju państwa; przeciwnie, Republika została powierzona w opiekę charyzmatycznemu przywódcy, posiadającemu mandat nadany mu bezpośrednio przez naród. Jak celnie bronił tego posunięcia Vincent Cronin, „żądanie uczynienia Napoleona cesarzem wynikało z pragnienia francuskiego ludu”⁶⁰. Analogicznie de Gaulle, choć funkcjonował w ramach innej epoki i w odmiennych realiach ustrojowych, również wykorzystywał swój osobisty autorytet i mandat społeczny do nadania państwu spójnego kierunku, łącząc w praktyce silną władzę wykonawczą z zachowaniem republikańskiej formy ustroju. Choć nie jest to działanie zgodne ze współczesną koncepcją demokratycznego państwa prawnego, można uznać, że posiadało ono pewien wymiar demokratyczny.

Prezydent V Republiki bywa określany mianem „króla bez korony”. O kluczowej roli tego organu świadczy m.in. fakt, że rozdział poświęcony prezydentowi umieszczony jest już na początku francuskiej konstytucji, co podkreśla jego nadrzędne znaczenie w strukturze ustrojowej państwa⁶¹. Uwypukla to wyraźnie przewagę prezydenta nad parlamentem. Choć w ujęciu teoretycznym system ten klasyfikowany jest jako semiprezydencyjny, trudno mówić o rzeczywistej równowadze ustrojowej w sytuacji, gdy art. 12 Konstytucji przyznaje Prezydentowi Republiki prawo rozwiązania parlamentu⁶². Jeszcze bardziej autokratycznie brzmi art. 16, który nadaje mu kompetencję niemalże dyktatorskie w przypadku wystąpienia przesłanek grożących trwałości państwa⁶³.

Wnioski z polskiego punktu widzenia

Przykład francuski pokazuje, że w pewnych warunkach zamiast dążyć za wszelką cenę do tworzenia równowagi parlamentarnej, demokratyczne państwo może powierzyć najwyższą legitymizację „republikańskiemu królowi” – głowie państwa wyłonionej w bezpośrednim głosowaniu obywateli. Przykład ten ma charakter bardziej uniwersalny niż rozwiązania przyjęte w Polsce czy Wielkiej Brytanii, ponieważ dotyczy kraju, w którym państwo musiało w istocie zorganizować i zagwarantować wolność. Historia większości państw świata wykazuje podobieństwo do tego doświadczenia – warunkiem wstępnym ustanowienia demokratycznego ładu społecznego nie jest jedynie uchwalenie formalnie poprawnej konstytucji, lecz zapewnienie realnych standardów sprawiedliwego i sprawnego państwa, które nie stanie się narzędziem realizacji interesów wąskich grup wpływu⁶⁴.

Celem autora nie jest atak na system rządów parlamentarnych, lecz zwrócenie uwagi, że często nadmiernie rozwadniają one republikańską legitymację udzieloną przez suwerena, tworząc przestrzeń do utrwalania się klasy polityków utrzymujących

⁶⁰ V. Cronin, *Napoleon*, Warszawa 2002, s. 296.

⁶¹ Konstytucja Republiki Francuskiej, rozdz. 2, art. 5–19, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (data dostępu: 6.04.2025).

⁶² Ibidem, art. 12.

⁶³ Ibidem, art. 16.

⁶⁴ I. Rapicki, *Przyczyny historyczne problemów z państwem prawa w Ameryce Łacińskiej*, [w:] 52. Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych w Olsztynie. Przepływ informacji gwarancją rozwoju nauki, t. 2, Olsztyn 2023, s. 228–241.

mandat parlamentarny mimo nieefektywności swoich działań. Demokratyczne państwo prawa ma sens tylko wtedy, gdy gwarantowana przez nie demokracja przekłada się na realne zapewnienie obywatelom swobód i wolności zapisanych w konstytucji. Jeśli wartości humanitaryzmu, na których opiera się demokracja, pozostają jedynie deklaracją, naród polityczny – jedyne źródło legitymizacji władzy – może uznać, że jego interesy lepiej zabezpieczą mniej demokratyczne i mniej humanitarne formy rządów, jak stało się niestety w Europie sto lat temu⁶⁵.

W swojej książce o polskim sukcesie gospodarczym Marcin Dąbrowski określił Polaków mianem „kolektywistycznych anarchistów”⁶⁶. Nie są oni bowiem z natury narodem indywidualistycznym. Państwo i jego mechanizmy są traktowane jako coś obcego względem społeczeństwa. W tym punkcie następuje różnica w tradycjach politycznych obydwu narodów. Niestety kraj nad Wisłą nigdy nie doświadczył cementującego silne państwo własnego „świętego domu Kapetyngów”. W efekcie przyjęcie obiektywnie rozwiniętych standardów demokratycznych nastąpiło w kraju nad Wisłą bez oparcia w postaci wiekowej administracji scentralizowanego państwa zaprowadzającego porządek powszechny. Często traktowano je jako narzędzie obcego wyzysku lub jako instytucję wrogą wobec własnych obywateli. W polskiej kulturze politycznej często brakuje zrozumienia podstawowej prawdy. Silne państwo nie musi być zagrożeniem dla wolności; przeciwnie, może być jej najważniejszą obrońcą, autor niniejszego tekstu sugerowałby wręcz teorię, iż państwo słabe jest większym wrogiem wolności niż państwo silne. Wbrew pozorom równie wielkim zagrożeniem dla wolności jest anarchia, będąc nawet większym zagrożeniem niż nadmiernie silne państwo. Anarchia oznacza bowiem sytuację, w której państwo jest zbyt słabe, aby narzucić prawo i porządek. W stanie anarchii pustkę władzy przejmują lokalni oligarchowie i feudałowie. W takich warunkach obywatel staje się bezbronny, jest narażony na przemoc i samowolę silniejszych.

Polska, jak wcześniej wspomniano, nie może ani nie powinna bezpośrednio kopiować francuskich rozwiązań ustrojowych. V Republika Francuska stanowi jednak wartościowy przykład udanej syntezy wielu tradycji politycznych – początkowo sprzecznych, lecz z czasem połączonych w wyniku długiego procesu ewolucji politycznej i społecznej. W przeciwieństwie do Francji Polska nie posiada tradycji starej, ciągłej administracji państwowej, głęboko zakorzenionej w życiu i doświadczeniach wielu pokoleń obywateli. Polska scena polityczna wciąż zmagą się z konsekwencjami młodej państwowości, co sprawia, że instytucje demokratyczne częściej pełnią rolę pola bieżącej rywalizacji partyjnej niż zakorzenionego w tradycji fundamentu systemu. W tym sensie trudno porównywać francuską V Republikę, opartą na wielowiekowej tradycji instytucjonalnej,

⁶⁵ Idem, *Analiza porównawcza włoskiego faszystu i niemieckiego nazizmu*, [w:] 53. Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych w Olsztynie. Interdyscyplinarny charakter inteligentnych specjalizacji, t. 2, Olsztyn 2024, s. 285–297.

⁶⁶ M. Dąbrowski, *Złoty wiek. Jak Polska została europejskim liderem wzrostu i jaka czeka ją przyszłość*, Warszawa 2023, s. 298.

z polskim ustrojem, który dopiero od trzech dekad odbudowuje swoją ciągłość⁶⁷. Wobec braku tradycji konstytucyjnych wprowadzenie porządku opartego na wzorze republikańskiej monarchii mogłoby prowadzić do szybkiego popadnięcia w autorytaryzm, co dostrzegają tacy politolodzy, jak Antoni Dudek⁶⁸. W Polsce już raz miało to miejsce w czasie sanacji, gdzie władza centralna przyjęła formy autorytarne, mimo formalnie funkcjonującego systemu demokratycznego. Poucza nas jednak, że każdy system władzy łącznie z demokratyczną podlega degeneracji i system parlamentarno-gabinetowy nie jest od tego wyjątkiem. Mimo poziomu rozłożenia władzy wykonawczej między parlamentem a Prezydentem RP nadal występować mogą kryzysy zagrażające demokratyzmowi państwu prawnemu.

Kolejną ważną lekcją, jaka wynika ze studiów nad Francją, jest zasada antyfinalizmu. Oznacza ona, że demokratyczne państwo prawa nigdy nie osiąga ostatecznej, doskonałej formy. Nawet najbardziej rozwinięte państwa, które stawiają sobie wysokie cele, w praktyce nigdy ich w pełni nie realizują. Demokracja i państwo prawa to ideały żywe – ich budowa i doskonalenie to proces, który nigdy się nie kończy. Walka o wolność, równość i braterstwo trwają nieustannie. Nawet gdy państwo osiąga wysoki poziom rozwoju, jego system polityczny nadal narażony jest na kryzysy. Ponadto instytucje, które tworzą wolne społeczeństwo, mogą z czasem się wypaczać, degenerować i przestawać spełniać swoją pierwotną, pożyteczną rolę.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bardy G., *Charles De Gaulle. Biografia katolika i męża stanu*, Warszawa 2014.
- Baszkiewicz J., *Francja*, Warszawa 1997.
- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Warszawa 1977.
- Baszkiewicz J., *Wolność druku i rewolucja 1789 roku*, [w:] A. Korobowicz, H. Olszewski, *Studia z historii państwa, prawa i idei*, Lublin 1997.
- Biernat T., *Zasada the rule of law a definiowanie pojęcia państwa prawa*, [w:] A. Jamróz, M. Aleksandrowicz, L. Jamróz, *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014.
- Bradburry J., *Kapetyngowie. Królowie Francji 987–1328*, Kraków 2023.
- Burke P., *Fabrykacja Ludwika XIV*, Warszawa 2011.
- Cronin V., *Napoleon*, Warszawa 2002.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski. 1989–2023*, Warszawa 2023.
- Englund P., *Lata wojen*, Warszawa 2013.
- Esande R. (red.), *Czarna księga rewolucji francuskiej*, Kraków 2015.

⁶⁷ A. Dudek, *W wyborach prezydenckich oplaca się startować liderom mniejszych partii*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/dudek-w-wyborach-prezydenckich-oplaca-sie-startowac-liderom-mniejszych-partii-rozmowa/> (data dostępu: 7.04.2025).

⁶⁸ Idem, *Historia polityczna Polski. 1989–2023*, Warszawa 2023, s. 283–290.

- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Gliwice 2002.
- Gaxote P., *Rewolucja francuska*, Gdańsk 2001.
- Gielzak M., *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Poznań 2023.
- Gopnik A., *Manifest nosorożca. Rozprawa z liberalizmem*, Łódź 2022.
- Kita K., *Saga rodu le Penów. Marsz na Paryż i Brukselę*, Poznań 2024.
- Knecht R., *Walezjusze, królowie Francji 1328–1589*, Kraków 2019.
- Koziol G., *Blaganie o przebaczenie i łaskę. Porządek rytualny i polityczny wczesnośredniowiecznej Francji*, Warszawa 2009.
- van Loo Bart, *Burgundzcy, książęta równi królom*, Kraków 2024.
- MacDonell A.G., *Napoleon i jego marszałkowie*, Warszawa 2022.
- Magdziarz W., *Uwodziciele władzy. Geneza i organizacja dworu Ludwika XIV*, Warszawa 2013.
- Maurass Ch., *Przyszłość inteligencji i inne pisma*, Poznań 2020.
- Morabito M., Bourmand D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji 1789–1958*, Białystok 1996.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Kraków 2022.
- Napierała P., *Historia Francji bez mitów*, Poznań 2024.
- Perroy E., Doucet R., Latrieille A., *Historia Francji*, t. 1: *Od początku dziejów do roku 1774*, Warszawa 1969.
- Perroy E., Doucet R., Latrieille A., *Historia Francji*, t. 2: *Od 1774 do czasów współczesnych*, Warszawa 1969.
- Pernoud R., *Alienor z Akwitanii*, Warszawa 1980.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Piketty T., *Kapitał i ideologia*, Warszawa 2022.
- Piketty T., *Krótką historia równości*, Warszawa 2023.
- Pinker S., *Nowe oświecenie. Argumenty za rozumem, nauką, humanizmem i postępem*, Poznań 2018.
- Pobłocki K., *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*, Warszawa 2020.
- Rapicki I., *Analiza porównawcza włoskiego faszyzmu i niemieckiego nazizmu*, [w:] 53. *Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych w Olsztynie*, t. 2, Olsztyn 2024.
- Rapicki I., *Przyczyny historyczne problemów z państwem prawa w Ameryce Łacińskiej*, [w:] 52. *Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych w Olsztynie*, t. 2, Olsztyn 2023.
- Reyndols S., *Lenna i wasale. Reinterpretacja średniowiecznych źródeł*, Kęty 2011.
- Rouche M., *Chlodwig – król Franków*, Poznań 2015.
- Śladkowski W., *Ojciec zwycięstwa – Georges Clemenceau*, Lublin 1998.
- Smill V., *Liczy nie kłamie*, Kraków 2022.
- Ujazdowski K.M., *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010.
- Wielomski A., *Imperium rationis. Państwo suwerenne w zachodniej myśli politycznej XVI i XVII stulecia*, Warszawa 2024.
- Williams Ch., *Ostatni wielki Francuz. Charles de Gaulle*, Warszawa 2007.

Źródła internetowe

- Bering H., *The French Revolution: the most important event in human history*, „The Guardian” z 27 stycznia 2025 r., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/jan/27/turning-point-world-history>.
- Dudek A., *W wyborach prezydenckich oplaca się startować liderom mniejszych partii*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/dudek-w-wyborach-prezydenckich-oplaca-sie-startowac-liderom-mniejszych-partii-rozmowa>.
- Herbarz Domu d’Estaing, <https://web.archive.org/web/20111002104212/http://www.vivies.com/index.php?title=Estaing>.
- https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=250&language=german.
- Kielczawa A., *U początków koncepcji państwa generała Charlesa de Gaulle’a*, <https://wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5d98da0fa23fe/autoreferat.pdf>.
- Konstytucja Republiki Francuskiej, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.htm>.
- Pompidou – godny następca de Gaulle’a czy mierny technokrata?, https://www.youtube.com/watch?v=_zlc2Y4_-EY&t=1458.
- Prezydent Francji przyjął tytuł protokanownika bazyliki na Lateranie w Rzymie, <https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/prezydent-francji-przyjal-tytul-protokanownika-bazyliki-na-lateranie-w-rzymie>.
- Tomaszuk M., *Dualista głowa państwa Księstwa Andory jako nietypowe rozwiązanie ustrojowe*, <https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf/115481-44749?filename=Dualistyczna%20głowa.pdf>.
- Ujazdowski K.M., *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/kazimierz-m-ujazdowski-geneza-i-tozsamosc-konstytucji-v-republiki/>.
- Ujazdowski K.M., *Polish April Constitution of 1935 and Constitution of the Fifth Republic of France of 1958: apparent affinity*, https://www.academia.edu/118196806/Polish_April_Constitution_of_1935_and_Constitution_of_the_Fifth_Republic_of_France_of_1958_Apparent_Affinity.
- Wielomski A., *Katolicka monarchia narodowa Jacques-Bégnine Bossueta*, <https://www.youtube.com/watch?v=xg9zcodyfNc&t=2562s>.

Tricolor monarchy. What does the example of republican monarchy in the French Fifth Republic teach us?

Summary

The aim of the article is to present the author’s conclusions regarding the system of the French Fifth Republic to the readers. The author considers this political system to be a synthesis of the tradition of a strong state with a strong position of the head

of state developed by an absolute monarchy, with the ideas of freedom, equality and fraternity derived from the political tradition of the Republic. The author, standing on the side of the democratic rule of law, cannot but criticize the system of the Third and Fourth French Republics for not fulfilling the promises of democracy. The material on which the author's conclusions are based are books describing the course of French history, both its political and economic history. The author does not defend the *ancient regime*, but notes that the old system also made a positive contribution to the development of the theory of the state as a guarantor of peace in society.

Keywords: absolute monarchy, republic, democratic rule of law, France, V Republic, Poland

DOI: 10.31648/kpp.10979

Sara Ahmad Torres

University of Nicolaus Copernicus of Toruń

ORCID: 0009-0008-7371-940X

sarahmadtorres@gmail.com

Selective solidarity – a critical analysis of Spanish and Polish asylum policies in the face of overlapping migration crises

Introduction

The mass influxes of refugees into Europe during the 2015 crisis and the ongoing Ukrainian crisis have revealed divergent approaches by the EUMSs. This article examines the contrasting measures adopted by Spain and Poland in addressing these two crises through humanitarian, legal, and political lenses. While the 2015 crisis, primarily involving Syrian refugees, was met with a fragmented response and a failure to activate Temporary Protection Directive (TDP)¹, the Ukrainian crisis prompted a swift and unified EU action. Additionally, Poland's government response to the Ukrainian refugee influx demonstrates a significant policy shift, extending temporary protection beyond EU mandates and aligning closely with international law and the Geneva Convention². This approach, characterized by an expansive interpretation of protection needs, stands in stark contrast to the restrictive measures adopted by many EU states, including Poland, during the 2015 crisis. The divergence highlights how geopolitical factors, cultural proximity, and perceived national interests can dramatically influence asylum policies, resulting in markedly different responses to ostensibly similar humanitarian crises.

¹Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (Official Journal of the European Communities L 212, 7.8.2001, p. 12).

²United Nations General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Resolution 429 (V), 14 December 1950, A/RES/429(V), https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_5_429-E.pdf (accessed: 22.12.2024).

As mentioned before, it is undeniable that the European Union's response to the influx of Ukrainian refugees has differed substantially from its approach during the 2015 refugee crisis, which was primarily fueled by the aftermath of the Arab Spring, particularly the conflicts in Syria and Libya. Whereas the EU had the TPD legal mechanism available since 2001, it was not invoked during the 2015 crisis, notwithstanding the arrival of over 1.3 million asylum seekers that year³.

In contrast, the Ukrainian crisis prompted a swift activation of the TPD, reflecting the EU's more unified and welcoming approach to Ukrainian refugees. This response is deeply tied to Ukraine's long-standing EU aspirations, as noted by Olha Balastka⁴. These aspirations date back to 1998 and include milestones such as visa liberalization in 2017, which exempted Ukrainians from short-stay visa requirements in the Schengen zone, and the EU-Ukraine Association Agreement, solidifying Ukraine's alignment with EU values and policies. These developments laid the groundwork for closer integration and facilitated the EU's rapid response to the Ukrainian refugee crisis. Furthermore, Ukraine's granted EU candidate status in June 2022, following its application in February of the same year, demonstrates the EU's commitment to fast-tracking Ukraine's accession process. Despite ongoing conflicts, the European Commission has acknowledged Ukraine's resilience and continued progress towards EU alignment⁵.

The unique activation of the TPD for Ukrainian refugees reflects not only the legal particularity of this displacement but also the demographic characteristics of the refugees, predominantly women, children, and the elderly. This aligns with the EU's focus on addressing the vulnerability of children and gender-specific needs. Moreover, pre-existing educational cooperation, such as Ukraine's membership in the European Higher Education Area and participation in the Erasmus+ program, has facilitated efforts to support Ukrainian children's education in the EUMSs. However, challenges remain, as evidenced by Ukraine's slow implementation of EU education acts, with only 2 out of 30 implemented as of 2023⁶. This complex backdrop of historical ties, ongoing integration efforts, and shared values provides context for understanding the EU's differential treatment of Ukrainian refugees compared to those from other regions during previous crises.

It's important to note that the TPD itself has limitations and inconsistencies, particularly the absence of a precise definition of "mass influx", which allowed EUMSs

³ P. Connor, *Digital footprint of Europe's refugees: how Europe's refugee crisis has reshaped its digital landscape*, pp. 4–10, https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/Pew-Research-Center_Digital-Footprint-of-Europes-Refugees_Full-Report_06.08.2017.pdf (accessed: 22.12.2024).

⁴ O. Balatska, *EU-Ukraine relations and status of the refugees*, panel discussion „EU-NATO and the Ukrainian status quo“, Ostroh 2024, pp. 9–15.

⁵ P. Sadowski, *Limiting social assistance under the EU temporary protection directive to displaced persons working remotely for the public administration of their country of origin*, „Journal of European and Comparative Law” 2024, Vol. 56, No. 1, pp. 119–140, DOI: 10.31743/recl.16982.

⁶ Association4U, *Ukraine 2023 Report*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (accessed: 22.06.2024).

to interpret it narrowly and avoid invoking it previously. These limitations reflect broader challenges in the EU's asylum system, starkly exposed during the 2015 migration crisis. The Dublin Regulation's⁷ ineffectiveness led to disproportionate burdens on frontline countries like Greece and Italy, causing systemic chaos⁸. Despite TFEU provisions on solidarity and fair responsibility-sharing, implementing these principles proved difficult, with some researchers suggesting that the reluctance to apply the TPD earlier stemmed from a lack of solidarity among certain EUMSs on immigration and asylum policies⁹.

Initial EU responses, including voluntary relocation schemes and “hotspots”, highlighted the struggle for a unified approach. Attempts to reform the system, such as amendments to the Dublin Regulation, have been criticized for being either too restrictive or failing to address inequalities adequately. These ongoing challenges underscore the deep-rooted difficulties in creating a coherent and fair European asylum system, directly impacting the TPD's implementation and effectiveness¹⁰.

There are several ambiguities in the TPD. Following opinion of Durán Ruiz, the exclusion of certain groups of displaced persons (such as stateless persons, nationals of third countries who held temporary protection in Ukraine, and non-Ukrainian family members) from Ukraine may not align with International Refugee Law, particularly the Geneva Convention¹¹. The lack of jurisprudence compounds this issue, as this is the first application of TPD. According to the Council Implementing Decision of March 4, 2022, and as clarified in academic commentary, such as that by Duran Ruiz article¹², the directive applies to three main categories: First it refers to Ukrainian nationals residing in Ukraine before February 24, 2022. Secondly it states that stateless persons and nationals of third countries with protection in Ukraine. Lastly, it says that family members of both groups, such as spouses, minor children, or other close relatives who were living together as part of the family unit. However, discrepancies in how family members are treated are not a fault of the directive itself, but rather a result of the division of competencies between the EU and its Member States. This stems from a lack of a common EU definition of a term “a family”, as family-related matters remain within the jurisdiction of individual EUMSs. While the directive aims

⁷ Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (Official Journal of the European Union L 180, 29.6.2013, pp. 31–59).

⁸ M. Zdanowicz, *The migration crisis on the Polish-Belarusian border*, „Białystok Legal Studies” 2023, Vol. 28, No. 1, pp. 103–115.

⁹ J.M. Porras Ramírez, *El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización* [The Common European Asylum System and the Refugee Crisis: a new challenge of globalization], „Revista de Estudios Políticos” 2017, No. 175, pp. 207–234, DOI: 10.18042/cepc/rep.175.06.

¹⁰ M. Zdanowicz, op. cit.

¹¹ United Nations General Assembly, Statute of UNHCR, Resolution 429 (V).

¹² F.J. Durán Ruiz, *La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2022, No. 73, pp. 951–993, DOI: 10.18042/cepc/rdce.73.07.

to preserve family unity, it may still result in different statuses for non-Ukrainian family members. Furthermore, the ambiguity surrounding the concept of “an equivalent protection” leaves room for inconsistent implementation across the EUMSs.

Additionally, many South African students and other foreign nationals who had been residing in Ukraine for study purposes have faced barriers to entering the EU alongside those escaping Ukraine, with at least 1,200 foreign students reportedly stranded¹³. Discriminatory treatment has also been observed at the Polish border, where African students have encountered issues, such as taxis charging exorbitant prices despite offers of free rides from volunteers.

Furthermore, challenges have arisen in evacuating and receiving Ukrainian minorities, including the Roma. Individuals without biometric passports or documentation: such as older people, unaccompanied children (especially those in state-run orphanages), and persons with disabilities, are likely to face significant difficulties during this process¹⁴.

Moreover, “Adequate protection” defined as an alternative to temporary protection, does not need to follow the same framework but must ensure dignity and access to basic rights such as residency, housing, and emergency care¹⁵. These incongruences highlight the challenges in applying the TPD uniformly and equitably across the European Union.

This research examines the contrasting asylum measures adopted by Spain and Poland in addressing the 2015 refugee crisis and the ongoing Ukrainian crisis. It seeks to investigate the hypothesis of selective solidarity within the European Union’s response to these crises. The article is structured as follows: first, an introduction to the context of both crises; second, a detailed comparison of Spain’s and Poland’s responses; third, a confrontation of Spain and Poland’s asylum policies; and finally, a conclusion that emphasizes how geopolitical factors, cultural proximity, and national interests influenced the EU’s actions and calls for a more consistent, equitable asylum policy across EUMSs.

The analysis is based on a comprehensive review of relevant laws, regulations, and academic literature as of September 2024.

Spain’s contrasting asylum approaches: from inaction to proactive response

According to data from the Spanish Commission for Refugee Aid (CEAR), in 2015, Spain received a mere 14,888 asylum applications¹⁶, a figure that pales in stark

¹³S. Carrera, M.I. Ciger, L. Vosyliute, G. Brumat, *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine: time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-09_ASILE_EU-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-Ukraine-1.pdf (accessed: 22.06.2024).

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵D. Ruiz, *op. cit.*, p. 955.

¹⁶Spanish Commission for Refugee Aid (CEAR), *Informe 2015. Las personas refugiadas en España y Europa*, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf> (accessed: 11.06.2024).

contrast to the over 199,000 Ukrainian beneficiaries of the TPD in Spain as of 2023¹⁷. This limited response to the 2015 crisis can be attributed not only to the absence of the EU's TPD, which left no mandatory distribution mechanism in place, but also to Spain's limited political will and administrative capacity at the time¹⁸.

This author also states that, Spain's policies towards Syrian refugees were characterized by a reactive and *ad hoc* approach, with limited efforts to facilitate their reception and integration. The Spanish government relied heavily on existing individualized asylum procedures. These procedures involved case-by-case assessments, which were insufficient for managing the scale of the refugee crisis. As a result, many refugees faced barriers in accessing basic services such as healthcare, housing, and employment¹⁹. In contrast, Spain's response to the Ukrainian refugee crisis has been more proactive and aligned with the EU's activation of the TPD after following another Russian invasion of Ukraine in February in 2022²⁰.

Consequently, in March 2022 Spain adopted Order PCM/169/2022, which established a clear procedure for recognizing temporary protection for individuals affected by the conflict in Ukraine. This action complied with the Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022²¹, which obligated all EU Member States to adhere to the activation of the TPD²². As a result, Spain, the fifth EU's country in terms of several temporary protections granted to Ukrainian refugees, has provided over 170,000 individuals with work and residency authorization. Of these, 96,700 people have passed through one of the four CREADE centers, located in Alicante, Málaga, Barcelona, and Pozuelo (Madrid). These Centers for Reception, Attention, and Referral, established by Spanish authorities in record time, offer a unified and comprehensive response to those fleeing the war in Ukraine²³. At these centers, refugees are registered, documented, informed of their rights and obligations, and receive psychosocial care within a few hours. They are then referred to social resources, if needed.

Hence, based on what we have mentioned before, we can observe that Spain's response to the Ukrainian refugee crisis has been significantly shaped by EU-level

¹⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Datos de Protección Temporal a la Población Procedente de Ucrania*, <https://www.inclusion.gob.es/w/el-gobierno-de-espana-ha-dado-proteccion-a-199.000-personas-huidas-de-ucrania-en-los-dos-anos-de-guerra> (accessed: 11.06.2024).

¹⁸ Á. Solanes Corella, *Refugiados, frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6176097> (accessed: 11.06.2024).

¹⁹ *Asylum in Spain: international protection and reception system resources*, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asylum_in_Spain.pdf (accessed: 22.06.2024).

²⁰ Order PCM/169/2022, Boletín Oficial del Estado, <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3715.pdf> (accessed: 22.06.2024).

²¹ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection (Official Journal of the European Union L 71, 4.3.2022).

²² *El Gobierno aprueba la concesión de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto de Ucrania*, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2024/110124-solicitudes-oficina-asilo-refugio.aspx> (accessed: 10.06.2024).

²³ UNHCR, *CREADE: The gateway to Spain for Ukrainian refugees*, <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/los-creade-la-puerta-de-entrada-espana-para-los-refugiados-de-ucrania> (accessed: 10.06.2024).

decisions, particularly the activation of the TPD and the temporary adjustments to the Dublin Regulation, rather than domestic Spanish law or policy alone. This EU-wide approach has enabled a more coordinated and proactive response among the EUMSs, including Spain, facilitating temporary protection and a burden-sharing mechanism across the EU. However, the exclusion of certain groups²⁴ from the TPD's scope and the potential challenges in a long-term integration highlight the need for a more consistent and equitable approach to refugee protection. These issues underscore the importance of addressing the inconsistencies and limitations of the current EU-wide legal frameworks and policies, rather than solely focusing on individual member state responses.

Poland's shift: from anti-refugee stance to welcoming Ukrainians

There is a stark contrast between Poland's response to the EU relocation decisions in 2015 and the current influx of Ukrainian refugees. In 2015, Poland, along with other Visegrád Group countries, strongly opposed the EU's mandatory relocation scheme for asylum seekers, refusing to accept the proposed quota of refugees²⁵. This resistance was particularly evident in the case of Syrian refugees, despite no specific mention of Syria in the EU's relocation decisions²⁶.

As Witold Klaus has stated, following the 2015 parliamentary elections, the Polish government undertook a series of legislative initiatives aimed at portraying refugees and foreigners as potential threats to national security. A prime example is the Act of June 10, 2016²⁷ on Antiterrorist Activities, which granted law enforcement agencies broad surveillance powers over non-Polish citizens, including EU nationals²⁸. This act allowed for an extensive monitoring of non-Polish citizens, including phone tapping, audio and video surveillance, and access to all forms of electronic correspondence.

Witold Klaus also argues that the government introduced new procedures for a temporary arrest based solely on the probability of a person committing a crime of a terrorist nature, with court proceedings potentially relying on evidence inaccessible to the defense.²⁹ These measures were criticized for potentially violating human rights under the guise of combating terrorism, particularly targeting individuals from Muslim-majority countries.

²⁴ Following Durán Ruiz „the excluded groups may be: Non-Ukrainian nationals who were not long-term residents in Ukraine or beneficiaries of international protection; Some family members of Ukrainian nationals, particularly those who are not considered part of the ‘core family’ as defined by the TPD and individuals who left Ukraine before the specified date of February 24, 2022” – F.J. Durán Ruiz, op. cit.

²⁵ W. Klaus, *Security first: new right-wing government in Poland and its policy towards immigrants and refugees*, „Surveillance & Society” 2017, Vol. 15, No. 3–4, pp. 523–528.

²⁶ Idem, *Between closing borders to refugees and welcoming Ukrainian workers: Polish migration law at the crossroads*, https://www.researchgate.net/publication/339225846_Between_closing_borders_to_refugees_and_welcoming_Ukrainian_workers (accessed: 22.06.2024).

²⁷ Act of 10 June 2016 on Antiterrorist Activities [Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych] (Journal of Laws of the Republic of Poland, Dz.U. of 2016, item 904).

²⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, *National intelligence authorities and surveillance in the EU: fundamental rights safeguards and remedies legal update*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/poland-study-data-surveillance-ii-legal-update-pl.pdf (accessed: 22.06.2024).

²⁹ Ibidem.

Furthermore, the Polish Parliament extended a screening period for asylum seekers from 7 to 45 days and mandated security reports for every foreigner seeking relocation or resettlement. An identified security threat results in an automatic refusal, with no justification required³⁰.

When Germany took in more than one million refugees from the Middle East, Poland refused to comply with the EU's law, reflecting its anti-refugee stance at the time³¹. This stance was further exemplified in the autumn of 2023 when Belarusian President Aleksandr Lukashenko (whose presidency is widely disputed and unrecognized by many states) sought to provoke the EU by funneling migrants from the Middle East over Polish border. In response, the Polish government declared a state of emergency and fortified its borders, employing the unlawful international practice of "pushbacks", as highlighted by Baranowska³². Pushbacks involve sending people back to the country from which they crossed the border without allowing them to apply for a refugee status or initiating other administrative procedures. The Helsinki Foundation for Human Rights emphasized that this should be considered inconsistent with international law, the Convention Relating to the Status of Refugees, in Article 33, and EU law, because of the principle of *non-refoulement*, which prohibits a country from expelling or returning refugees to territories where their lives or freedoms would be threatened³³. In Poland individuals were usually turned around at night, at low temperatures, in difficult terrain conditions, and often in forests, leading to deaths of several people, including children, due to starvation and cold³⁴. This blatant disregard for international law and human rights principles underscored Polish hardline anti-refugee stance at the time.

In contrast, in 2022 the Polish government has also taken several measures to support the displaced persons, such as permitting them to stay and work in Poland for 18 months (with the possibility of extension), providing access to healthcare, offering small start-up grants and a children's allowance, exempting them from paying for public transportation, and facilitating their enrollment in schools³⁵. Therefore, the Polish response to displaced persons since February 24, 2022, marks a significant shift in asylum policy. Motivated by compassion and geopolitical concerns, Poland introduced the Act of 12 March 2022, extending many rights to displaced persons from Ukraine (DPS). This includes access to healthcare, employment, and social assistance. The legal

³⁰W. Klaus, *Between closing borders...*, p. 7.

³¹S. Sierakowski, *Poland's refugee crisis in waiting*, <https://dgap.org/en/research/publications/polands-refugee-crisis-waiting> (accessed: 22.06.2024).

³²G. Baranowska, *Legalność i dopuszczalność procedury push-back (wywózek) i ocena prób ich legalizowania w Polsce* [Legality and admissibility of push-back procedures and an assessment of attempts to legalize them in Poland], https://zenodo.org/records/5838513/files/Baranowska_10.5281 zenodo.5838513.pdf?download=1 (accessed: 22.06.2024).

³³Convention Relating to the Status of Refugees, Article 33, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees> (accessed: 22.06.2024).

³⁴M. Zdanowicz, *op. cit.*

³⁵S. Sierakowski, *op. cit.*

framework aligns with international obligations and EU law³⁶. However, sustainability concerns persist given the unprecedented scale, with 2.9 million DPS as of April 2022. Challenges include housing strain, potential economic slowdown, and risk of public resentment. Sadowski and Cilak highlight issues in financing, noting unpredictable funding sources and lack of parliamentary oversight. While subsequent amendments have addressed some of the initial shortcomings, it remains essential to approach the drafting of laws with careful consideration, even in times of urgency. As Sierakowski emphasizes, without thoughtful and deliberate legal frameworks, there is a heightened risk of objectification, fraud, abuse, and exploitation of vulnerable individuals. These risks are not confined to a specific group but can be perpetuated by opportunistic actors (both within host communities and external entities) who seek to take advantage of crisis situations.

Confrontation of Spanish *v.* Polish refugee policies

In Spain, the response to the 2015 refugee crisis was characterized by limited engagement and a reactive stance. Spain relied heavily on existing asylum procedures, which proved inadequate for addressing the scale of the crisis³⁷. The Spanish government received a notably low number of asylum applications that year, reflecting a minimal effort to facilitate the reception and integration of Syrian refugees³⁸. In contrast, in Poland, the approach during the same period was marked by strong opposition to the EU's relocation decisions³⁹ and the implementation of restrictive policies. Poland, along with other Visegrád Group countries, refused to accept the proposed quota of refugees and introduced legislative measures portraying refugees as potential security threats⁴⁰.

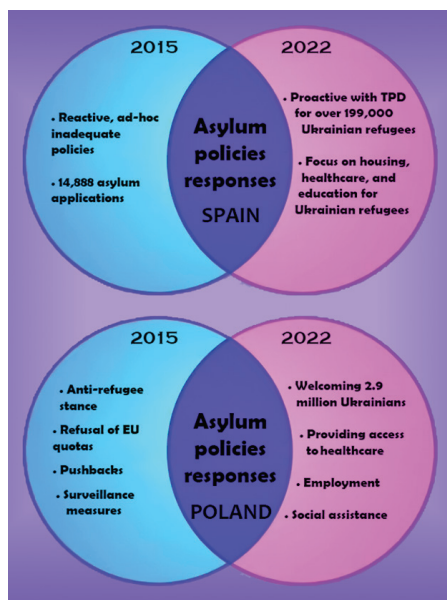


Figure 1. Asylum Policy Responses in Spain and Poland: 2015 vs 2022

Source: Author's own elaboration.

³⁶M. Cilak, P. Sadowski, *Polish national financing of support to mass arrivals of persons fleeing Ukraine after 24 February 2022*, „Krytyka Prawa” 2023, No. 15.

³⁷Á. Solanes Corella, *Refugee policy in Spain*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-insignia/12683.pdf> (accessed: 22.06.2024).

³⁸Spanish Commission for Refugee Aid (CEAR), *Informe 2015...*

³⁹Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 April 2020, *European Commission v. Poland, Hungary, and Czech Republic*, joined cases C-715/17, C-718/17, and C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0715> (accessed: 22.06.2024).

⁴⁰M. Zdanowicz, *op. cit.*

The contrasting approaches stem from different political and social contexts. Spain's limited response in 2015 was primarily due to institutional inertia and a lack of proactive measures, while Poland's stance was driven by a more explicit anti-refugee sentiment and concerns over national security. Klaus argues that Polish rules became increasingly stringent, including extended screening periods for asylum seekers and automatic refusals based on perceived security threats.

In response to the Ukrainian refugee crisis, Spain swiftly aligned with the EU's activation of the TPD. As Durán Ruiz points out, the Spanish government implemented Order PCM/169/2022, establishing a procedure for recognizing temporary protection for those affected by the conflict in Ukraine⁴¹. This led to the reception of over 199,000 Ukrainian beneficiaries of the TPD in Spain by 2023. Conversely, Poland's approach to Ukrainian refugees marked a dramatic shift from its previous anti-refugee stance. Sadowski notes that the Polish government introduced the Act of 12 March 2022, extending numerous rights to displaced persons from Ukraine, including access to healthcare, employment, and social assistance.

The reasons for these divergent responses are multifaceted. Porras Ramírez suggests that Spain's more consistent approach across crises reflects its general alignment with EU policies and a less politicized view of refugee issues⁴². Poland's stark policy shift, on the other hand, was influenced by cultural proximity to Ukraine, geopolitical concerns, and a sense of shared history and values with Ukrainian refugees, as argued by Sierakowski⁴³.

These contrasting approaches highlight the complexities and inconsistencies in EU asylum policies. While Spain's response has been more uniform across crises, Poland's dramatic shift underscores how geopolitical factors and cultural considerations can significantly influence asylum policies. Both countries' experiences reveal the need for a more coherent and equitable EU-wide approach to refugee protection in discussions surrounding the New Pact on Migration and Asylum⁴⁴.

The implementation of these policies has had varying impacts. In Spain, the proactive response to Ukrainian refugees has facilitated their integration, although challenges remain in long-term planning. Conversely, while Poland's welcoming stance towards Ukrainians has initially been seen as positive, significant integration challenges have emerged. The Polish government has introduced measures to encourage integration, such as a law stating that special benefits for children will not be provided unless they attend Polish schools. This approach underscores the need for effective integration strategies to support the long-term well-being of Ukrainian refugees in Poland, particularly in a light of the unprecedented scale of displacement, with 2.9 million displaced persons from Ukraine recorded as of April 2022 (Sierakowski, 2022).

⁴¹ F.J. Durán Ruiz, *op. cit.*, p. 955.

⁴² J.M. Porras Ramírez, *op. cit.*, pp. 207–234.

⁴³ S. Sierakowski, *op. cit.*

⁴⁴ M. Zdanowicz, *op. cit.*

Moreover, the introduction of the EU's Crisis Regulation (EU 2024/1359)⁴⁵ may further complicate the landscape of asylum policy in both countries. While it aims to provide a framework for managing mass influx situations, concerns arise regarding its potential impact on international obligations under the Refugee Convention⁴⁶. The Regulation allows for derogations from certain international obligations during crises, raising questions about the balance between state security concerns and the protection of refugee rights. Although it could enhance the ability of Member States to respond effectively to large-scale arrivals, there is a risk that its provisions could lead to violations of fundamental rights if misapplied, particularly concerning prolonged border procedures and expedited asylum processing.

Ultimately, whether the Crisis Regulation adds meaningful ways to respond to large-scale influxes will depend on its practical implementation. If it is used to facilitate humane and effective responses, it could strengthen EU asylum governance. However, if it results in the continued detention of asylum seekers and arbitrary decision-making processes, it could undermine the progress (in this case) made in Spain and Poland regarding refugee protection.

Conclusion

The comparative analysis of Spain and Poland's asylum policies during the 2015 and Ukrainian refugee crises offers a compelling case study of selective solidarity within the European Union. While the EU's response to the 2015 crisis was marked by fragmentation and the failure to activate the TPD, the EU's swift and unified action in response to the Ukrainian crisis underscores the significant influence of geopolitical factors, cultural proximity, and perceived national interests on asylum policies.

Beyond the core principles of solidarity and equitable burden-sharing, the EU's asylum policies have been shaped by a complex interplay of political, legal, cultural, and economic considerations. The contrasting approaches of Spain and Poland highlight the inconsistencies and limitations of the EU's current asylum framework, which often prioritizes short-term political expediency over long-term principles of fundamental rights and international law.

To address these challenges and ensure a more equitable and humane response to future refugee crises, the EU must adopt a more comprehensive and consistent approach. This requires not only the creation of unified asylum policy guidelines for all the EUMSs, but also a fundamental rethinking of the EU's approach to refugee protection. By prioritizing the principles of solidarity, non-discrimination, and equitable burden-sharing, the

⁴⁵Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2024 on addressing crisis and force majeure in the field of migration and asylum (Official Journal of the European Union L 184, 21.6.2024, pp. 1–30).

⁴⁶D. Ineli-Ciger, *Navigating the labyrinth of derogations: a critical look at the crisis regulation*, <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/> (accessed: 22.06.2024).

EU can foster a more integrated and collaborative framework that upholds the rights of individuals in need of protection, regardless of their country of origin.

The lessons learned from the contrasting responses of Spain and Poland can inform these future policymaking efforts. By understanding the complex factors that influence asylum policies, the EU can develop more effective and equitable strategies for managing large-scale displacements and ensuring the protection of human rights.

Acknowledgments

I would like to express my deepest gratitude to Dr. Piotr Sadowski for his invaluable guidance and insightful comments during the development of this article. His thoughtful feedback and encouragement were instrumental in refining the article and shaping its final form. I am especially grateful for his unwavering belief in me, as he provided the initial *fuera motriz* (the driving force) that inspired me to embark on and carry through this endeavor.

I would like to express my sincere gratitude to Luca Lodola for his valuable support. Beyond assisting with the formatting of this article to ensure it met the required standards, he also provided constant encouragement and emotional support throughout the process.

Lastly, I wish to dedicate a special acknowledgment to my beloved brothers, Derdir and Yamal, who have shared my storms and sunrises for over 20 years. Their presence and love have been a constant source of strength and inspiration.

REFERENCES

Literature

- Balatska O., *EU-Ukraine relations and status of the refugees*, panel discussion „EU-NATO and the Ukrainian status quo”, Ostroh 2024.
- Cilak M., Sadowski P., *Polish national financing of support to mass arrivals of persons fleeing Ukraine after 24 February 2022*, „Krytyka Prawa” 2023, No. 15.
- Durán Ruiz F.J., *La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2022, No. 73, DOI: 10.18042/cepc/rdce.73.07.
- Klaus W., *Security first: new right-wing government in Poland and its policy towards immigrants and refugees*, „Surveillance & Society” 2017, Vol. 15, No. 3-4.
- Porrás Ramírez J.M., *El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización* [The Common European Asylum System and the Refugee Crisis: a new challenge of globalization], „Revista de Estudios Políticos” 2017, No. 175, DOI: 10.18042/cepc/rep.175.06.

Sadowski P., *Limiting social assistance under the EU temporary protection directive to displaced persons working remotely for the public administration of their country of origin*, „Journal of European and Comparative Law” 2024, Vol. 56, No. 1, DOI: 10.31743/recl.16982.

Zdanowicz M., *The migration crisis on the Polish-Belarusian border*, „Białystok Legal Studies” 2023, Vol. 28, No. 1.

Legal acts

Act of 10 June 2016 on Antiterrorist Activities [Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych] (Journal of Laws of the Republic of Poland, Dz.U. of 2016, item 904).

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (Official Journal of the European Communities L 212, 7.8.2001).

Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection (Official Journal of the European Union L 71, 4.3.2022).

Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2024 on addressing crisis and force majeure in the field of migration and asylum (Official Journal of the European Union L 184, 21.6.2024).

Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (Official Journal of the European Union L 180, 29.6.2013).

Case law

Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 April 2020, *European Commission v. Poland, Hungary, and Czech Republic*, joined cases C-715/17, C-718/17, and C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

Internet sources

Association4U, *Ukraine 2023 Report*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

Asylum in Spain: international protection and reception system resources, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asylum_in-Spain.pdf.

- Baranowska G., *Legalność i dopuszczalność procedury push-back (wywózek) i ocena prób ich legalizowania w Polsce* [Legality and admissibility of push-back procedures and an assessment of attempts to legalize them in Poland], https://zenodo.org/records/5838513/files/Baranowska_10.5281_zenodo.5838513.pdf?download=1.
- Carrera S., Ciger M.I., Vosyliute L., Brumat G., *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine: time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-09_ASILE_EU-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-Ukraine-1.pdf.
- Connor P., *Digital footprint of Europe's refugees: how Europe's refugee crisis has reshaped its digital landscape*, https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/Pew-Research-Center_Digital-Footprint-of-Europes-Refugees_Full-Report_06.08.2017.pdf.
- Convention Relating to the Status of Refugees, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>.
- El Gobierno aprueba la concesión de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto de Ucrania, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/interior/paginas/2024/110124-solicitudes-oficina-asilo-refugio.aspx>.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *National intelligence authorities and surveillance in the EU: fundamental rights safeguards and remedies legal update*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/poland-study-data-surveillance-ii-legal-update-pl.pdf.
- Ineli-Ciger D., *Navigating the labyrinth of derogations: a critical look at the crisis regulation*, <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/>.
- Klaus W., *Between closing borders to refugees and welcoming Ukrainian workers: Polish migration law at the crossroads*, https://www.researchgate.net/publication/339225846_Between_closing_borders_to_refugees_and_welcoming_Ukrainian_workers.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Datos de Protección Temporal a la Población Procedente de Ucrania*, <https://www.inclusion.gob.es/w/el-gobierno-de-espana-ha-dado-proteccion-a-199.000-personas-huidas-de-ucrania-en-los-dos-anos-de-guerra>.
- Order PCM/169/2022, Boletín Oficial del Estado, <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3715.pdf>.
- Sierakowski S., *Poland's refugee crisis in waiting*, <https://dgap.org/en/research/publications/polands-refugee-crisis-waiting>.
- Solanes Corella Á., *Refugee policy in Spain*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-insignia/12683.pdf>.
- Solanes Corella Á., *Refugiados, frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6176097>.

Spanish Commission for Refugee Aid (CEAR), *Informe 2015. Las personas refugiadas en España y Europa*, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe-2015-de-CEAR3.pdf>.

UNHCR, *CREADE: The gateway to Spain for Ukrainian refugees*, <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/los-creade-la-puerta-de-entrada-espana-para-los-refugiados-de-ucrania>.

United Nations General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Resolution 429 (V), 14 December 1950, A/RES/429(V), https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_5_429-E.pdf.

Selective solidarity – a critical analysis of Spanish and Polish asylum policies in the face of overlapping migration crises

Summary

This article compares governments of Spain and Poland responses to refugee crisis in the 2015 and the ongoing Ukrainian displacement. The text critiques the fact that the EU's Temporary Protection Directive 2001/55/EC was not activated in 2015, but it has been applied to Ukrainians (and persons granted refugee status in Ukraine) and their family members. Spain shifted from limited intake in 2015 to proactive support for Ukrainians, while Poland moved from an anti-refugee stance to welcoming persons from Ukraine. Analysis of national and the EU's norms made it possible to identify gaps in Directive and stress the need to clarify criteria for granting protection and equitable burden-sharing in order to ensure consistent, long-term support for displaced populations.

Keywords: human rights, non-discrimination, social integration, migration crises

Selektywna solidarność – analiza krytyczna hiszpańskiej i polskiej polityki azylowej w obliczu nakładających się kryzysów migracyjnych

Streszczenie

W artykule porównano reakcje rządów Hiszpanii i Polski na kryzys uchodźczy z 2015 r. oraz trwający kryzys związany z wojną w Ukrainie. Krytycznie odniesiono się do niespójnej dyrektywy UE o ochronie czasowej, nieuruchomionej w 2015 r., skierowanej do uchodźców z Ukrainy (a także do tych, którzy uzyskali status uchodźczy na Ukrainie) i ich członków rodzin. Hiszpania przeszła od ograniczonego przyjęcia w 2015 r. do proaktywnego wsparcia dla uchodźców ukraińskich, podczas gdy Polska

zmieniła swoją postawę z antychodźczej na przyjazną. Analiza przepisów krajowych i unijnych umożliwiła zidentyfikowanie luk w dyrektywie i zaakcentowanie potrzeby jasnych kryteriów udzielania ochrony oraz sprawiedliwego podziału obciążeń, aby zapewnić spójne i długoterminowe wsparcie dla osób przesunięcia.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, niedyskryminacja, integracja społeczna, kryzysy migracyjne

DOI: 10.31648/kpp.10806

Anna Wesołowska

Uniwersytet SWPS w Warszawie

ORCID: 0009-0000-1523-3091

4wesolowska@gmail.com

Głosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła v. Polska*, skarga nr 30210/96 – glosa aprobująca

Zagadnienia wstępne

Tytułowe orzeczenie¹ zapadło w sprawie tymczasowo aresztowanego mężczyzny, który wystąpił do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC, Trybunał), zarzucając systematyczne odmawianie mu zwolnienia z aresztu mimo jego złego stanu zdrowia psychicznego. Skarżący twierdził, że wydane w tym zakresie decyzje odmowne są sprzeczne z art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² (dalej jako EKPC, Konwencja). Skarżący zarzucił również zbyt długie przetrzymywanie go w areszcie, co narusza art. 5 ust. 3 Konwencji, jak również to, że postępowanie karne przekroczyło granice rozsądnego czasu trwania naruszając tym samym art. 6 ust. 1 Konwencji. Ponadto skarżył się na brak skutecznego środka odwoławczego, który pozwoliłby mu kwestionować długość postępowania, co w jego przekonaniu naruszyło art. 13 Konwencji.

Stan faktyczny

Skarżący Andrzej Kudła 8 sierpnia 1991 r. został tymczasowo aresztowany pod zarzutem oszustwa i fałszerstwa. Zgłosił prokuratorowi szereg chorób, z jakimi się

¹ Wyrok ETPC z 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96, *Kudła v. Polsce*, HUDOC.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

zmagał, w tym depresję. Został zbadany przez lekarza i uznano, że nie ma przeszkód, aby przebywał w areszcie. Podczas pobytu w zakładzie karnym jego stan psychiczny się pogarszał. Podjął dwie próby samobójcze i prowadził strajk głodowy. W sumie złożył kilkadziesiąt wniosków o zwolnienie go z aresztu oraz składał liczne odwołania. Nie zdołał jednak uzyskać pozytywnej decyzji, za wyjątkiem jednej, gdy 27 lipca 1992 r. Sąd Wojewódzki w Krakowie uchylił areszt tymczasowy. Jednak w czasie, gdy skarżący przebywał na wolności, nie stawiał się na rozprawy sądowe. Skarżący ponownie znalazł się w areszcie śledczym w związku z popełnionym wykroczeniem drogowym.

Dnia 1 czerwca 1995 r. Andrzej Kudła został skazany na 6 lat pozbawienia wolności i grzywnę. Po apelacji wyrok został uchylony i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia. W wyroku z 27 października 1999 r. kara została obniżona do 5 lat więzienia.

Dodatkowo sąd uznał, że „biorąc pod uwagę zachowanie skarżącego po zwolnieniu w lipcu 1992 r., jego aresztowanie powinno być kontynuowane w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania, chyba że wpłaci on kaucję w wysokości 10 000 PLN”. Po wpłaceniu przez rodzinę wymaganej kaucji Sąd Wojewódzki w Krakowie uchylił tymczasowy areszt 6 października 1996 r. Podczas przebywania w areszcie śledczym Andrzej Kudła przeszedł szereg badań lekarskich, w tym psychiatrycznych. Poddany był również hospitalizacji.

Zarzut naruszenia art. 3 EKPC

Skarżący oparł zarzut naruszenia art. 3 EKPC, gwarantującego zakaz tortur („Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”³), na fakcie systematycznego odmawiania mu zwolnienia z aresztu tymczasowego mimo złego stanu zdrowia, w tym chronicznej depresji. Twierdził, że nie zapewniono mu odpowiedniej opieki psychiatrycznej, ani nie zrobiono niczego „wyraźnego”, aby jego stan zdrowia mógł ulec poprawie w okresie od 4 października 1993 r. do dnia zwolnienia, co doprowadziło do prób samobójczych skarżącego i stanowiło przejaw niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Skarżący podnosił, że tylko dwukrotnie był hospitalizowany w placówce zdrowia, mimo że art. 219 Kodeksu postępowania karnego obowiązującego w tamtym czasie brzmiał: „Jeżeli stan zdrowia oskarżonego tego wymaga, tymczasowe aresztowanie może być wykonywane tylko w postaci umieszczenia w odpowiednim zakładzie leczniczym”⁴. Według skarżącego sytuacją psychologicznie nie do zniesienia było przetrzymywanie go w trudnych warunkach więziennych w celi ze skazanymi kryminalistami. Uważał, że władze więzienne umniejszały jego próby samobójcze, twierdząc, że czynił to, aby zwrócić na siebie uwagę, a to stanowisko miało wpływ na odmowne postanowienia sądu co do zwolnienia go z aresztu.

Rząd polski podnosił, że dokumentacja lekarska wskazywała na dokładne i częste monitorowanie stanu zdrowia skarżącego oraz zapewnienie mu właściwej opieki

³ Ibidem.

⁴ Art. 219 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94).

medycznej i nie znajdował uchybień. Według rządu skarżący nie był narażony na cierpienie, które mogłoby stanowić niehumanitarne lub poniżające traktowanie.

Trybunał stwierdził, że skarżący bez wątpienia cierpiał na chroniczną depresję, zaburzenia osobowościowe i neurotyczne, sytuacyjne reakcje depresyjne i dwukrotnie podjął próbę samobójczą przebywając w więzieniu. Stan psychiczny wpływał na wrażliwość więźnia, co pogłębiało poczucie niepokoju, strachu i udręczenia. Jednak dokumentacja medyczna wskazywała, że miał on zapewnioną opiekę medyczną. Badali go lekarze różnych specjalności, także lekarze psychiatrzy, którzy orzekali, że może pozostawać w areszcie. W rezultacie ETPC stwierdził, że nie doszło do naruszenia art. 3 Konwencji, gdyż poziom traktowania skarżącego nie osiągnął takiej surowości, która wpisywałaby się w zakres tego artykułu.

Zarzut naruszenia art. 5 ust. 3 EKPC

Drugim z podniesionych przez skarżącego zarzutów było długotrwałe tymczasowe aresztowanie, które naruszyło art. 5 ust. 3 Konwencji, który brzmi: „Każdy zatrzymany lub aresztowany zgodnie z postanowieniami ustępu 1 lit. c niniejszego artykułu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Zwolnienie może zostać uzależnione od udzielenia gwarancji zapewniających stawienie się na rozprawę”.

Odnosząc się do zbyt długiego pozostawiania – zdaniem skarżącego – w tymczasowym areszcie, ETPC zauważył, że Kudła przebywał w nim dwukrotnie, tj. od 8 sierpnia 1991 r. do 27 lipca 1992 r., następnie od 4 października 1993 r. do 29 października 1996 r. Ze względu na fakt wejścia w życie polskiej deklaracji o uznaniu prawa do skargi indywidualnej z dniem 1 maja 1993 r., okres aresztowania przed wskazaną datą nie jest objęty temporalną jurysdykcją ETPC.

Trybunał wskazał na istotne powiązanie art. 5 ust. 3 Konwencji a ust. 1 lit. c tego artykułu. Osoba, która została skazana przez sąd pierwszej instancji, nie może być uznana za aresztowaną „w celu postawienia go przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą”, ale znajduje się w sytuacji zdefiniowanej w art. 5 ust. 1 lit. a, co pozwala na pozbawienie wolności „w wyniku skazania przez właściwy sąd”. W rezultacie okres od 1 czerwca 1995 r. (data skazania przez sąd pierwszej instancji) do 22 lutego 1996 r. (data uchylenia wyroku pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania) nie może być uwzględniony zgodnie z art. 5 ust. 3. Należało więc uwzględnić dwa okresy: pierwszy trwał od 4 października 1993 r. do 1 czerwca 1995 r., a drugi od 22 lutego do 29 października 1996 r. W sumie skarżący był tymczasowo aresztowany przez ponad 24 miesiące.

Skarżący utrzymywał, że nie było wystarczających podstaw do jego tymczasowego aresztowania. Przedstawił zaświadczenie lekarskie, które potwierdzało jego chorobę od 4 października 1993 r., wyjaśniając tym samym swoją nieobecność na rozprawach

w lutym i marcu 1993 r. Dodatkowo wskazał, że od samego początku istniały alternatywne środki, takie jak kaucja lub dozór policji, które mogłyby zapewnić jego obecność na rozprawie.

Skarżący twierdził, że jego długotrwałe aresztowanie podczas postępowania przygotowawczego przez 2 lata i 4 miesiące nie było „rozsądne”. Faktycznie, w ciągu tego czasu spędził w areszcie nie tylko te 2 lata, które podlegały jurysdykcji Trybunału zgodnie z art. 5 ust. 3, ale aż 4 lata i 13 dni.

Rząd argumentował, że przyczyną ponownego aresztowania skarżącego nie była jego nieobecność na rozprawach w lutym i w marcu 1993 r., ale to, że jego adwokat nie dostarczył na czas opinii lekarskiej dotyczącej jego zdrowia. Rząd twierdził, że aresztowanie skarżącego wynikało z jego zachowania, zwłaszcza z obaw przed ponowną ucieczką, ponieważ wcześniej skarżący uciekł po zwolnieniu w lipcu 1992 r. Aby zminimalizować to ryzyko, nałożono na niego kaucję, którą skarżący uważał za zbyt wysoką i nie wpłacił jej przez kilka miesięcy. Rząd podkreślił, że władze starały się należycie prowadzić sprawę, bez okresów beczynności. Zdaniem rządu czas tymczasowego aresztowania skarżącego nie przekroczył „rozsądnego terminu” zgodnie z art. 5 ust. 3 Konwencji.

Trybunał orzekł, że ocena na temat tego, czy aresztowanie było uzasadnione, nie może być dokonywana w sposób ogólny, ale musi uwzględniać konkretne okoliczności danej sprawy. W przypadku gdy istnieją konkretne dowody na rzeczywisty interes publiczny, który uzasadnia odstępianie od zasady zachowania wolności jednostki, jaką gwarantuje art. 5 Konwencji, to kontynuowanie aresztowania może być usprawiedliwione, niezależnie od domniemania niewinności oskarżonego. Trzeba zrównoważyć potrzebę zapewnienia uczestnikowi jak najszybszego uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia z jednej strony oraz konieczność dokładnego, starannego i wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do wydania takiego rozstrzygnięcia zgodnie z zasadami uczciwości i praworządności z drugiej strony⁵.

Należy uwzględnić, że jeżeli w danej sprawie zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, powinna być to okoliczność, która ze strony organów prowadzących postępowanie wymaga szczególnej sprawności działania⁶.

Przed wszystkim krajowe władze sądowe miały obowiązek zapewnić, aby czas tymczasowego aresztowania w trakcie postępowania przygotowawczego nie przekraczał uzasadnionego okresu. W tym kontekście, uwzględniając założenie domniemania niewinności, władze powinny dokładnie ocenić wszystkie okoliczności, które mogły uzasadniać lub wykluczać interes publiczny, który usprawiedliwiałby odstępianie od zasady zawartej w art. 5. Tym samym te konkretne okoliczności powinny być uwzględnione w decyzji dotyczącej wniosku o zwolnienie. Właśnie na podstawie argumentacji zawartej w tych decyzjach i opierając się na rzetelnie udokumentowanych faktach przedstawionych przez skarżącego w jego wnioskach, Trybunał miał zdecydować, czy

⁵ Wyrok ETPC z 8 lipca 1987 r., skarga nr 9580/81, *H. v. Anglia*, Lexis.pl nr 402221.

⁶ Wyrok ETPC z 21 grudnia 2000 r., skarga nr 33492/96, *Jabłoński v. Polska*, Lex nr 44040.

doszło do naruszenia art. 5 ust. 3 EKPC. Utrzymywanie się uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu przestępstwa było podstawowym warunkiem, aby przedłużenie aresztu było zgodne z prawem. Niemniej jednak po pewnym czasie samo to podejrzenie przestało być wystarczające. W takim przypadku Trybunał musiał ocenić, czy istniały inne przesłanki, które zostały przedstawione przez organy sądowe i nadal uzasadniały pozbawienie wolności. Jeśli te przesłanki były odpowiednie i dostateczne, ETPC musiał również sprawdzić, czy władze krajowe prowadziły postępowanie z należytą starannością.

Trybunał podkreślił, że skarżący został ponownie aresztowany i wystawiono przeciw niemu list gończy przede wszystkim z powodu dwóch okoliczności: opóźnienia w dostarczeniu zaświadczenia lekarskiego oraz braku udzielenia informacji o swoim miejscu zamieszkania. Na podstawie tych dwóch czynników Sąd Wojewódzki i Sąd Apelacyjny w Krakowie uzasadniały, że istniało zagrożenie, iż skarżący może próbować uciec, co stanowiło podstawę jego aresztowania w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Ryzyko to stanowiło główny punkt odniesienia w wielu decyzjach o oddaleniu wniosków skarżącego o zwolnienie, które składał po aresztowaniu w październiku 1993 r. i było głównym czynnikiem wpływającym na długotrwałe przetrzymywanie skarżącego w areszcie.

Trybunał uznał, że choć na początku istniały podstawy do aresztowania skarżącego, to z upływem czasu te podstawy traciły na znaczeniu. Konieczne byłyby wyjątkowo istotne powody, aby przekonać Trybunał o uzasadnieniu dalszego aresztowania trwającego przez dwa lata i cztery miesiące zgodnie z art. 5 ust. 3 Konwencji. W rezultacie naruszony został rzeczony art. 5 ust. 3.

Zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC

Skarżący twierdził, że jego prawo do rozprawy „w rozsądnym terminie” nie zostało należycie uwzględnione, co skutkowało naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC w brzmieniu: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

W niniejszej sprawie nie było sporne, że postępowanie rozpoczęło się 8 sierpnia 1991 r. Kwestią sporną było ustalenie daty zakończenia postępowania bądź uznania go za nadal trwające, ponieważ skarżący przyjął, że postępowanie trwało nadal (sprawa kasacyjna zawisła przed Sądem Najwyższym), a strona rządowa przyjęła, że

postępowanie zakończyło się z dniem wydania wyroku przez Sąd Apelacyjny w Krakowie w dniu 27 października 1999 r., wskazując że kasacja jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym. Ten argument nie znalazł uznania w oczach ETPC, który stwierdził, że proces odwoławczy lub kasacyjny bez wątpienia podlega gwarancjom zawartym w art. 6, dlatego czas jego trwania również musi być brany pod uwagę przy ocenie, czy ogólny czas trwania postępowania był rozsądny.

Art. 6 ust. 1 Konwencji nie wymaga od państw, aby ustanawiały sądy apelacyjne lub kasacyjne, jednak jeśli takie sądy istnieją, państwo jest zobowiązane do zapewnienia, że osoby uczestniczące w tych postępowaniach będą miały dostęp do podstawowych gwarancji zawartych w art. 6.

Trybunał stwierdził, że dotychczasowy czas postępowania w sprawie przekroczył 9 lat. Niemniej jednak, ze względu na jurysdykcję temporalną, ETPC mógł uwzględnić okres 7 lat i ok. 5 miesięcy, który minął począwszy od 1 maja 1993 r.

W odniesieniu do zagadnienia rozsądnej długości postępowania skarżący wskazywał, że niewłaściwie zorganizowano prowadzenie sprawy. Po pierwsze, akt oskarżenia został skierowany przeciwko niemu i dziewięciu współoskarżonym, mimo że zarzuty wobec nich nie miały związku z zarzutami przeciwko skarżącemu. To spowodowało, że wezwano 98 świadków, chociaż tylko zeznania 7 z nich były istotne w kontekście jego sprawy. Po drugie, w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji skład sędziowski został źle dobrany, co doprowadziło do uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Po trzecie, sąd opóźnił wydanie postanowienia o wyłączeniu sprawy skarżącego do osobnego rozpoznania, co skutkowało rozpoczęciem rozprawy dotyczącej jego sprawy dopiero po uchyleniu wyroku pierwszej instancji. Gdyby sąd podjął taką decyzję na początku postępowania, zarzuty wobec skarżącego byłyby rozpatrzone o wiele wcześniej.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału nawet skomplikowana sprawa nie usprawiedliwiała tak długiego trwania postępowania. Działania skarżącego tylko nieznacznie przyczyniły się do przedłużenia postępowania. Sądy miały obowiązek szybkiego rozpatrzenia sprawy, ponieważ przez znaczną część tego okresu skarżący przebywał w areszcie i cierpiał na poważną depresję. Trybunał przychylił się do zarzutu skarżącego i uznał, że przekroczono granice rozsądnego terminu, co skutkowało naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC.

Zarzut naruszenia art. 13 EKPC

Na koniec skarżący twierdził, że nie miał dostępu do żadnego efektywnego mechanizmu odwoławczego, który umożliwiłby mu podniesienie przed krajową władzą problemu nadmiernie długiego trwania postępowania w jego sprawie. W jego przekonaniu doszło do naruszenia art. 13 Konwencji, który gwarantuje: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

Na etapie oceny dopuszczalności skargi doszło do różnicy zdań w ramach Europejskiej Komisji Praw Człowieka (dalej jako Komisja), która oceniała dopuszczalność skargi na podstawie ówczesnej procedury postępowania przed ETPC. Zdaniem większości członków Komisji nie było konieczności osobnego rozważania kwestii naruszenia art. 13 Konwencji, skoro skarżący wskazywał również na naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC. Skarżący wskazywał na zdanie odrębne 1/3 składu Komisji, którzy uznali naruszenie art. 13 w jego sprawie. Skarżący wskazywał, że art. 13 EKPC powinien mieć zastosowanie w sytuacjach naruszenia prawa do rozprawy w rozsądnym terminie, niezależnie od stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1. Skarżący twierdził, że uprawnienie do skutecznego środka odwoławczego przed władzami krajowymi na gruncie art. 13 przysługuje niezależnie od tego, że przysługuje mu również skarga na naruszenie innych praw i niezależnie od tego, czy dojdzie ostatecznie do stwierdzenia, że istotnie te prawa zostały naruszone.

Skarżący argumentował, że polskie prawo nie zapewniało żadnych środków odwoławczych, które pozwoliłyby mu zakwestionować długość postępowania karnego przeciwko niemu i wprowadzić w życie jego prawo do „rozprawy w rozsądnym terminie”, co naruszało jego prawo do „skutecznego środka odwoławczego do organu państwowego” zgodnie z art. 13.

Rząd nie zgodził się ze skarżącym w żadnym z punktów, w szczególności co do naruszenia art. 13 Konwencji w związku z brakiem „skutecznego krajowego środka odwoławczego” w przypadku przewlekłości postępowania i powołał się na wcześniejsze wyroki ETPC, które podkreślają, że wymagania art. 13 są mniej rygorystyczne niż art. 6, a art. 13 jest pochłonięty przez art. 6 ust. 1 lub opiera się na zasadzie *lex specialis*.

Rząd argumentował, że stosowanie art. 13 do spraw dotyczących prawa do rozprawy w rozsądnym terminie miałyby praktyczne konsekwencje i mogłyby prowadzić do wydłużenia postępowań przed sądami krajowymi. Zdaniem rządu w Polsce istniały środki odwoławcze, które pozwalały skarżącemu podnosić kwestię przewlekłości postępowania, takie jak zażalenia na przedłużenie tymczasowego aresztowania lub wnioski o zwolnienie. Mimo braku jednego konkretnego środka odwoławczego rząd uważał, że suma dostępnych środków odwoławczych spełniała wymagania art. 13 EKPC.

W swoim stanowisku Trybunał odniósł się do swojej dotychczasowej praktyki, zauważając, że w przypadkach, w których nie stwierdzał naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, nie uznawał za konieczne orzekania w sprawie towarzyszącej skargi złożonej na gruncie art. 13.

Wielokrotnie Trybunał uznawał, że art. 6 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 13 w sytuacjach, gdzie prawo konwencyjne, o którego naruszenie osoba się upomina, jest „prawem cywilnym” uznawanym na gruncie prawa krajowego. Podkreślił, że kwestia naruszenia art. 6 ust. 1 w sytuacjach dotyczących przewlekłości postępowania jest oddzielną kwestią prawną od istnienia skutecznego środka odwoławczego na gruncie prawa krajowego. Zauważył, że naruszenia art. 6 ust. 1 w kontekście przewlekłości

postępowania stają się coraz bardziej powszechne i stanowią „poważne niebezpieczeństwo” dla rządów prawa, gdy brak jest krajowych środków odwoławczych.

W świetle niniejszych rozważań i rosnącej liczby skarg dotyczących naruszenia prawa do rozprawy w rozsądnym terminie Trybunał postanowił zmienić swoją dotychczasową praktykę co do uwzględnienia skarg na gruncie art. 13 w sposób samodzielny, celem zwiększenia ochrony praw człowieka. W rezultacie ETPC uznał za konieczne rozpatrzenie skargi skarżącego na gruncie art. 13, niezależnie od wcześniejszego stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 z powodu nieosądzania skarżącego w rozsądnym terminie.

Trybunał stwierdził, że nie ma podstaw, aby ograniczać zastosowanie art. 13 do prawa do sądu zagwarantowanego przez art. 6 ust. 1, zważywszy że ochrona przewidziana w art. 13 nie jest absolutna, a jej zastosowanie może zależeć od kontekstu i ograniczeń związanych z dostępnymi środkami odwoławczymi. Art. 13 nie rozciąga się na tyle, aby gwarantować środek odwoławczy umożliwiający zaskarżanie ustawodawstwa państw przed władzą krajową w przypadku niezgodności z Konwencją. Umieszczenie art. 13 w systemie ochrony praw człowieka wskazywałoby na konieczność minimalizacji jego zastosowania. Podstawowa odpowiedzialność za wdrożenie i wprowadzenie w życie praw i wolności konwencyjnych spoczywa na władzach krajowych, co podkreśla subsydiarność instytucji skarg do ETPC. Co istotne, celem art. 13 jest zapewnienie skutecznego środka odwoławczego na poziomie krajowym przed skierowaniem skargi do Trybunału. ETPC nie zgodził się z twierdzeniami rządu, który utrzymywał, że wymaganie środka odwoławczego w przypadku przewlekłego postępowania jest równoznaczne z ustanowieniem „prawa do odwołania”.

Środek odwoławczy w kontekście art. 13 nie dotyczy odwołania od „rozstrzygnięcia” oskarżenia karnego lub o prawach i obowiązkach cywilnych. Państwa sygnatariusze Konwencji mają pewną swobodę co do sposobu zapewnienia zadośćuczynienia zgodnie z art. 13 i dostosowywania się do zobowiązań konwencyjnych. Mimo braku jednolitości rozwiązań dotyczących środków odwoławczych w przypadku przewlekłego postępowania w poszczególnych systemach prawnych istnieją przykłady, pokazujące, że można stworzyć skuteczne środki odwoławcze i zarządzać nimi efektywnie. Zgodnie z wykładnią ETPC art. 13 gwarantuje istnienie skutecznego krajowego środka odwoławczego w przypadku naruszenia wymogu rozprawy w rozsądnym terminie wynikającego z art. 6 ust. 1. W innym przypadku bowiem obywatele byłiby zmuszani do kierowania skarg do ETPC, co osłabiłoby system ochrony praw człowieka zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Art. 13 Konwencji gwarantuje dostępność skutecznego środka odwoławczego na poziomie krajowym w celu wdrożenia praw i wolności konwencyjnych. Skuteczność środka odwoławczego, zgodnie z art. 13, nie zależy od pewności uzyskania korzystnego wyniku dla skarżącego. W przypadku Polski rząd nie przedstawił konkretnego środka prawnego, który umożliwiłby skarżącemu złożenie skargi dotyczącej długości postępowania ani nie wykazał, jakiego rodzaju zadośćuczynienie byłoby możliwe w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa do rozprawy w rozsądnym terminie.

Trybunał uznał, że środki, na które powoływał się rząd, nie spełniały wymogów skuteczności. W rezultacie ETPC uznał, że doszło do naruszenia art. 13 EKPC, ponieważ skarżący nie miał dostępnego krajowego środka odwoławczego w celu zapewnienia przeprowadzenia rozprawy w rozsądnym terminie, zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Skarżący domagał się odszkodowania w wysokości 480 tys. zł za utracone korzyści z działalności gospodarczej oraz zadośćuczynienia w wysokości 800 tys. dol. amerykańskich za krzywdę wyrządzoną naruszeniem jego praw. Trybunał stwierdził, że skarżący nie udowodnił, że poniesione straty były wynikiem jego długotrwałego aresztowania, natomiast przyznał mu zadośćuczynienie za krzywdę w wysokości 30 tys. zł.

Podsumowanie

Wyrok ETPC w sprawie *Kudła v. Polska* miał charakter precedensowy, gdyż nastąpiła zmiana podejścia Trybunału co do relacji między art. 6 i art. 13 Konwencji. We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że skarga na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji pochłania zarzuty naruszenia art. 13, gdyż art. 6 zapewnia większą ochronę praw jednostki i stanowi *lex specialis* niż ogólniejszy przepis art. 13. Jednak zgodnie z przyjętą nową wykładnią państwa-strony Konwencji muszą zapewnić skuteczny środek odwoławczy w krajowych porządkach prawnych, który umożliwia zaskarżenie naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, niezależnie od możliwości złożenia skargi do ETPC na naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC.

Jak wskazał Trybunał, jednostka powinna móc skutecznie dochodzić swoich praw już na poziomie krajowego wymiaru sprawiedliwości. To prawo krajowe powinno zapewnić dostęp do mechanizmów służących zapobieganiu i odpowiedniemu reagowaniu na naruszenie prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, jak i na uzyskaniu odpowiedniej rekompensaty w razie jego naruszenia.

Stanowisko to nawiązywało do wyroku Trybunału z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni v. Niemcy*⁷. W tym orzeczeniu ETPC podkreślił konieczność zapewnienia „skutecznego środka odwoławczego” oraz autonomiczność standardu art. 13 względem innych gwarancji Konwencji. Sprawa *Klass i inni* stanowiła podstawę szerokiego rozumienia art. 13 EKPC, akcentującego realny charakter środków zaskarżenia.

Zanim doszło do wydania wyroku w sprawie *Kudła*, problem przewlekłości postępowań był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi ETPC w sprawach włoskich. W wyroku w czterech sprawach (*Bottazzi, A.P., Di Mauro i Ferrari*)⁸ z 28 lipca 1999 r. Trybunał wskazał, że liczba skarg na przewlekłość postępowania wskazuje na strukturalny problem włoskiego wymiaru sprawiedliwości, a „nagromadzenie naruszeń stanowiło praktykę niezgodną z Konwencją”⁹. Wyroki te zasygnalizowały konieczność zmian na

⁷ Wyrok ETPC z 6 września 1978 r., skarga nr 5029/71, *Klass i inni v. Niemcy*, Lex nr 80801.

⁸ M.A. Nowicki, *Pięć spraw przeciwko Włochom: Bottazzi, A.P., A.L.M., Di Mauro i Ferrari – wyroki ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skargi nr 34884/97, 35265/97, 34256/96, 35284/97, 33440/96*, [w:] idem, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005, s. 697.

⁹ Idem, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, s. 697.

poziomie krajowym a w rezultacie 18 kwietnia 2021 r. we Włoszech weszła w życie ustawa umożliwiająca dochodzenie przed sądem odszkodowania i zadośćuczynienia za nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie (tzw. ustawa Pinto)¹⁰.

Wyrok *Kudła v. Polska* wzmocnił ten standard w kontekście przewlekłości postępowań, zobowiązując państwa nie tylko do zapewnienia proceduralnych gwarancji, ale także do wyposażenia jednostki w efektywne narzędzia ochrony swoich praw na szczeblu krajowym.

Następnym istotnym orzeczeniem był wyrok Trybunału w sprawie *Horvat v. Chorwacja*¹¹. Sprawa dotyczyła czasu trwania dwóch postępowań o zwrot pożyczek. W skardze podniesiono brak skutecznego środka odwoławczego przeciwko nadmiernej długości postępowania. Rząd chorwacki argumentował, że skarżący nie wystąpił z wnioskiem o podjęcie czynności przyspieszających postępowanie ani do prezesa właściwego sądu, ani do Ministra Sprawiedliwości. Trybunał jednak wskazał, że art. 13 EKPC zapewnia jednostce prawo do skutecznego środka odwoławczego przed właściwym organem państwowym, który co prawda nie musi być sądem, ale musi być zobowiązany do rozpoznania wszystkich stawianych zarzutów i podjęcia wiążących decyzji¹².

Wyrok Trybunału w sprawie *Kudła v. Polska* wymusił wprowadzenie również w kraju odpowiednich zmian legislacyjnych. Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki weszła w życie 17 września 2004 r., a więc blisko 4 lata po wydaniu wyroku przez Trybunał¹³. Jak wcześniej wskazano, odpowiednie zmiany legislacyjne we Włoszech wprowadzono w ciągu dwóch lat. Na ciekawą i bardzo dosadną opinię, z którą nie sposób się nie zgodzić, można natrafić w księdze jubileuszowej prof. Mirosława Wyrzykowskiego *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka*¹⁴, gdzie porównano niespieszne wprowadzanie ustawy przeciwdziałającej długotrwałym postępowaniom sądowym do tempa procedowania kontrowersyjnego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., który został rozpatrzony w ciągu zaledwie 3 miesięcy¹⁵.

Ze względu na stwierdzoną przez Trybunał niezgodność wewnętrznego systemu prawnego z Konwencją państwo zostało zobowiązane do dostosowania swojego

¹⁰ Sytuacja we Włoszech już wcześniej była przedmiotem zaniepokojenia Trybunału i Komitetu Ministrów Rady Europy, co znajdowało wyraz w odpowiednich rezolucjach i monitorowaniu zmian ustawodawstwa krajowego. Zob. M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 398–400.

¹¹ Wyrok ETPC z 26 lipca 2001 r., skarga nr 51585/99, *Horvat v. Chorwacja*, Lex nr 76136.

¹² Jak wskazał Trybunał w wyroku z 12 marca 2009 r., skarga nr 15217/07, *Makarov v. Rosja*, rzecznik praw obywatelskich nie spełnia wymogów EKPC, gdyż nie ma on uprawnień do wydawania wiążących decyzji w sprawie.

¹³ Początkowo o nazwie ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2004 r., Nr 179, poz. 1843 z dnia 16 sierpnia 2004 r.), od 1 maja 2009 r. zakres ustawy rozszerzono o postępowanie przygotowawcze i zmieniono odpowiednio nazwę.

¹⁴ A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.

¹⁵ Ibidem.

ustawodawstwa do wymogów EKPC poprzez wprowadzenie skutecznego środka odwoławczego na poziomie krajowym.

Nie sposób nie zauważyć, że dokonana przez Trybunał zmiana wykładni art. 13 Konwencji, niezależnie od jej prawniczego uzasadnienia, miała również bardzo pragmatyczny cel. Tym celem było ograniczenie liczby skarg wpływających do Trybunału a zarzucających państwom-stronom Konwencji naruszenie prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Ponieważ EKPC nakazuje wyczerpanie środków krajowych przed złożeniem skargi do Trybunału, to możliwość złożenia skargi na przewlekłość w istocie oznaczała konieczność złożenia takiej skargi w państwie-stronie Konwencji, a gdyby skarga ta nie przyniosła rezultatu, otwierała się możliwość złożenia skargi do Trybunału. Jak zauważył sędzia J. Casadevall w jedynym zdaniu odrębnym do tego wyroku, stworzenie możliwości złożenia zażalenia na przewlekłość nie oznacza, że „tego rodzaju zażalenie będzie rozpatrzone w bardziej rozsądnym terminie niż właściwe postępowanie. Nie ma również żadnych podstaw dla założenia, że główne postępowanie zostanie przyspieszone w wyniku wniesienia takiego zażalenia. W konsekwencji tylko strona poniesie konsekwencje tej sytuacji”.

Oczywiście jest prawdą, że najwłaściwszą odpowiedzią na przewlekłość postępowania byłoby zapewnienie skrócenia czasu postępowania, a nie tworzenie nowej procedury, która sama w sobie, trwając przez jakiś czas, musi doprowadzić do odpowiedniego wydłużenia postępowania głównego tylko po to, aby można było stwierdzić, że w jego toku doszło do przewlekłości.

Oceniając jednak skutki wyroku *Kudła v. Polska*, można dojść do bardziej optymistycznych wniosków. Po pierwsze, wprowadzenie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania spowodowało, że kwestia przewlekłości postępowania i odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za ten stan rzeczy stała się bardzo wyraźna. Po drugie, orzecznictwo Trybunału i przyjmowane przez niego standardy rozpoznawania sprawy w rozsądnym terminie zostały wprowadzone do krajowego obiegu prawnego, gdyż musieli zacząć się nimi posługiwać sędziowie rozpoznający skargi, a tym samym wiedzę o nich zdobywali wszyscy uczestnicy postępowania. Po trzecie, wprowadzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania stworzyło pewien mechanizm zachęt do unikania takiej przewlekłości, nawet jeżeli nie wiąże się z odpowiedzialnością osoby prowadzącej dane postępowanie. Po czwarte, osoby dotknięte przewlekłością postępowania uzyskały możliwość uzyskania zadośćuczynienia w łatwiejszej procedurze niż skarga do Trybunału. Przy okazji mogło to również zmniejszyć napływ skarg do Trybunału, ale nawet przyjmując, że był to podstawowy motyw zmiany wykładni art. 13 Konwencji, co należy zaakceptować jako właściwe rozwiązanie istniejących problemów.

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z EKPC to państwa-strony są odpowiedzialne za właściwe ukształtowanie krajowego porządku prawnego w sposób zgodny z wymogami Konwencji. W momencie, w którym Trybunał zauważa narastający systemowy problem, jak to nastąpiło w przypadku Włoch i Polski, w postaci rosnącej liczby skarg

do Trybunału na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, nie jest możliwe rozwiązanie tego problemu siłami samego Trybunału. Przede wszystkim rosnąca liczba skarg prowadzi do przewlekłości postępowania w samym ETPC, co to z kolei powoduje, że sama skarga przestaje być efektywnym narzędziem zapobiegającym naruszeniom Konwencji. Jest bardzo prawdopodobne, że gdyby nie istniał tego typu systemowy problem, to Trybunał nie zmieniłby wykładni EKPC i nie uznałby, że konieczne jest wprowadzenie skargi na przewlekłość w krajowych porządkach prawnych. Jednak w tej rzeczywistości, która zaistniała, wyrok Trybunału miał na celu zapewnienie właściwej ochrony osobom, których prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie zostało naruszone, a sama skarga do ETPC również nie przyniosłaby efektu w rozsądnym czasie.

Patrząc dalej na przekrój wyroków wydanych przeciwko Polsce od 2003 r., ponad połowa stwierdzonych naruszeń wiąże się z przewlekłością procedur sądowych (również cywilnych), a jedna trzecia z przedłużającym się dotkliwie pozbawieniem wolności podczas trwającego procesu karnego¹⁶, co pokazuje, że poruszony w tej głosie problem jest nadal obecny w postępowaniach cywilnych i karnych.

Statystyki krajowe pokazują, że liczba składanych skarg na przewlekłość, po początkowym okresie wzrostu od 2 do 4 tysięcy rocznie, po kilku latach ustabilizowała się na poziomie ok. 18–20 tys. rocznie. W 2018 r. tylko ok. 11% skarg uznawanych zostało uznanych za choćby w części zasadnych i zasądzano odpowiednią sumę pieniężną. Zasądzana suma była w 2018 r. w przeciętnej wysokości 3 tys. zł., a więc blisko dolnej granicy określonej ustawą¹⁷, która przewiduje kwotę między 2 a 20 tys. zł¹⁸. W rezultacie również i ogólne wydatki Skarbu Państwa na ten cel nie były wysokie i wynosiły ok. 6 mln zł rocznie¹⁹.

Patrząc na praktyczne rezultaty wprowadzonej procedury można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście zasądzone kwoty motywują państwo do właściwej organizacji wymiaru sprawiedliwości, a skarżącym zapewniają odpowiednią rekompensatę. Jednak nie oznacza to, że rozumowanie Trybunału zawarte w wyroku *Kudła v. Polska* było niewłaściwe.

Wyrok ten podkreślił prawo do rzetelnego procesu, zawierając w sobie wymóg rozsądnego czasu postępowania oraz spoczywający na państwach-stronach obowiązek wprowadzenia możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie władzom krajowym. Należy zgodzić się z Trybunałem, że systemowe naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wymagają równie systemowej

¹⁶S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny*, Warszawa 2023, s. 618.

¹⁷Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r., poz. 1725).

¹⁸Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy zasądzana suma pieniężna ma wynosić od 2 tys. do 20 tys. zł, przy czym nie mniej niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania.

¹⁹P. Ostaszewski, E. Melaniuk, *Kwerenda spraw ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, Warszawa 2019, s. 11–15.

odpowiedzi. Czy taką właściwą odpowiedzią była wprowadzona przez Polskę ustawa, to już kwestia zupełnie inna, odbiegająca od oceny wyroku w rzeczonyj sprawie. Należy tylko zauważyć, że problem przewlekłości postępowania pozostaje trudny do praktycznego rozwiązania.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bodnar A., Płoszka A. (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, Warszawa 2020.
- Nowicki M.A., *Pięć spraw przeciwko Włochom: Bottazzi, A.P., A.L.M., Di Mauro i Ferrari – wyroki ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skargi nr 34884/97, 35265/97, 34256/96, 35284/97, 33440/96*, [w:] idem, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- Ostaszewski P., Melaniuk E., *Kwerenda spraw ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, Warszawa 2019.
- Sykulska M., *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny*, Warszawa 2023.

Akty prawne

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).
- Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94).
- Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004 r., Nr 179, poz. 1843).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r., poz. 1725).

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z 6 września 1978 r., skarga nr 5029/71, *Klass i inni v. Niemcy*, Lex nr 80801.

Wyrok ETPC z 8 lipca 1987 r., skarga nr 9580/81, *H. v. Anglia*, Lex nr 81032.

Wyrok ETPC z 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96, *Kudła v. Polska*, Lex nr 42804.

Wyrok ETPC z 21 grudnia 2000 r., skarga nr 33492/96, *Jabłoński v. Polska*, Lex nr 44040.

Wyrok ETPC z 26 lipca 2001 r., skarga nr 51585/99, *Horvat v. Chorwacja*, Lex nr 76136.

Wyrok ETPCZ z 12 marca 2009 r., skarga nr 15217/07, *Makarov v. Rosja*, Lex nr 487003.

Commentary to the judgment of the European Court of Human Rights of October 26, 2000 in the case of *Kudła v. Poland*, complaint No. 30210/96 – approbatory commentary

Summary

The purpose of this paper is to analyze a judgment of the European Court of Human Rights regarding pre-trial long-term detention, which is a serious problem in Poland, standing out negatively by international standards. It gives rise to severe consequences for people under temporary detention. Accordingly, the work presented focuses on the analysis of this judgment. The result of the considerations is the conclusion that the *Kudła v. Poland* judgment drew attention to the need for states to provide effective remedies and the need to organize legal systems in a way that guarantees timely processing of cases. For Poland, the judgment signified the need for legislative changes aimed at strengthening the protection of citizens from protracted proceedings.

Keywords: pre-trial detention, prolonged detention, European Court of Human Rights, violation of the Convention, criminal trial, protracted proceedings

DOI: 10.31648/kpp.10993

Bartosz Zajęc

Zakład Karny w Barczewie

ORCID: 0000-0002-4819-4313

bartoosz.z@interia.pl

Negatywny odbiór medialny pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej

Wstęp

W Służbie Więziennej zatrudnionych jest 26 971 funkcjonariuszy oraz 1826 pracowników cywilnych¹. Stanowi formację realizującą zadania związane z obsługą systemu więziennictwa, w szczególności będąc odpowiedzialną za realizowanie kary pozbawienia wolności², tymczasowego aresztowania oraz prowadzenia szeroko pojętych oddziaływań resocjalizacyjnych względem osób pozbawionych wolności³. Swoje zadania wykonuje z uwzględnieniem poszczególnych działów i stanowisk, które różnią się m.in. liczbą, częstotliwością oraz rodzajem kontaktu z osobami pozbawionymi wolności⁴. Praca ta często jest niewidoczna dla ogółu społeczeństwa, obciążona licznymi problemami i trudnościami, z którymi mierzy się cały personel w zakładzie karnym, niezależnie od przynależności do konkretnego działu⁵.

Mimo coraz większej liczby opracowań na temat pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej nadal niewiele wiadomo o jej specyfice. Wynika to m.in. z faktu, że wiele informacji na temat osób pozbawionych wolności jest niedostępnych osobom spoza

¹ Roczna informacja statystyczna za 2023 r. [stan zatrudnienia na dzień 31.12.2023], <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka> (data dostępu: 20.06.2025).

² G. Fuch, *Gwarancje proceduralne zapewnienia osobistego bezpieczeństwa cudzoziemcom osadzonych w jednostkach penitencjarnych w Polsce*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2023, nr 3, s. 160.

³ M. Lewandowski, *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa – kierunki zmian*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 1–2, s. 120.

⁴ D. Szarżała, *Patologiczne zachowania więźniów w kontekście izolacji i resocjalizacji penitencjarnej*, Warszawa 2013, s. 37–39.

⁵ A. Nowogrodzka, K. Kulawik, *Realizacja ustawowych zadań Służby Więziennej a warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Warszawa 2022, s. 29.

środowiska więziennego⁶. Z drugiej zaś strony media interesują się Służbą Więzienną wyłącznie w kontekście naruszeń praw osadzonych oraz innych zdarzeń godzących w prawidłowe realizowanie ich statutowych zadań⁷. Jak słusznie zauważa Maria Nielaczna, „przeciętny obywatel nie wie, czym jest więzienie i jego administracja, a wobec tego nie ma pożywki dla swojej wyobraźni”⁸.

Przedmiotem rozważań w ramach niniejszej pracy jest przybliżenie problematyki negatywnego odbioru medialnego pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej. W szczególności wskazane zostaną czynniki potencjalnie wpływające na postrzeganie pracy więźniaków, rodzaje negatywnych zdarzeń występujących w formacji oraz wybrane przykłady doniesień medialnych na temat funkcjonowania więziennictwa.

Negatywny odbiór medialny pracy funkcjonariusza Służby Więziennej

Zły odbiór medialny pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej jest jednym z blisko 30 problemów występujących w formacji⁹. Nie jest to jednak domena wyłącznie tej służby, lecz bywa charakterystyczna dla wielu formacji mundurowych realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego. W przypadku Służby Więziennej negatywny odbiór społeczny związany jest z m.in. restrykcyjnym oddziaływaniem na jednostkę kosztem jej wolności¹⁰. Jak słusznie zauważa Zbigniew Gospodarowicz, Służba Więzienna nie poradziła sobie z odbiorem jej pracy w okresie reżimu komunistycznego i następujących przemian społecznych¹¹. Dodatkowo wizerunku Służby Więziennej nie poprawiają opisy wykreowane przez filmy, programy telewizyjne czy inne przekazy medialne bazujące na pewnych mitach czy niemal legendach, w szczególności gdy przekazywane są w sposób przejawiony oraz wyrwany z szerszego kontekstu¹². Jak wskazuje Jerzy Migdał, media słabo znają specyfikę pracy w więziennictwie, zaś przekazy medialne bazują na sensacji czy wręcz odwołują się do pewnego rodzaju folkloru związanego z funkcjonowaniem więziennictwa i całego systemu odbywania kary pozbawienia wolności¹³, stosując liczne osady i szkodliwe stereotypy¹⁴.

⁶ M. Nosarzewska-Boczek, *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2020, nr 1, s. 32.

⁷ Z. Gospodarowicz, *Ewolucja doktryny ochronnej – wymuszona zewnętrznie konieczność czy świadomy proces humanizacji*, „Roczniki Pedagogiczne” 2019, t. 11, s. 168–169.

⁸ M. Nielaczna, *Mechanizm niedoskonały? Dobra administracja więzienna – ustalenia i konkluzje badawcze*, Warszawa 2017, s. 26.

⁹ B. Zając, *Współczesne problemy więziennictwa z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3(91), s. 253.

¹⁰ P. Gromek, T. Kośmider, M. Kuryłowicz, A. Woźniak, *Problematyka funkcjonowania obiektu penitencjarnego w sytuacji wystąpienia katastrof w Polsce – badania fokusowe*, „The Prison System Review” 2022, nr 117, s. 55.

¹¹ Z. Gospodarowicz, op. cit., s. 168.

¹² M. Urlińska, M. Urlińska, *Funkcjonariusz Służby Więziennej – obszar problemów wpisanych w rolę społeczną*, „Pedagogika Christiana” 2015, nr 2(36), s. 126.

¹³ J. Migdał, *Służba Więzienna – model a rzeczywistość. Próba oceny*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 1, s. 142.

¹⁴ J. Pomiankiewicz, *Stres i wypalenie zawodowe funkcjonariuszy Służby Więziennej – uwarunkowania, przejawy, konsekwencje. Zarys problemu*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 67, s. 50–52.

Aktualnie, jak słusznie wskazuje Mariusz Snopek, praca w więziennictwie cechuje się niskim prestiżem społecznym i negatywnym stosunkiem społeczeństwa do funkcjonariuszy¹⁵. Natomiast Robert Poklek odnosi się do faktu, że nadal w społeczeństwie istnieje niekorzystny pogląd dotyczący personelu więziennego w kontekście negatywnego oddziaływania ze strony osób pozbawionych wolności na życie funkcjonariuszy, które następnie przekłada się na sposób funkcjonowania. Sama grupa zawodowa uznawana jest jako mocno hermetyczna, cechująca się relatywizmem moralnym oraz wykazująca znaczny poziom znieczulicy społecznej. Niekorzystnie odbierane są również przywileje związane ze wcześniejszą emeryturą czy też uprzywilejowaną pozycją społeczną¹⁶. Negatywny obraz medialny jest uznawany również jako jedno ze źródeł stresu zawodowego¹⁷. Jednocześnie trudno przyjąć taką narrację stosowaną przez media. Wynika ona wprost ze specyfiki służby – nawet w odniesieniu do innych formacji, bo o ile Policja czy też Straż Pożarna realizują wiele działań na rzecz społeczeństwa, to działania Służby Więziennej są mniej spektakularne oraz widoczne dla ogółu społeczeństwa. Trudno bowiem pisać o braku ucieczki z terenu zakładu, panującym spokoju w „zakładzie” czy też prowadzonych oddziaływaniach resocjalizacyjnych, skoro nie są one jawne, a zarazem wynikają z ustawowych zadań Służby Więziennej¹⁸. Media, stosując „głośne” i chwytliwe tytuły, wpływają negatywnie na odbiór wizerunku Służby Więziennej. Przedstawiając jednoznaczne opisy odbywania kary, a także samego zakładu karnego jako bezlitosnego systemu, nie tylko bazują na stereotypach i marginalizują personel więzienny, jak również dodatkowo stygmatyzują osoby pozbawione wolności¹⁹.

Zawód więziennika postrzegany jest jako *dirty work*²⁰, co wnika wprost z zadań, które są realizowane wobec specyficznej grupy osób – zdemoralizowanych, wykluczonych oraz popełniających liczne przestępstwa. Sama praca pod tym względem jest z jednej strony społecznie potrzebna, zaś z drugiej cechuje ją niska efektywność wynikająca z nieskutecznych procesów resocjalizacyjnych. Jak zaznacza R. Poklek, wśród innych elementów wpływających na negatywny wizerunek Służby Więziennej wskazuje się również na negatywną selekcję. Jest to określenie dotyczące procedury przyjęć do formacji, gdzie rekrutuje się osoby bez szczególnych uzdolnień oraz aspiracji zawodowych. Do innych niekorzystnych elementów związanych z postrzeganiem formacji wskazuje się na działanie mediów i brak świadomości społecznej dotyczącej wykonywanych zadań służbowych przez funkcjonariuszy²¹.

¹⁵ Szerzej: M. Snopek, *Etat za wielkim murem, czyli o istocie personelu więziennego*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 4(20), s. 51.

¹⁶ R. Poklek, *Motywacja zawodowa funkcjonariuszy rozpoczynających pracę w zawodzie więziennika*, „Forum Socjologiczne” 2020, nr 10, s. 233–234.

¹⁷ E. Mojs, A. Nowogrodzka, *Sytuacje trudne i traumatyczne w pracy funkcjonariusza więziennictwa*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 7(23), s. 188.

¹⁸ B. Zajac, *Wybrane problemy współczesnego więziennictwa w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2022, nr 1, s. 69.

¹⁹ A. Lewicka-Zelent, F. Pira, E. Grudziwska, *Polish prison from media and real life perspective. Student's opinions based on the „Deep Water” series and academic knowledge*, „Prawo w Działaniu” 2024, nr 59, s. 60.

²⁰ Zob. K. Miśkiewicz, *Who was I? The dual role of the researcher of study – „dirty work” in the field by family probation officers in Poland*, „Przegląd Badań Edukacyjnych” 2024, nr 1(46), s. 263.

²¹ R. Poklek, *Zarys psychologii penitencjarnej. Pomiedzy teorią a praktyką*, Poznań 2016, s. 146–147.

Czynniki negatywnie wpływające na postrzeganie pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej

Służba Więzienna pojawia się w medialnych przekazach zazwyczaj, gdy występują poważne zagrożenia bezpieczeństwa zakładu karnego, naruszana jest godność osób pozbawionych wolności, występuje zgon w warunkach izolacji czy też pojawia się sytuacja korupcyjna. Katalog zdarzeń ma charakter otwarty, z zastrzeżeniem, że są one jednoznacznie negatywne z punktu widzenia opinii publicznej.

Zakład karny jako miejsce izolacji

Sama instytucja zakładów karnych związana jest z pewną krytyką i wpływa na jej odbiór społeczny. Wynika ona wprost z organizacji więziennictwa oraz różnic między stawianymi celami, oczekiwaniem a ich rezultatem. Jest to środowisko nieprzyjazne zarówno dla osób w nim przebywającym, jak również dla personelu więziennego. Niejednokrotnie rezultatem obywania kary pozbawienia wolności nie jest poprawa zachowania, lecz pogłębiające się niedostosowanie społeczne i prawne, co nie sprzyja skutecznemu powrotowi do społeczeństwa przez skazanych²².

Należy pamiętać, że w istocie zakłady karne są przykładami instytucji totalnych. Związane są one z istnieniem rozległego systemu przepisów, stanowisk, ról, instytucji oraz sankcji za określone zachowania. W odniesieniu do zakładu karnego są to przepisy prawne regulujące funkcjonowanie całokształtu więziennictwa oraz praw i obowiązków podmiotów w nim uczestniczących – osób pozbawionych wolności oraz personelu więziennego. Problematyczne jest tutaj dokładne określenie i opisanie wszystkich sytuacji i zachowań, mogących potencjalnie mieć miejsce w jednostkach penitencjarnych²³. Jak słusznie zauważa Emilia Chronowska-Sioła, instytucja totalna nie daje gwarancji spełnienia stawianych przed nią ról i zadań. Dodatkowo w perspektywie długoterminowej pogłębiać się będą problemy osób w niej przebywających i nasilać niepożądane zjawiska²⁴.

Korupcja

Jak zauważa Monika Kotowska w przeprowadzonych badaniach dotyczących korupcji, zjawisko to wpływa również na niekorzystny obraz medialny formacji Służby Więziennej. Zdarzenia korupcyjne z udziałem funkcjonariuszy więziennictwa nie tylko zaburzają prawidłowy tok służby, godzą w bezpieczeństwo całej jednostki penitencjarnej, lecz również stanowią poważne wyzwanie dla więziennictwa, które nadal pozostaje nierozwiązane²⁵. Adriana Dróżdź zalicza korupcję do zagrożeń wewnętrznych jednostek

²² J. Rejman, *Zmiana w polskim systemie więziennictwa. Ograniczenia i możliwości*, Warszawa 2013, s. 60.

²³ J. Helios, W. Jedlecka, T. Kalisz, *Zakład karny i szkoła jako przykłady instytucji totalnych*, Wrocław 2020, s. 74–75.

²⁴ E. Chronowska-Sioła, *Wybrane problemy współczesnej polityki penitencjarnej w Polsce*, „Świat Idei i Polityki” 2023, nr 1, s. 197.

²⁵ Zob. M. Kotowska, B. Zając, *Problematyka korupcji w warunkach penitencjarnych w opinii funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „The Prison System Review” 2023, nr 118, s. 64.

penitencjarnych, zagrażających nie tylko funkcjonariuszom, lecz również osobom pozbawionym wolności oraz naruszając godność całego systemu więziennictwa²⁶. Jak wskazują dane statystyczne udostępnione przez Służbę Więzienną, problem jest marginalny (dwa zdarzenia dotyczące przestępstw korupcyjnych w 2022 r. oraz brak w 2023 r.²⁷), jednocześnie należy założyć, że zdarzenia korupcyjne stanowi ciemną liczbę przestępstw²⁸.

Korupcja jako negatywne zjawisko wpływa również na etykę zawodową funkcjonariuszy. Zgodnie z zaleceniami funkcjonariusz Służby Więziennej powinien wystrzegać się korupcji oraz zwalczać wszelkie jej przejawy. Za czyn korupcyjny i zarazem naruszenie zasad etycznych uznawane jest nie tylko wykorzystywanie własnej pozycji i stanowiska w celu osiągania korzyści, lecz również wykorzystywanie informacji niezgodnie z jej przeznaczeniem, w tym przekazywanie ich osobom nieupoważnionym²⁹. Może również dotyczyć nieoczywistych sytuacji, takich jak przemyt leków do jednostek penitencjarnych³⁰.

Sytuacje potencjalnie naruszające godność osób pozbawionych wolności

Niewątpliwie zarówno w polskim, jak i w międzynarodowym porządku prawnym zawarto szczegółowe przepisy dotyczące ochrony praw człowieka w odniesieniu do osób pozbawionych wolności. Z jednej strony wynikają one z potrzeby przeciwdziałania stygmatyzacji osób pozbawionych wolności, z drugiej zaś regulują sposoby funkcjonowania jednostek penitencjarnych³¹.

Zakłady karne i areszty śledcze podlegają kontroli i wizytacji ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. W minionych latach powstały co najmniej trzy raporty, w których stwierdzono, że we wskazanych jednostkach penitencjarnych mogło dochodzić do nieprawidłowości w tym tortur i niehumanitarnego traktowania oraz poniżania. W Zakładzie Karnym w Barczewie, zgodnie z raportem z 17 stycznia 2023 r., wskazano następujące zarzuty: „W zakładzie dochodzi do aktów przemocy ze strony niektórych funkcjonariuszy względem osadzonych, w tym do tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Osadzeni są wyciągani z celi, doprowadzani do pomieszczeń niemonitorowanych, gdzie następnie są bici, obrażani, zastraszani, podduszani a nawet podtapiani (tzw. *waterboarding*). W niektórych przypadkach funkcjonariusze zakładają więźniom na głowę czarny worek lub mokry ręcznik”³².

²⁶ A. Drózd, *Bezpieczeństwo środowiska penitencjarnego w Polsce*, [w:] H. Wyrębek, M. Sutryk, A. Ślifirczyk, M. Truba, M. Berendt-Marchel (red.), *XX Konferencja Studenckich i Doktoranckich Kół Naukowych. Nauka i sztuka młodych wobec zagrożeń współczesnego świata*, Siedlce 2023, s. 67.

²⁷ Roczna informacja statystyczna...

²⁸ M. Kotowska, *Zagrożenie zjawiskiem korupcji ze strony członków zorganizowanych grup przestępczych z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 27, s. 149.

²⁹ J. Kowalczyk, *Znaczenie etyki zawodowej funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2023, nr 15, s. 76.

³⁰ Szerzej: B. Zajac, *Nielegalny obrót lekami w warunkach izolacji więziennej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2023, nr 30, s. 223.

³¹ K. Nawrocka, J. Zozuła, *Funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami w warunkach izolacji więziennej*, Warszawa 2020, s. 26.

³² *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Zakładu Karnego w Barczewie*, Warszawa 2023, s. 18–19.

Kolejnym miejscem, gdzie przeprowadzono wizytację, był Zakład Karny w Tarnowie. „W zakładzie może dochodzić do aktów przemocy ze strony niektórych funkcjonariuszy względem osadzonych, w tym do niehumanitarnego i poniżającego traktowania. W trakcie rozmów indywidualnych osadzeni wskazywali, że mieli być wyciągani z celi, doprowadzani do pomieszczeń niemonitorowanych, a następnie bici. Do przemocy najczęściej miało dochodzić w dyżurkach oddziałowych”³³. W Zakładzie Karnym w Potulicach stwierdzono, że „w jednostce może dochodzić do aktów przemocy fizycznej i psychicznej ze strony niektórych funkcjonariuszy”³⁴. Z uwagi na liczbę zarzutów sformułowanych w raportach oraz ich rodzaj, podlegają one dalszej analizie przez sądy. W tej materii odnotowano też liczne doniesienia medialne opisujące potencjalne naruszenia.

W raportach w znacznej mierze dominowały doniesienia dotyczące przemocy. Jak słusznie zauważa Agnieszka Lewicka-Zelent, osadzeni nie darzą życzliwością funkcjonariuszy Służby Więziennej, wskazując, że dopuszczają się oni wobec osób pozbawionych wolności łamania podstawowych praw oraz przemocy. Zarzucają ponadto prowokowanie sytuacji agresywnych oraz działalność na szkodę osób pozbawionych wolności. Zarzuty takie kierowane są często bezpodstawnie i wynikają z konfliktu interesu obu grup³⁵.

Zgony osób pozbawionych wolności

Jak wskazuje Ewa Dawidziuk, w izolacji więziennej występują zgony naturalne oraz nienaturalne. Do drugiej kategorii należą samobójstwa, zabójstwa, wypadki skutkujące śmiercią, związane z przedawkowaniem narkotyków oraz dopalaczy. Osobną grupę stanowią zgony w wyniku stosowania środków przymusu bezpośredniego czy też tortur³⁶. Część zdarzeń zaklasyfikowana jest również jako autoagresja, która kończy się zgonem. W szczególności w zakładach karnych takie akty przybierają zróżnicowaną formę – od łagodnych pocięć i połyków po urazy głowy dotyczące skoku z wysokości i głodówki. Stosują je zróżnicowane grupy osób pozbawionych wolności, często również w celu wymuszenia określonej decyzji administracji więziennej (mają one charakter instrumentalny). Jednocześnie należy przyjąć, że każda próba autoagresji może skończyć się zgonem, chociażby z uwagi na nieprzewidziane ich skutki i rozmiar³⁷.

Osoby, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie możliwości dokonania próby samobójczej lub autoagresji, obejmuje się obserwacją m.in. za pomocą systemu kamer. Decyzję taką podejmuje właściwy dyrektor jednostki (decyzja ma charakter fakultatywny)

³³ *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Zakładu Karnego w Tarnowie*, Warszawa 2024, s. 14.

³⁴ *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Zakładu Karnego w Potulicach*, Warszawa 2023, s. 17.

³⁵ A. Lewicka-Zelent, S. Huczak-Kapłuk, *Przemoc w warunkach izolacji więziennej*, „Probacja” 2021, nr 1, s. 17–18.

³⁶ E. Dawidziuk, *Zgony osób pozbawionych wolności w warunkach izolacji penitencjarnej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 63, s. 69.

³⁷ Szerzej: K. Linowski, I. Wysocki, *Agresja, autoagresja i przemoc w życiu człowieka*, Radom 2012, s. 95–99.

w oparciu o przesłankę konieczności obserwacji jego stanu zdrowia lub konieczności zapewnienia mu bezpieczeństwa³⁸. Zdecydowanie jest to przesłanka o charakterze nie-ostrym, dająca swobodę kierowania osadzonych do odbywania kary w celach objętych monitoringiem. W praktyce stosowana jest m.in. wobec tzw. osadzonych medialnych, czyli pozostających w sferze zainteresowań środków masowego przekazu³⁹.

Negatywny wizerunek Służby Więziennej w mediach – wybrane przykłady

Służba Więzienna w mediach przedstawiana jest najczęściej w kontekście negatywnych wydarzeń, które miały miejsce w jednostkach penitencjarnych, konwojach lub też w sytuacji osadzania tzw. osób medialnych. W następnej części niniejszego artykułu przedstawiono przykłady publikacji (na łamach różnych mediów), opisujących więzienną rzeczywistość.

Najczęściej w mediach przedstawiane są sytuacje dotyczące stosowania przemocy wobec osób pozbawionych wolności. O potencjalnej sytuacji, która miała mieć miejsce w Zakładzie Karnym w Barczewie informowały wybrane media w kraju. W artykułach kładziono nacisk na negatywne przesłanie oraz chwytliwe nagłówki, takie jak: „Barczewo. Tortury, bicie, podduszanie i niszczenie skarg. Horror więźniów wyszedł na jaw”⁴⁰; „Mroczny zakątek. Duszenie, topienie, rażenie paralizatorem. Tak wyglądał terror w więzieniu w Barczewie”⁴¹; „Tortury w Barczewie. Drwina z prawa, śmiech ze sprawiedliwości”⁴²; „Tortury, podduszanie i podtapianie w zakładzie karnym? Wstrząsający raport”⁴³; „Funkcjonariusze Zakładu Karnego w Barczewie torturowali więźniów? Prokuratura prowadzi śledztwo”⁴⁴.

We wskazanych artykułach przedstawiono wybiórcze elementy z raportu Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazując na liczne przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy, stosowanie tortur oraz przemocy. Jednocześnie są one nadal analizowane przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości.

³⁸ M. Niedźwiedzka, *Monitoring jako środek zwiększający poziom bezpieczeństwa zakładów karnych*, „Probacja” 2019, nr 4, s. 103.

³⁹ J. Werbiński, *Monitorowy – rola i zadania w systemie bezpieczeństwa penitencjarnego*, „The Prison System Review” 2022, nr 115, s. 220.

⁴⁰ *Barczewo. Tortury, bicie, podduszanie i niszczenie skarg. Horror więźniów wyszedł na jaw*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-02-02/barczewo-tortury-bicie-podduszanie-i-niszczenie-skarg-horror-wiezniow-wyszedl-na-jaw/> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴¹ T. Pajczek, *Mroczny zakątek. Duszenie, topienie, rażenie paralizatorem. Tak wyglądał terror w więzieniu w Barczewie*, <https://wiadomosci.onet.pl/olsztyn/mroczny-zakatek-o-ktorym-w-wiezieniu-mowia-siedziba-inspektorow-wstrzasajace-wyznanie/bgshwq1> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴² K. Przyborska, *Tortury w Barczewie. Drwina z prawa, śmiech ze sprawiedliwości*, <https://krytyka-polityczna.pl/kraj/barczewo-wiezienie-tortury-ministerstwo-sprawiedliwosci/> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴³ D. Szczyrbowski, *Tortury, podduszanie i podtapianie w zakładzie karnym? Wstrząsający raport*, <https://wydarzenia.interia.pl/warminsko-mazurskie/news-tortury-podduszanie-i-podtapianie-w-zakladzie-karnym-wstrzas,nId,6570551> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴⁴ *Funkcjonariusze Zakładu Karnego w Barczewie torturowali więźniów? Prokuratura prowadzi śledztwo*, <https://gazetaolsztynska.pl/elk/904658,Funkcjonariusze-Zakladu-Karnego-w-Barczewie-torturowali-wiezniow-Prokuratura-prowodzi-sledztwo.html> (data dostępu: 20.06.2025).

Oczywiście Zakład Karny w Barczewie to nie jedyna jednostka penitencjarna, w której potencjalnie stosowano przemoc czy wręcz tortury wobec osób pozbawionych wolności. Artykuły dotyczące potencjalnych nieprawidłowości dotyczą również Aresztu Śledczego w Olsztynie⁴⁵, Aresztu Śledczego w Tarnowskich Górach⁴⁶ czy Zakładu Karnego we Włocławku⁴⁷. W mediach informowano również o zatrzymaniu ks. Michała Olszewskiego w związku z podejrzeniem nieprawidłowości związanych z realizacją Funduszu Sprawiedliwości⁴⁸. W tym przypadku w komunikacie opublikowanym na stronie internetowej Służba Więzienna odniosła się do licznych zarzutów stawianych wobec działań zakładu karnego, w którym osadzono ks. Olszewskiego. Można w nim przeczytać wyjaśnienia dotyczące m.in.: nadmiernego stosowania kajdanek zakładanych na ręce przy każdym opuszczeniu celi mieszkalnej i innych pomieszczeń, naruszenia prawa do niekrepującego korzystania z urządzeń sanitarnych w celi mieszkalnej, naruszenia w postaci niezrealizowania zalecenia o kontroli lekarskiej osadzonego raz w miesiącu, sformułowanego w związku z objęciem osadzonego szczególną ochroną, niewyposażenia celi przejściowej, w której przebywał tymczasowo aresztowany, w czajnik elektryczny, czy też długiego oczekiwania tymczasowo aresztowanego na przyznanie wyżywienia dietetycznego. Jak wskazuje Służba Więzienna, „ks. Michał O. przyjmował posiłki dostarczane przez administrację więzienną o odpowiedniej wartości odżywczej, w tym co najmniej jeden posiłek gorący. W związku z wnioskiem obrońcy lekarz, po zapoznaniu się z dokumentacją medyczną dostarczoną od lekarza zewnętrznego, zlecił dietę leczniczą. Trwało to niespełna 2 tygodnie. Ks. Michał O. regularnie robił zakupy w kantynie. Dodatkowo dwa razy w tygodniu mógł korzystać z wyżywienia spoza aresztu śledczego”⁴⁹. Zatem sposób traktowania osadzonego, wobec którego zastosowany był tymczasowy areszt, wypełniał przepisy Kodeksu karnego wykonawczego⁵⁰.

Kolejnym szeroko opisywanym zagadnieniem są zarzuty korupcyjne. Wśród przykładów można wskazać zdarzenia z następujących jednostek penitencjarnych. „Zarzut korupcji dla byłych funkcjonariuszy Zakładu Karnego w Nowogardzie. Przed sądem stanie 10 osób”⁵¹, gdzie wskazano, że funkcjonariusze oskarżeni byli o dokonanie ponad

⁴⁵ A. Sawczuk, *Olsztyn, Barczewo. „Nie traktuj nas jak ludzi”. Były osadzony ujawnia szokujące realia więziennego życia*, <https://www.olsztyn.com.pl/arttykul,nie-traktuja-nas-jak-ludzi-byly-osadzony-ujawnia-szokujace-realia-wieziennego-zycia,41469.html> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴⁶ T. Pajaczek, *Usłyszał od strażnika, co go czeka. Myślał, że to żart. Wkrótce znalazł się w pokoju bez kamer*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/uslyszal-od-straznika-co-go-czeka-myslal-ze-to-zart-wkrotce-znalazl-sie-w-pokoju-bez/x9tmjdjz> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴⁷ B. Obalkowska, *„Bity po całym ciecie i głowie (...) był podduszany”. Prokuratura bada czy doszło do pobicia w Zakładzie Karnym*, <https://www.portalwloclawek.pl/arttykul/12849,bity-po-calym-ciecie-i-glowie-byl-podduszany-prokuratura-bada-czy-doszlo-do-pobicia-w-zakladzie-karnym> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴⁸ T. Jurczak, *Ks. Michał Olszewski niewłaściwie traktowany? RPO: Tortur nie było, ale potwierdzono liczne zarzuty*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/arttykuly/9696749,ks-michal-olszewski-niewlasciwie-traktowany-rpo-tortur-nie-bylo-al.html> (data dostępu: 20.06.2025).

⁴⁹ *Ks. Michał O. nie był torturowany – wynika z postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, <https://sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzad-sluzby-wieziennnej-ks-michal-o-nie-byl-torturowany-wynika-z-postepowania-rzeczniaka-praw-obywatelskich> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁰ Zob. art. 216 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r., poz. 706).

⁵¹ P. Zapotoczny, *Zarzuty korupcji dla byłych funkcjonariuszy Zakładu Karnego w Nowogardzie. Przed sądem stanie 10 osób*, <https://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/7,34939,30754670,byli-funkcjonariusze-sluzby-wieziennnej-trafia-przed-sad-sprawa.html> (data dostępu: 20.06.2025).

50 przestępstw korupcyjnych; „Korupcja i handel narkotykami w areszcie. 100 zł za telefon 500 za przesyłkę”⁵², opisujący zdarzenia korupcyjne, sposoby i metody w areszcie śledczym na warszawskiej Białolece; „Wrocław: Seks za pieniądze i korupcja w więzieniu na Kleczkowskiej. Trwa wiele śledztw”⁵³ – artykuł dotyczył potencjalnego handlu ludźmi i wykorzystywaniu osadzonych kobiet przez innych osadzonych za zgodą funkcjonariuszy Służby Więziennej; „Korupcja w Zakładzie Karnym w Iławie”⁵⁴, przedstawiający opis zdarzeń korupcyjnych jednego z wychowawców iławskiej jednostki.

Media, spełniając swoją rolę informowania, przedstawiły również opisy zdarzeń dotyczących ucieczek z konwojów realizowanych przez Służbę Więzienną w Zamościu, gdzie osadzony uciekł ze szpitala⁵⁵ oraz drugiej sytuacji dotyczącej ucieczki osoby tymczasowo aresztowanej podczas realizowania czynności konwojowej w szpitalu psychiatrycznym⁵⁶. We wskazanych przykładach nie tylko istniał ważny interes społeczny informowania o tym fakcie, lecz również wskazano na liczne przekroczenia uprawnień i niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy.

Media przedstawiają również opisy zgonów w izolacji więziennej. Przykładem są doniesienia medialne dotyczące zgonu w Zakładzie Karnym we Wrocławiu⁵⁷, ze wskazaniem na relację świadka (również osoby pozbawionej wolności) odnośnie do stosowania przemocy przez strażników Służby Więziennej. W rzeczonym artykule stwierdzono m.in., że „z relacji świadka, do którego dotarł Onet, wynika jednak, że strażnicy, zamiast obezwładnić mężczyznę, zakuć w kajdanki i wprowadzić do izolatki, katowali go”. Warto nadmienić, że zarówno cela izolacyjna (jako kara dyscyplinarna), jak również cela zabezpieczająca (będąca środkiem przymusu bezpośredniego) są monitorowane, co wyklucza stosowanie przemocy⁵⁸.

Podsumowanie

Służba Więzienna realizuje swoje zadania w obrębie jednostek penitencjarnych w sposób odmienny od innych służb. Jest to praca często niewidoczna i nieznana szerszemu gronu odbiorców, stąd też wiele nieprawdziwych, często krzywdzących

⁵² *Korupcja i handel narkotykami w areszcie. 100 zł za telefon, 500 za przesyłkę*, <https://www.money.pl/gospodarka/korupcja-i-handel-narkotykami-w-areszcie-100-zl-za-telefon-500-za-przesylke-6665318428224288a.html> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵³ P. Kaszuwara, *Wrocław: seks za pieniądze i korupcja w więzieniu na Kleczkowskiej? Trwa wiele śledztw*, <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/63439/Wroclaw-Seks-za-pieniadze-i-korupcja-w-wiezieniu-na-Kleczkowskiej-Trwa-wiele-sledztw> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁴ *Korupcja w Zakładzie Karnym w Iławie*, <https://gazetaolsztynska.pl/ilawa/240241,Korupcja-w-Zakladzie-Karnym-w-Ilawie.html> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁵ *Niebawem miał wyjść na wolność, postanowił uczynić to wcześniej. Więzień uciekł z konwoju*, <https://www.lublin112.pl/niebawem-mial-wyjsc-na-wolnosc-postanowil-uczynic-to-wczesniej-wiezien-uciek-l-z-konwoju/> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁶ *Ucieczka osadzonego z konwoju. „Osób, które przyczyniły się do tego zdarzenia może być więcej”*, <https://radio.lublin.pl/2024/11/ucieczka-osadzonego-z-konwoju-osob-ktore-przyczynily-sie-do-tego-zdarzenia-moze-byc-wiecej/> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁷ T. Pajaczek, *Śmierć we wrocławskim więzieniu. Ujawniamy relację świadka: „Katowali go, kopali po głowie”*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/smierc-po-interwencji-straznikow-we-wroclawskim-wiezieniu-naoczny-swiadek-katowali-go/r9wemlb> (data dostępu: 20.06.2025).

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie celi zabezpieczającej i izby izolacyjnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 638).

informacji na temat funkcjonowania więziennictwa oraz samych funkcjonariuszy Służby Więziennej. Informacje, które trafiają do mediów, często są jednostronną narracją osób, które system więziennictwa mógł narazić na nieprawidłowości, co oczywiście mogło mieć miejsce. Jak w każdej instytucji, także i więziennictwie zdarzają się patologie, przekroczenia, a wręcz łamanie prawa, którym należy bezwzględnie przeciwdziałać. Nie ma bowiem zgody na działania korupcyjne, niewymuszoną przemoc i agresję, zarówno ze strony funkcjonariuszy, jak i osób pozbawionych wolności. Wszelkie działania Służby Więziennej muszą być bowiem oparte na przepisach prawa, a zarazem dalece transparentne dla organów i instytucji nadzorujące funkcjonowanie zakładów karnych i aresztów śledczych.

Media pełnią znaczącą rolę w przedstawianiu więziennej rzeczywistości. Jednak ważne, by czyniły to w sposób rzetelny. Przedstawianie informacji dotyczących zdarzeń – czy to korupcyjnych, czy też uciezek osób pozbawionych wolności – są istotne jest z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania formacji. Potencjalnie pozwoli to na uniknięcie szkodliwych zachowań w przyszłości, jak również wpłynie na lepszą pracę samych funkcjonariuszy. Szczególnie ważne jest to w sytuacji osadzania w zakładach karnych lub stosowaniu tymczasowego aresztowania tzw. osób medialnych.

Media często stosują mocną retorykę czy też formułują zarzuty, opierając się na ogólnodostępnych raportach Rzecznika Praw Obywatelskich. Wybierają z nich tylko odpowiednie fragmenty, nie wskazując szerszego kontekstu. Ważna tutaj wydaje się rola rzeczników prasowych jednostek, która będzie opierała się na dwukierunkowych działaniach na linii administracja więzienna – media⁵⁹. Pozwoli to potencjalnie uniknąć nieprawidłowego przekazu medialnego, jak również wpłynie na lepszy odbiór pracy więźniaków i wskazać na jej rzeczywisty obraz oraz trudności, z którymi mierzy się personel.

Nie oznacza to jednak, że o Służbie Więziennej media piszą wyłącznie w sposób negatywny. Istnieje wiele przykładów, gdzie działania funkcjonariuszy Służby Więziennej są opisywane w sposób pozytywny. Najczęściej dotyczą one ratowania życia i zdrowia innej osoby⁶⁰ czy też pomocy w zatrzymaniu sprawcy przestępstwa⁶¹.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Chronowska-Sioła E., *Wybrane problemy współczesnej polityki penitencjarnej w Polsce*, „Świat Idei i Polityki” 2023, nr 1.
Dawidziuk E., *Zgony osób pozbawionych wolności w warunkach izolacji penitencjarnej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 63.

⁵⁹ Szerzej: S. Gawroński, *Relacje Służby Więziennej z mediami – diagnoza i postulaty*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2012, nr 74–75, s. 147.

⁶⁰ Funkcjonariusz Służby Więziennej ze Sztumu uratował życie dziecku, <https://gdansk.naszemiasto.pl/funkcjonariusz-sluzby-wieziennej-ze-sztumu-uratowal-zycie-dziecku/ar/c16-1472387> (data dostępu: 20.06.2025).

⁶¹ Funkcjonariusz Służby Więziennej pomógł zatrzymać sprawcę zabójstwa, <https://sw.gov.pl/aktualnosc/okregowy-inspektorat-sluzby-wieziennej-w-katowicach-bohaterskie-ujecie-sprawcy-zabojstwa> (data dostępu: 20.06.2025).

- Dróżdż A., *Bezpieczeństwo środowiska penitencjarnego w Polsce*, [w:] H. Wyrębek, M. Sutryk, A. Ślifirczyk, M. Truba, M. Berendt-Marchel, *XX Konferencja Studenckich i Doktoranckich Kół Naukowych. Nauka i sztuka młodych wobec zagrożeń współczesnego świata*, Siedlce 2023.
- Fuch G., *Gwarancje proceduralne zapewnienia osobistego bezpieczeństwa cudzoziemcom osadzonych w jednostkach penitencjarnych w Polsce*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2023, nr 3.
- Gawroński S., *Relacje Służby Więziennej z mediami – diagnoza i postulaty*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2012, nr 74–75.
- Gospodarowicz Z., *Ewolucja doktryny ochronnej – wymuszona zewnątrznie konieczność czy świadomy proces humanizacji*, „Roczniki Pedagogiczne” 2019, t. 11.
- Gromek P., Kośmider T., Kuryłowicz M., Woźniak A., *Problematyka funkcjonowania obiektu penitencjarnego w sytuacji wystąpienia katastrof w Polsce – badania fokusowe*, „The Prison System Review” 2022, nr 117.
- Helios J., Jedlecka W., Kalisz T., *Zakład karny i szkoła jako przykłady instytucji totalnych*, Wrocław 2020.
- Kotowska M., *Zagrożenie zjawiskiem korupcji ze strony członków zorganizowanych grup przestępczych z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 27.
- Kotowska M., Zajac B., *Problematyka korupcji w warunkach penitencjarnych w opinii funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „The Prison System Review” 2023, nr 118.
- Kowalczyk J., *Znaczenie etyki zawodowej funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2023, nr 15.
- Lewandowski L., *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa – kierunki zmian*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 1–2.
- Lewicka-Zelent A., Huczak-Kapluk S., *Przemoc w warunkach izolacji więziennej*, „Probacja” 2021, nr 1.
- Lewicka-Zelent A., Pira F., Grudziwska E., *Polish prison from media and real life perspective. Student's opinions based on the „deep water” series and academic knowledge*, „Prawo w Działaniu” 2024, nr 59.
- Linowski K., Wysocki I., *Agresja, autoagresja i przemoc w życiu człowieka*, Radom 2012.
- Migdał J., *Służba Więzienna – model a rzeczywistość. Próba oceny*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 1.
- Miśkiewicz K., *Who was I? The dual role of the resercher of study – „dirty work” in the field by family probation officers in Poland*, „Przegląd Badań Edukacyjnych” 2024, nr 1(46).
- Mojs E., Nowogrodzka A., *Sytuacje trudne i traumatyczne w pracy funkcjonariusza więziennictwa*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 7(23).
- Nawrocka K., Zozula J., *Funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami w warunkach izolacji więziennej*, Warszawa 2020.
- Niełacznna M., *Mechanizm niedoskonały? Dobra administracja więzienna – ustalenia i konkluzje badawcze*, Warszawa 2017.

- Nosarzewska-Boczek M., *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2020, nr 1.
- Nowogrodzka A., Kulawik K., *Realizacja ustawowych zadań Służby Więziennej a warunki pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej*, [w:] M. Szewczyk, S. Grzesiak (red.), *Potencjał kadrowy Służby Więziennej w kontekście wykonywanych zadań służbowych*, Warszawa 2022.
- Poklek R., *Motywacja zawodowa funkcjonariuszy rozpoczynających pracę w zawodzie więziennika*, „Forum Socjologiczne” 2020, nr 10.
- Poklek R., *Zarys psychologii penitencjarnej. Pomiędzy teorią a praktyką*, Poznań 2016.
- Snopek M., *Etat za wielkim murem, czyli o istocie personelu więziennego*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 2023, nr 4(20).
- Rejman J., *Zmiana w polskim systemie więziennictwa. Ograniczenia i możliwości*, Warszawa 2013.
- Szarżala D., *Patologiczne zachowania więźniów w kontekście izolacji i resocjalizacji penitencjarnej*, Warszawa 2013.
- Pomiankiewicz J., *Stres i wypalenie zawodowe funkcjonariuszy Służby Więziennej – uwarunkowania, przejawy, konsekwencje. Zarys problemu*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 67.
- Urlińska M., Urlińska M., *Funkcjonariusz Służby Więziennej – obszar problemów wpisanych w rolę społeczną*, „Pedagogika Christiana” 2015, nr 2(36).
- Werbiński J., *Monitorowy – rola i zadania w systemie bezpieczeństwa penitencjarnego*, „The Prison System Review” 2022, nr 115.
- Zając B., *Nielegalny obrót lekami w warunkach izolacji więziennej*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2023, nr 30.
- Zając B., *Współczesne problemy więziennictwa z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 3(91).
- Zając B., *Wybrane problemy współczesnego więziennictwa w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2022, nr 1.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r., poz. 706).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie celi zabezpieczającej i izby izolacyjnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 638).

Źródła internetowe

- Barczewo. Tortury, bicie, podduszanie i niszczenie skarg. Horror więźniów wyszedł na jaw, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2023-02-02/barczewo-tortury-bicie-podduszanie-i-niszczenie-skarg-horror-wiezniow-wyszedl-na-jaw/>.
- Funkcjonariusz Służby Więziennej pomógł zatrzymać sprawcę zabójstwa, <https://sw.gov.pl/aktualnosc/okregowy-inspektorat-sluzby-wieziennej-w-katowicach-bohaterskie-ujecie-sprawcy-zabojstwa>.

- Funkcjonariusz Służby Więziennej ze Sztumu uratował życie dziecku*, <https://gdansk.naszemiasto.pl/funkcjonariusz-sluzby-wieziennej-ze-sztumu-uratowal-zycie/ar/c16-1472387>.
- Funkcjonariusze Zakładu Karnego w Barczewie torturowali więźniów? Prokuratura prowadzi śledztwo*, <https://gazetaolsztynska.pl/elk/904658,Funkcjonariusze-Zakladu-Karnego-w-Barczewie-torturowali-wiezniow-Prokuratura-prowodzi-sledztwo.html>.
- Jurczak T., Ks. Michał Olszewski niewłaściwie traktowany? RPO: Tortur nie było, ale potwierdzono liczne zarzuty, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9696749,ks-michal-olszewski-niewlasciwie-traktowany-rpo-tortur-nie-bylo-al.html>.
- Kaszuwara P., Wrocław: seks za pieniądze i korupcja w więzieniu na Kleczkowskiej? Trwa wiele śledstw, <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/63439/Wroclaw-Seks-za-pieniadze-i-korupcja-w-wiezieniu-na-Kleczkowskiej-Trwa-wiele-sledstw>.
- Korupcja i handel narkotykami w areszcie. 100 zł za telefon, 500 za przesyłkę*, <https://www.money.pl/gospodarka/korupcja-i-handel-narkotykami-w-areszcie-100-zl-za-telefon-500-za-przesylke-6665318428224288a.html>.
- Korupcja w Zakładzie Karnym w Ilawie*, <https://gazetaolsztynska.pl/ilawa/240241,Korupcja-w-Zakladzie-Karnym-w-Ilawie.html>.
- Ks. Michał O. nie był torturowany – wynika z postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzad-sluzby-wieziennej-ks-michal-o-nie-by-l-torturowany-wynika-z-postepowania-rzecznika-praw-obywatelskich>.
- Niebawem miał wyjść na wolność, postanowił uczynić to wcześniej. Więzień uciekł z konwoju*, <https://www.lublin112.pl/niebawem-mial-wyjsc-na-wolnosc-postanowil-uczynic-to-wczesniej-wiezien-uciek-l-z-konwoju/>.
- Obalkowska B., „Bity po całym ciele i głowie (...) był podduszany”. Prokuratura bada czy doszło do pobicia w Zakładzie Karnym, <https://www.portalwloclawek.pl/artykul/12849,bity-po-calym-ciele-i-glowie-by-l-podduszany-prokuratura-bada-czy-doszlo-do-pobicia-w-zakladzie-karnym>.
- Pajączek T., Mroczny zakątek. Duszenie, topienie, rażenie paralizatorem. Tak wyglądał terror w więzieniu w Barczewie, <https://wiadomosci.onet.pl/olsztyn/mroczny-zakatek-o-ktorym-w-wiezieniu-mowia-siedziba-inspektorow-wstrzasajace-wyznanie/bgshwq1>.
- Pajączek T., Śmierć we wrocławskim więzieniu. Ujawniamy relację świadka: „Katowali go, kopali po głowie”, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/smierc-po-interwencji-straznikow-we-wroclawskim-wiezieniu-naoczny-swiadek-katowali-go/r9wemlb>.
- Pajączek T., Usłyszał od strażnika, co go czeka. Myślał, że to żart. Wkrótce znalazł się w pokoju bez kamer, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/uslyszal-od-straznika-co-go-czeka-myslal-ze-to-zart-wkrotce-znalazl-sie-w-pokoju-bez/x9tmdjz>.
- Przyborska K., Tortury w Barczewie. Drwina z prawa, śmiech ze sprawiedliwości, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/barczewo-wiezienie-tortury-ministerstwo-sprawiedliwosci/>.
- Sawczuk A., Olsztyn, Barczewo. „Nie traktują nas jak ludzi”. Byli osadzeni ujawnia szokujące realia więziennego życia, <https://www.olsztyn.com.pl/artykul,nie-traktuja-nas-jak-ludzi-byli-osadzeni-ujawnia-szokujace-realia-wiezennego-zycia,41469.html>.

- Szczyrbowski D., *Tortury, podduszanie i podtapianie w zakładzie karnym? Wstrząsający raport*, <https://wydarzenia.interia.pl/warminsko-mazurskie/news-tortury-podduszanie-i-podtapianie-w-zakladzie-karnym-wstrzas,nId,6570551>.
- Ucieczka osadzonego z konwoju. „Osób, które przyczyniły się do tego zdarzenia może być więcej”, <https://radio.lublin.pl/2024/11/ucieczka-osadzonego-z-konwoju-osob-ktore-przyczynily-sie-do-tego-zdarzenia-moze-byc-wiecej/>.
- Zapotoczny P., *Zarzuty korupcji dla byłych funkcjonariuszy Zakładu Karnego w Nowogardzie. Przed sądem stanie 10 osób*, <https://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/7,34939,30754670,byli-funkcjonariusze-sluzby-wieziennej-trafia-przed-sad-sprawa.html>.

Negative media reception of the work of Prison Service officers

Summary

In this paper, issues related to the negative media message regarding the work of Prison Service officers are discussed. When writing about the Prison Service, the media often rely on a one-sided narrative, look for sensation and use controversial article titles. The paper indicates the reasons for the negative media message, which results from a lack of knowledge of the subject of work in prisons, a lack of understanding of the tasks carried out in Prison Service units. The following part indicates examples of media articles on negative events involving persons deprived of their liberty: corruption, violence and escapes of people from the convoy

Keywords: penal institution, media report, Prison Service officers, corruption, violations of dignity