

# **Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej**



REDAKCJA NAUKOWA  
Tomasz Bojanowski

# Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej

Tom II

**episteme**  
WYDAWNICTWO NAUKOWE

**RECENZJA** dr Marcin Rau, dr Artur Trubalski

**REDAKCJA JĘZYKOWA** Hanna Kwaśna

**SKŁAD, ŁAMANIE** Szymon Strużyński | studioformat.pl

**PROJEKT OKŁADKI** Zofia Pawluk, Marta Turska | studioformat.pl

© COPYRIGHT BY Fundacja Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji  
i Autorzy poszczególnych rozdziałów oraz Wydawnictwo Episteme, 2023

**ISBN** 978-83-67843-18-8

**WYDAWNICTWO** EPISTEME Solna 4/9, 20-021 Lublin | 728 352 141 | wydawnictwoepisteme.pl

**DRUK** „ELPIL” ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

# Spis treści

Wstęp [7]

KAROL ROGALA

Skarga na działalność organu wykonawczego gminy jako element społecznej kontroli administracji [11]

PATRYK PIENIĄŻEK

Dostęp do informacji publicznej a sztuczna inteligencja – jakie korzyści i zagrożenia niesie za sobą zastosowanie AI w otwartych instytucjach publicznych? [21]

MARCIN ADAM SZEMRAJ

Uprawnienia studentów w zakresie niewłaściwych postaw nauczycieli akademickich na uczelniach wyższych w Polsce [35]

PATRYK GUTIERREZ

Skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jako środek prawny kontroli organu administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy [57]

BEATA TUBEK

Komunikacja zewnętrzna jako element kontroli zarządczej z udziałem podmiotów ekonomii społecznej [67]

KACPER STOŚ

Udział czynnika społecznego w procedurze wyborczej. Analiza i ocena polskich regulacji [91]

MICHAŁ OLSZEWSKI

Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego [113]

OLGIERD-LIEKH DOBROVOLSKYI

Kompetencje polskich służb specjalnych w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej [131]

KAROLINA WOŹNIAK

Udział organizacji społecznej w postępowaniu karnym [155]

Noty o autorach [173]

Informacje o projekcie „Administracja pod kontrolą” [177]

# Wstęp

Przedmiotowa monografia jest już drugą pozycją wydaną w toku realizacji projektu „Kompleksowy program wzmocnienia społecznej kontroli administracji publicznej oraz monitorowania wybranych obszarów życia publicznego”, znanego szerzej jako „Administracja pod kontrolą”. Wskazane działanie składa się z trzech filarów: Szkoły Liderów, Spotkań Lokalnych, Segmentu materiałów merytorycznych.

W 2022 roku oddaliśmy pierwszy tom monografii *Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej*. Została ona dobrze przyjęta przez odbiorców oraz w syntetyczny sposób usystematyzowała część zagadnień, które były poruszane w toku projektu. W związku z tym sukcesem Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji postanowiło przygotować drugi tom publikacji, który porusza zupełnie inne zagadnienia, lecz nadal ściśle powiązane ze społeczną kontrolą administracji publicznej.

Celem projektu jest poszerzanie wiedzy i promocja społecznej kontroli administracji publicznej na wielu płaszczyznach – od kroków prawnych przez działania miękkie aż po edukacyjne i naukowe. Dzięki temu możemy się skutecznie przyczynić do zapobiegania i przeciwdziałania przestępstwom i nieprawidłowościom we wszelkich obszarach funkcjonowania administracji publicznej. Po kilku latach funkcjonowania projektu widzimy jego owoce – wzrost zainteresowania działaniami organów administracji publicznej oraz szersze wykorzystywanie instrumentów (nie tylko prawnych), które mają przyczynić się do nagłaśniania oraz eliminacji działań niepożądanych w przedmiotowym obszarze.

Opracowanie *Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej. Tom II* zostało przygotowane przez dziewięciu autorów. Każdy rozdział porusza odmienne zagadnienie, niektóre z nich są bardzo szczegółowe, wszystkie jednak wpisują się w motto Fundacji, tj. działania na rzecz dobrej administracji.

Monografia jest podzielona na dwie części. Pierwsza dotyczy zagadnień ściśle administracyjnoprawnych. Co istotne, nie są to wywody o charakterze ogólnym, ale szczegółowym.

**Karol Rogala** poruszył temat szczególnie ważny z perspektywy samorządu terytorialnego w artykule *Skarga na działalność organu wykonawczego gminy jako element społecznej kontroli administracji*.

Za nowatorskie należy uznać opracowanie **mgr. Patryka Pieniżka** *Dostęp do informacji publicznej a sztuczna inteligencja. Jakie korzyści i zagrożenia niesie za sobą zastosowanie AI w otwartych instytucjach publicznych?*

Kwestie etyczne powiązane z aspektem kontroli administracji uczelni wyższych omawia **Marcin Szemraj** w artykule *Uprawnienia studentów w zakresie niewłaściwych postaw nauczycieli akademickich na uczelniach wyższych w Polsce*.

Z uwagi na aktualne procesy geopolityczne i wynikające z tego migracje warto zapoznać się z pracą **dr. Patryka Gutierrezza** *Skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jako środek prawny kontroli organu administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy*.

W części drugiej omawiane są pozostałe zagadnienia związane ze społeczną kontrolą administracji publicznej. Stanowią ją teksty dotyczące perspektywy konstytucyjnej, cywilnej, karnej oraz zarządczej.

Niewątpliwie w przedmiot monografii wpisuje się kontrola procesu wyborczego, w szczególności sprawowana przez obywateli, co omawia **mgr Kacper Stoś** w rozdziale *Udział czynnika społecznego w procedurze wyborczej. Analiza i ocena polskich regulacji*.

W administracji publicznej coraz większe znaczenie mają kwestie nowoczesnego zarządzania, dlatego warto zapoznać się z opracowaniem **mgr Beaty Tubek** *Komunikacja zewnętrzna jako element kontroli zarządczej z udziałem podmiotów ekonomii społecznej*.



Kwestie odpowiedzialności majątkowej urzędników porusza **mgr Michał Olszewski** w rozdziale *Rażące naruszenie prawa jako przestępstwo odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*.

W celu wykrycia nieprawidłowości oraz przestępstw czasami należy wykorzystać specjalne środki i narzędzia, którymi dysponują tylko służby specjalne. Kwestie te poruszył **Olgierd-Liekh Dobrovolskyi** w opracowaniu *Kompetencje polskich służb specjalnych w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej*.

Przechodząc do sfery karnoprocesowej, należy się zastanowić nad formami udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jedną z nich omawia **Karolina Woźniak** w tekście *Udział organizacji społecznej w postępowaniu karnym*.

Podsumowując, niniejsza publikacja jest rozszerzeniem rozważań zawartych w pierwszym tomie. Autorzy mają nadzieję, że prócz wartości poznawczej, którą niesie monografia, stanie się ona inspiracją do podejmowania kolejnych analiz i formułowania autorskich interpretacji oraz szerszego zaangażowania się w działalność strażniczą czy też obywatelską kontrolę administracji publicznej.

*Tomasz Bojanowski*



# Skarga na działalność organu wykonawczego gminy jako element społecznej kontroli administracji

Streszczenie: Artykuł ma na celu analizę środków społecznej kontroli administracji. Poprzez scharakteryzowanie instrumentów skargi, wniosków i petycji unormowanych w art. 63 Konstytucji RP, autor pragnie przedstawić podstawę wpływania przez jednostki społeczne na działalność administracji publicznej. W drugiej części pracy poprzez analizę zapisów ustawowych oraz orzecznictwa administracyjnego przedstawiono narzędzie w postaci skargi na działalność organu wykonawczego gminy, stawiając duży akcent na ukazanie jego słabych stron z punktu widzenia społeczeństwa oraz na wskazanie możliwych w tym zakresie zmian.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, kontrola administracji, społeczna kontrola administracji, samorząd terytorialny

## **Complaint against the activity of the executive body of the municipality as an element of social control of the administration**

Abstract: The article aims to analyze measures of social control of administration. By characterizing the instruments of complaint, applications and petitions regulated by Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland, the author wishes to present the basis of influence by social entities on the activity of public administration. In the second part of the paper, analysing statutory provisions and administrative case law, a tool in the form of a complaint against the activity of the community executive body is presented, with a strong emphasis on showing its weaknesses from the point of view of society and on indicating possible changes in this area.

Keywords: public administration, control of administration, social control of administration, local government

## 1. Charakter skargi jako elementu kontroli administracji publicznej

Instytucja skarg i wniosków służących wpływaniu na działalność administracji publicznej została umocowana normą konstytucyjną zawartą w art. 63 Konstytucji RP<sup>1</sup>: „Każdy ma prawo składać petycję, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. W myśl tego artykułu wymienione środki mają charakter powszechny i uniwersalny w odniesieniu do działalności organów administracji publicznej. Należy wskazać, iż wyliczenie przez ustrojodawcę łącznie trzech typów wystąpień (petycji, wniosku i skargi) spełnia funkcję możliwie najszerszego zakresu przedmiotowego, umożliwiając tym samym włączenie pod jurysdykcję normy wszelkich wystąpień służących wskazaniu błędów lub zarzutów w związku z działalnością organów władzy publicznej<sup>2</sup>.

Otwarty i szeroki charakter środków wskazanych w art. 63 Konstytucji potwierdzają przepisy szczegółowe. Ustawodawca w art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego wskazuje, że „przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”<sup>3</sup>. Potwierdza to, że skargę należy traktować jako środek prawny o charakterze *actionis popularis*. Zwrot „w szczególności” wskazuje, że zastosowane wyliczenie ma charakter przykładowy, a zbiór przedmiotowy skargi jest otwarty<sup>4</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 10.03.2022 r. wskazał, iż:

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 63.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

<sup>4</sup> M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 227.

Ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, a osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, który jest powołany do wykonywania zadań państwa lub inny podmiot, np. organizację społeczną, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. Do zakwalifikowania pisma jako skargi wystarczające jest więc wskazanie w nim niezadowolenia strony, która je składa<sup>5</sup>.

Powyższy fragment przesądza, że przedmiotem skargi może być zarówno czynność prawna, jak i faktyczna<sup>6</sup>. Musi ona spełniać także dwa niezależne od siebie warunki: brak cech innego środka prawnego uregulowanego w k.p.a. (w przypadku przeciwnym w ten sposób przedstawiona skarga inicjuje określony tryb w procedurze szczegółowej) oraz zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jej pracownika<sup>7</sup>. Naturalną konsekwencją takowego umocowania jest tryb rozpatrywania – dokonuje się go w sposób uproszczony, jednoinstancyjnie, a strona wnosząca jest informowana o rozstrzygnięciu poprzez zawiadomienie – nie jest to konkretna sprawa administracyjna, więc nie wydaje się w tej sprawie decyzji administracyjnej. Jego elementy zostały wymienione w art. 238 k.p.a. – oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Ponadto zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie oraz pouczenie o odmowie wszczęcia ponownej procedury z adnotacją w aktach sprawy, jeżeli skarżący ponownie wnieśli skargę w tej samej sprawie bez podania nowych okoliczności. Podmiot wnoszący takową skargę nie jest informowany o zastosowaniu tego trybu. W żaden sposób do ich rozpatrywania nie jest uprawniony sąd administracyjny – sprawy te nie wchodzą w zakres jego właściwości i skarga taka zostanie odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Ponadto skarżącemu nie przysługuje

---

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 10.03.2022 r., II OSK 2821/21.

<sup>6</sup> P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 35.

<sup>7</sup> J. Starościk [w:] *Komentarz*, 1964, s. 241.

skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu w razie nierozpatrzenia skargi wniesionej w trybie art. 227 k.p.a oraz na wszelkie inne akty stanowiące o sposobie załatwienia sprawy.

## 2. Elementy społecznej kontroli administracji

Kontrola to nieodłączny element życia społecznego oraz politycznego. Zbiory uprawnień kontrolnych należących do wskazanych organów są zawarte w ustawach szczególnych, a w przypadku działalności Najwyższej Izby Kontroli także w Konstytucji RP. Model społecznej kontroli administracji nie został jednoznacznie unormowany przez ustawodawcę. Jest on jednak zagwarantowany i pożądanym w demokratycznym państwie prawnym, a odzwierciedleniem tego jest wprowadzenie przez ustrojodawcę wyżej opisanego art. 63.

Ustawodawca przewiduje szereg uprawnień przysługujących każdemu w odniesieniu do wszelkich przejawów oraz efektów działalności organów władzy publicznej. Jednym z najczęściej eksploatowanych jest prawo dostępu do informacji publicznej. Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, prawo do jej uzyskania przysługuje każdemu bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, a obowiązek jej udzielenia spoczywa na wszystkich organach władzy publicznej, poza sytuacjami i działaniami informacji wyłączonych mocą art. 5 udip<sup>8</sup>. To najlepszy przykład znormatywizowanej społecznej kontroli administracji. Olbrzymią rolę odgrywają również formy nieznormatywizowane, mające swoje ujście w opiniach kształtowanych publicznie przez mieszkańców, w mediach oraz poprzez inne środki perswazji i lokalnej działalności. Wpływają one na zinstytucjonalizowane akty woli obywateli, tj. głosowanie w wyborach, referendach, ale także na wnoszenie skarg i wniosków<sup>9</sup>.

Ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>9</sup> D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 61–63, s. 169–170.

i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>10</sup>, ustawodawca, chcąc zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę, w której zamieszkują<sup>11</sup>, dokonał wprowadzenia dwóch grup uprawnień: 1) umożliwiających czy też sprzyjających kontroli społecznej, np. obowiązku powołania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego komisji skarg, wniosków i petycji, której zadaniem jest rozpatrywanie skarg na działania organów wykonawczych i działania samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli; 2) stanowiących jej bezpośrednie formy, tj. nadanie indywidualnych uprawnień kontrolnych radnym w stosunku do organów JST, jednostek organizacyjnych i spółek z udziałem JST, w tym o charakterze informacyjnym (prawo wglądu w działalność, prawo do uzyskiwania danych i materiałów, jak również wstępu do pomieszczeń, w których się one znajdują), oraz coroczna debata o stanie samorządu połączona z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu<sup>12</sup>. Ten potężny katalog nowych, jak i zmodyfikowanych rozwiązań w ocenie ustawodawcy powinien pozytywnie wpłynąć na przejrzystość życia publicznego i współudziału obywateli w jego modelowaniu i przede wszystkim kontrolowaniu wszelkich jego aspektów.

### 3. Skarga na działalność organu wykonawczego gminy i jej znaczenie

Należy podkreślić, iż wprowadzenie zapisu do ustawy o samorządzie gminnym o rozpatrywaniu skarg przez radę gminy na działalność wójta i gminnych jednostek organizacyjnych wynikało już z wcześniejszych przepisów – tj. art. 227 w zw. z art. 229 pkt 3 k.p.a.<sup>13</sup> Zgodnie z wymienioną

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Druk 2001, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji – fragment uzasadnienia projektu.

<sup>12</sup> B. Kotarba, *Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5(63)/2021.

<sup>13</sup> „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub

normą rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>14</sup>. Artykuł 18b ustawy o samorządzie gminnym<sup>15</sup> potwierdza ww. uprawnienia oraz nakłada na radę gminy obowiązek powołania komisji skarg, wniosków i petycji. Ustęp 2 wskazanego zapisu gwarantuje reprezentację w tymże gremium członków wszystkich klubów radnych obecnych w radzie. Ustawodawca przenosi również na radę gminy ustanowienie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji – muszą zostać one zawarte w statucie gminy. Przede wszystkim powinien zostać określony tryb zgłaszania i wyboru kandydatów na członków komisji, zasady uwzględniania reprezentacji klubów w składzie komisji, tryb zwoływania jej posiedzeń, zasady i tryb podejmowania uchwał, terminy dokonywania określonych czynności, zasady i tryb współdziałania z innymi komisjami rady, zasady powierzania wykonywania czynności materialno-technicznych poszczególnym członkom komisji oraz zasady udostępniania informacji z jej działalności<sup>16</sup>. Obok komisji rewizyjnej to jedna z dwóch komisji stałych rady, co gwarantują zapisy ustawy o samorządzie gminnym. Kwestią zasadniczą jest sposób rozpatrywania wskazanych przez ustawodawcę pism – komisja jest wewnętrznym organem rady gminy i nie ma wobec niej żadnych władczych uprawnień<sup>17</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29.04.2020 r. stwierdził: „Komisja skarg, wniosków i petycji nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi. Komisja ta natomiast może w tym zakresie przygotować stosowną opinię”<sup>18</sup>. Przygotowuje więc rodzaj propozycji odpowiedzi,

---

działalności: [...] 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy”.

<sup>14</sup> S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym* [w:] red. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

<sup>16</sup> C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18(b).

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2909/19.



rozwiązania danego problemu, ale nie może go w jakikolwiek sposób narzucić. W związku z charakterem działalności komisja ta nie posiada szczegółowego planu pracy. Ostateczną decyzję co do odpowiedzi podejmuje rada gminy w ramach swoich uprawnień władczych. Można więc stwierdzić, że art. 18b ustawy o samorządzie gminnym stanowi *superfluum ustawowe* – nie niesie bowiem żadnej nowej treści i skutku względem zastanego stanu prawnego. Potwierdza to również sposób formułowania przez rady gminy uchwał stanowiących odpowiedź na daną skargę. Rady w naprawdę dużej części takich aktów powołują się na art. 229 pkt 3 k.p.a. – art. 18b stanowi natomiast podstawę, na którą rada powołuje się dodatkowo w uzasadnieniu (w przypadku odrzucenia skargi). Samo uzasadnienie, w przypadku negatywnego rozpatrzenia, stanowi element obligatoryjny, a jego brak oznacza naruszenie art. 238 § 1 k.p.a. Umożliwia to wojewodzie stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w ramach uprawnienia nadanego w art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym<sup>19</sup>. Ponadto sam fakt uzasadnienia jest ważny z powodu wyjaśnienia obywatelowi działania organu, tj. jawności działalności władzy, a tym samym udzielenia swojego rodzaju informacji publicznej, bowiem rozstrzygnięcie rady jest niezaskarżalne: „Należy też podkreślić, że uzasadnienie wyżej wskazanej uchwały jest szczególnie ważne ponieważ zgodnie wskazuje się w orzecznictwie, że osobie niezadowolonej z odpowiedzi na skargę lub wniosek złożony w trybie rozdziału VIII k.p.a. skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje”<sup>20</sup>.

Brak właściwości sądów administracyjnych do rozpatrywania innych aktów wydawanych w trybie rozpatrywania skarg potwierdza postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2019 r.<sup>21</sup> Rada Gminy Zielonki stosowną uchwałą uznała się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi mieszkańców na działalność wójta i jednocześnie postanowiła o jej przekazaniu do rozpatrzenia w toku postępowania administracyjnego Wójtowi Gminy Zielonki oraz Wojewodzie Małopolskiemu. Skarżący wnieśli skargę do WSA, podnosząc konieczność rozpatrzenia skargi przez radę

<sup>19</sup> „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.”

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2909/19.

<sup>21</sup> Postanowienie WSA w Krakowie z 22.02.2019 r., III SA/Kr 67/19.

gminy w związku z art. 229 k.p.a. Sąd odrzucił skargę, uzasadniając to brakiem możliwości rozpatrzenia skargi wniesionej w trybie art. 227 k.p.a., a wszelkie rozstrzygnięcia w tym zakresie nie podlegają kontroli sądowej. Jednocześnie sąd przyznając, iż uchwała rady gminy nie była zasadna, wskazał, iż jedyną metodą skutecznego wycofania z obiegu prawnego tego aktu byłaby kontrola przez wojewodę w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pokazuje to dużą ułomność tej instytucji.

#### 4. Podsumowanie

Skarga na działalność organu wykonawczego gminy to instytucja bardzo potrzebna i pożądana w systemie społecznej kontroli administracji. Budzi jednak wątpliwość jej praktyczna skuteczność względem określonego celu. Uchwały rady gminy traktujące o kolejnych sprawach zainicjowanych tego typu pismem są dosyć sztapowe i najczęściej wyrażają negatywną wolę organu wobec przedstawionego problemu. Czy wobec tego podnoszenie skarg jest zupełnie bezcelowe? Nie do końca. Już samo wniesienie tego typu wniosku otwiera procedurę informacyjną – komisja do spraw rozpatrzenia skarg musi poczynić ustalenia i poprosić o wyjaśnienia dany organ. Może te informacje wykorzystać także w inny sposób i odkryć inne problemy czy potrzeby. Uzasadnienie odrzucające skargę przedstawia stan faktyczny oraz przetworzone fakty stanowiące *de facto* informację publiczną, a poprzez jawność i konieczność publikowania uchwał w biuletynie informacji publicznej, dostępną dla każdego zainteresowanego podmiotu. Niepokoi fakt, iż obywatel, widząc ewidentne podstawy do uznania nieważności uchwały, w tego typu sprawach może zrobić bardzo niewiele. Jeżeli nawet rada podejmie zupełnie błędną decyzję w kwestiach proceduralnych, to tylko wojewoda może zainicjować wyłączenie takiego aktu z obiegu prawnego. Należałoby delikatnie zmienić umocowanie i charakter skargi, umożliwiając podmiotom wnoszenie skarg w kontekście proceduralnym, dbając tym samym o standardy dobrej administracji i wzmocnienia ważności jej społecznej kontroli.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym* [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M. [w:] Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., Jaśkowska M., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.
- Kotarba B., *Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” nr 5(63)/2021.
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.

### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.).
- Druk 2001, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji.

**ORZECZNICTWO**

Wyrok NSA z 10.03.2022 r., II OSK 2821/21.

Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2909/19.

Postanowienie WSA w Krakowie z 22.02.2019 r., III SA/Kr 67/19.

*Patryk Pieniążek*

SZKOŁA DOKTORSKA NAUK SPOŁECZNYCH  
UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

# Dostęp do informacji publicznej a sztuczna inteligencja – jakie korzyści i zagrożenia niesie za sobą zastosowanie AI w otwartych instytucjach publicznych?

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest omówienie korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w procesie dostępu do informacji publicznej. Bez wątpienia może to być początek lepszych usług publicznych i szybszego przetwarzania danych, gdyż systemy sztucznej inteligencji pozwolą nam dokładniej analizować dane i informacje, co może przyczynić się do podjęcia lepszych decyzji. Nie wolno nam jednak zapominać o ewentualnych zagrożeniach, które mogą doprowadzić do ograniczenia dostępu do informacji publicznej poprzez powielanie pewnych wzorców myślowych, a tym samym oddziaływać w negatywny sposób na prywatność jednostek.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, sztuczna inteligencja, korzyści, zagrożenia, zastosowanie AI, instytucje publiczne

## **Access to public information and artificial intelligence – what are the benefits and risks of using AI in open public institutions?**

Abstract: The aim of this article is to discuss the benefits and risks associated with the use of artificial intelligence in the process of access to public information. Undoubtedly, this could be the start of better public services and faster data processing, as AI systems will allow us to analyse data and information more closely, which can contribute to better decisions. However, we must not forget the potential risks that may lead to the restriction of access to public information by reproducing certain patterns of thought and this adversely affect the privacy of individuals.

Keywords: access to public information, artificial intelligence, benefits, threats, application of AI, public institutions

## Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że w ostatnich latach sztuczna inteligencja zyskała dużą popularność, a tym samym jest coraz częściej wykorzystywana przez różnego rodzaju podmioty. Jej zastosowanie w kontekście dostępu do informacji publicznej może zapoczątkować ulepszenie jakości usług publicznych oraz usprawnienie przetwarzania informacji. Dzięki temu instytucje publiczne będą zdolne do podejmowania lepszych i trafniejszych decyzji, a w rezultacie będą działać efektywniej. Co więcej, zastosowanie zaawansowanych algorytmów i systemów sztucznej inteligencji pozwoli na bardziej szczegółowe analizowanie danych i informacji, a tym samym na lepsze zrozumienie problemu i podjęcie odpowiedniej decyzji. Nie należy jednak zapominać, że mogą również wynikać z tego pewne zagrożenia prowadzące do ograniczenia dostępu do informacji poprzez powielanie pewnych wzorców myślowych, a także oddziałujące na prywatność jednostek.

Niniejszy artykuł ma na celu omówienie oddziaływania sztucznej inteligencji na proces związany z dostępem do informacji publicznej, a także wskazanie ewentualnych korzyści i zagrożeń, jakie niesie za sobą jej zastosowanie. Zostanie również zwrócona uwaga na promowanie odpowiedzialnego i etycznego stosowania sztucznej inteligencji w instytucjach publicznych.

### 1. Pojęcie sztucznej inteligencji oraz jej obecne zastosowanie

W dotychczasowej literaturze występuje rozbieżność dotycząca wyjaśnienia samego pojęcia sztucznej inteligencji (dalej: AI). Najbardziej powszechna definicja pochodzi od Johna McCarthy'ego, uważanego za jednego z pionierów AI. Przyjął on, że jest to „nauka i inżynieria tworzenia inteligentnych maszyn, zwłaszcza programów komputerowych”<sup>1</sup>. Oznacza to, że wiąże się ona z wykorzystywaniem systemów komputerowych, czego wynikiem jest zrozumienie ludzkiej inteligencji, z zastrzeżeniem, że nie

---

<sup>1</sup> J. McCarthy, *What is Artificial Intelligence?*, [www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf](http://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf) (dostęp: 14.04.2023).

jest wymagane ograniczanie się jedynie do metod, które są biologicznie obserwowalne.

Następnie warto zwrócić uwagę na wyjaśnienie pojęcia AI zaproponowane przez Stuarta Russella i Petera Norviga, którzy uważają AI jako „zbiorową inteligencję, wynikającą z rozproszonej pracy agentów, którzy interaktywnie rozwiązują problemy, stosując lokalne informacje i heurystyki”<sup>2</sup>. Z tego wynika, że AI nie jest jedynym rzeczywistym algorytmem lub programem, ale bardziej relatywnymi zbiorami różnych technik i metod, których celem jest zapewnienie rozwiązań, a także modelowanie inteligentnego zachowania. Warto także wskazać, że AI ma wykorzystywać różne dziedziny nauki, m.in. statystykę, logikę czy też psychologię i filozofię. Podkreśla się również, że ludzie oczekują stworzenia systemów, które będą miały zdolność do podejmowania decyzji. Musi jednak zostać zapewniona kontrola i bezpieczeństwo w podejmowaniu decyzji tak, aby zapobiec niepożądanym skutkom czy szkodom dla społeczeństwa bądź środowiska.

Nie powinno się pomijać istotnego faktu, że definicja AI różni się w zależności od źródła, kontekstu i czasu, w którym została sformułowana. Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że AI jest w procesie ciągłego rozwoju, dlatego różnego rodzaju podmioty mogą tworzyć własne definicje. Przykładowo polski rząd definiuje AI jako obszar, który wykorzystuje sieci neuronowe, robotykę, a także modele zachowań inteligentnych oraz programów komputerowych, których zadaniem będzie symulacja tych zachowań<sup>3</sup>. Należy zatem podkreślić, że na chwilę obecną nie ma jednolitej definicji AI, gdyż obejmuje ona wiele różnych podejść, technologii czy też metod, a nadto pojawiają się nowe koncepcje, algorytmy i narzędzia, które pozwalają stwierdzić, że temat AI jest dynamiczny.

Obecnie AI jest powszechnie wykorzystywana w różnych dziedzinach życia. Dzięki swojej uniwersalności i zdolności do przetwarzania dużych ilości danych AI stała się niezwykle skutecznym narzędziem do rozwiązywania problemów, które kiedyś wydawały się niemożliwe do rozwiązania. Jej największy rozwój można zauważyć w Stanach

---

<sup>2</sup> S. Russell, P. Norvig, *Artificial Intelligence. A Modern Approach. Third Edition*, [https://people.engr.tamu.edu/guni/csce421/files/AI\\_Russell\\_Norvig.pdf](https://people.engr.tamu.edu/guni/csce421/files/AI_Russell_Norvig.pdf) (dostęp: 15.04.2023).

<sup>3</sup> Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Czym jest sztuczna inteligencja*, [www.gov.pl/web/ai/czym-jest-sztuczna-inteligencja2](http://www.gov.pl/web/ai/czym-jest-sztuczna-inteligencja2) (dostęp: 15.04.2023).

Zjednoczonych oraz w Chinach, a to drugie państwo w ostatnim czasie wprowadziło sporo regulacji dotyczących stosowania AI na wielu płaszczyznach.

Jednym z głównych zastosowań AI jest przetwarzanie języka naturalnego, co umożliwi komunikację z komputerami w sposób naturalny i intuicyjny. To z kolei prowadzi do rozwoju technologii tłumaczenia maszynowego, które jest coraz lepsze w tłumaczeniu różnych języków na całym świecie. Ponadto AI wykorzystywana jest w rozpoznawaniu obrazów, co pozwala na identyfikację przedmiotów i osób na zdjęciach oraz wideo.

AI znajduje również zastosowanie w przemyśle, gdzie może być wykorzystana do automatyzacji procesów produkcyjnych, zwiększenia wydajności i obniżenia kosztów produkcji. W medycynie AI może pomóc w diagnozowaniu chorób, analizowaniu wyników badań i w opracowywaniu nowych metod leczenia. Dzięki zaawansowanym algorytmom i analizie ogromnych danych medycznych AI może dokładnie badać objawy pacjenta, porównywać je z wcześniejszymi przypadkami oraz stawiać diagnozy i proponować leczenie. AI może również pomóc w identyfikacji rzadkich chorób, niekiedy trudnych do zdiagnozowania przy użyciu tradycyjnych metod. Co jednak najciekawsze, w Chinach AI wzięła udział w państwowym egzaminie lekarskim i uzyskała pozytywny wynik<sup>4</sup>.

AI jest również wykorzystywana w marketingu – umożliwia tworzenie skuteczniejszych kampanii reklamowych, i w finansach – pomaga w analizowaniu i prognozowaniu trendów na rynku finansowym.

Podsumowując, wykorzystanie AI jest powszechne i ma znaczący wpływ na rozwój wielu dziedzin. Dzięki niej ludzie mają dostęp do lepszych usług, produktów i leczenia. Wszystkie jej zastosowania mają znaczący wpływ na rozwój poszczególnych dziedzin oraz przyczyniają się do poprawy jakości życia społeczeństwa. Automatyzacja procesów przemysłowych umożliwia produkcję wysokiej jakości produktów w szybkim tempie, co prowadzi do zmniejszenia kosztów i wzrostu konkurencyjności. W medycynie AI pomaga w diagnozowaniu chorób i opracowywaniu nowych metod leczenia, co prowadzi do poprawy zdrowia i dłuższego

---

<sup>4</sup> I. Szpotakowski, M. Kalinowski, *Ochrona danych osobowych i sztuczna inteligencja w prawie polskim i chińskim*, Łódź–Kraków 2021, s. 54.



życia ludzi. W marketingu i finansach AI umożliwia bardziej precyzyjne prognozowanie trendów i podejmowanie lepszych decyzji biznesowych. AI przyczynia się również do zwiększenia wydajności i zmniejszenia kosztów, co wpływa na konkurencyjność i wzrost gospodarczy.

## 2. Korzyści z zastosowania AI w procesie dostępu do informacji publicznej

W większości europejskich państw demokratycznych wprowadzono przepisy prawne, które zapewniają podmiotom dostęp do informacji publicznej. System demokratyczny cechuje się otwartością i transparentnością, co umożliwia społeczne zaangażowanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki dostępowi do informacji publicznej obywatele mogą zdobywać wiedzę na temat istniejących problemów społecznych. To z kolei prowadzi do większej odpowiedzialności społecznej i zachęca do aktywnego uczestnictwa w rozwoju społecznym.

Pojęcie informacji publicznej zostało zdefiniowane w art. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)<sup>5</sup>. Przez to sformułowanie należy rozumieć każdą informację o sprawach publicznych. W języku polskim pojęcie „informacja” definiowane jest jako „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś; wiadomość, wskazówka, pouczenie”<sup>6</sup>. Przedstawiona przez ustawodawcę definicja informacji publicznej jest ogólnikowa, przez co jest przedmiotem krytyki w doktrynie, gdyż odnosi się do pojęcia sprawy publicznej, które wcześniej nie zostało zdefiniowane przez obowiązujące przepisy prawa, jak i przez piśmiennictwo. Określenie to możemy rozumieć przez działanie władzy w zakresie spraw dotyczących ogółu, które ma na celu osiągnięcie dobra wspólnego<sup>7</sup>. W doktrynie dokonano wielu prób określenia definicji sprawy publicznej. Marek Chmaj bazuje na sentencji rzymskiego jurysty

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>6</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.

<sup>7</sup> A. Piskorz-Ryń, *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 15.

Ulpiana, która stanowi podstawę podziału systemu prawa rzymskiego na *ius publicum* oraz na *ius privatum*, czyli na prawo publiczne i prawo prywatne. Podkreśla, że jest to sposób na przyjęcie podziału na „sprawy publiczne” i „sprawy prywatne”, jednak co do drugich ustawa nie będzie stosowana<sup>8</sup>. Ciekawe stanowisko przyjął Hubert Izdebski, który za sprawę publiczną uznał powszechny przejaw aktywności władzy publicznej, osób piastujących funkcje publiczne, a także samorządów, oraz niektóre działania innych podmiotów, o ile realizują zadania publiczne z jednoczesnym dysponowaniem majątkiem publicznym<sup>9</sup>.

W Polsce fundamentem dostępu do informacji publicznej jest art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)<sup>10</sup>, którego rozwinięciem jest u.d.i.p. Konstytucja RP w art. 61 ust. 2 wskazuje przykładowe komponenty tego prawa, mianowicie formy realizacji prawa do informacji publicznej. Pierwszą z nich jest dostęp do dokumentów, które stanowią akty administracyjne i sądowe, dokumentacje dotyczące przebiegu kontroli i jej efektów, a także stanowiska zajęte przez organy władzy publicznej w sprawach publicznych. Jednym z istotnych aspektów związanym z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP jest możliwość partycypacji w roli obserwatora na posiedzeniach. Warto zaznaczyć, że udział w roli obserwatora na posiedzeniach nie gwarantuje możliwości zabierania głosu. Zgodnie z zasadą subsydiarności i decentralizacji to właśnie samorządy terytorialne uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność przeważającą część zadań publicznych. Obecnie samorządy są zobligowane do transmitowania i nagrywania obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego, co normuje przepis art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. Warto wskazać, że wcześniejszą regulacją odnoszącą się do

---

<sup>8</sup> M. Chmaj, *Komentarz do art. 1*, [w] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

<sup>9</sup> H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, „Służba Cywilna” 2002 nr 4, s. 26.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.).

transmitowania obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego był art. 18 ust. 3 zd. 2 u.d.i.p.<sup>12</sup>

W prawie unijnym gwarantowany jest dostęp do dokumentów urzędowych Unii Europejskiej, o czym stanowi art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Konkretna regulacja dotycząca publicznego dostępu do dokumentów UE została określona w rozporządzeniu (CE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r.<sup>14</sup> Rozporządzenie to dotyczy publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Wszystkie te instrumenty prawne mają na celu zapewnienie jawności i przejrzystości działania instytucji Unii Europejskiej poprzez umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów<sup>15</sup>.

Warto zauważyć, że żadna z przedstawionych dotychczas regulacji nie obejmuje specyficznych przepisów dotyczących wykorzystania AI w kontekście dostępu do informacji publicznej. Możliwość wykorzystania jej w tym procesie ma potencjał do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań, które mogą usprawnić i ułatwić dostęp do informacji publicznej.

Pierwszą kwestią, którą należy poruszyć, jest niewątpliwie optymalizacja i automatyzacja procesów decyzyjnych. Zastosowanie AI może pomóc m.in. w efektywnym przetwarzaniu ogromnej ilości informacji, w których posiadaniu są podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Pozwoli to na szybszą i precyzyjną analizę, której skutkiem może być systematyczne przetwarzanie, zintegrowanie i udostępnianie informacji w bardziej czytelny i przystępny sposób niż obecnie.

Organy zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w Polsce zgodnie z art. 13 u.d.i.p. udostępniają informację publiczną bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni. Zastosowanie nowoczesnych algorytmów i automatyzacja procesów mogą skrócić czas

---

<sup>12</sup> A. Kudra-Ostrowska, *Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin w nowej kadencji JST*, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-14-transmitowanie-i-nagrywanie-obrad-rad-gmin-w-nowej-kadencji-jst> (dostęp: 1.01.2022).

<sup>13</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE.C. z 2012 r. Nr 326, s. 391).

<sup>14</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. UE.L. z 2001 r. Nr 145, s. 43 z późn. zm.).

<sup>15</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 61 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

oczekiwania na udostępnienie danych, a tym samym zmniejszyć nakład pracy ludzi oraz zwiększyć wydajność organów. Jest to kluczowy argument, gdyż bardzo często spotykamy się z sytuacjami, w ramach których organy przedłużają termin na udostępnienie informacji publicznej, gdyż nie dysponują odpowiednią liczbą pracowników. Zastosowanie odpowiednich algorytmów AI może zatem pozwolić na skanowanie oraz analizowanie tekstu i wyodrębnienie potrzebnych informacji celem ich udostępnienia.

Istotną kwestią, którą należy rozważyć, jest minimalizacja kosztów, gdyż zastosowanie AI w procesie dostępu do informacji publicznej może w tym pomóc. Z jednej strony obecne metody przetwarzania i analizy danych często wymagają współpracy dużych zespołów pracowników. To z kolei przyczynia się do zwiększenia wydatków na administrację publiczną. Z drugiej strony zastosowanie AI pozwoli na zautomatyzowanie tego procesu, a tym samym doprowadzi do zmniejszenia potrzeby zatrudniania większej liczby pracowników (obniżenie kosztów związanych z wynagrodzeniami, świadczeniami i szkoleniami personelu). Oprócz tego automatyzacja procesów związanych z dostępem do informacji publicznej pozwoli na oddelegowanie pracowników, którzy dotychczas spędzali dużo czasu na ręcznym przeglądaniu i przetwarzaniu informacji publicznej, do bardziej wartościowych zadań. Tym samym pracownicy będą mogli się skoncentrować np. na analizie danych, opracowywaniu strategii czy też bezpośredniej obsłudze interesantów.

Kolejną zaletą, która może wyniknąć z zastosowania AI w procesie dostępu do informacji publicznej, będzie bez wątpienia poprawa dostępności dla obywateli, w tym dla osób z niepełnosprawnościami. Osoby niepełnosprawne często napotykają różne przeszkody w dostępie do informacji publicznej, tj. trudności z czytaniem, przetwarzaniem słów, poruszaniem się po stronach internetowych lub korzystaniem z tradycyjnych metod komunikacji. Wykorzystanie technologii AI umożliwi tworzenie narzędzi, które automatycznie konwertują tekst na mowę i odwrotnie. Osoby niewidome lub mające problemy z czytaniem mogą korzystać z systemów odczytujących tekst na głos, aby informacje były dla nich łatwiej dostępne. Dodatkowo, dzięki rozpoznawaniu głosu, osoby niepełnosprawne mogą korzystać z technologii asystenta głosowego, która pomaga im znajdować informacje, zadawać pytania i uzyskiwać odpowiedzi w bardziej intuicyjny i przystępny sposób. Również osoby niesłyszące mogą

liczyć na tłumaczenia na język migowy. Ponadto AI może wspierać proces udostępniania stron internetowych osobom niepełnosprawnym. Zaawansowane algorytmy mogą automatycznie analizować i optymalizować strony pod kątem dostępności, w tym identyfikować i ulepszać elementy, które utrudniają korzystanie z witryn internetowych osobom z niepełnosprawnościami wzrokowymi, motorycznymi lub sensorycznymi.

Technologia AI może również pomóc w dostępie do informacji publicznych poprzez automatyczne tłumaczenie treści na różne języki, co ułatwia osobom niebędącym rodzimymi użytkownikami języka zrozumienie i wykorzystanie informacji przekazywanych przez władze publiczne.

Podsumowując, włączenie AI do procesu udostępniania informacji publicznej ma ogromny potencjał poprawy wykorzystania danych publicznych. Dzięki wydajniejszej analityce, automatyzacji i lepszemu dostępowi do informacji możemy podejmować bardziej świadome decyzje, generować innowacje i rozwijać społeczeństwo. Równie ważne jest jednak zapewnienie odpowiednich polityk i przepisów, które zrównoważą dostęp do informacji publicznej z ochroną prywatności i bezpieczeństwem danych.

### 3. Zagrożenia wynikające z zastosowania AI w procesie dostępu do informacji publicznej

Wprowadzenie AI do procesu udostępniania informacji publicznej bez wątpienia niesie wiele korzyści, tj. automatyzację, szybkość przetwarzania danych i ułatwienie wyszukiwania informacji. Jednakże nie możemy zapominać, iż wiąże się również z pewnymi zagrożeniami, które należy uwzględnić i rozpatrywać w odpowiedni sposób.

Już na wstępie należy wskazać, że przy zastosowaniu AI mogą się pojawić błędy algorytmiczne, których skutkiem będą niezgodne z prawem lub dyskryminujące decyzje<sup>16</sup>. Jedną z najważniejszych kwestii etycznych związanych z AI jest z całą pewnością jej zdolność do dyskryminacji, utrwalania uprzedzeń i dalszego pogłębiania istniejących

---

<sup>16</sup> P. Pieniążek, *Wielki wybuch informacyjny, czyli jak AI może wpłynąć na ochronę prywatności danych*, [www.administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/wielki-wybuch-informacyjny-czyli-jak-ai-moze-wplynac-na-ochrone-prywatnosci-danych/](http://www.administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/wielki-wybuch-informacyjny-czyli-jak-ai-moze-wplynac-na-ochrone-prywatnosci-danych/) (dostęp: 24.06.2023).

nierówności. Dyskryminacja jest problemem społecznym, który nie wiąże się z gromadzeniem ani wykorzystywaniem danych osobowych, więc wydaje się logiczne, że problem ten nie powinien być związany z prywatnością. Nie można jednak przeoczyć występowania dyskryminacji ze względu na cechy ludzkie. Kolor skóry, tożsamość seksualna, narodowość itp. niewątpliwie podlegają ochronie danych osobowych. Systemy AI mogą zatem przekształcać zanonimizowane informacje w dane osobowe, w tym te o szczególnych kategoriach, co sprawia, że ważne jest określenie podstawy prawnej i celu przetwarzania danych osobowych<sup>17</sup>. Niezbędnym elementem jest również stosowanie prawa do informacji. Oznacza to, że w przypadku zautomatyzowanego podejmowania decyzji osoby, których dane dotyczą, muszą zostać poinformowane, że zautomatyzowane podejmowanie decyzji ma miejsce i jak przebiega ten proces.

Wątpliwości związane z ochroną danych należy rozpatrywać w świetle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: RODO)<sup>18</sup>. Choć RODO wywarło ogromny wpływ na tworzenie regulowanych rynków danych, nie można jednoznacznie stwierdzić, że RODO i sztuczne rynki danych wzajemnie się wykluczają. AI nie jest wyraźnie wymieniona w RODO, ale wiele jego przepisów ma zastosowanie w AI. Co ciekawe, podczas gdy RODO utrudnia w niektórych przypadkach przetwarzanie danych osobowych związanych z AI, zawarte w nim przepisy pomagają budować zaufanie, którego jednostki i rządy potrzebują do przyjęcia AI. Warto wskazać, że w ostatnim czasie UE skupiła swoje wysiłki na uchwaleniu regulacji dotyczących AI – mowa tutaj o projekcie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (aktu w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (dalej:

---

<sup>17</sup> K. Tripathi, U. Mubarak, *Protecting Privacy in the Era of Artificial Intelligence*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3560047](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3560047) (dostęp: 24.06.2023).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE.L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.).

AI Act)<sup>19</sup>. Ma on na celu zapewnienie równowagi pomiędzy rozwojem technologii AI a ochroną prywatności i bezpieczeństwa jednostek. Warto wskazać, że wyżej wymieniony projekt aktu jest wynikiem rosnącego zainteresowania problematyką ochrony danych osobowych w związku z rozwojem AI.

Ważnym zagrożeniem, które może wynikać z zastosowania AI w procesie dostępu do informacji publicznej, będzie brak przejrzystości. Bez wątpienia niektóre modele AI – zwłaszcza te oparte na tzw. *deep learning* – są trudne do zrozumienia. W środowisku naukowym zostały one nazwane „czarnymi skrzynkami”. Termin ten w kontekście AI odnosi się do sytuacji, w których nie można dokładnie zrozumieć, w jaki sposób algorytm AI osiąga określony wynik. Mamy informacje w każdym zakątku systemu, ale brakuje nam przejrzystości i zrozumienia procesów decyzyjnych AI, które doprowadziły do tych wyników. Jest to szczególnie widoczne w przypadku modeli głębokiego uczenia się, które są bardzo złożone i trudne do konwersji<sup>20</sup>. Jeśli chodzi o dostęp do informacji publicznych, brak przejrzystości może wpłynąć na zaufanie publiczne do tych systemów. Należy zapewnić wystarczającą przejrzystość, wyjaśnienie procesu podejmowania decyzji i dostępność informacji o tym, jak działają algorytmy AI.

Kolejnym potencjalnym zagrożeniem jest koncentracja władzy. Wprowadzenie AI do dostępu do informacji publicznej może skoncentrować władzę w nielicznych firmach, które mają dostęp do owych zaawansowanych technologii. Może to prowadzić do nierówności w dostępie do informacji i wpływać na równowagę informacyjną. Aby uniknąć koncentracji władzy i zapewnić równy dostęp do informacji publicznej, ważne jest, aby systemy AI były dostępne i wykorzystywane przez różne podmioty. Urzędy, instytucje państwowe, organizacje pozarządowe i społeczność naukowa mogą odgrywać kluczową rolę we wspieraniu konkurencji i różnorodności w zastosowaniach AI w celu uzyskania dostępu do informacji publicznych.

---

<sup>19</sup> Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (aktu w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii z dnia 21.04.2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PCo206> (dostęp: 16.07.2023).

<sup>20</sup> M. Maro-Kulczycka, *Sztuczna inteligencja i problem „czarnej skrzynki”*, <https://it9.com.pl/blog/2021/12/03/czarna-skrzynka-si/> (dostęp: 24.06.2023).

Na zakończenie warto wspomnieć o zagrożeniu dotyczącym wykorzystywania AI do tworzenia lub manipulowania fałszywymi dokumentami i informacjami, zmniejszając w ten sposób wiarygodność informacji publicznych. Techniki generowania tekstu mogą być wykorzystywane do tworzenia zniekształceń i manipulacji. Należy opracować narzędzia i strategie, aby identyfikować i zwalczać dezinformację, oraz szkolić społeczeństwo w zakresie krytycznej analizy informacji.

#### 4. Podsumowanie

Z całą pewnością rozwój technologiczny polegający na wykorzystaniu AI w dostępie do informacji publicznej będzie wymagać odpowiedzialnego podejścia oraz mechanizmów bezpieczeństwa i kontroli. Odpowiedzialne korzystanie z AI oznacza, że technologia ta musi być zaprojektowana i wdrożona z implikacjami społecznymi, etycznymi i prawnymi. Przy opracowywaniu i wykorzystywaniu AI należy kierować się zasadami uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności. Ważne jest, aby unikać sytuacji, w których AI mogłaby być wykorzystywana do dyskryminacji, nadużywania władzy lub naruszania podstawowych praw jednostek. Istotne jest zatem, aby znaleźć równowagę między innowacjami a ochroną praw jednostki i wartości demokratycznych.

Innowacyjne zastosowania AI mogą przynieść społeczeństwu wiele korzyści, takich jak szybszy i skuteczniejszy dostęp do informacji publicznej oraz usprawnienie procesów decyzyjnych. Ale jednocześnie trzeba zadbać o to, aby AI nie wpływała niekorzystnie na prawa człowieka, prawa obywatelskie i zasady demokratyczne. W ten sposób możliwe jest uwzględnienie różnych perspektyw i interesów, a decyzje dotyczące wykorzystania AI w procesie dostępu do informacji publicznej będą oparte na szerokim konsensusie.



## Bibliografia

### LITERATURA

- Chmaj M., *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 26.
- Piskorz-Ryń A., *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art.61*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, Warszawa 2016.
- Szpotakowski I., Kalinowski M., *Ochrona danych osobowych i sztuczna inteligencja w prawie polskim i chińskim*, Łódź–Kraków 2021.
- Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.

### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE.C. z 2012 r. Nr 326, s. 391).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 z późn. zm.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. UE.L. z 2001 r. Nr 145, s. 43 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE.L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.).
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji

(aktu w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii z dnia 21.04.2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> (dostęp: 16.07.2023).

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Kudra-Ostrowska A., *Transmitowanie i nagrywanie obrad rad gmin w nowej kadencji JST*, <https://prawodlasamorządu.pl/2018-03-14-transmitowanie-i-nagrywanie-obrad-rad-gmin-w-nowej-kadencji-jst> (dostęp: 17.06.2023).
- Maro-Kulczycka M., *Sztuczna inteligencja i problem „czarnej skrzynki”*, <https://it9.com.pl/blog/2021/12/03/czarna-skrzynka-si> (dostęp: 24.06.2023).
- McCarthy J., *What is Artificial Intelligence?*, <https://www.formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf> (dostęp: 14.04.2023).
- Pieniążek P., *Wielki wybuch informacyjny, czyli jak AI może wpłynąć na ochronę prywatności danych*, [administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/wielki-wybuch-informacyjny-czyli-jak-ai-moze-wplynac-na-ochrone-prywatnosci-danych](https://administracjapodkontrola.pl/aktualnosci/wielki-wybuch-informacyjny-czyli-jak-ai-moze-wplynac-na-ochrone-prywatnosci-danych) (dostęp: 24.06.2023).
- Russell S., P. Norvig, *Artificial Intelligence, A Modern Approach, Third Edition*, [https://people.engr.tamu.edu/guni/csce421/files/AI\\_Russell\\_Norvig.pdf](https://people.engr.tamu.edu/guni/csce421/files/AI_Russell_Norvig.pdf) (dostęp: 15.04.2023).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Czym jest sztuczna inteligencja*, <https://www.gov.pl/web/ai/czym-jest-sztuczna-inteligencja2> (dostęp: 15.04.2023).
- Tripathi K., Mubarak U., *Protecting Privacy in the Era of Artificial Intelligence*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3560047](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3560047) (dostęp: 24.06.2023).

# Uprawnienia studentów w zakresie niewłaściwych postaw nauczycieli akademickich na uczelniach wyższych w Polsce

Streszczenie: W artykule dokonano analizy przepisów prawnych pod kątem uprawnień studentów w zakresie możliwości nagrywania wykładów, utrwalania przebiegu egzaminów, korzystania z materiałów edukacyjnych (prezentacji multimedialnych) czy też udostępniania korespondencji mailowej. Poruszony został także wątek dostępu do informacji publicznej. W podsumowaniu przedstawiono wnioski, iż ustawodawca w sposób pełny stworzył możliwości w kierunku wzajemnej kontroli i realizowania zasady budzenia zaufania.

Słowa kluczowe: uczelnia wyższa, nauczyciel akademicki, student, uprawnienia, niewłaściwe postawy

## **Students' rights regarding inappropriate attitudes of academics at universities in Poland**

Abstract: The article analyzes the legislation in terms of the rights of students with regard to the possibility of recording lectures, recording the course of examinations, using educational materials such as multimedia presentations or providing access to e-mail correspondence. The topic of access to public information was also addressed. It concludes that the legislature has fully created opportunities in the direction of mutual control and the validity of the principle of inspiring trust.

Keywords: higher education institution, university teacher, student, rights, improper attitudes

## 1. Uwagi wstępne

System szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce funkcjonuje z poszanowaniem standardów międzynarodowych, zasad etycznych i dobrych praktyk w zakresie kształcenia i działalności naukowej oraz z uwzględnieniem szczególnego znaczenia społecznej odpowiedzialności nauki<sup>1</sup>. Wpisuje się to w obszar misji uczelni wyższych, która oprócz samego procesu przekazywania wiedzy powinna opierać się na takich konstytucyjnych wartościach jak poszanowanie prawa czy równość wobec niego. Jednostki te odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu postaw przyszłych pokoleń oraz budowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy i naukowym postępie. Największe znaczenie mają przy tym nauczyciele akademicy, którzy poprzez swoje zaangażowanie inspirują i pomagają studentom w ich rozwoju intelektualnym. Niestety, jak w każdym środowisku, także i na uczelniach często zdarzają się sytuacje, w których zarówno studenci, jak i pracownicy naukowo-dydaktyczni wykazują niewłaściwe postawy, często naruszające obowiązujące prawo, co może wpływać negatywnie na proces studiowania. Uwaga zostanie skupiona na pierwszej z tych grup, ponieważ zagadnienie to nie jest obszarem szeroko pojętych analiz i opracowań. W aktualnym stanie prawnym istnieje szereg rozwiązań, które umożliwiają studentom skuteczne rozwiązywanie problemów, gromadzenie stosownych dowodów potwierdzających negatywne postawy czy wreszcie takich, które ułatwiają naukę, a często dostęp do nich jest z niezrozumiałych powodów ograniczany. Zdarza się również, że sami studenci nie są świadomi przysługujących im praw.

Celem niniejszego opracowania jest analiza praw studentów, głównie na podstawie przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: u.p.a.p.p.), w zakresie możliwości nagrywania wykładów, utrwalania przebiegu egzaminów, korzystania z materiałów edukacyjnych takich jak prezentacje multimedialne czy też udostępniania otrzymanej korespondencji mailowej. Poruszony zostanie także wątek dostępu do informacji publicznej jako narzędzia, dzięki któremu można pozyskać wiele informacji przydatnych nie tylko w prowadzeniu badań naukowych,

---

<sup>1</sup> Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 742.).

tworzeniu opracowań czy artykułów naukowych dotyczących funkcjonowania uczelni w Polsce, ale również tych, które są bezpośrednio związane z działalnością osób pełniących funkcje publiczne, jakimi są nauczyciele akademicy. Podstawowym aktem w tym zakresie jest ustawa o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.). Ponadto uwaga zostanie skupiona wokół istniejących regulacji związanych z możliwościami dowodowymi, które mogą okazać się niezbędne w procesie dokumentowania niewłaściwych postaw nauczycieli akademickich, a także w przeciwdziałaniu im. Artykuł stanowi swego rodzaju instrukcję dotyczącą tego, jak można skutecznie się bronić w przypadku różnego typu oskarżeń, a także korzystać z przysługujących praw bez obaw o poniesienie dodatkowych konsekwencji z tytułu naruszenia czyjegoś prawa do prywatności czy szeroko pojętego prawa autorskiego. Wiedza na ten temat jest istotna nie tylko dla samych studentów, lecz także dla całej społeczności akademickiej, ponieważ może przyczynić się do budowania postaw opartych o wartości uczciwości, szacunku i wzajemnej odpowiedzialności. Warto przy tym pamiętać o istniejącej hierarchii praw, wedle której akty prawa wewnętrznego uczelni muszą być zgodne z aktami wyższego szczebla, takimi jak ustawy czy przepisy Konstytucji.

Temat wpisuje się w wiele obszarów, takich jak jawność i kontrola procesu kształcenia czy etyka pracy nauczycieli akademickich. Kluczowa jest tutaj jednak zasada wzbudzania zaufania, która powinna prowadzić do wprowadzania takich mechanizmów, dzięki którym zarówno studenci, jak i nauczyciele akademicy będą funkcjonowali w poczuciu równości i możliwości wzajemnej kontroli, a wszelkie procesy będą się odbywały w sposób transparentny i niebudzący u nikogo żadnych wątpliwości.

## 2. Nagrywanie zajęć dydaktycznych na uczelniach wyższych

Zasada legalizmu, która wprost wynika z art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z poglądem przyjętym przez doktrynę i orzecznictwo, wszelka działalność organów władzy publicznej powinna być oparta na wyraźnej podstawie prawnej, czyli upoważnieniu (zgodzie), dzięki któremu możliwe jest podjęcie konkretnego działania. Przez pojęcie władzy publicznej

rozumie się Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa<sup>2</sup>. Uczelnie wyższe wpisują się więc w obszar działalności organów administracji. Zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych<sup>3</sup>. W przypadku obywateli, a więc także studentów, kluczowa jest natomiast zasada mówiąca o tym, że „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Zgodnie z nią – w przeciwieństwie do organów władzy publicznej – osoby takie nie potrzebują szczególnej zgody ustawodawcy na podjęcie konkretnych działań. Istotny jest już sam brak przepisu, który by zakazywał określonego zachowania. Wpisuje się to w łacińską sentencję *nullum crimen sine lege*<sup>4</sup>.

W kontekście nagrywania zajęć dydaktycznych należy zwrócić uwagę, że przede wszystkim nie istnieje żaden przepis prawa, który by zakazywał tego rodzaju działań, niezależnie od celu jego dokonywania. Zgodnie więc z wcześniej przywołaną zasadą już sam ten fakt jest wystarczający do tego, aby takiego nagrywania móc dokonywać. Niemniej jednak można znaleźć uregulowania, w których ustawodawca przewidział rozwiązania, które uprawniają do utrwalania przebiegu m.in. wykładów na uczelniach wyższych oraz w pewnym zakresie nawet do ich publicznego udostępniania. Należy tutaj wskazać na art. 261 u.p.a.p.p., który jest jedną z kilku norm mających na celu zabezpieczenie społecznego interesu informacyjnego. Artykuł odnosi się do korzystania z publicznych wystąpień, wykładów i kazań; wedle niego wolno korzystać w granicach uzasadnionych

<sup>2</sup> Zob. art. 3 ust. 15a Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094).

<sup>3</sup> Zob. art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

<sup>4</sup> *nullum crimen sine lege* (łac.) – nie ma przestępstwa bez ustawy – oznacza to, że nie jest przestępstwem czyn, który nie był zabroniony w momencie jego popełnienia.

celem informacji z przemówień politycznych i mów wygłoszonych na publicznych rozprawach, a także fragmentów publicznych wystąpień, wykładów oraz kazań. Przepis nie upoważnia do publikacji zbiorów tego rodzaju utworów. Jak wskazuje doktryna:

Pojęcie wykładu tradycyjnie kojarzy się z metodą nauczania stosowaną na wyższych uczelniach. Wykład polega na ustnym przekazaniu wiedzy słuchaczom, którzy przekazują im wiedzę otrzymując w milczeniu (w założeniu), zadając ewentualne pytania po zakończeniu wykładu (niekiedy dopuszcza się możliwość zadawania pytań w trakcie trwania wykładu). Jest to prawdopodobnie najczęstsza metoda nauczania stosowana względem osób dorosłych, w której osoba przekazująca wiedzę prowadzi jak gdyby monolog, rozbudowaną wypowiedź na dany temat<sup>5</sup>.

Zwraca się również uwagę na to, że „utwór w postaci wykładu to przede wszystkim tradycyjna forma nauczania akademickiego, choć nie tylko. Wykłady wygłaszane są na konferencjach czy szkoleniach, zmierzając do przekazania słuchaczom określonej wiedzy w celu edukacyjnym, co właśnie różni je od innych wystąpień publicznych”<sup>6</sup>. Powyższy przepis oznacza, że możliwe jest więc rejestrowanie przebiegu zajęć na uczelniach wyższych, a co więcej, udostępniania ich fragmentów np. grupie innych studentów. Przepis ten nie upoważnia natomiast do udostępniania zbiorów tego rodzaju utworów. Jak podkreśla się w piśmiennictwie: „zbiory, zawierające odrębne, pojedyncze elementy (materiały), zgromadzone według określonej systematyki lub metody, takie jak antologie, wybory czy bazy danych, również mogą być przedmiotem prawa autorskiego. [...] warunkiem przyznania ochrony prawno-autorskiej takim zbiorom jest twórczy charakter (oryginalność i indywidualność) przyjętego w nich

<sup>5</sup> P. Ślęzak, *Komentarz do art. 261 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, red. P. Ślęzak, Warszawa 2017, s. 266, cit. per. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wyklad> (dostęp: 15.04.2016).

<sup>6</sup> E. Nowińska, *Komentarz do art. 261 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom I. Prawo autorskie i prawa pokrewne. Ochrona baz danych. Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, s. 728.

doboru, układu lub zestawienia zebranych materiałów”<sup>7</sup>. Użyty w przepisie zwrot „wolno korzystać” odnosi się do korzystania na polach eksploatacji wymienionych w art. 50 u.p.a.p.p. (a więc technologicznych sposobów korzystania z utworu). W zakresie utrwalania i zwielokrotniania utworu wskazuje na wytwarzanie określoną techniką egzemplarzy utworu. Wśród nich wymieniona jest technika drukarska, reprograficzna, zapisu magnetycznego oraz technika cyfrowa. Tak więc, jak najbardziej dozwolone jest korzystanie z urządzeń służących do rejestrowania dźwięku, dzięki którym zapisowi podlega sygnał, który zostaje umieszczony w nośniku magnetycznym. Zestawienie przepisów art. 261 oraz art. 50 u.p.a.p.p. prowadzi do wniosku, że studenci nie tylko mogą utrwalać wykład za pomocą przeznaczonych do tego urządzeń, lecz także mogą taki wykład udostępnić, z zastrzeżeniem, że nie może odbywać się to w całości (np. poprzez udostępnienie zbioru wszystkich wykładów z danego semestru na platformie YouTube), a jedynie w częściach. Publikacja zbioru wymaga bowiem uzyskania odpowiednich zgód.

Poza aspektem *stricte* edukacyjnym, dzięki któremu takie nagrywanie może ułatwić naukę poprzez uzupełnianie braków czy nadrobienie zaległości, ma to również bardzo ważny walor dowodowy przy ewentualnych postępowaniach, np. dyscyplinarnych. Taki zapis przebiegu zajęć może być bowiem dowodem w sprawie naruszenia dóbr osobistych, przejawów różnego rodzaju dyskryminacji czy innych negatywnych zachowań. W tym przypadku kluczowe są uregulowania art. 332 u.p.a.p.p., który stanowi, że wolno korzystać z utworów dla celów bezpieczeństwa publicznego lub na potrzeby postępowania administracyjnych, sądowych lub prawodawczych oraz ze sprawozdań z tych postępowania. Jest to o tyle istotne, że w przypadku wystąpienia sytuacji mogących być złamaniem prawa powszechnie obowiązującego czy też wewnętrznego uczelni, bardzo ważne jest to, aby mieć narzędzia do skutecznej obrony czy potwierdzenia wysuwanych oskarżeń. Postępowanie wyjaśniające, a następnie dyscyplinarne na uczelni będzie się mieściło w obrębie potrzeb postępowania administracyjnego. Co istotne, przepis ten zezwala na wykorzystanie nie tylko fragmentów utworów, lecz także ich całości. Nie ma też wymogu,

---

<sup>7</sup> M. Późniak-Niedzielska, J. Szczotka, *Prawo autorskie. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 28.



aby wykorzystywany utwór był wcześniej rozpowszechniony. Jak wskazuje doktryna:

Opisując zagadnienia związane z postępowaniem administracyjnym i sądowym, należy uwzględnić następujące kategorie zachowań, względem których należy ocenić dopuszczalność stosowania licencji z art. 332 prawa autorskiego: 1) wykorzystywanie utworów jako dowodów w postępowaniach, 2) wykorzystanie pism procesowych w ramach postępowania, 3) wykorzystanie utworów jako pism dla wzmocnienia argumentacji, 4) wykorzystanie utworów „przy postępowaniach”<sup>8</sup>.

Warto pamiętać również o tym, że jeżeli ktoś wypowiada się publicznie (np. na wykładach), to nie może powołać się na prawo do prywatności. Analizowane przepisy są gwarancją kontroli publicznej. Mają one charakter powszechny, w przeciwieństwie do niektórych innych przepisów u.p.a.p.p.<sup>9</sup> Zatem każdy w ramach realizacji szeroko pojętego celu informacyjnego może swobodnie korzystać z tej formy dozwolonego użytku. Nagrywanie zajęć na uczelniach wyższych nie jest prawnie zakazane, ale wręcz dozwolone na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Stanowią one ochronę przed wszelkiego rodzaju nadużyciami. Inaczej muszą postępować organy uczelni, które obowiązuje zasada legalizmu. Wątpliwości, które pojawiają się w tym zakresie, często wynikają z braku świadomości tych uregulowań i wiążą się z obawą o ewentualne konsekwencje. Jest to tym bardziej zastanawiające, iż nikt nie przeciwstawia się utrwalaniu wykładów w tradycyjnej formie tworzenia notatek. Nie można przecież wykluczyć, że są osoby, które byłyby w stanie w całości przenieść na papier wszystkie słowa wypowiedane przez wykładowcę na zajęciach i w ten sposób uzyskać zapis tak precyzyjny, jak nagranie np. na dyktafonie.

<sup>8</sup> M. Markiewicz, *Komentarz do art. 332 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] op. cit., red. R. Markiewicz, s. 891.

<sup>9</sup> Można tutaj wskazać np. na art. 27 ust. 1 adresowany do instytucji oświatowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, które mogą na potrzeby zilustrowania treści przekazywanych w celach dydaktycznych lub w celu prowadzenia działalności naukowej korzystać z rozpowszechnionych utworów w oryginale i w tłumaczeniu oraz zwielokrotnić w tym celu rozpowszechnione drobne utwory lub fragmenty większych utworów.

### 3. Udostępnianie korespondencji mailowej

Kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem jest możliwość udostępniania treści korespondencji mailowej. Pojawiające się wątpliwości często dotyczą ewentualnego naruszenia tajemnicy korespondencji czy prawa do prywatności. Należy z całą stanowczością odrzucić pogląd, że jakakolwiek korespondencja prowadzona między studentem a wykładowcą może mieć status prywatnej, gdyż ze swojej istoty nie można jej traktować w takich kategoriach.

Kwestię tajemnicy korespondencji reguluje art. 82 u.p.a.p.p. Stanowi on, że jeżeli osoba, do której korespondencja jest skierowana, nie wyraziła innej woli, rozpowszechnianie korespondencji w okresie dwudziestu lat od jej śmierci wymaga zezwolenia małżonka, a w przypadku jego braku – zstępnych, rodziców lub rodzeństwa. Warto przy tym podkreślić, że poufność korespondencji stanowi według art. 23 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) dobro osobiste, jednak wprowadzając do prawa autorskiego omawianą regulację, prawodawca zakłada, że korespondencja nie musi być utworem<sup>10</sup>. Potwierdza to Sąd Najwyższy, który stwierdził, że: „Kwestie udzielenia zgody i rozpowszechnianie treści korespondencji reguluje [...] art. 82 ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych [...]. Mimo umieszczenia tego przepisu w ramach ustawy dotyczącej ochrony utworów, obowiązek respektowania woli nadawcy i adresata dotyczy również korespondencji, która nie spełnia kryteriów ochrony prawnoautorskiej” (wyrok SN z 30.09.2016 r., SNO 36/16, Legalis nr 1514821).

Przechodząc do wykładni omawianego przepisu, na początku należy zwrócić uwagę, że o ewentualnym udostępnieniu korespondencji decyduje przede wszystkim adresat bądź jego małżonek, zstępni, rodzice lub rodzeństwo we wskazanym okresie. Wola adresata jest kluczowa za jego życia i tylko on jako odbiorca wiadomości decyduje o jej rozpowszechnieniu. Osoby wymienione w przepisie nabywają to prawo dopiero po śmierci adresata, pod warunkiem, że nie nastąpi oświadczenie woli zakazujące udostępniania korespondencji. Ponadto istotny jest upływ czasu od śmierci adresata. Jak podkreśla Adrian Niewęglowski:

---

<sup>10</sup> A. Niewęglowski, *Komentarz do art. 82 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] A. Niewęglowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 934.

Prawo do decydowania o rozpowszechnianiu korespondencji jest ograniczone w czasie. Ten okres wynosi dwadzieścia lat. Rozpoczyna się począwszy od śmierci adresata korespondencji (data zgonu nadawcy jest w omawianym zakresie bez znaczenia). Nie może on zostać przedłużony przez zmarłego (i oczywiście przez pośmiertnie uprawnione osoby). Po upływie dwudziestoletniego czasu prawo decydowania o korespondencji wygasa. Po ustaniu prawa nie można też dochodzić roszczeń z tytułu naruszenia za okres, w którym prawo to istniało [...] <sup>11</sup>.

Istotne jest również to, że ustawodawca traktuje adresata jako osobę fizyczną, o czym świadczy odwołanie się do zdarzeń prawnych, które dotyczą tylko osób fizycznych (śmierć) czy odniesienie się tylko do ludzi w zakresie osób uprawnionych. Niemniej jednak takim adresatem może być również osoba prawna, a decyzję o upowszechnieniu podejmuje organ, którym zwyczajowo jest zarząd. Wreszcie należy zwrócić uwagę na fakt, iż korespondencja jest określeniem szerokim, co daje podstawy, aby uznać za nią nie tylko tradycyjne listy, ale również druki reklamowe, wiadomości e-mail lub wiadomości tekstowe rozsyłane za pomocą telefonu.

By można było korzystać z uregulowań art. 82 u.p.a.p.p., muszą zaistnieć następujące przesłanki <sup>12</sup>:

- a) korespondencja jest ustalona w sposób, który pozwala na dalsze jej rozpowszechnianie bez udziału nadawcy;
- b) zawartość korespondencji nie jest powszechnie znana w chwili sporządzania wiadomości;
- c) nadawca używa środków komunikowania się, które nie prowadzą do dowiedzenia się o korespondencji przez bliżej nieokreślony krąg osób;
- d) korespondencja ma konkretnego adresata (adresatów).

Mogą się również zdarzać sytuacje, w których nadawca sprzeciwi się rozpowszechnianiu korespondencji przez adresata. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazano, że „zarówno nadawca, jak i adresat korespondencji mogą nie wyrazić zgody na jej rozpowszechnienie, powołując

<sup>11</sup> Ibidem, s. 940.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 935.

się na ochronę swoich dóbr osobistych, a zwłaszcza tajemnicę korespondencji, ochronę prywatności, ochronę czci”<sup>13</sup>. Od strony technicznej może to odbywać się poprzez zastrzeżenie poufności, np. w tzw. stopce dołączonej do wiadomości e-mail. Natomiast jeśli adresat otrzymał korespondencję i nie zawarto w niej zakazu dalszego udostępniania, wspomniany przepis art. 82 upoważnia go do rozpowszechnienia wiadomości bez narażania się na zarzut naruszenia tajemnicy korespondencji z art. 23 k.c. Należy mieć jednak na względzie okoliczność, że:

Prawo do rozpowszechniania korespondencji nie legalizuje wejścia w dobra prawne osób trzecich. Wewnątrz korespondencji mogą znajdować się informacje naruszające dobra osobiste (cześć, godność) podmiotów, które w wymianie informacji nie uczestniczą. Rozpowszechnianie danych zgodnie z komentowanym przepisem nie uchroni adresata przed ewentualnymi roszczeniami osób trzecich. Zezwalając adresatowi na udostępnienie korespondencji, prawodawca nie zdejmuje z niego jarzma odpowiedzialności za naruszenie prawa do wizerunku czy dobrego imienia. Ten ostatni musi dokonać oceny, czy upowszechnienie listów itp. to kwestia ograniczona do zniesienia stanu poufności korespondencji, czy też dotyczy dóbr innego rodzaju. Ilekroć to ostatnie wchodzi w rachubę, adresat musi liczyć się z odpowiedzialnością prawną<sup>14</sup>.

Niezależnie od zawarcia klauzuli zastrzegającej poufność, zastosowanie może mieć analizowany wcześniej art. 332, zgodnie z którym możemy udostępniać treść korespondencji na potrzeby różnego rodzaju postępowań, np. administracyjnych.

---

<sup>13</sup> Zob. wyrok SA w Warszawie z 16.02.2017 r., VI ACa 1875/15, Legalis nr 1595127.

<sup>14</sup> A. Niewęglowski, *Komentarz do art. 82 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] A. Niewęglowski, op. cit., Warszawa 2021, s. 937.

#### 4. Fotografowanie rozwiązanych egzaminów

W zakresie utrwalania (nagrywania) przebiegu egzaminów zastosowanie w drodze analogii powinny mieć wcześniej omówione przepisy dotyczące nagrywania wykładów. W kontekście egzaminów przeprowadzanych w formie pisemnej bardzo istotna jest procedura wglądu, która zawarta jest zwyczajowo w regulaminach poszczególnych uczelni. W tabeli 1 dokonano analizy rozwiązań prawnych w tym zakresie, funkcjonujących na kilku największych uczelniach wyższych w Polsce<sup>15</sup>.

Tabela 1. Rozwiązania prawne w zakresie wglądu w prace egzaminacyjne/ zaliczeniowe na kilku największych uczelniach publicznych w Polsce

Uczelnia	Uregulowania dotyczące wglądu do pracy egzaminacyjnej/ zaliczeniowej
Uniwersytet Warszawski	Student ma prawo wglądu do ocenianej pracy egzaminacyjnej lub zaliczeniowej oraz do uzyskania uzasadnienia jej oceny. Wgląd do pracy zapewnia się studentowi nie później niż w terminie 7 dni od dnia wystawienia oceny. W przypadku egzaminu ustnego uzasadnienie oceny przedstawia się wraz z jej wystawieniem <sup>16</sup> .
Uniwersytet Jagielloński	Student ma prawo wglądu do ocenionej pracy pisemnej w terminie 14 dni od ogłoszenia wyników, z zastrzeżeniem, że w przypadku uzyskania w pierwszym terminie oceny niedostatecznej wgląd musi zostać umożliwiony przed egzaminem lub zaliczeniem poprawkowym z danego przedmiotu. Wyznaczane są co najmniej 2 terminy, w których możliwy jest wgląd do pracy. Podczas wglądu do pracy udostępniany jest studentowi w szczególności arkusz egzaminacyjny lub zaliczeniowy oraz praca studenta zawierająca udzielone odpowiedzi <sup>17</sup> .

<sup>15</sup> Wyboru uczelni dokonano na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z raportu „Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2019 r.”, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2019-roku,2,16.html> (dostęp: 27.06.2023).

<sup>16</sup> Zob. § 35 ust. 9 Uchwały nr 441 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim, <https://monitor.uw.edu.pl/Lists/Uchway/Attachments/4930/M.2019.186.U.441.pdf> (dostęp: 27.06.2023).

<sup>17</sup> Zob. § 12 ust. 14 Regulamin studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich, [https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/150695390/uchw\\_nr\\_25\\_2022\\_zal\\_1.pdf](https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/150695390/uchw_nr_25_2022_zal_1.pdf) (dostęp: 27.06.2023).

Uczelnia	Uregulowania dotyczące wglądu do pracy egzaminacyjnej/zaliczeniowej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	Student może zapoznać się ze swoją ocenioną pracą pisemną w terminie 14 dni od ogłoszenia wyników w systemie USOS <sup>18</sup> .
Uniwersytet Gdański	W terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników pisemnego zaliczenia lub egzaminu student ma prawo wglądu do swojej pracy. Do terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie wlicza się okresu przerwy międzysemestralnej w semestrze zimowym <sup>19</sup> .
Uniwersytet Śląski w Katowicach	W terminie 14 dni od ogłoszenia wyników egzaminu lub zaliczenia student ma prawo do wglądu do pracy pisemnej na dyżurach dydaktycznych osoby weryfikującej efekty uczenia się. Prawo to obejmuje także możliwość uzyskania wyjaśnień, w szczególności na czym polegały popełnione błędy. W przypadku gdy we wskazanym terminie dyżury się nie odbyły, osoba ta ma obowiązek przed kolejnym terminem egzaminu lub zaliczenia wyznaczyć co najmniej 2 dyżury dydaktyczne poświęcone udostępnianiu prac pisemnych do wglądu studentom <sup>20</sup> .
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	Wyniki egzaminów i zaliczeń dokonywanych w formie ustnej powinny być podawane do wiadomości studentów bezpośrednio po ich przeprowadzeniu, w przypadku egzaminów i zaliczeń dokonywanych w formie pisemnej – najpóźniej w ciągu 7 dni od ich przeprowadzenia. Student ma prawo wglądu do swojej pracy pisemnej po ogłoszeniu wyników. Ogłaszanie ocen z danego przedmiotu następuje w systemie USOS <sup>21</sup> .

Źródło: na podstawie regulaminów uczelni.

Jak wynika z powyższej analizy, uczelnie w podobny sposób regulują tę procedurę. Różnice polegają w głównej mierze na terminie, w którym student może ubiegać się o wgląd do swojej pracy (zazwyczaj jest to 14 dni). By czynność ta mogła być odpowiednio przeprowadzona, bardzo ważna jest możliwość konfrontacji stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego z wątpliwościami studenta, który odpowiednio wcześniej

<sup>18</sup> Zob. § 24 Regulaminu studiów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, [https://amu.edu.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/435322/Regulamin-studiow-UAM-2022.pdf](https://amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0019/435322/Regulamin-studiow-UAM-2022.pdf) (dostęp: 27.06.2023).

<sup>19</sup> Zob. §. 5 ust. 3 Regulaminu Studiów Uniwersytetu Gdańskiego, [https://bip.ug.edu.pl/sites/default/files/nodes/akty\\_normatywne/110881/files/reg.\\_studiow\\_ug\\_tj.pdf](https://bip.ug.edu.pl/sites/default/files/nodes/akty_normatywne/110881/files/reg._studiow_ug_tj.pdf) (dostęp: 27.06.2023).

<sup>20</sup> Zob. § 27 ust. 6 Regulaminu Studiów w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, [https://us.edu.pl/wydzial/wpia/wp-content/uploads/sites/19/Bez-kategorii/zal\\_do\\_375\\_2023.pdf](https://us.edu.pl/wydzial/wpia/wp-content/uploads/sites/19/Bez-kategorii/zal_do_375_2023.pdf) (dostęp: 19.11.2023).

<sup>21</sup> Zob. § 23 ust. 9 Regulaminu studiów na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2022/0711/111214-regulamin-studiow-2019-ujednociony-2022-05.pdf> (dostęp: 27.06.2023).

będzie mógł poczynić stosowne analizy i w drodze polemiki posłużyć się nimi w przypadku pojawienia się wątpliwości. Sytuacja wygląda inaczej, jeżeli chodzi o egzaminy przeprowadzane w formie pisemnej opisowej, która z samej swojej specyfiki ma charakter osobistej interpretacji przez egzaminatora sprawdzającego pracę, a co za tym idzie jest dużo bardziej niejednoznaczna. W tym kontekście bardzo ważne jest więc sfotografowanie swojej pracy pisemnej w określony sposób zapewniające prawidłowy przebieg egzaminu, co umożliwi analizę popełnionych błędów i właściwą weryfikację poczynionego sprawdzenia. Mając na uwadze wspomniany prawidłowy przebieg egzaminu, należy zaznaczyć, że czynność sfotografowania powinna odbyć się zarówno po zakończeniu rozwiązywania egzaminu przez zainteresowanego studenta, jak i przez pozostałych jego uczestników – tak, aby uniknąć ryzyka szeroko pojętej nieuczciwości (poprzez np. przekazywanie udzielonych odpowiedzi piszącym). Pojawiające się w tym zakresie wątpliwości dotyczą głównie tego, czy ułożone przez pracowników akademickich egzaminy podlegają prawom autorskim jako efekt ich pracy twórczej, chronionej przez osobiste prawa autorskie. Zdaniem Rafała Gołata:

[...] prawa [osobiste majątkowe – M.S.] zostały potraktowane w ustawie bardziej wyczerpująco niż prawa pokrewne, choć odrębnie poświęcono ich unormowaniu tylko jeden artykuł ustawy – art. 16. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, autorskie prawa osobiste chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem. Charakteryzując je ogólnie, należy wobec tego skupić uwagę przede wszystkim na dwóch podstawowych kwestiach: 1) ścisłym związku tych praw z osobą twórcy oraz 2) nieograniczonym czasie ich trwania<sup>22</sup>.

Analiza przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych prowadzi do wniosku, że nie można tutaj mówić o żadnej ochronie tego rodzaju. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. utworem pracowniczym. Artykuł 12 ust. 1 u.p.a.p.p. stanowi, że jeżeli ustawa lub umowa o pracę nie stanowią inaczej, pracodawca, którego pracownik stworzył

<sup>22</sup> R. Gołat, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2021, s. 142.

utwór w wyniku wykonywania obowiązku ze stosunku pracy, nabywa z chwilą przyjęcia utworu autorskie prawa majątkowe w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron. W doktrynie podkreśla się, że pojęcie umowy o pracę należy odnosić do stosunku pracy. Jak czytamy w jednym z komentarzy:

Zgodnie z Kodeksem pracy pojęcie pracownika dotyczy osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę, mianowania, bądź spółdzielczej umowy o pracę. Poza jego zakresem pozostają umowy o świadczenie usług podobne do zlecenia czy umowy o dzieło. Trzeba mieć jednak na względzie, że nadana przez strony umowie nazwa nie ma decydującego znaczenia dla kwalifikacji wynikającego z niej stosunku prawnego. Stosunek pracy w ogólności wyróżniają następujące cechy. Pracownik świadczy pracę konkretnego rodzaju na rzecz pracodawcy, pod jego kierownictwem, w miejscu i czasie wyznaczonym przez zatrudniającego podmiot. Obowiązkiem pracodawcy jest zatrudnienie pracownika za wynagrodzeniem. Jeśli w danym przypadku stosunek pracy posiada wymienione cechy, trzeba go uznać za stosunek pracy, abstrahując od tego, jaką nazwą strony się w odniesieniu do niego posłużyły<sup>23</sup>.

Tak więc podstawowym warunkiem nabycia praw autorskich przez pracodawcę jest stworzenie utworu przez danego pracownika podczas wykonywania obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Niewątpliwie obowiązkiem nauczyciela akademickiego jest przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów podczas wykonywania obowiązków w ramach umowy z uczelnią publiczną, która przejmuje wszelkie prawa majątkowe do utworu wytworzonego przez nauczyciela akademickiego. Wynika to z art. 115 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Konstytucyjnym warunkiem przejścia autorskich praw majątkowych na pracodawcę jest przyjęcie utworu. W doktrynie przyjmuje się jednak, że „przyjęcie utworu nie musi być oświadczeniem wyraźnym, może ono bowiem wynikać także z okoliczności (np. rozpoczęcia korzystania z dzieła) [...]. Nie jest

---

<sup>23</sup> A. Niewęglowski, *Komentarz do art. 12 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] A. Niewęglowski, op. cit., Warszawa 2021, s. 201.



w konsekwencji potrzebne, by przyjęcie było oświadczeniem składanym przez osobę upoważnioną do reprezentacji pracodawcy<sup>24</sup>. Koncepcja ta jest o tyle właściwa, że sprawdza się w realiach dostarczania utworów, w procedurze zbędnego sformalizowania. Tak więc w tym przypadku nie można mówić o prawach autorskich nauczyciela akademickiego do przygotowanych przez niego egzaminów. Wydaje się więc, że używanie tego rodzaju argumentów może się wiązać przede wszystkim z obawą o przekazanie treści testu np. młodszym rocznikom. Nie może to być jednak podstawą do uniemożliwiania dokonywania tego rodzaju czynności dla celów późniejszego wglądu do egzaminu.

## 5. Korzystanie z prezentacji multimedialnych

Prezentacje multimedialne są bardzo często wykorzystywane w procesie dydaktycznym na uczelniach. Pomagają one przyswajać wiedzę, pełnią funkcję uzupełniającą dla przekazywanych treści oraz wskazują najważniejsze aspekty poruszanego tematu. Często się zdarza, że pracownicy nauko-dydaktyczni zabraniają fotografowania tych pomocy naukowych, powołując się na swoje prawa autorskie do danej prezentacji. Takie zachowanie również uznaje się za nieprawidłowe. Należy wskazać w tym miejscu na instytucję dozwolonego użytku publicznego. Jak słusznie zauważa Rafał Golał:

W odróżnieniu od użytku prywatnego dozwolony użytek publiczny nie dotyczy utworów w ogólności, ale poszczególnych ich kategorii, i to w różnym stopniu, stąd też jego regulacja w porównaniu z dozwolonym użytkowaniem osobistym jest bardziej rozbudowana. Dozwolonym użytkowaniem publicznym są objęte utwory, których użyteczność społeczna jest z różnych względów doniosła. Chodzi o możliwość realizowania dzięki nim m.in. celów edukacyjnych, informacyjnych, kulturotwórczych, naukowych. W grę

<sup>24</sup> T. Targosz, *Prawa pracodawcy do utworów pracowniczych – art. 12 pr. aut. jako reguła przyporządkowania praw autorskich w stosunku pracy*, [w:] *Spory o własność intelektualną. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorom Januszowi Barcie i Ryszardowi Markiewiczowi*, red. A. Matlak, S. Stanisławska-Kloc, Warszawa 2013, s. 1299.

będzie wchodziło więc korzystanie z utworów publicystycznych, literackich, naukowych, muzycznych, plastycznych i innych, wskazanych z nazwy w ustawie<sup>25</sup>.

Kluczowy w tym kontekście wydaje się art. 27 u.p.a.p.p., który stanowi, że instytucje oświatowe, uczelnie oraz jednostki naukowe mogą na potrzeby zilustrowania treści przekazywanych w celach dydaktycznych lub w celu prowadzenia badań naukowych korzystać z rozpowszechnionych utworów w oryginale i w tłumaczeniu oraz zwielokrotnić w tym celu rozpowszechnione drobne utwory lub fragmenty większych utworów. Ponadto ust. 2 tegoż przepisu wskazuje, że w przypadku publicznego udostępniania utworów w taki sposób, aby każdy mógł mieć do nich dostęp w miejscu i czasie przez siebie wybranym, korzystanie, o którym mowa w ust. 1, jest dozwolone wyłącznie dla ograniczonego kręgu osób uczących się, nauczających lub prowadzących badania naukowe, zidentyfikowanych przez podmioty wymienione w ust. 1. Warto zauważyć, że prezentacje multimedialne wykorzystywane przez pracowników naukowo-dydaktycznych, nawet jeżeli są przez nich samodzielnie wykonane (a tak jest w większości przypadków), zawierają w sobie elementy pracy twórczej innych osób. Dlatego też nic nie powinno stać na przeszkodzie, aby taką prezentację można było utrwalić, aby móc mieć do niej dostęp w dowolnym miejscu i czasie. Owo korzystanie może odbywać się więc na wybranym polu eksploatacji. Korzystanie z utworów na podstawie tego przepisu ma jednak charakter ograniczony i odnosi się do osób uczących się, nauczających lub prowadzących badania naukowe, które są zidentyfikowane przez uprawnioną instytucję. Takimi niewątpliwie są jednak studenci, a więc utrudnianie im takich działań stanowi kolejny przykład nadużycia.

---

<sup>25</sup> R. Golat, *Prawo...* op. cit., s. 155.

## 6. Dostęp do informacji publicznej a status prawny nauczycieli akademickich

Ostatnią z poruszanych kwestii jest możliwość korzystania z dostępu do informacji publicznej. Prawo to reguluje art. 61 Konstytucji RP<sup>26</sup>. Zaliczane jest ono do kategorii praw podstawowych człowieka i obywatela. Powinno być rozpatrywane zarówno w wymiarze indywidualnym, ponieważ pozwala jednostce na podejmowanie rozsądnych i racjonalnych decyzji jej dotyczących, a także społecznym, gdyż jest niezbędne dla istnienia współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego<sup>27</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie: „Prawo do informacji publicznej jest prawem politycznym, które warunkuje realizację w praktyce zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej)”<sup>28</sup>. Według u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia m.in. do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej, w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, czy też wgląd do dokumentów urzędowych. Co istotne, zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej określony w art. 61 Konstytucji RP ogranicza krąg uprawnionych wyłącznie do obywateli. Zakres tego prawa poszerza jednak u.d.i.p., bowiem przepisy tej ustawy nie odwołują się do kryterium obywatelstwa<sup>29</sup>. W ustawie nie zostało zdefiniowane pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną czy też mającej związek z pełnieniem takiej funkcji. Powoduje to wątpliwości w zakresie zakwalifikowania do tych kategorii nauczycieli akademickich. Rozstrzygał je m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który rozpoznawał sprawę udostępnienia

<sup>26</sup> Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną, w tym prawo do dostępu do dokumentów.

<sup>27</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 97.

<sup>28</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 207.

<sup>29</sup> M. Nowikowska, *Zakres prawa do informacji publicznej*, [w:] J. Taczkowska-Olszewska, M. Nowikowska, *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019, s. 54–55.

kart wynagrodzeń pracowników określonej katedry jednej z uczelni<sup>30</sup>. Mimo że Rektor udostępnił informację, o którą wnioskowano, to poddał ją anonimizacji, chroniąc w ten sposób prywatność swoich pracowników. Z takim działaniem nie zgodził się WSA, do którego trafiła skarga na bezczynność. Uznano bowiem, że nauczyciele akademicy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, a więc w tym przypadku ich prywatność nie podlega ochronie. Jak wskazywano w uzasadnieniu:

Zadaniem o znaczeniu publicznym jest realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia. Z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP wynika, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Wykonywaniem powyższych zadań publicznych w uczelni publicznej zajmują się przede wszystkim nauczyciele akademicy. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną [...]. W związku z tym uznać należy, że również nauczyciele akademicy są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust.2 u.d.i.p. Nie ulega również wątpliwości, że prawo do prywatności nie chroni nauczyciela akademickiego, jako osoby pełniącej funkcję publiczną, w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji, a wysokość pobieranego przez niego wynagrodzenia z całą pewnością pozostaje w związku z pełnioną przez niego funkcją.

Dlatego też uchylanie się od tego obowiązku przez uczelnie wyższe, które powołują się na fakt, iż nauczyciel akademicki nie jest osobą pełniącą funkcję publiczną, jest postawą niewłaściwą oraz sprzeczną z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych. Błędny jest również pogląd, że za osobę pełniącą funkcję publiczną można uznać jedynie tych, którzy mają upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych. Jak słusznie zauważa Piotr Sitniewski: „Fakt posiadania upoważnienia do

---

<sup>30</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r., IV SAB/Wr 150/21, Legalis nr 2596404.

wydawania decyzji świadczy zdecydowanie o statusie osoby pełniącej funkcję publiczną, ale nie jest czynnikiem wyłącznie decydującym<sup>31</sup>.

## 7. Podsumowanie

Idea korzystania z rozwiązań, dzięki którym studenci i nauczyciele akademicy będą funkcjonowali w poczuciu równości i możliwości wzajemnej kontroli oraz szeroko pojętej transparentności, jest inicjatywą godną aprobaty. Przepisy prawne stwarzają ku temu możliwości. Studenci mają prawo do nagrywania i udostępniania fragmentów wykładów, nie wolno im jedynie publikować pełnych ich zbiorów. Nagrania mogą pełnić zarówno funkcję edukacyjną, jak i mogą być używane jako dowód w przypadku ewentualnych postępowań dyscyplinarnych. Bardzo ważne są również zagadnienia związane z korespondencją mailową wymienianą w ramach funkcjonowania na uczelni. Decyzję o jej udostępnieniu podejmuje zawsze adresat i to on decyduje, czy dana treść zostanie przekazana także innym osobom. W skrajnych przypadkach nawet zastrzeżenie poufności może być przełamane, gdy stanowi ona dowód np. w toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym. Bardzo ważnym narzędziem jest ponadto możliwość dokumentowania egzaminów na potrzeby późniejszego wglądu do nich. Ma to wymiar praktyczny i powinno służyć usprawnieniu całej tej procedury. Warto też pamiętać o możliwości utrwalania treści przekazywanych na zajęciach nie tylko w tradycyjnej formie słownej, ale również w postaci prezentacji multimedialnych. Skutecznym narzędziem w procesie pozyskiwania informacji na tematy związane z nauczycielami akademickimi jest występowanie z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej, choć należy mieć na uwadze, że procedura ta często jest czasochłonna, zwłaszcza gdy uczelnia uchyla się od tego obowiązku. Na tle powyższych rozważań jednoznacznie można stwierdzić, iż ustawodawca w sposób pełny stworzył możliwości prawne w kierunku wzajemnej kontroli i korzystania z zasady wzbudzania zaufania. Dlatego tak ważne jest zwiększanie świadomości funkcjonowania tych rozwiązań oraz ich

---

<sup>31</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 249.

promowanie, głównie wśród studentów. Przyczyni się to z pewnością do budowania bardziej otwartego i sprawiedliwego środowiska akademickiego, co będzie korzystne dla wszystkich jego uczestników.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Golat R., *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2021.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Markiewicz M., *Komentarz do art. 332 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom I. Prawo autorskie i prawa pokrewne. Ochrona baz danych. Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021.
- Niewęglowski A., *Komentarz do art. 12 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] A. Niewęglowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niewęglowski A., *Komentarz do art. 82 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] A. Niewęglowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Nowikowska M., *Zakres prawa do informacji publicznej*, [w:] Taczkowska-Olszewska J., Nowikowska M., *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019.
- Nowińska E., *Komentarz do art. 261 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom I. Prawo autorskie i prawa pokrewne. Ochrona baz danych. Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021.
- Późniak-Niedzielska M., Szczotka J., *Prawo autorskie. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016.
- Ślęzak P., *Komentarz do art. 261 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, red. P. Ślęzak, Warszawa 2017.
- Targosz T., *Prawa pracodawcy do utworów pracowniczych – art. 12 pr. aut. jako reguła przyporządkowania praw autorskich w stosunku pracy*,

[w:] A. Matlak, S. Stanisławska-Kloc (red.), *Spory o własność intelektualną. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorom Januszowi Barcie i Ryszardowi Markiewiczowi*, Warszawa 2013.

#### AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2509).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 742).
- Uchwała nr 441 Senatu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Studiów na Uniwersytecie Warszawskim, <https://monitor.uw.edu.pl/Lists/Uchway/Attachments/4930/M.2019.186.U.441.pdf>

#### ORZECZNICTWO

- Wyrok SA w Warszawie z 16 lutego 2017 r., VI ACa 1875/15, Legalis nr 1595127.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 22 czerwca 2021 r., IV SAB/Wr 150/21, Legalis nr 2596404.

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Dane Głównego Urzędu Statystycznego z raportu „Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2019 r.”, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2019-roku,2,16.html>
- Regulamin studiów na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lubinie, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2022/0711/111214-regulamin-studiow-2019-ujednolicony-2022-05.pdf>
- Regulamin studiów pierwszego stopnia, drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich (załącznik do uchwały nr 25/IV/2022 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 27 kwietnia 2022 r.), [https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/150695390/uchw\\_nr\\_25\\_2022\\_zal\\_1.pdf](https://bip.uj.edu.pl/documents/1384597/150695390/uchw_nr_25_2022_zal_1.pdf)

Regulamin studiów Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
[https://amu.edu.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/435322/Regulamin-studiow-UAM-2022.pdf](https://amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0019/435322/Regulamin-studiow-UAM-2022.pdf)

Regulamin Studiów Uniwersytetu Gdańskiego, [https://bip.ug.edu.pl/sites/default/files/nodes/akty\\_normatywne/110881/files/reg.\\_studiow\\_ug\\_tj.pdf](https://bip.ug.edu.pl/sites/default/files/nodes/akty_normatywne/110881/files/reg._studiow_ug_tj.pdf)

Regulamin studiów w Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, [https://us.edu.pl/wydzial/wpia/wp-content/uploads/sites/19/Bez-kategorii/zal\\_do\\_375\\_2023.pdf](https://us.edu.pl/wydzial/wpia/wp-content/uploads/sites/19/Bez-kategorii/zal_do_375_2023.pdf)



*Patryk Gutierrez*

KOMISJA DS. PRAW CZŁOWIEKA I PRAWORZĄDNOŚCI  
PRZY OKRĘGOWEJ IZBIE RADCÓW PRAWNYCH WE WROCŁAWIU

# Skarga na beczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jako środek prawny kontroli organu administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy

Streszczenie: Niniejsze opracowanie dotyczy skargi na beczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy. W świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych jest ona środkiem prawnym kontroli organu administracji publicznej w zakresie przestrzegania określonych uregulowań prawnych. Możliwość skorzystania z niej jest ograniczona czasowo.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, sądy administracyjne, skarga na beczynność, skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, organ administracji publicznej

## **Complaint about inaction or lengthy proceedings as a legal means of control of a public administration body in cases of granting temporary residence permits to foreigners**

Abstract: This study concerns complaints about inaction or lengthy conduct of proceedings by a public administration body in cases of granting temporary residence permits to foreigners. In the light of selected jurisprudence of administrative courts, it is a legal means of controlling a public administration body in terms of compliance with certain legal regulations. However, the possibility of using it is limited in time.

Keywords: foreigners, administrative courts, complaint about inaction, complaint about lengthy proceedings, public administration body

## 1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania może być traktowana jako środek prawny kontroli w zakresie przestrzegania prawa przez organ administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy. Jeśli odpowiedź byłaby w takim przypadku twierdząca, to kolejną kwestią są wnioski, jakie można sformułować w świetle obowiązującego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Należy podkreślić, że w piśmie z dnia 10 sierpnia 2018 r. adresowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>1</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO)<sup>2</sup> zwraca uwagę, iż otrzymuje on liczne skargi od cudzoziemców oraz ich pełnomocników i pracodawców. W skargach tych podnoszą oni w szczególności długi okres oczekiwania na uzyskanie zezwolenia na pobyt czasowy, zarzucają urzędowi wojewódzkim chaos organizacyjny, wskazują na występowanie trudności w uzyskaniu informacji o stanie sprawy oraz brak kontaktu z inspektorem prowadzącym postępowanie<sup>3</sup>. W kolejnym piśmie z dnia 27 czerwca 2023 r. RPO adresowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zauważyć można, że problem związany z długim oczekiwaniem przez cudzoziemców na zezwolenie pobytowe oraz brakiem kontaktu z inspektorem prowadzącym postępowanie jest nadal aktualny<sup>4</sup>.

Powyższe pisma RPO skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ewidentnie dowodzą istnienia problemów, które dotyczą cudzoziemców wnoszących o legalizację ich pobytu na terytorium

---

<sup>1</sup> W 2018 roku Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji był Joachim Brudziński. Strona internetowa: <https://www.gov.pl/web/mswia/minister-joachim-brudzin-ski-podsumowal-poltora-roku-na-stanowisku-szefa-mswia> (dostęp: 11.07.2023).

<sup>2</sup> W latach 2015–2021 funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełnił Adam Bodnar. Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-kolejnych-kadencjach> (dostęp: 11.07.2023).

<sup>3</sup> Zob. szerzej: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 10 sierpnia 2018 r. o znaku XI.540.16.2018.JS.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z dnia 27 czerwca 2023 r. o znaku XI.541.31.2021.KM.

Polski. Wciąż pozostaje aktualna kwestia długiego oczekiwania przez nich na zezwolenie pobytowe.

## 2. Termin na udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy

Na podstawie art. 112a Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm., dalej: u.c.) pod pewnymi warunkami w terminie 60 dni należy wydać decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy. Termin ten zaczyna biec od dnia, w którym np. cudzoziemiec złożył niezawierający braków formalnych wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 112a u.c. ust. 2 pkt 2 u.c.)<sup>5</sup>. W uzasadnieniu wyroku z dnia 15.06.2023 r. (II SAB/Po 3/23) na tle art. 112a u.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozróżnił rozpoczęcie biegu terminu do wydania decyzji od daty wszczęcia postępowania. W konsekwencji skutkuje to tym, iż „wpływ do organu niekompletnego wniosku nie uruchamia biegu terminu wynikającego z art. 112a ustawy o cudzoziemcach, ale skutkuje wszczęciem postępowania, w ramach którego organ winien podjąć działania mające na celu wezwanie strony do uzupełnienia braków wniosku [...] Tym samym po wpłynięciu wniosku organ winien zbadać wniosek pod względem formalnym bez zbędnej zwłoki, a nie po upływie kilku miesięcy”<sup>6</sup>.

Wcześniej u.c. nie określała *expressis verbis* terminu, w jakim należało wydać ww. decyzję cudzoziemcowi. W takiej sytuacji zastosowanie miała treść Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup>. Zgodnie z treścią art. 35 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później

---

<sup>5</sup> Art. 112a Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15.06.2023 r., II SAB/Po 3/23.

<sup>7</sup> Por.: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 sierpnia 2018 r. o znaku XI.540.16.2018.JS.

niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania<sup>8</sup>.

Z pism RPO kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jednoznacznie wynika, że prawnie przewidziane terminy na wydanie zezwoleń pobytowych nie były i nie są do tej pory przestrzegane<sup>9</sup>. W zaistniałej sytuacji wniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowań przez danego wojewodę w sprawie z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców jest dopuszczalnym środkiem prawnym kontroli tego organu.

### 3. Skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodów – wybrane aspekty

Na podstawie art. 50 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.) cudzoziemcy są uprawnieni do wniesienia skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym skarg na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania przez wojewodów w sprawach z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców. Jednocześnie należy podkreślić, że możliwość skorzystania przez nich z tego uprawnienia zależy od tego, czy mają oni w tym interes prawny, co bezpośrednio wynika z treści wskazanego artykułu p.p.s.a. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny [...]”<sup>10</sup>. Użycie przez ustawodawcę słowa „każdy” oznacza, że wspomniane uprawnienie do wniesienia skarg przysługuje nie tylko każdemu obywatelowi polskiemu, lecz także cudzoziemcowi nieposiadającemu takiego obywatelstwa. Nie we wszystkich sprawach można jednak wnieść skargę do sądu administracyjnego<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Art. 35 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 sierpnia 2018 r. o znaku XI.540.16.2018.JS oraz pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 czerwca 2023 r. o znaku XI.541.31.2021.KM.

<sup>10</sup> Art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.).

<sup>11</sup> Art. 5 p.p.s.a.

Istotną kwestią w sprawach z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców jest ustalenie, kiedy występuje bezczynność organu, a kiedy organ ten dopuszcza się przewlekłego prowadzenia postępowania. Pojęcia bezczynności oraz przewlekłości należy definiować na podstawie Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm., dalej: k.p.a.). Zgodnie z treścią k.p.a. bezczynność zaistnieje, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.). Przewlekłość natomiast będzie miała miejsce, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>12</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16.07.2020 r. (I GSK 631/20) zwrócił uwagę, że pojęcie przewlekłości jest pojęciem szerszym od pojęcia bezczynności<sup>13</sup>. Paweł Daniel uzależnia zarzucenie organowi administracji bezczynności od wystąpienia łącznie dwóch następujących przesłanek, a mianowicie „ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania” i „braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami postępowania”. Z drugiej strony P. Daniel wskazuje, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ „jest [...] łączone z sytuacją, w której gdy z przyczyn zawinionych przez organ postępowanie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia wszystkich okoliczności i wydania stosownego merytorycznego (formalnego) rozstrzygnięcia”<sup>14</sup>.

W uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.06.2020 r. (II OPS 5/19) wyrażono stanowisko negujące dopuszczalność skargi na bezczynność organu administracji publicznej, która została wniesiona po zakończeniu postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Zdaniem Roberta Suwaja Naczelny Sąd Administracyjny w przedstawionym

---

<sup>12</sup> Art. 37 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Zob. szerzej: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.07.2020 r., I GSK 631/20.

<sup>14</sup> Zob. szerzej: P. Daniel, *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 73–82.

<sup>15</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.06.2020 r., II OPS 5/19.

stanowisku dopuszcza się deliktu konstytucyjnego<sup>16</sup>. Natomiast Jakub Mrożek zwraca uwagę, że „[...] zamknięcie drogi sądowej w zakresie rozpoznania skarg na bezczynność (przewlekłość) wniesionych po zakończeniu postępowania administracyjnego wywołuje kolejny skutek w postaci zamknięcia drogi sądowej do dochodzenia wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji)”<sup>17</sup>. W uzasadnieniu uchwały z dnia 7.03.2022 r. (II OPS 1/21) Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do ww. uchwały, podnosząc, że przyjęty w niej pogląd jest również aktualny, w sytuacji gdy po zakończeniu postępowania została wniesiona skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania<sup>18</sup>.

#### 4. Wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych

##### a) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31.01.2023 r.

W lutym 2021 r. złożono do Wojewody Dolnośląskiego wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. wniesiono ponaglenie w związku z niezłatwieniem sprawy w terminie. Natomiast pismem z dnia 2 września 2022 r. złożono skargę na bezczynność Wojewody Dolnośląskiego w sprawie zainicjowanej wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że po wniesieniu skargi na bezczynność Wojewoda Dolnośląski wykonał we wrześniu 2022 r. czynność, która powinna być dokonana w lutym 2021 r.

W wyroku wydanym w tej sprawie z dnia 31.01.2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (III SAB/Wr 1363/22) stwierdził,

<sup>16</sup> Zob. szerzej: R. Suwaj, *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 3, s. 82–98.*

<sup>17</sup> Zob. szerzej: J. Mrożek, *Niedopuszczalność złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r. II OPS 5/19, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 3, s. 103–118.*

<sup>18</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.03.2022 r., II OPS 1/21.

iż Wojewoda Dolnośląski dopuścił się beczynności z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu tego wyroku zwraca się uwagę, że Wojewoda Dolnośląski przekroczył, i to znacznie, termin do załatwienia przedmiotowej sprawy<sup>19</sup>.

**b) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Poznaniu z dnia 11.08.2020 r.**

W październiku 2018 r. wystąpiono do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy dla osoby małoletniej. Wniosek ten zawierał braki formalne, co skutkowało wezwaniem wnioskodawczyni do ich uzupełnienia, wobec czego w czerwcu 2019 r. uzupełniono braki formalne złożonego uprzednio wniosku. W styczniu 2020 r. zostało wniesione ponaglenie na beczynność Wojewody Wielkopolskiego, co skutkowało stwierdzeniem przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, że w tej sprawie Wojewoda Wielkopolski dopuścił się beczynności. W marcu 2020 r. wniesiono skargę na beczynność Wojewody Wielkopolskiego w postępowaniu w przedmiocie udzielenia małoletniej osobie zezwolenia na pobyt czasowy w Polsce.

Po zapoznaniu się z powyższą sprawą Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wydanego wyroku z dnia 11.08.2020 r. (II SAB/Po 35/20) stwierdził, że Wojewoda Wielkopolski dopuścił się naruszenia prawa przy wezwaniu wnioskodawczyni do uzupełnienia braków formalnych wniosku. W tym kontekście sąd podkreślił, że „nie można uznać, by organ w sposób należyście precyzyjny i wyczerpujący sformułował treść wezwania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W szczególności, które z rubryk wymagają uzupełnienia. Co za tym idzie dopuścił się naruszenia tegoż przepisu”. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił także uwagę na brak podstaw prawnych do nakazania stronie złożenia czytelnego podpisu pod wnioskiem. W konsekwencji wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11.08.2020 r. (II SAB/Po 35/20) stwierdzono, że Wojewoda Wielkopolski

---

<sup>19</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31.01.2023 r., III SAB/Wr 1363/22.

dopuszczył się beczynności w zakresie rozpatrzenia wniosku, o jakim mowa powyżej, ale bez rażącego naruszenia prawa<sup>20</sup>.

**c) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
we Wrocławiu z dnia 5.03.2020 r.**

W rozważaniach dotyczących skargi na beczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jako środka prawnego kontroli organu administracji publicznej w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy w Polsce istotne jest powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5.03.2020 r. (III SAB/Wr 1468/19). W uzasadnieniu tego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zwrócił uwagę, że pewnych czynności związanych z wnioskiem o pobyt czasowy można było dokonać w dniu jego złożenia, a nie po sześciu miesiącach. Na skutek skorzystania z różnych środków prawnych przez stronę skarżącą organ administracji publicznej prowadzący postępowanie podjął po wielu miesiącach kolejną czynność w sprawie.

Po rozpatrzeniu całokształtu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że organ przewlekłe z rażącym naruszeniem prawa prowadził postępowanie w sprawie z wniosku skarżącego. Zdaniem tego sądu tłumaczenia organu, m.in. o bardzo dużej liczbie wniosków, nie usprawiedliwiają jego postawy<sup>21</sup>. Pogląd ten podzielił również Aleksander Hyżorek, zwracając uwagę, że duża liczba podobnych do siebie lub tożsamyh spraw nie może stanowić uzasadnienia dla przewlekłości postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej ani dla jego beczynności<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11.08.2020 r., II SAB/Po 35/20.

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5.03.2020 r., III SAB/Wr 1468/19.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: A. Hyżorek, *Brak możliwości usprawiedliwienia beczynności w działaniu organu administracji publicznej argumentem dużej liczby procedowanych spraw. Glosa do wyroku WSA z dnia 5 marca 2020 r., III SAB/Wr 1468/19, „Samorząd Terytorialny”* 2020, nr 7–8, s. 185–192.



## 5. Podsumowanie

Podsumowując, należy po pierwsze podkreślić, że skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania jest środkiem prawnym kontroli w zakresie przestrzegania określonych uregulowań prawnych przez organ administracji publicznej prowadzący postępowania w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy. Kontrola ta nie ogranicza się tylko do stwierdzenia, że dany organ np. nie załatwił sprawy w terminie prawnie przewidzianym, ale obejmuje także właściwe stosowanie przez organ administracji publicznej przepisów prawa, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11.08.2020 r. (II SAB/Po 35/20). Po drugie, w świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.06.2020 r. (II OPS 5/19) i uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.03.2022 r. (II OPS 1/21) możliwość skorzystania z wymienionych powyżej środków prawnych jest ograniczona czasowo. Po trzecie, duża liczba spraw nie może usprawiedliwiać niezgodnej z prawem postawy organu administracji publicznej prowadzącego postępowania w sprawach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt czasowy w Polsce.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Daniel P., *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4.
- Hyżorek A., *Brak możliwości usprawiedliwienia bezczynności w działaniu organu administracji publicznej argumentem dużej liczby procedowanych spraw. Glosa do wyroku WSA z dnia 5 marca 2020 r., III SAB/Wr 1468/19*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Mrozek J., *Niedopuszczalność złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r. II OPS 5/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2021, nr 3.
- Suwaj R., *Dopuszczalność wniesienia skargi na bezczynność po wydaniu decyzji przez organ. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 3.

### AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 519 z późn. zm.).

### ORZECZNICTWO I UCHWAŁY

- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22.06.2020 r., II OPS 5/19.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.03.2022 r., II OPS 1/21.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.07.2020 r., I GSK 631/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5.03.2020 r., III SAB/Wr 1468/19.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11.08.2020 r., II SAB/Po 35/20.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31.01.2023 r., III SAB/Wr 1363/22.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15.06.2023 r., II SAB/Po 3/23.

### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- RPO w kolejnych kadencjach, Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-kolejnych-kadencjach>.
- Minister Joachim Brudziński podsumował półtora roku na stanowisku szefa MSWiA, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/minister-joachim-brudzinski-podsumowal-poltora-roku-na-stanowisku-szefa-mswia>.

### DOKUMENTY

- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 10 sierpnia 2018 r. o znaku XI.540.16.2018.JS.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z dnia 27 czerwca 2023 r. o znaku XI.541.31.2021.KM.

## Komunikacja zewnętrzna jako element kontroli zarządczej z udziałem podmiotów ekonomii społecznej

Streszczenie: Kontrola zarządcza ma na celu wszechstronne usprawnianie zarządzania każdą organizacją i jej ocenę jako złożonego z różnych elementów, ale jednak jednorodnego organizmu. Jednym z tych elementów jest informacja i komunikacja. Komunikacja w każdej organizacji nierozzerwalnie wiąże się z zarządzaniem.

Aby organizacja osiągnęła założone cele, istotnym ogniwem z pewnością jest proces przekazywania informacji jako element skutecznej i efektywnej komunikacji, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Właściwy system wymiany informacji z otoczeniem charakteryzuje się m.in. tym, że organizacja jest coraz lepiej postrzegana np. w sondażach opinii publicznej. Komunikacja zewnętrzna to również jasno określone zasady dotyczące kontaktów z przedstawicielami zewnętrznych podmiotów, w tym podmiotów ekonomii społecznej, którzy winni znać przeznaczone dla nich kanały komunikacyjne. Należy gromadzić informacje pochodzące od podmiotów funkcjonujących w otoczeniu, dokonywać ich analizy i na ich podstawie opracowywać rekomendacje do wdrożenia.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na ważkość procesu informacji i komunikacji, który jest jednym z elementów kontroli zarządczej, a także na sukces czy trwałość organizacyjną związaną z udziałem podmiotów ekonomii społecznej.

Metodologia badania: Zastosowano następujące metody badawcze: studia literatury, analiza aktów prawnych dotyczących przedmiotu opracowania, analiza wyników badań jakościowych z zakresu realizacji projektu *Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej*, metoda pomocnicza (analiza źródeł internetowych, analiza komunikatów ukazujących się w przestrzeni publicznej).

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, komunikacja, komunikowanie, podmioty ekonomii społecznej

### **External communication as an element of management control involving social economy entities**

Abstract: Management control is aimed at comprehensively improving the management of each organization and assessing it as a complex of various elements, but nevertheless a homogeneous organism. One of these elements is information and communication. Communication in any organization is inextricably linked to management. In order for the organization to achieve its goals, an important link is certainly the process of transferring information as an element of effective and efficient communication both inside and outside the organization. An appropriate information exchange system with the environment is characterized by, among others: the fact that the organization is perceived better and better, e.g. in public opinion polls. External communication also includes clearly defined rules regarding contacts with representatives of external entities to which social economy entities belong, which should know the communication channels intended for them. It is necessary to collect information from entities operating in the environment, analyze it and develop recommendations for implementation on its basis. The aim of this article is to draw attention to the importance of the information and communication process, which is one of the elements of kz, as well as the success or organizational durability with the participation of social economy entities.

Research methodology: the following research methods were used: literature studies, analysis of legal acts concerning the subject of the study, analysis of the results of qualitative research in the field of implementation of the project Integrated social economy support system, auxiliary method (analysis of Internet sources, analysis of messages appearing in public space).

Keywords: management control, communication, communication, information, social economy entities

## **1. Wprowadzenie**

Niniejszy tekst stanowi o problematyce komunikacji, jaka nawiązuje się na linii podmiotów ekonomii społecznej i administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej). Współpraca administracji publicznej z podmiotami poza jej struktur, a takimi podmiotami są właśnie podmioty

ekonomii społecznej, wymaga skutecznego komunikowania się jako istotnego elementu sukcesu czy trwałości organizacji. Administracja publiczna korzysta zarówno z komunikacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej, kiedy dochodzi do przekazu informacji w ramach jej struktur, jak i poza nią.

Zgodnie z definicją legalną kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza, jeżeli jest właściwie realizowana, zapewnia prawidłowe funkcjonowanie organizacji, bez względu na jej wielkość oraz niezależnie od miejsca jej położenia. Kontrola zarządcza jako szeroko ujęta koncepcja zarządzania organizacją ma duży wpływ na jej aksjologiczny aspekt, gdyż eksponuje takie wartości jak partnerstwo, demokracja, solidarność.

Zasady ujęte w standardach pozostają takie same. To uniwersum zarządzania, które każdy kierownik może, a wręcz powinien dostosować do potencjału i możliwości swojej organizacji. Jednym ze standardów, które osoby odpowiedzialne za jej funkcjonowanie powinny wykorzystać, jest sprawna komunikacja. Bez komunikacji żadna organizacja nie może istnieć i się rozwijać. Badania nad komunikacją prowadzone są w ramach teorii komunikacji. Jest to interdyscyplinarna nauka, łącząca w sobie cechy zarówno nauk ścisłych, jak i nauk społecznych i ekonomicznych, w tym nauki o organizacji. Dzieli się je na dwa typy: organizacje państwowe i organizacje pozapaństwowe. Istotne jest to, iż we wszystkich wymienionych typach organizacji komunikacja odgrywa podstawową rolę, a skuteczna komunikacja jest jednym z elementów sukcesu czy trwałości organizacji. Komunikacja nie jest aktem jednorazowym, lecz bez przerwy powtarzającym się procesem, w którego skład wchodzi tworzenie, przekształcanie, przekazywanie i przechowywanie informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Organizacje pozarządowe są podmiotami świadczącymi usługi społeczne i reprezentujące interesy grup społecznych. Zadania te wyznaczają ich szczególne miejsce i rolę w rozwiązywaniu problemów tych grup i kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Determinuje to główne obszary aktywności komunikacyjnej tych organizacji, to jest:

- edukację społeczeństwa, kształtowanie postaw prospołecznych i dobroczynnych,

- zdobywanie akceptacji i poparcia dla podejmowanych przez te organizacje działań społecznych,
- promocję oferty usług społecznych (komercyjnej i non profit).

Sukces realizacji wymienionych zadań zależy od zastosowania sprawnych instrumentów i kanałów komunikacji społecznej. Nie bez znaczenia jest również kreowanie treści samego przekazu komunikacyjnego.

Człowiek jako podmiot życia społecznego nie jest biernym elementem struktur społecznych, tylko wyraża swoją osobowość w aktach. Działanie posiada swój wymiar fizyczny oraz jest środkiem i sposobem komunikacji społecznej. W ten właśnie sposób działanie społeczne interpretuje Jürgen Habermas. Rozumiejąca funkcja działania znajduje wyraz w kształtowaniu się moralności społecznej, jak też w wyodrębnieniu się systemów społecznych.

Żadna organizacja nie może istnieć w próżni, w izolacji od innych organizacji, podmiotów, elementów systemu, jakim jest społeczeństwo. Oznacza to, że każda organizacja jest powiązana wielostopniową siecią relacji/zależności z innymi organizacjami, wpływając na ich istnienie i sposób funkcjonowania, ale też sama takim wpływom jest poddawana. To, jak organizacja funkcjonuje, jest uzależnione od sposobu zarządzania nią, które w swoich strategiach rozwoju musi uwzględniać wpływy otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. Organizacja dobrze zarządzana to taka, która nie tylko będzie świadomie budować relacje z otoczeniem, doceniając ich wagę, lecz także mająca świadomość konieczności takiego działania. Komunikacja organizacji z otoczeniem to nie wybór, ale konieczność, a wręcz *sine qua non* jej istnienia.

W artykule zarysowano również aksjologiczny wymiar komunikacyjnego działania w strukturach organizacji pozarządowych z uwzględnieniem jej postrzegania przez współczesnego filozofa Jürgena Habermasa.

## 2. Pojęcie podmiotu ekonomii społecznej

Termin „ekonomia społeczna” pojawił się w literaturze przedmiotu w Polsce stosunkowo niedawno, natomiast działania, które przyjęto z tym określeniem, były przedmiotem aktywności społeczno-gospodarczej już w wieku XIX. Samo pojęcie ekonomii społecznej jest przez znaczną

część znawców przedmiotu kontestowane i często zastępowane pojęciami przedsiębiorczości społecznej, gospodarki społecznej czy przedsięwzięcia o społecznej wartości dodanej, chociaż na gruncie istniejących koncepcji terminologicznych trudno uznać te pojęcia za synonimiczne. Dokonanie przeglądu istniejących definicji jest konieczne, aby uzyskać przynajmniej ogólny pogląd istoty ekonomii społecznej.

Według najczęściej przedstawianej definicji ekonomia społeczna to „sfera aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu”<sup>1</sup>. Tak przedstawiona koncepcja definicyjna pokazuje istotę ekonomii społecznej poprzez wyartykułowanie przedmiotowego zakresu jej funkcjonowania. W innym ujęciu termin ten definiowany jest jako „narzędzie mobilizacji ekonomicznej i społecznej zaniedbanych społeczności lokalnych (czy też obszarów) oraz jako formułę zwiększenia uczestnictwa ich członków (mieszkańców) w wymianie gospodarczej i życiu publicznym”<sup>2</sup>. W tym przypadku ekonomia społeczna rozumiana jest w sensie instrumentalnym, jednak bez określenia podmiotu lub podmiotów, w gestii których powinna się znajdować. Można intuicyjnie przyjąć, iż podmiotem wykorzystującym instrumentalnie ekonomię społeczną jest państwo realizujące swoje kompetencje społeczne oraz obowiązki w stosunku do obywateli. Takie rozumienie burzy zaprezentowanie podejścia koncepcyjnego, które przyjmuje, iż „ekonomia społeczna zajmuje się aktywnością społeczną nie przynależną rynkowi i państwu” i mającą względem nich charakter komplementarny<sup>3</sup>.

Komplementarność rozpatrywać należy w kontekście zaspokajania przez ekonomię społeczną potrzeb społecznych, których zarówno państwo, jak i rynek nie są w stanie spełnić. Kolejna koncepcja definicyjna

<sup>1</sup> Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, „Monitor Polski” 24 września 2014 r., poz. 811; Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014-2020, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Departament Ekonomii Społecznej, [ekonomiaspoleczna.gov.pl](http://ekonomiaspoleczna.gov.pl) (dostęp: 14.06.2023).

<sup>2</sup> T. Kazimierzczak, M. Rymysza, *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 11.

<sup>3</sup> W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005 nr 2.

przedstawia ekonomię społeczną jako „sektor gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność, a wypracowana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z/i jest chroniona przez autonomię zarządzania, demokratyczne decydowanie oraz lokalne zakorzenienie tych organizacji”<sup>4</sup>. Takie ujęcie z jednej strony ukazuje gospodarczy aspekt ekonomii społecznej, natomiast z drugiej silnie podkreśla jej wymiar społeczny. Pozwala to spojrzeć na ekonomię społeczną jako na swoisty byt łączący działalność gospodarczą z określoną i społecznie akceptowaną misją.

Samo pojęcie ekonomii społecznej, mające wiele odniesień i definicji zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i odniesień do rodzimej praktyki, zostało dotąd wielokrotnie określone, w tym w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej<sup>5</sup>, ale też w innych dokumentach o charakterze programowym. Kategoria ta opisywana jest za pomocą cech wspólnych oraz zasad funkcjonowania identyfikujących różne podmioty funkcjonujące w obszarze ekonomii społecznej. Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej, uznaje się:

- nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi,
- nadrzędność świadczenia usług członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku,
- autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzji,
- prowadzenie w sposób regularny działalności, opierając się na instrumentach ekonomicznych oraz ponoszeniu w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007, s. 14.

<sup>5</sup> Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Departament Ekonomii Społecznej, [ekonomiaspoleczna.gov.pl](http://ekonomiaspoleczna.gov.pl) (dostęp: 14.06.2023).

<sup>6</sup> Według definicji sformułowanej przez europejską sieć badawczą EMES (European Research Network) inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną powinny charakteryzować się spełnianiem kryteriów ekonomicznych (prowadzeniem w sposób względnie ciągły, regularny działalności, opierając się na instrumentach ekonomicznych, niezależności, suwerenności instytucji w stosunku do instytucji publicznych, ponoszeniem ryzyka ekonomicznego, istnieniem choćby nielicznego płatnego personelu) i społecznych (wyraźną orientacją na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia, oddolnym, obywatelskim charakterem inicjatywy, specyficznym, możliwie demokratycznym systemem zarządzania, możliwie wspólnotowym charakterem działania, ograniczoną dystrybucją zysków).



Z kolei obszar wskazany definicją obejmuje w szczególności:

- organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku i wolontariacie<sup>7</sup>,
- spółdzielnie o charakterze pracowniczym (spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów i niewidomych),
- przedsiębiorstwa posiadające status zakładów pracy chronionej,
- podmioty prowadzące jednostki reintegracyjne dla osób niepełnosprawnych lub innych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Analizując sferę ekonomii społecznej, warto zwrócić uwagę na bardzo różnorodny obszar niesformalizowanej i oddolnej aktywności społecznej. Często opiera się ona na wzajemnym zaufaniu i gotowości do współpracy w celu zaspokojenia określonych potrzeb lub dokonania zmian w najbliższym otoczeniu. W rezultacie działalność nieformalna stanowi otoczenie i zaplecze ekonomii społecznej, z których przenikać mogą zarówno pomysły na działalność, jak i zaangażowane w życie społeczności lokalnych osób dysponujących kompetencjami ułatwiającymi działanie w sektorze ekonomii społecznej. Aktywność nieformalna pozostaje trudna do uchwycenia, zarówno z perspektywy naukowej, jak i administracyjnej i statystycznej. Z tych względów ten rodzaj działalności, chociaż oddziałuje na kondycję sektora ekonomii społecznej, nie jest objęty bezpośrednim wsparciem w ramach KPRES<sup>8</sup>.

Reasumując powyższe, ekonomia społeczna to obszar działań o charakterze gospodarczym, podporządkowany ideowo realizacji określonej idei społecznej.

### 3. Komunikacja w świetle definicji

Czym jest komunikacja, na czym polega? – te pytania należy sobie zadać, zanim podda się ocenie proces komunikacyjny w organizacji. To wielopłaszczyznowy proces, który nie ogranicza się do jednej definicji. Trudno

---

<sup>7</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2023.0.571 t.j. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stan prawny na dzień: 14.06.2023).

<sup>8</sup> KPRES – Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej.

zatem wyobrazić sobie skomplikowane zjawisko komunikacji w odniesieniu wyłącznie do jednego wymiaru życia społecznego czy też działania organizacji.

Źródła dotyczące etymologii słów „komunikacja” czy „komunikowanie” odnoszą się do genezy ich powstania oraz ujmują je w szerokim kontekście znaczeniowym. Komunikowanie, w istocie porozumiewanie się, determinuje istnienie i funkcjonowanie świata takiego, jakim go znamy, i należy do najstarszych procesów społecznych. Pojęcie komunikacji pochodzi od rzeczownika łacińskiego *communicatio* – co oznacza „użyczenie, doniesienie” – i odnosi się do rzeczy, a nie do czynności. Natomiast „komunikowanie”, *communico* – ma dwojakie znaczenie. Pierwsze to „coś z kimś mieć wspólnego, coś z kimś podzielić”, drugie to „komuś czegoś użyć, dać, udzielić”, a poza tym „udzielić komuś wiadomości, na razie nie omawiać”<sup>9</sup>. *Communication* – „komunikowanie”, *communicate* – „komunikowanie się”, to tłumaczenie słów angielskich. W słowniku *The Concise Oxford Dictionary* hasło *communication* jest zdefiniowane jako: „czynność udzielania (zwłaszcza wiadomości), informacja, stosunek; wspólne drzwi lub przejście; droga, szyna, telegraf; inne połączenie pomiędzy miejscami; połączenie między fundamentem a fasadą (budynku)”<sup>10</sup>. Na przestrzeni wieków termin „komunikowanie”, początkowo od łacińskiego słowa *communicatio*, został poddany transformacji i zaabsorbowany przez języki nowożytne. W XIV wieku oznaczał on wejście we wspólnotę, ale również utrzymywanie stosunków ze sobą. W XVI wieku oznaczał komunię, uczestnictwo, dzielenie się. Odrębne znaczenie temu terminowi nadał XIX wiek, tj.: transmisja i przekaz wraz z rozbudową dróg i usług pocztowych, a w XX wieku ze względu na dynamiczny rozwój środków komunikacji rozumienie to przybrało dwojakie znaczenie, tzn. jako przemieszczanie się ludzi, przedmiotów w przestrzeni (pociąg, samochód, samolot) i przekaz informacji na odległość (telefon, radio, telewizja i inne media)<sup>11</sup>.

Komunikacja jest terminem różnie definiowanym w literaturze przedmiotu. Wielość tych definicji opiera się na dwóch wzajemnie zamiennych

<sup>9</sup> A. Potocki, *Komunikacja wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Kraków 2001, s. 9.

<sup>10</sup> A. Potocki, *Instrumenty komunikacji wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>11</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2002, s. 11.

słowach: „komunikacja”, „komunikowanie”. I tak „komunikowanie się” w literaturze przedmiotu ujęte jest z perspektywy<sup>12</sup>:

- *jakościowej*: wartościujące – działanie instytucji na określonego odbiorcę, przedmiotowe/poznawcze – ze względu na jakiś cel oraz podejmowanie decyzji,
- *ilościowej*: rzeczowe – człowiek vs maszyna, maszyna vs maszyna, łącznościowe – celem jest sterowanie abstrakcyjne.

Określenie „komunikowanie” w wielu dyscyplinach naukowych używane jest w szerokim znaczeniu<sup>13</sup>:

1. w cybernetyce i biologii: komunikacja jest formą oddziaływania między dwoma układami (osobami, zwierzętami, maszynami),
2. w dziedzinach humanistycznych: komunikacja to porozumiewanie się między ludźmi.

Komunikacja jest przejawem wzajemnego oddziaływania między osobami, aby utrzymać kontekst społeczny potrzebny do wymiany ważnych informacji, wyrażenia myśli, własnych odczuć.

W ujęciu socjologicznym każda organizacja jest grupą ludzi wspólnie pracujących i oddziałujących na siebie nawzajem. Wiadomo, że w dobie globalizacji następuje intensyfikacja kontaktów między organizacjami i ich pracownikami. Do tego, aby można było skutecznie porozumiewać się z innymi pracującymi grupami, potrzebne jest umiejętne rozpoznawanie różnic kulturowych, które warunkują jakość komunikowania się i przebieg procesu komunikacji w organizacji<sup>14</sup>.

Można przyjąć, że nauki społeczne i humanistyczne uważają komunikowanie się za proces porozumiewania się jednostek, grup, instytucji, których celem jest dzielenie się wiedzą i informacjami, a także wymiana myśli i idei. Proces komunikowania się zachodzi na różnych poziomach, z użyciem różnych środków, i rodzi pewne skutki.

Człowiek, społeczeństwo, kultura – nie istniałyby bez komunikowania się. Wszystkie środki komunikowania (włączając też języki narodowe) są społecznie bardziej lub mniej zróżnicowane (łącznie ze społeczeństwem homogenicznym). Ogólne tezy dotyczące komunikowania się rozpatrują

<sup>12</sup> J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 2006, s. 43.

<sup>13</sup> A. Potocki, *Komunikacja...*, op. cit., s. 9–10.

<sup>14</sup> J. Stankiewicz, *Komunikowanie...*, op. cit., s. 17–18.

środki komunikowania w kontekście społeczeństwa i kultury, w których istnieją i funkcjonują. Istnieje pewna zależność między strukturą społeczną, kulturą, techniką, a systemami osobowościowymi. Ma również miejsce wzajemny związek między komunikowaniem się a poznaniem, w tym znaczący jest wpływ różnych form komunikowania się na różne treści. Środki przekazu kształtowane są przez różne czynniki, w tym zmiany zachodzące w warunkach życia społecznego oraz zmiany potrzeb społecznych – łańcuch nowych potrzeb (mowa–pismo–druk–radiomagnetofon–telefon–komputer–Internet). Istnienie i znaczenie środka przekazu, jego rola i siła oddziaływania, zależne są od tego, w jakiej kulturze jest używany. Sposób przekazywania informacji ma wpływ na strukturę władzy, a co za tym idzie zmieniają się również relacje wynikające z funkcjonowania nowych mediów. Wszystkie techniki – środki przekazu – służą do spotęgowania siły i efektywności komunikowania się. Komunikowania musimy się nauczyć przez umiejętność wypowiadania się, nabycie kompetencji kulturowej dla sprawnego komunikowania i funkcjonowania w danej kulturze oraz zrozumienia i przyjęcia wzorców kulturowych. Biorąc pod uwagę różne funkcje komunikacji, służy ona do tworzenia kultury, gromadzenia i przekazu doświadczeń, przekazu informacji, tworzenia interakcji i koordynacji działań, pomocy w zrozumieniu siebie nawzajem, a także oddziaływania na innych<sup>15</sup>.

W całej literaturze można wyczytać wiele definicji komunikacji. Każdy autor formułuje swoją własną propozycję terminu komunikacji/komunikowania. Już Robert K. Merton w latach 50. naliczył ich około stu sześćdziesięciu, a do dziś powstało ich kilkakrotnie więcej. Autorzy zwracają uwagę na różne aspekty i cechy zjawiska lub jego elementy, przypisując im odmienne znaczenie.

Charles Cooley, jeden z prekursorów tego obszaru badań, określił komunikowanie jako swego rodzaju mechanizm, dzięki któremu stosunki międzyludzkie istnieją i się rozwijają, a wytworzone przez umysł ludzki symbole są przekazywane w przestrzeni i zachowywane w czasie<sup>16</sup>. To właśnie on jako pierwszy wprowadził do literatury naukowej pojęcie

<sup>15</sup> M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008, s. 4–8.

<sup>16</sup> Ch. Cooley, *Social Organization*, New York 1909; J. Dewey, *Democracy and Education*, New York 1916, s. 12–13.

„komunikowania się” w pracy z 1894 r. *The Theory of Transportation* i dostrzegł, iż obejmuje ono także wyraz twarzy, postawę, gest, tonację głosu, słowa, pismo, druk etc.

Na uwagę zasługuje podejście innego przedstawiciela amerykańskiego pragmatyzmu społecznego, Johna Deweya, który uważał, że społeczeństwo istnieje nie tylko dzięki przekazywaniu informacji i komunikowaniu się, ale że jego istnienie polega na procesach przekazu i komunikowania<sup>17</sup>.

Wilbur Shramm nazwał komunikowanie narzędziem, które pozwala społeczeństwom egzystować i które ze względu na swój charakter wyróżnia ludzi od innych istot żywych<sup>18</sup>.

Melvin Defleur określił komunikowanie jako akt, który jest środkiem, przez który są wyrażane normy grupowe, sprawowana jest kontrola społeczna, przydzielane są role, osiągnięta jest koordynacja wysiłków<sup>19</sup>.

Według Rudolpha Verderbera komunikowanie jest transakcyjnym procesem kreowania znaczenia przez jego uczestników, zarówno na poziomie interpersonalnym, jak i publicznym<sup>20</sup>.

Zdaniem Bogusławy Dobek-Ostrowskiej, jeśli chodzi o wpływ na współczesną naukę, w tym naukę o komunikowaniu, na szczególne uznanie zasługują zwłaszcza psychoanalityczne prace Theodora W. Adorno i Ericha Fromma. Istotny wkład w tym zakresie miał również wyrosły z tradycji krytycznej (uczony tzw. drugiej generacji szkoły frankfurckiej) Jürgen Habermas<sup>21</sup>. Ukuta przez niego normatywna teoria działania komunikacyjnego bez wątpienia przyczyniła się do rozwoju podejścia dialogowego w studiach nad komunikowaniem oraz stanowiła asumpt do dalszych badań nad wyróżnionym modelem działania zorientowanego na porozumienie aktorów sytuacji komunikacyjnej, czemu autorka poświęciła rozważania w dalszej części pracy.

<sup>17</sup> J. Dewey J., *Democracy...*, op. cit., s. 2.

<sup>18</sup> W. Shramm, *Man, Messages and Media*, New York 1973, s. 2.

<sup>19</sup> T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, 1978, s. 72.

<sup>20</sup> R. Verderber, *Communicate!*, Belmont 1993, s. 4.

<sup>21</sup> S. Seredyn, *Druga generacja szkoły frankfurckiej. Teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa* [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Wrocław 2001, s. 147.

#### 4. Teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa

Jürgen Habermas jest ostatnim żyjącym spadkobiercą i kontynuatorem tzw. szkoły frankfurckiej – nowego podówczas nurtu w niemieckiej socjologii, zapoczątkowanego przez Maxa Horkheimera i Theodora W. Adorno – której instytucjonalnym ucieleśnieniem stał się Instytut Badań Społecznych utworzony w 1924 roku we Frankfurcie nad Menem. W swej naukowej działalności Habermas łączy wiele nurtów humanistyki i porusza się po różnych poziomach abstrakcji w swych analizach. Nie stroni także od publicystyki politycznej, tyczącej się najbardziej aktualnych zagadnień współczesności, m. in. kwestii integracji europejskiej, wielokulturowej, obywatelstwa i przemian pojęcia suwerenności. Bogaty dorobek naukowy i inspirujący charakter jego w założeniu całościowej teorii zadecydowały o istotnej roli Habermasa, poczynwszy od drugiej połowy XX wieku aż po czasy obecne, jako czołowego przedstawiciela szeroko rozumianej filozofii społecznej. Na potrzeby artykułu podjęta zostanie – sygnalizowana już w samym tytule – próba prezentacji najważniejszych wątków teorii komunikacji. Teoria ta stanowi tylko część projektowanej przez niemieckiego uczonego, szeroko zakrojonej „krytycznej teorii społecznej”, której wszystkich założeń nie ma tu miejsca ani potrzeby przedstawiać<sup>22</sup>. Przedmiot rozważań zawężony zostanie do teorii działania komunikacyjnego.

Teoria działania komunikacyjnego uważana jest za największe osiągnięcie ów autora. Dzieło to rozpowszechniło takie pojęcia jak „system”, „świat życia”, „działanie komunikacyjne” i „rozum komunikacyjny”, które są podstawowymi elementami słownika filozofii i nauk społecznych.

Koncepcja działania komunikacyjnego Habermasa jako punkt wyjścia zakłada, że tego, kim jesteśmy, uczymy się na podstawie relacji z innymi, a najbardziej podstawową relacją jest komunikacja za pomocą języka. Istotą dyskusji jest wzajemne zrozumienie, jednak aby była ona owocna, po stronie mówiącego i słuchającego musi być podjęte zobowiązanie o tym, że będą mówić prawdę i mieć na myśli dokładnie to, co mówią. Dzięki temu taka komunikacja jest praktyką racjonalną i pozwala

<sup>22</sup> A.M. Kaniowski, *Filozofia społeczna Jürgena Habermasa. W poszukiwaniu jedności teorii i praktyki*, Warszawa 1990.

na osiągnięcie konsensusu<sup>23</sup>. Celem filozofa jest konstrukcja warunków powodujących, że komunikacja jest efektywna i produktywna, zarówno w aspekcie indywidualnym, jak i społecznym. Odtworzenie tych kryteriów dostarcza narzędzia krytycznego, dzięki któremu można ocenić rzeczywistość społeczną i jej komunikacyjne zakłócenia<sup>24</sup>.

Habermas, opisując komunikacyjne działanie, wskazuje na serię znamion właściwych takiemu postępowaniu jednostki. Z pewnością wyznacznikiem komunikacyjnego działania jest aspekt rozumienia oraz sukcesu. Postępowanie człowieka w ramach społeczności może być stabilne, ale także może być znaczone konfliktowością. Charakter owego działania wynika ze „stopnia koordynacji ludzkich czynów zmierzającej do zminimalizowania albo wykluczenia ryzyka załamania interakcyjnych odniesień”. Kooperacja pomiędzy podmiotami życia społecznego jest przyporządkowana wspólnemu celowi, jak też wyraża się w uzgodnieniach odnośnie do zamierzeń i planów. Postępowanie jednostek w tym punkcie pozwala wskazać na dwa typy działania. Pierwszy typ określany jest przez autora jako działanie strategiczne, a więc przyporządkowane danemu celowi. Drugi typ postępowania określany jest jako rozumiejąco-ukierunkowany i wyraża się w ustalaniu warunków obopólnego zrozumienia, na podstawie którego możliwe jest wspólne dążenie do obranego celu<sup>25</sup>.

Wyznacznikiem dla komunikacyjnego działania jest racjonalność. Chodzi tutaj o uzasadnienie dla zamierzeń, a także dla prezentowanych koncepcji, co ma miejsce w ramach komunikacji pomiędzy podmiotami. Jednym ze skutków racjonalności jest krzewienie w podmiocie stosowanych przekonań, które z kolei są składową dla przyjęcia i uznania określonych stanowisk<sup>26</sup>. Kontekst sytuacyjny jest zasadniczym środowiskiem dla działania człowieka. Sytuację, w której znajdują się działające podmioty, określają takie czynniki jak temat i status, które w znacznym stopniu determinują dobór środków, jak też stopień zaangażowania wyrażający się choćby w kwestii tego, jak daleko należy uzasadnić własne

<sup>23</sup> H. Gripp, Jürgen Habermas. *Und es gibt sie noch – Zur kommunikationstheoretischen Begründung von Vernunft bei Jürgen Habermas*, Paderborn 1984, s. 74–75.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>25</sup> J. Habermas, *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main 1983, s. 144.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 145.

działanie. Swoistym medium w komunikacyjnym działaniu o charakterze sytuacyjnym jest mowa, która kształtuje się zasadniczo w wymianie treści pomiędzy podmiotami przyjmującymi takie role jak nadawca, adresat, pośrednik itd. Wypełnianie powyższych ról decyduje z kolei o stopniu partycypacji w danej sytuacji – właściwie o udziale w procesie komunikacyjnego działania<sup>27</sup>.

Komunikacyjne działanie zachodzi w ramach społeczności, w której wskazuje się na fenomen środowiska życiowego, a także na system. Jürgen Habermas dowodzi istnienia obu tych elementów, opierając się na zachodzącej komunikacji międzypodmiotowej. Ukazanie zależności pomiędzy środowiskiem życiowym a systemem oraz zobrazowanie procesu wyodrębniania się systemów stanowi pomoc w interpretacji współczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Nawiązując do zagadnienia społeczności, należy wskazać, iż właśnie w tak określonych filozoficznie ramach współwystępują zarówno środowisko życiowe, jak i system. W tzw. rozumiejącej socjologii mówi się o strukturach, na które składają się z jednej strony wyabstrahowane i idealnie określone normy stanowiące system, a z drugiej strony elementem owych struktur jest konkretna sytuacja egzystencjalna<sup>28</sup>.

Przejrzystość komunikacji znajduje odzwierciedlenie w stopniu wzajemnego zrozumienia pomiędzy komunikującymi się podmiotami. Owa przejrzystość dotyczy nade wszystko świadomości statusu komunikujących się, a także statusu pewności komunikowanych treści. Jednoznaczność komunikacji nie wyklucza możliwości błędu, który przynależy w naturalny sposób do życia człowieka. O wiele ważniejsza niż możliwość błędzenia jest jednak tutaj wola dążenia do konsensusu, który będzie ograniczał występowanie fałszu oraz niewłaściwych treści<sup>29</sup>.

Integracja zachodząca z punktu widzenia jednostek, kultury i komunikacji jest możliwa w aspekcie wykonywanych funkcji, a także ze względu na element refleksji. Wówczas dochodzi do koordynacji ludzkich działań obejmujących świat polityki i gospodarki. Habermas mówi o dwóch rodzajach integracji: społecznej oraz systemowej. Integracja społeczna dotyczy ukierunkowanego działania, którego celem mogą być wspólne wartości

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> J. Habermas, *Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze*, Frankfurt am Main 1988, s. 88–89.

<sup>29</sup> J. Habermas, *Moralbewusstsein...*, op. cit., s. 225.



ugruntowane w procesie wzajemnego zrozumienia. Kształtowanie i utrzymanie przy życiu społeczności, jak zauważa Habermas, odbywa się właśnie „w zachowaniu symbolicznych struktur” znajdujących bezpośrednie odniesienie do świata materii<sup>30</sup>. Natomiast integracja systemowa przenika integrację społeczną, czyniąc z niej samokreującą się całość. W aspekcie społeczności autor używa pojęcia tzw. żyjących systemów, które stanowią otwarte struktury umożliwiające wymianę treści w ramach zachodzącej komunikacji. Otwartość systemów nie przeczy ich stabilności i znajduje wyraz w przyjętych sposobach postępowania<sup>31</sup>. Ów zależność środowiska życiowego od systemu jest podstawą dla Habermasa do zdefiniowania społeczności, która jest „systemowo ustabilizowanym sposobem działania grup społecznie zintegrowanych”<sup>32</sup>.

Przedstawiając teorię komunikacyjnego działania, Habermas opisuje proces wyodrębniania się systemów. Otóż tylko w społecznościach wewnętrznie mało zróżnicowanych system i środowisko życiowe koegzystują razem. W miarę postępu zróżnicowania społecznego właściwego środowisku życiowemu dochodzi jednak do wyodrębniania się systemów społecznych, które są gwarantem integracji społecznej. Wyodrębnione systemy społeczne zakładają istnienie komunikacji warunkującej wszelkie zorganizowane struktury. Komunikacja, o której wspomina Habermas, jest dwójako ukierunkowana. Zmierza ona w kierunku wartości i norm wyodrębnionych, np. na trzecim poziomie interakcyjności, a jednocześnie w kierunku środowiska życiowego traktowanego jako podsystem, w obszarze którego dochodzi do procesów instytucjonalizacji. Wyznacznikiem dla charakteru komunikacji jest nie tylko wzajemne przyporządkowanie środowiska życiowego do systemu albo stosunki wewnątrz systemu, lecz także władza wpływająca zasadniczo na sposoby postępowania członków społeczności<sup>33</sup>.

Zupełne wyodrębnienie się systemów jako etap ewolucji społecznej dotyczy tego momentu, kiedy racjonalizacja środowiska życiowego

<sup>30</sup> Ibidem, s. 226.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 226–227.

<sup>32</sup> H.J. Schneider H. *Handlung – Verhalten – Prozess: Skizze eines integrierten Ansatzes*. [w:] J. Straub, H. Werbig (red.), *Handlungstheorie. Begriff und Erklärung des Handelns im interdisziplinären Diskurs*, Frankfurt am Main 1985, s. 230–231.

<sup>33</sup> J. Habermas, *Moralbewusstsein...*, op. cit., s. 230–231.

znajduje się na takim poziomie, iż wpływa na zwiększenie kompleksowości systemu. Opisując ów etap ewolucji społecznej, Habermas wskazuje na zjawisko postępującej generalizacji wartości, która jest koniecznym czynnikiem nadania kierunku ludzkiemu postępowaniu. Wartości jednak nie zawsze są celem; traktowane są także jako motyw działania. Ukierunkowanie działania na wybrany cel domaga się wypracowania konsensusu, jak też posłuszeństwa wobec przyjętego sposobu działania posiadającego znamiona wzorca. Jak zauważa autor, owo posłuszeństwo warunkowane jest nie tylko względami osobistymi, ale także koniecznością podporządkowania instytucjom życia publicznego, które w osobach rządzących są ukierunkowane z natury na wartości ogólnie przyjęte. Podporządkowanie wartościom znajduje swój wyraz najzwyczajniej w przekraczaniu tradycyjnych form obyczajowości w kierunku wyabstrahowanych ideałów i wartości państwowych. Mając na uwadze charakter powyższego rozwoju, Habermas stwierdza, iż ów proces sprawia oddzielenie się komunikacyjnego działania od konkretnego i normatywnego postępowania. Wzrasta w ten sposób też racjonalność postępowania, jak również pojawia się jeszcze większa intensyfikacja w koncentracji na wybranym celu. Kształtujące się tutaj struktury cechują się swoistą „prostotą” w tym znaczeniu, iż w przyporządkowaniu do celu przestają egzystować wszelkie sytuacyjne uwarunkowania, natomiast wszelkie odniesienia charakteryzuje relacja podsystemu do systemu<sup>34</sup>.

Specyfika wyodrębnionego systemu wyraża się w charakterze mechanizmów koordynacji działania. Na poziomie interakcyjności właściwej środowisku życiowemu mechanizmy koordynacji działania dotyczą nade wszystko rozumiejącej komunikacji, a także mechanizmów, które wykluczają ryzyko nieporozumień oraz powodują „intensyfikację przekazu treści”<sup>35</sup>.

Reasumując powyższe, komunikacyjne działanie jest istotnym czynnikiem struktur społecznych. Po pierwsze relacje pomiędzy podmiotami w ramach komunikacji wyznaczają więź społeczną, po drugie aspekt materialny działania (w sensie przekazywanych treści) określa cele, a także ideały, wokół których koncentruje się życie społeczne. Jürgen Habermas,

<sup>34</sup> Ibidem, s. 267–269.

<sup>35</sup> H. Gripp, *Jürgen...*, op. cit, s. 100–101.

mówiąc o komunikacyjnym działaniu, zwraca uwagę na koordynację oraz na zdecentralizowany charakter rzeczywistości społecznej. Obie te cechy dowodzą kompleksowości społeczności, jak też z uwagi na racjonalny charakter wskazują na centralną pozycję człowieka. Znaczenie pierwiastka osobowego w strukturach społecznych jest jeszcze bardziej widoczne w kwestii moralności, ponieważ człowiek przeprowadza tutaj procesy zmierzające do wyodrębniania wartości i norm oraz to właśnie człowiek funkcjonuje w świetle powyższych elementów w realiach społecznych, dokonując modyfikacji i tworząc nowe instytucje.

Komunikacyjne działanie jest również czynnikiem służącym rozróżnieniu pomiędzy środowiskiem życiowym a systemem, co stanowi wykładnię interpretacji rzeczywistości społecznej. Teoria Habermasa inspirowane do ciągłej analizy sposobu aktywnej obecności człowieka w społeczności, w której bogactwo przekazywanych treści znajduje wyraz nie tylko w słowie, lecz także w działaniu.

## 5. Istota i znaczenie komunikacji społecznej

Komunikacja w organizacjach pozarządowych jest procesem, który różni się od typowych procesów komunikacji marketingowej przedsiębiorstw komercyjnych. Organizacje pozarządowe są podmiotami świadczącymi usługi społeczne i reprezentującymi interesy grup społecznych. Zadania te wyznaczają ich szczególne miejsce i rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych i kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. To determinuje główne obszary aktywności komunikacyjnej tych organizacji, o których autorka wspomina już we wstępie. Sukces realizacji wymienionych zadań zależy od zastosowania sprawnych instrumentów i kanałów komunikacji społecznej i marketingowej. Nie bez znaczenia jest także kreowanie treści samego przekazu komunikacyjnego.

Specyfiką komunikacji organizacji pozarządowych (NGO) z otoczeniem jest złożoność przekazu, który wraz z charakterystyką oferty usługowej powinien zawierać przesłanie (dewizę) działania organizacji, z podkreśleniem ich społecznej rangi. Komunikaty są bowiem nakierowane nie tylko na aktualnych i potencjalnych klientów, lecz mają także wywołać właściwy odbiór społeczny i zachęcić do finansowania

i wspomagania działalności organizacji przez fundatorów prywatnych i biznesowych, rządy, wolontariuszy oraz społeczeństwo. Podstawową zasadą komunikacji organizacji pozarządowych jest także jej prowadzenie i zaplanowanie, by brali w niej udział nie tylko wszyscy członkowie organizacji, lecz także klienci, fundatorzy i społeczeństwo. Wykorzystywanie aktywności konsumentów do informowania otoczenia o działalności i osiągnięciach organizacji pozarządowych jest sposobem kreowania ich wiarygodnego wizerunku i doprowadzania do zmian społecznych.

Skuteczność systemu komunikacji omawianych organizacji zależy więc od jego orientacji na całe środowisko społeczne (wewnętrzne i zewnętrzne). Publiczny charakter organizacji pozarządowych, ich zaangażowanie w problemy społeczne i uzależnienie od finansowania zewnętrznego determinują więc istotę i złożoność przekazu komunikacyjnego, który wraz z charakterystyką oferty powinien zawierać przesłanie (dewizę) działania organizacji z podkreśleniem jej społecznej rangi<sup>36</sup>.

Ważną rolę w omawianym systemie odgrywa komunikacja społeczna<sup>37</sup>, która jest instrumentem marketingu społecznego, a jej celem jest uświadomienie odbiorcom potrzeby zmian systemu wartości i doprowadzenie do tego. Ten rodzaj komunikacji jest więc istotnym elementem zarządzania zmianami społecznymi i z tego powodu wykorzystywany jest głównie w kampaniach społecznych inicjowanych lub realizowanych przez organizacje pozarządowe. Ich istotą i celem w odniesieniu do działań NGO może być kreowanie:

- produktu – jako satysfakcji, która ma motywować do ofiarności,
- ceny – poprzez ukazywanie kosztów społecznych, tj. negatywnych efektów zewnętrznych, jako skutku braku możliwości lub niekorzystania z usług społecznych,
- dystrybucji – jako prezentowanie i aranżowanie dostępnych i dogodnych dla fundatorów form i miejsc zbiórek funduszy,
- promocji – poprzez nadawanie rozgłosu nie tylko o potrzebach organizacji, lecz także o akcjach społecznych i w ramach tzw. fundraisingu,

<sup>36</sup> B. Iwankiewicz-Rak, *Komunikacja społeczna organizacji pozarządowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” nr 135, 2010, s. 278–279.

<sup>37</sup> *Komunikowanie się w marketingu*, H. Mruk (red.), Warszawa 2004, s. 135.

- potrzeb i wzorców altruistycznych postaw i zachowań fundatorów i wolontariuszy, członków organizacji i całego społeczeństwa<sup>38</sup>.

Należy zaznaczyć, że komunikacja jest pojęciem szerszym od przekazu informacji, aktywizuje bowiem dwie strony – nadawcę i odbiorcę. W komunikacji zachodzi sprzężenie zwrotne po odebraniu sygnału (informacji od nadawcy), występuje odpowiedź, czyli reakcja na informację, w postaci np. odpowiedzi werbalnej, zachowania, gestu, tekstu, co z kolei jest powodem kreowania przekazu kolejnej informacji. W przypadku komunikacji społecznej jej nadawcami mogą być instytucje publiczne (rządowe), organizacje społeczne i firmy komercyjne, a odbiorcą – społeczeństwo. Niezależnie jednak od podmiotu – nadawcy, w każdym przypadku chodzi o przekazanie pewnej idei społecznej, której celem jest zmiana postaw społeczeństwa lub pozyskanie poparcia i akceptacji dla podejmowanych działań. Ważne jest jednak, by treści przekazywane przez wymienione podmioty – nadawców – nie były sprzeczne, ale by uzupełniały się wzajemnie. Wzmacnia to siłę ich perswazji i ma szansę wpłynąć na oczekiwany kierunek zmian społecznych<sup>39</sup>.

Ważną cechą współczesnych systemów komunikacji społecznej jest korzystanie z nowych technologii, głównie z Internetu. Można jednak przypuszczać, że wraz ze zwiększeniem dostępności do sieci komputerowych (zarówno w organizacjach pozarządowych, jak i w grupach interesariuszy) wystąpi rozszerzenie dla organizacji społecznych potencjalnych funkcji komunikacyjnych Internetu, a także adaptacja nowych mobilnych kanałów komunikacyjnych. Już obecnie bowiem dostrzega się tendencje rosnącej przewagi telefonu (np. dzięki funkcji SMS) jako kanału promocji i gromadzenia funduszy od społeczeństwa<sup>40</sup>.

Organizacje pozarządowe mają pewne odmienne uwarunkowania w komunikacji z otoczeniem w porównaniu z przedsiębiorstwem komercyjnym. O ile te drugie komunikują m.in. to, że dostarczają najlepsze

---

<sup>38</sup> M. Łukasiuk, *PR NGOśów. Komunikacja strategiczna organizacji pozarządowych*, Warszawa 2014, <http://www.isns.uw.edu.pl/pliki/wydawnictwa/magdalena-lukasiuk-pr-ngosow-komunikacja-strategiczna-organizacji-pozarządowych.pdf>, s. 75–83 (dostęp: 6.11.2023).

<sup>39</sup> E. Rudowska, *Komunikacja marketingowa w procesie współpracy międzysektorowej organizacji pozarządowej*, Szczecin 2017, s. 135–140.

<sup>40</sup> L. Sadkowski, *Porażająca skuteczność*, „Bank” 2006, luty, s. 44.

produkty, wykorzystując najlepsze zasoby w najatrakcyjniejszych cenach i przy tym oszczędzają środowisko, o tyle NGO muszą przekonać otoczenie, iż skutecznie realizują ważne cele społeczne i nie są nastawione na osiągnięcie zysku. Muszą pogodzić odmienne racjonalności przypisywane rynkowi (racjonalność alokacyjną), państwu (racjonalność dystrybucyjną) i społeczeństwu (racjonalność solidarności)<sup>41</sup>. Jest to spowodowane samą istotą trzeciego sektora, którego istnienie zakłada, że NGO mają pojawić się przede wszystkim tam, gdzie występują słabe strony rynku i nieskuteczność działań administracyjnych (zawodność rynku i zawodność państwa)<sup>42</sup>.

Organizacje pozarządowe muszą dążyć do uzyskiwania większego zaufania u interesariuszy, w tym zwłaszcza instytucji prywatnych, państwowych i samorządowych, które wspierają trzeci sektor, odbiorców ich idei, nabywców ich produktów i dostawców (w tym wolontariuszy). Relacje, jakie powstają między NGO a lokalnymi społecznościami, są również cenną wartością dla uzasadnienia celów społecznych działania NGO. Skojarzenia społeczeństwa z działalnością organizacji pozarządowych są dość mocno zróżnicowane. Najczęściej organizacje pozarządowe kojarzą się z pomocą ludziom w sytuacjach, gdy nie mogą sami zaspokoić swoich potrzeb, a władza publiczna nie jest w stanie dostatecznie im pomóc, oraz niezależnością od podmiotów wpływających na redystrybucję dóbr i usług.

Współcześnie dzięki rozwojowi demokracji, która zbudowała platformę relacji pomiędzy społeczeństwem a instytucjami rozwiązującymi jego problemy, występuje coraz częstsza konieczność odpowiedzi tych instytucji na oczekiwania i potrzeby mieszkańców. W czasach, gdy zwłaszcza władza lokalna pełni rolę nie tyle kontrolera, co organizatora, a raczej współorganizatora życia publicznego, komunikowanie jest istotnym predykatorem efektywności działań każdej organizacji. Komunikowanie ma pomóc w poznaniu i zrozumieniu działań podejmowanych przez samorząd, organizacje itp., pozwala zapewnić, że podejmują się zadań wynikających z przyjętych zobowiązań, realizują misję całej społeczności

<sup>41</sup> W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005 nr 2.

<sup>42</sup> J.J. Wygnański, P. Frączak, *Ekonomia społeczna w Polsce. Definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Warszawa 2006, [http://www.owes.info.pl/biblioteka/15\\_wygnanski\\_es.pdf](http://www.owes.info.pl/biblioteka/15_wygnanski_es.pdf) (dostęp 15.06.2023).

i w ten sposób budują swój wiarygodny obraz w oczach wyborców i całej wspólnoty. Właściwe opracowanie przekazów i dobór właściwych środków wpływa na zmniejszenie luki informacyjnej, pozwala na skuteczne realizowanie zadań organizacji publicznej. Regularnie informowana społeczność sama wspiera działania organów. Bez dwustronnej komunikacji organizacje nie mogą spełniać potrzeb mieszkańców, gdyż nie mają o nich informacji. Co więcej, w przypadku czynności zakłócających tryb życia mieszkańców, bez sprawnego komunikowania władze narażone są na protesty, na nagłośnienie problemu w mediach<sup>43</sup>.

## 6. Podsumowanie

Budowa efektywnego systemu komunikacji w organizacji wymaga uwzględnienia wielu czynników. Sprawny system komunikacji jest warunkiem efektywnego działania każdej funkcjonującej organizacji. Sprawność tego systemu można uzyskać przez jednoznaczne zidentyfikowanie jej adresatów, celów komunikacji oraz pomiaru wyników systemu. Istotne przy tym jest, aby wybrać najwłaściwsze dla danej problematyki kanały informacji oraz odpowiednie narzędzia, które pozwolą na badanie efektów komunikowania i dokonania ewentualnych korekt w dotychczasowych założeniach funkcjonującego systemu komunikacji w danej organizacji.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Aniszewska G., *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2007.  
 Cooley Ch., *Social Organization*, New York 1909.  
 Dewey J., *Democracy and Education*, New York 1916.  
 Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 2002.  
 Golka M., *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008.  
 Goban- Klas T., *Komunikowanie masowe*, Kraków 1978.

---

<sup>43</sup> G. Aniszewska, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2007, s. 86–94.

- Dobek-Ostrowska B. (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Wrocław 2001.
- Gripp H., *Jürgen Habermas. Und es gibt sie noch – Zur kommunikationstheoretischen Begründung von Vernunft bei Jürgen Habermas*, Paderborn 1984.
- Habermas J., *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt am Main 1983.
- Habermas J., *Nachmetaphysisches Denken. Philosophische Aufsätze*, Frankfurt am Main 1988.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007.
- Iwankiewicz-Rak B., *Komunikacja społeczna organizacji pozarządowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010 nr 135.
- Kaniowski A.M., *Filozofia społeczna Jürgena Habermasa. W poszukiwaniu jedności teorii i praktyki*, Warszawa 1990.
- Kazimierczak T., Rymśza M., *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005 nr 2.
- Mruk H., *Komunikowanie się w marketingu*, red. H. Mruk, Warszawa 2004.
- Potocki A., *Instrumenty komunikacji wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2008.
- Potocki A., *Komunikacja wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Kraków 2001.
- Rudowska E., *Komunikacja marketingowa w procesie współpracy międzysektorowej organizacji pozarządowej*, Szczecin 2017.
- Sadkowski L., *Porażająca skuteczność*, „Bank” 2006, luty.
- Schneider H. J., *Handlung – Verhalten – Prozess: Skizze eines integrierten Ansatzes*. [w:] *Handlungstheorie. Begriff und Erklärung des Handelns im interdisziplinären Diskurs*, red. J. Straub, Werbig H., Frankfurt am Main 1999.
- Seredyn S., *Druga generacja szkoły frankfurckiej – teoria działania komunikacyjnego*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Wrocław 2001.
- Shramm W., *Man, Messages and Media*, New York 1973.
- Stankiewicz J., *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 2006.
- Verderber R., *Communicate!*, Belmont 1993.
- Wygnański J.J., Frączak P. *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, [online], [w:] Raport otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006.



**AKTY PRAWNE**

*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2023.0.571 t.j.), stan prawny na dzień: 14.06.2023.*

**ŹRÓDŁA INTERNETOWE**

Łukasiuk M., *PR NGOów. Komunikacja strategiczna organizacji pozarządowych*, Warszawa 2014, <http://www.isns.uw.edu.pl/pliki/wydawnictwa/magdalena-lukasiuk-pr-ngosow-komunikacja-strategiczna-organizacji-pozarzadowych.pdf> (dostęp 12.06.2023).

*Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, „Monitor Polski” z dnia 24 września 2014 r., poz. 811. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014-2020; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Departament Ekonomii Społecznej, [ekonomiaspoleczna.gov.pl](http://ekonomiaspoleczna.gov.pl) (dostęp: 14.06.2023).



# Udział czynnika społecznego w procedurze wyborczej. Analiza i ocena polskich regulacji

**Streszczenie:** Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie instytucji krajowych obserwatorów wyborów w Polsce, regulacji prawnych ich dotyczących oraz analiza zmian zachodzących w tym zakresie na przestrzeni lat, dyktowanych kolejnymi nowelizacjami Kodeksu wyborczego. Autor przedstawia pokrótce wejście w życie Kodeksu wyborczego oraz jego pierwotne przepisy dotyczące mężów zaufania. Następnie poddane zostają analizie nowelizacje Kodeksu wyborczego z 2018 oraz 2023 r., które implikowały znaczące zmiany w prawodawstwie dotyczącym udziału czynnika społecznego w procedurze wyborczej. Artykuł szczegółowo przedstawia zachodzące na przestrzeni lat zmiany oraz ocenia je z punktu widzenia legalności i celowości. Konkluzje zawarte w opracowaniu wskazują jednoznacznie na narastające w ostatnich latach problemy w tej dziedzinie i podają w wątpliwość słuszność kierunku rozwoju prawodawstwa w zakresie przedmiotowych instytucji, który do 2023 r. wydawał się mieć wyłącznie pozytywny wymiar.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, Kodeks wyborczy, nowelizacja, mężowie zaufania, obserwatorzy społeczni, działalność strażnicza

## **Participation of the social factor in the electoral procedure. Analysis and assessment of Polish regulations**

**Abstract:** The subject of this article is to discuss the institution of national election observers in Poland, the legal regulations concerning them and the analysis of changes in this respect over the years, dictated by successive amendments to the Electoral Code. The author briefly presents the entry into force of the Electoral Code and its original provisions on shop stewards. Then, the amendments to the Electoral Code of 2018 and 2023 are analyzed, which implied significant changes in the legislation on the participation of the social factor in the election procedure. The article focuses on a detailed presentation of the changes taking place

over the years and their assessment from the point of view of legality and purposefulness. The conclusions contained in the study clearly indicate the problems in this area that have been growing in recent years and question the rightness of the direction of the development of legislation in the field of the institutions in question, which until 2023 seemed to have only a positive dimension.

Keywords: electoral law, electoral code, amendments, returning officers, social observers, watchdog activity

## 1. Wprowadzenie

W ostatnich latach sukcesywnie zyskuje na popularności działalność obywatelska (tzw. działalność strażnicza), polegająca na wykorzystywaniu wszelkich dostępnych instrumentów prawnych i faktycznych w celu monitorowania prawidłowości funkcjonowania administracji publicznej. Nie inaczej dzieje się w odniesieniu do procedury wyborczej, w przypadku której obywatele i ich organizacje aktywnie działają, mając na celu poprawę standardów jawności życia publicznego oraz zwiększanie stopnia przejrzystości i transparentności wyborów. Działalność obywatelska ukierunkowana na zapobieganie powstawaniu nieprawidłowości w toku wyborów zdecydowanie zasługuje na pochwałę i pozytywną ocenę. Nie ma wątpliwości, że udział w wyborach jest wyrazem poczucia istnienia więzi obywatela z państwem i świadectwem rosnącego poziomu świadomości konstytucyjnej co do znaczenia aktu głosowania oraz jego skutków w procesach rządzenia<sup>1</sup>. Nie sposób jednak nie dostrzec, iż obecnie tego typu postawa społeczna wynika także z postępującego braku zaufania do państwa oraz do rzetelności procedur wyborczych. Ustawodawca, zauważając rosnące zainteresowanie tego typu działalnością, postanowił ostatecznie uregulować kwestię udziału obywateli w społecznej kontroli wyborów.

---

<sup>1</sup> A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, XX, z. 2, s. 48.

Do 2011 r. w Polsce, w odróżnieniu od wielu innych państw, nie było jednego aktu prawnego regulującego powszechne wybory parlamentu, prezydenta i wybory lokalne. Na gruncie polskiego systemu prawnego mieliśmy wcześniej do czynienia z rozdrobnieniem regulacji w tym zakresie. Na polskie „przedkodeksowe” prawo wyborcze składało się bowiem aż pięć ustaw (ordynacji) wyborczych, które uchwalane były w latach 1990–2004<sup>2</sup>. Należy wskazać, iż akty te nie stanowiły spójnego i stabilnego systemu, a ponadto nie były komplementarne, przez co występowały między nimi różnice w sposobie uregulowania tych samych instytucji wyborczych<sup>3</sup>. Niemniej jednak każdy z nich przewidywał istnienie instytucji mężów zaufania, regulując ich pozycję prawą w podobny sposób.

Za wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego jednego aktu normatywnego kompleksowo regulującego materię wyborczą opowiadali się zarówno przedstawiciele nauki, politycy, jak i praktycy<sup>4</sup>. Idea jednego aktu prawnego obejmującego swą treścią całość prawa wyborczego ziszczała się dopiero 1 sierpnia 2011 r., kiedy wszedł w życie obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy<sup>5</sup>. Celem opracowania jest przedstawienie instytucji mężów zaufania i obserwatorów społecznych w polskim prawie wyborczym oraz analiza ewolucji dotyczących ich regulacji prawnych od 2011 do chwili obecnej, tj. do momentu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2023 r.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602); Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499); Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2004 nr 25 poz. 219); Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984); Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 398).

<sup>3</sup> K. Czaplicki, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 33–34.

<sup>4</sup> K. Skotnicki, *Wstęp*, [w:] K. Skotnicki (red.) *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2023 poz. 497).

## 2. Kodeks wyborczy z 2011 roku

Kodeks wyborczy z 2011 r. od samego początku uwzględnił w swej treści istnienie instytucji mężów zaufania<sup>6</sup>, podtrzymując tym samym wcześniejsze regulacje zawarte w poszczególnych ordynacjach i ustawach. Mężowie zaufania to osoby obdarzone zaufaniem kandydatów i ich komitetów wyborczych. Są oni ich przedstawicielami reprezentującymi interesy kandydatów i komitetów w czasie trwania działań komisji. Należy w związku z tym jednoznacznie stwierdzić, iż są to osoby silnie powiązane z podmiotem biorącym udział w wyborach, czyli komitetem wyborczym, a w efekcie z samym kandydatem<sup>7</sup>.

Artykuł 103a Kodeksu wyborczego stanowi, iż pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona może wyznaczyć po jednym mężu zaufania do każdej obwodowej, okręgowej, rejonowej i terytorialnej komisji wyborczej. Jeżeli komitet wyborczy nie zarejestrował kandydatów lub list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, mężów zaufania może wyznaczyć do obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu, w którym zarejestrował kandydata lub listę kandydatów. W wyborach wójta komitet wyborczy może wyznaczyć mężów zaufania na obszarze całej gminy. Warto przy tym wskazać, iż osoba wyznaczona na męża zaufania może pełnić tę funkcję także poza miejscem swojego stałego zameldowania (czy ujęcia w rejestrze wyborców). Regulacje prawne nie określają terminu, w jakim należy wyznaczyć mężów zaufania. Oznacza to, że pełnomocnicy komitetów wyborczych nie muszą wcześniej nikomu zgłaszać zamiaru wyznaczenia do danej komisji odpowiednio męża zaufania, ani też rejestrować tych zgłoszeń. Mężów zaufania właściwe do tego podmioty mogą zatem wyznaczyć nawet w dniu wyborów<sup>8</sup>. Wydaje się, że wskazanie „po jednym” nie oznacza, że do każdej komisji może być wyznaczony jedynie jeden człowiek. Przepis ów należy rozumieć jako wskazanie, iż w tym samym czasie tylko jeden mąż zaufania danego komitetu

<sup>6</sup> Instytucja mężów zaufania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego już w 1918 r., zob. szerzej: K. Skotnicki, *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym*, „Studia Wyborcze” tom 25, 2018.

<sup>7</sup> K. Czaplicki, *Kodeks...*, op. cit., s. 271–273.

<sup>8</sup> *Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2018, s. 2.

może uczestniczyć w pracach komisji, do której został wyznaczony. Sama Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje wszakże, że mężowie zaufania danego komitetu wyborczego mogą zmieniać się w ciągu pracy komisji<sup>9</sup>.

W art. 103 § 2 wskazano, że pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona wydaje mężom zaufania zaświadczenie według wzoru określonego przez Państwową Komisję Wyborczą. § 3 precyzował z kolei, iż funkcję męża zaufania przy Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowej komisji wyborczej i terytorialnej komisji wyborczej może pełnić pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona. Mężowie zaufania przed przystąpieniem do czynności przedstawiają przewodniczącemu komisji dokument tożsamości oraz zaświadczenie wydane i podpisane przez pełnomocnika wyborczego lub osobę przez niego upoważnioną (wówczas mąż zaufania okazuje także kserokopię tego upoważnienia). Mężowie zaufania, przebywając w lokalu wyborczym, są zobowiązani do noszenia w widocznym miejscu identyfikatora z ich imieniem, nazwiskiem, sprawowaną funkcją oraz nazwą komitetu wyborczego, który reprezentują. Co bardzo istotne, identyfikatory nie mogą w żadnym razie zawierać jakichkolwiek elementów kampanii wyborczej. Przewodniczący komisji informuje mężów zaufania o przysługujących im prawach i wskazuje miejsce w lokalu wyborczym, z którego będą mogli obserwować przebieg czynności wykonywanych przez komisję<sup>10</sup>.

Treść Kodeksu wyborczego od początku wskazywała także, iż mężami zaufania nie mogą być pełnomocnicy wyborczy<sup>11</sup> ani członkowie komisji wyborczych<sup>12</sup>. Jeśli zaś członek komisji wyborczej wyraziłby zgodę na sprawowanie funkcji męża zaufania, wówczas, zgodnie z Kodeksem wyborczym, jego członkostwo w komisji wygasało z dniem podpisania zgody na objęcie tejże funkcji<sup>13</sup>. Ustawa zakreślała od początku szerokie możliwości obserwowania prac komisji przez mężów zaufania, stanowiąc, że zaświadczenie jest podstawą do tego, by w dniu głosowania mogli być oni

<sup>9</sup> Informacja w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-713-2/18, pkt I.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Zob. art. 55 § 4 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

<sup>12</sup> Zob. art. 153 § 1 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

<sup>13</sup> Zob. art. 153 § 2 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

w lokalu wyborczym podczas wszystkich czynności obwodowych komisji wyborczych<sup>14</sup>. Mężowie zaufania mają powinność, a wręcz obowiązek obserwacji, czy komisja wyjęła z urny wszystkie karty do głosowania oraz czy urna jest pusta, a następnie czy karty do głosowania są w odpowiedni sposób opieczętowane. W trakcie liczenia głosów ich zadaniem jest weryfikacja, czy nie dokonywano prób podmiany, wykradzenia lub unieważnienia kart do głosowania, oraz czy odpowiednio pogrupowano głosy oddane na konkretnego kandydata, mając szczególnie na uwadze zgodność sporządzonego protokołu z wynikami fizycznie uzyskanymi podczas liczenia głosów<sup>15</sup>.

Warto także odnotować, iż Kodeks od samego początku swojego obowiązywania przyznawał mężom zaufania prawo do wnoszenia uwag do protokołów. Mogą to robić poprzez wymienienie konkretnych zarzutów i zamieszczenie adnotacji o ich wniesieniu w protokole<sup>16</sup>. Mężowie zaufania mogą być także obecni podczas ustalania wyników głosowania, jak również przy sporządzaniu protokołu. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej, przekazując protokół z głosowania właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, czyni to, przedstawiając jednocześnie wyjaśnienia komisji do zgłoszonych przez męża zaufania zarzutów. W myśl przepisów Kodeksu mężowie zaufania mają prawo uczestniczyć w procedurze przekazania protokołu<sup>17</sup>. Mimo możliwości obserwacji procesu wyborczego i w konsekwencji posiadania wiedzy na temat jego przebiegu mąż zaufania nie ma możliwości złożenia protestu wyborczego jako osoba pełniąca funkcję męża zaufania. Może to zrobić tylko pod warunkiem, że jego nazwisko znajduje się w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Składa on wtedy jednak protest wciąż jako obywatel, a nie mąż zaufania<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Zob. art. 42 § 4 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

<sup>15</sup> M. Wrzalik, *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” nr 5, Poznań 2015, s. 223–224.

<sup>16</sup> Zob. art. 75 § 6 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112); zastrzeżenie takie może okazać się przydatne przy składaniu i rozpatrywaniu ewentualnych protestów wyborczych.

<sup>17</sup> Zob. art. 78 i art. 351 § 4 i 5 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

<sup>18</sup> A. Sadowski, *Spoleczna kontrola wyborów w polskim prawie wyborczym*, [w:] M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021, s. 306–308.



Mężowie zaufania, wykonując swoje zadania, nie mogą doprowadzać do sytuacji utrudniającej pracę komisji, zakłócającej powagę głosowania czy naruszającej tajność głosowania (nie mogą np. wchodzić do kabin przeznaczonych do głosowania, gdy znajdują się w nich wyborcy, nawet jeśli wyborca wyraził na to zgodę lub wręcz poprosił o to męża zaufania). Jeśli jednak działania mężów zaufania wykraczają poza zakres ich uprawnień lub są nieodpowiednie, przewodniczący komisji może wydawać im polecenia o charakterze porządkowym. Jeśli do wydania takiego polecenia dojdzie, fakt ów należy odnotować w protokołach sporządzanych przez komisję<sup>19</sup>.

Ponadto Kodeks reguluje od 2011 r. w swej treści, że mężowie zaufania nie mogą pomagać wyborcom niepełnosprawnym<sup>20</sup>. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2014 r.<sup>21</sup> mąż zaufania nie może pełnić żadnych funkcji porządkowych ani funkcji członka komisji, w tym także udzielać wyjaśnień wyborcom czy pomagać im w głosowaniu. Jego rola powinna ograniczać się do służby czysto obserwacyjnej. Problemem tym zajmował się SN w związku z uniemożliwieniem przez męża zaufania wyniesienia przez wyborcę karty do głosowania z lokalu wyborczego. Sąd Najwyższy ocenił, że mąż zaufania swoim działaniem dopuścił się naruszenia przepisów ustawy. Należy zgodzić się z poglądem przyjętym przez SN, gdyż przyznanie mężom zaufania kompetencji porządkowych mogłoby negatywnie wpływać na działania komisji wyborczej – mąż zaufania jest wszakże powiązany z komitetem wyborczym startującym w wyborach. Umożliwienie mu takich działań podważyłoby bezstronny status komisji wyborczej.

### 3. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 roku

Uchwalając nowelizację z dnia 11 stycznia 2018 r., ustawodawca zdecydował się na kompleksowe uregulowanie instytucji mężów zaufania oraz

<sup>19</sup> Informacja w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-713-2/18, pkt I.

<sup>20</sup> Zob. art. 53 Kodeksu wyborczego z 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

<sup>21</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2014 r., sygn. akt III SW 54/14.

na stworzenie zupełnie nowej instytucji służącej zwiększeniu udziału obywateli w procedurze wyborczej – instytucję obserwatorów społecznych. Ustawodawca dodał wówczas do działu I Kodeksu wyborczego rozdział 11a (do tego czasu przepisy dotyczące mężów zaufania znaleźć mogliśmy w wielu miejscach w treści ustawy).

W treści nowelizacji wskazano wprost, kto może być mężem zaufania. Może być nim osoba mająca czynne prawo wyborcze do Sejmu<sup>22</sup>, która nie kandyduje w wyborach, nie jest komisarzem wyborczym, pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym, jak również urzędnikiem wyborczym czy członkiem komisji wyborczej. Przed nowelizacją owe zasady *incompatibilitas* wynikały z przepisów art. 55 § 4 oraz 153 § 1.

Ustawodawca wskazał także w treści Kodeksu wyborczego enumeratywne wyliczenie sytuacji, w których funkcja męża zaufania ulega wygaśnięciu. Zgodnie z art. 103a § 5 funkcja męża zaufania wygasa w przypadku zrzeczenia się funkcji, śmierci, podpisania zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowania w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika, komisarza wyborczego, urzędnika wyborczego, a także w przypadku odwołania<sup>23</sup>.

Nowo wprowadzony art. 103b usystematyzował z kolei kwestię uprawnień mężów zaufania. Znajdujemy w nim, że ma on prawo do:

- bycia obecnym podczas wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony (wcześniej uregulowane w art. 42 § 4 Kodeksu wyborczego),
- bycia obecnym w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, samego głosowania, a także ustalania wyników głosowania i sporządzania z niego protokołu,
- wnoszenia do protokołu uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (wcześniej uregulowane w art. 75 § 6 Kodeksu wyborczego),

<sup>22</sup> W związku z tym musi być to osoba: będąca obywatelem polskim, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, która nie jest pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, która nie jest pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, która nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu, zob. art. 10 Kodeksu wyborczego.

<sup>23</sup> Zob. art. 5 ust. 47 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

- bycia obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia (wcześniej uregulowane w art. 78 § 1 Kodeksu wyborczego).

Należy jednocześnie podkreślić, iż wprowadzony mocą nowelizacji artykuł 103b nie stanowi *numerus clausus* uprawnień mężów zaufania, gdyż np. prawo do otrzymania kopii protokołu wynikało z art. 77 § 1<sup>24</sup>.

Ponadto w nowelizacji ustawodawca zdecydował się doprecyzować, że mężowi zaufania, który został wyznaczony do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania utworzonym za granicą, zaświadczenie może być przekazane najpóźniej w dniu wyborów, telefaksem lub w formie elektronicznej za pośrednictwem konsula<sup>25</sup>.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r. wprowadziła również pewne *novum* – chodzi mianowicie o umożliwienie zarejestrowanym w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszeniom i fundacjom wyznaczania po jednym obserwatorem społecznym do obwodowych, terytorialnych, rejonowych i okręgowych komisji wyborczych. Prawo wyborcze wskazuje jednak, iż mogą to być wyłącznie takie stowarzyszenia i fundacje, które wśród swoich celów statutowych mają troskę o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego<sup>26</sup>. Warto przy tym wskazać, iż początkowo projekt nowelizacji przewidywał nadanie uprawnienia do zgłaszania obserwatorów społecznych wyłącznie stowarzyszeniom, czemu sprzeciwiał się Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks Wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 109; Zob. art. art. 5 pkt 41 i 45 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

<sup>25</sup> Zob. art. 5 ust. 47 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

<sup>26</sup> Kodeks wyborczy nie wskazuje niestety, do jakiego organu należy rozstrzygnięcie, czy dana organizacja spełnia ustawowe warunki, od których uzależniona jest możliwość zgłaszania obserwatorów społecznych. W braku takiej regulacji należy domniemywać, iż decyzje w tym przedmiocie należą do obwodowych komisji wyborczych. Taka sytuacja prowadzić może jednak do znacznych rozbieżności w interpretacji postanowień statutowych. Obwodowe komisje wyborcze mogą nie mieć wszakże wystarczającego przygotowania do podejmowania tego typu rozstrzygnięć, zob. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 111.

<sup>27</sup> Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego z dnia 22 listopada 2017 r., VII.602.6.2014.JZ.

Wobec funkcjonowania równoległe obok siebie dwóch różnych instytucji służących udziałowi obywateli w obserwacji procedury wyborczej, do Kodeksu Wyborczego wprowadzono także generalną zasadę, wedle której przepisy dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio do obserwatorów społecznych, z tym że obserwatorzy nie mogą wnosić uwag do protokołów ani być przy przewożeniu i przekazywaniu protokołów właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia<sup>28</sup>. To rozwiązanie przyjęte przez ówczesnego ustawodawcę zasługuje na szerszy komentarz, ponieważ o ile postulat uniemożliwienia obecności obserwatorów przy przekazywaniu dokumentacji można zaakceptować i wytłumaczyć względami organizacyjno-logistycznymi, o tyle brak możliwości formułowania uwag do protokołu zasługuje na negatywną ocenę. Umożliwienie obserwatorom społecznym wnoszenia uwag mogłoby stać się środkiem wzmacniającym rzetelność i uczciwość wyborów. Odmówienie obserwatorom społecznym tego prawa i jednocześnie wyposażenie w tę kompetencję mężów zaufania stanowi dowód, iż ustawodawca nie docenia udziału czynnika obywatelskiego oraz przedkłada ponad niego interes ugrupowań politycznych. Z pewnością istniejąca pomiędzy partiami konkurencja sprawia, że mężowie będą reagować na ewentualne nieprawidłowości w imię obrony interesu własnego środowiska politycznego, jednakże ich reakcja może ograniczać się do sytuacji działających na niekorzyść tego środowiska. Stąd też można stwierdzić, że obserwatorzy, jako czynnik niepolityczny, byłiby skłonniejsi reagować na wszelkie uchybienia i nieprawidłowości<sup>29</sup>. To nie najszcześniejsze rozróżnienie można uzasadniać tym, że ustawodawca uznał obserwatorów społecznych za podmioty niefachowe<sup>30</sup>. Takie podejście również zasługuje na krytykę, gdyż mężowie zaufania w swej istocie nie stanowią grupy lepiej przygotowanej do prowadzenia obserwacji. Obserwatorzy społeczni, dokładnie tak jak mężowie zaufania, nie muszą przechodzić żadnych specjalnych szkoleń czy kursów przygotowujących ich do tejże roli. Osoby te często korzystają z interpretacji prawa wyborczego

---

<sup>28</sup> Zob. art. 5 ust. 47 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

<sup>29</sup> A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany...*, op. cit., s. 57.

<sup>30</sup> A. Pyrzyńska, *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” tom 26, 2018, s. 18.

dokonywanych przez organy wewnętrzne poszczególnych partii, stowarzyszeń czy fundacji, bądź też swoją wiedzę opierają na informacjach niezweryfikowanych i przypadkowo uzyskanych. W praktyce oznacza to, że wiedza tych osób bywa nieaktualna, niewłaściwa lub w ogóle zbyt wąska. Interpretacje, z których mogą korzystać, możliwe, że prezentują treści życzeniowe, instrumentalne, sprzeczne z wykładnią uprawnionych organów wyborczych. Zaistnienie takich sytuacji, a w efekcie rozbieżności co do sposobu działania i stanu wiedzy zewnętrznych obserwatorów i członków komisji, może wywoływać konflikty, stwarzać atmosferę wzajemnej podejrzliwości, co z pewnością nie sprzyja powadze procedury wyborczej<sup>31</sup>.

Kwestia braku uregulowania przed 2018 r. w polskim prawie wyborczym instytucji krajowych obserwatorów wyborów była wielokrotnie podnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>32</sup>. Ze stanowiskiem RPO zgodziła się także Państwowa Komisja Wyborcza, która w odpowiedzi na pismo Rzecznika wskazała, iż „[...] Państwowa Komisja Wyborcza podziela [...] pogląd na temat konieczności zmiany przepisów prawa wyborczego w zakresie wprowadzenia instytucji niezwiązanych z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych [...] Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie deklaruje udział w pracach parlamentarnych w przypadku zgłoszenia stosownego projektu ustawy”<sup>33</sup>.

Wprowadzenie tej możliwości stanowiło także przedmiot zainteresowania prawodawcy międzynarodowego i organizacji międzynarodowych. Wypełniało m.in. postanowienia Dokumentu kopenhaskiego

<sup>31</sup> P. Sypniewski, *Mężowie zaufania w procesach wyborczych*, s. 287–294, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005. Autor wskazuje także, że wyniki prowadzonych przez niego badań jednoznacznie wskazują, iż członkowie komisji wyborczych są w większości niezadowoleni ze współpracy z mężami zaufania.

<sup>32</sup> Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego z dnia 9 marca 2016 r., VII.602.111.2015.JZ; zob. szerzej: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP Grzegorza Schreibera z dnia 24 marca 2016 r., VII.602.111.2015.JZ; zob. szerzej: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Stanisława Gogacza z dnia 11 kwietnia 2017 r., VII.602.111.2015.JZ.

<sup>33</sup> Zob. Odpowiedź Państwowej Komisji Wyborczej na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 2016 r., ZPOW-0620-6/16.

z 29 czerwca 1990 r., którego sygnatariuszem jest także Polska, stanowiącego w art. 8 o korzystnym wpływie krajowych obserwatorów na procesy wyborcze<sup>34</sup>.

Problematykę obserwacji krajowych poruszono także w Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów oraz w Kodeksie postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów z 2005 r. Choć przedmiotem tych aktów jest obserwacja międzynarodowa, to wskazują one na kilka szczególnych zasad odnoszących się także do niezależnych obserwatorów krajowych. Tym samym Deklaracja oraz Kodeks jednocześnie legitymizują omawianą instytucję, wskazując na konieczność zapewnienia możliwości prowadzenia działalności polegającej na bezpartyjnej obserwacji wyborów<sup>35</sup>.

Istotną rolę krajowych obserwatorów akcentuje też Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych<sup>36</sup>, który stanowi, że „należy stworzyć jak najszersze możliwości uczestniczenia w obserwacji wyborów zarówno obserwatorom krajowym, jak i międzynarodowym”, a także, że „obserwacja z uwagi na jej obowiązek neutralności winna cieszyć się uznaniem władz”<sup>37</sup>.

Na problem ów zwracała także uwagę Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>38</sup>. OBWE w opracowywanych raportach wskazywała na paradoksy wynikające z braku odpowiedniego uregulowania, stwierdzając, że brak możliwości rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako obserwatorów w trakcie tych wyborów spowodował,

<sup>34</sup> *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (dostęp: 22.11.2023).

<sup>35</sup> Zob. pkt 16 Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów.

<sup>36</sup> Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający. Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 październik, 2002), <https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/> (dostęp: 22.11.2023).

<sup>37</sup> Zob. art. II ust. 3.2 pkt d Wytycznych dla wyborów Przyjętych przez Komisję Wenecką na 51 Sesji Plenarnej (Wenecja, 5–6 lipiec 2002).

<sup>38</sup> *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/88684.pdf> (dostęp: 22.11.2023); *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2016, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/222546.pdf> (dostęp: 22.11.2023).

że ich przedstawiciele rejestrowali się jako przedstawiciele partii, aby obejść istniejące ograniczenia<sup>39</sup>.

Jasne stanowisko zajmowali w tej kwestii także liczni przedstawiciele doktryny, organizacje społeczne i eksperci. Jerzy Jaskiernia zwracał uwagę na *ratio legis* instytucji obserwatorów społecznych, wskazując, że nie tylko partie polityczne mają interes w czuwaniu nad prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego za pośrednictwem znanych polskiemu systemowi prawnemu mężów zaufania. Przeciwnie, interes ten mogą wykazywać również organizacje pozarządowe „dążące do doskonalenia procesów wyborczych”<sup>40</sup>. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali z kolei, że aby móc brać udział w obserwacji wyborów, musieli starać się o status obserwatorów międzynarodowych<sup>41</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, nowelizacja Kodeksu wyborczego przeprowadzona w 2018 r. zasługuje na pochwałę<sup>42</sup>. Ujednolicenie i kompleksowe ujęcie w odrębnym rozdziale regulacji dotyczącej mężów zaufania i obserwatorów społecznych pozwoliło na nadanie tym instytucjom większego znaczenia. Pozwoliło tym samym precyzyjnie określić udział mężów zaufania i obserwatorów społecznych w procedurze wyborczej na każdym jej etapie oraz zapewnić większą jasność interpretacyjną unormowań ich dotyczących.

#### 4. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2023 roku

Ustawodawca w 2023 r. zdecydował się wprowadzać kolejne zmiany w prawie wyborczym, także w jego części dotyczącej obserwatorów społecznych i mężów zaufania. Wprowadzone zmiany sprowadzają się do dwóch

<sup>39</sup> Ruch Kontroli Wyborów poinformował OBWE/ODIHR EAM, że jest to preferowany mechanizm przeprowadzania obserwacji.

<sup>40</sup> J. Jaskiernia, *Kierunki pożądaných zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), Zielona Góra 2015, s. 194.

<sup>41</sup> Zob. *O koniecznych zmianach prawa wyborczego. Seminarium z udziałem ekspertów OBWE*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/seminarium-konieczne-zmiany-w-polskim-prawie-wyborczym-rozwazania-w-kontekście-raportu-obwe> (dostęp: 14.07.2023).

<sup>42</sup> Zob. szerzej: A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks...*, op. cit.

zasadniczych kwestii – wynagrodzenia mężów zaufania oraz sposobu i możliwego zakresu rejestrowania przez nich oraz przez obserwatorów społecznych przebiegu prac komisji.

Zgodnie z treścią nowelizacji z 2023 r. od chwili podjęcia przez obwodową komisję wyborczą czynności polegających na sprawdzeniu, czy urna jest pusta, zamknięciu i opieczątowaniu urny, sprawdzeniu, czy na miejscu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania właściwych dla przeprowadzenia wyborów, a także sprawdzeniu, czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba łatwo dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania, a więc od momentu podjęcia czynności jeszcze przed rozpoczęciem głosowania do podpisania protokołu, jej czynności na obszarze kraju mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących<sup>43</sup>. Przed nowelizacją mężowie zaufania oraz obserwatorzy społeczni mogli rejestrować pracę komisji wyborczej tylko przed rozpoczęciem głosowania i po jego zakończeniu, nie zaś w trakcie głosowania. Należy jednak pamiętać, iż przepisy Kodeksu Wyborczego niezmiennie przewidują li tylko możliwość rejestracji prac obwodowych komisji wyborczych, nie zaś ich transmisję<sup>44</sup>.

Materiały, które zostały zarejestrowane przez mężów zaufania, mogą być w myśl przepisów nowelizacji przekazane do właściwego ministra do spraw informatyzacji przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez tegoż ministra lub usługi elektronicznej udostępnionej w publicznej aplikacji mobilnej. Minister przechowuje wówczas zarejestrowane materiały do czasu stwierdzenia ważności wyborów, a więc do momentu podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej ważność wyborów<sup>45</sup>. Mąż zaufania usuwa zarejestrowany materiał niezwłocznie po przekazaniu go ministrowi z urzędnia rejestrującego oraz wszelkich, zarówno fizycznych, jak i wirtualnych nośników pamięci, na których został

---

<sup>43</sup> Zob. art. 1 ust. 42 pkt b Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

<sup>44</sup> Informacja w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-713-2/18, pkt I).

<sup>45</sup> Zob. art. 1 ust. 42 pkt c Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).



zapisany, a których mąż zaufania pozostaje posiadaczem. Z kolei materiał zawierający zarejestrowany przebieg czynności nieprzekazany ministrowi podlega usunięciu nie później niż do końca dnia następującego po dniu, w którym obwodowa komisja wyborcza przekazała protokół głosowania w obwodzie komisji wyborczej wyższego stopnia<sup>46</sup>. Taki kształt przepisów nowelizujących Kodeks wyborczy zdaje się nie dawać gwarancji ochrony wizerunku osób biorących udział w głosowaniu oraz nie minimalizuje ryzyka wykorzystywania nagrań w niepowołanych celach. Rozwiązanie to ma jeszcze jedną zasadniczą wadę. Należy pamiętać, iż w momencie stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy minister właściwy ds. cyfryzacji ma obowiązek skasowania nagrań. Jednocześnie w momencie zapadnięcia w tym przedmiocie uchwały Sądu Najwyższego otwiera się możliwość składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w przedmiocie wyborów. Zarejestrowane materiały nie mogą jednak stanowić dowodów w sprawie, ponieważ zostały one już na tym etapie skasowane zarówno przez obserwatora społecznego / męża zaufania, jak i z serwera rządowego. Taka sytuacja stanowi naruszenie art. 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi, że władze nie mogą utrudniać składania skarg<sup>47</sup>.

Reasumując rozważania poświęcone temu rozwiązaniu, dokumentowanie w ten sposób czynności oficjalnych, formalnych i urzędowych może przyczynić się do ograniczania potencjalnych nieprawidłowości oraz zapewnić rzetelne rozpatrywanie protestów wyborczych dzięki możliwościom gromadzenia wartościowego materiału dowodowego. Jednak procedura wyborcza dotyka na tyle delikatnej i osobistej materii, iż każde rejestrowanie przebiegu wyborów może budzić wśród wyborców skrępowanie, zaniepokojenie czy nawet uzasadnione obawy o zachowanie tajności oddawanego głosu. Wątpliwości w tej kwestii są tym bardziej uzasadnione, iż w Polsce używa się podczas wyborów przezroczystych urn, które umożliwiają odczytanie oddanego głosu na karcie, która zostawszy wrzucona do urny wyborczej, ułożyć się może przypadkowo w sposób umożliwiający odczytanie jej treści oraz wskazań poczynionych na niej przez oddającego

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Zob. art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

głos<sup>48</sup>. Ponadto sam fakt uczestniczenia w wyborach jest już faktem o znaczeniu politycznym, w związku z tym nagrywanie osób uczestniczących w głosowaniu także stanowi naruszenie jednej z naczelnych zasad prawa wyborczego, wyrażonej w Konstytucji RP<sup>49</sup> – zasady tajności głosowania<sup>50</sup>. Nie jest wszakże możliwe nagranie prac komisji w trakcie głosowania bez zarejestrowania osób biorących czynny udział w wyborach.

Tegoroczna nowelizacja przyznaje również mężom zaufania prawo do wynagrodzenia za ich pracę. Zgodnie z dodanym do Kodeksu wyborczego artykułem 103aa mężowi zaufania wyznaczonemu do obwodowej komisji wyborczej przysługuje dieta w wysokości 40% zryczałtowanej diety członków obwodowych komisji wyborczych. Dieta wypłacana jest jednak wyłącznie tym mężom zaufania, którzy obserwowali głosowanie przez co najmniej pięć godzin i obserwowali cały przebieg ustalania wyników głosowania do momentu podpisania protokołu głosowania. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej prowadzi ewidencję czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym oraz wydaje zaświadczenie, którego wzór w drodze uchwały określa Państwowa Komisja Wyborcza, tym mężom zaufania, którzy spełnili warunki wypłaty diety<sup>51</sup>. Należności te wypłaca mężom zaufania wójt po złożeniu przez nich we właściwym urzędzie gminy wniosku o wypłatę diety wraz z zaświadczeniem wydanym przez przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej albo jego uwierzytelnioną kopią w terminie 30 dni roboczych od dnia złożenia wniosku<sup>52</sup>. Jest to przepis, zgodnie z którym osoby nominowane przez komitety wyborcze, a więc *de facto* przez partie polityczne, będą otrzymywać wynagrodzenie z budżetu państwa. Trzeba mieć przy tym na względzie, że partie polityczne otrzymują pieniądze ze Skarbu Państwa

---

<sup>48</sup> Przyjęcie nawet najwęższego rozumienia zasady tajności głosowania prowadzi do wniosku, że nagrywanie głosowania obejmujące pokazywanie urny wyborczej, jeśli jednocześnie nie zostaną zapewnione koperty do schowania głosu, jest z nią sprzeczne; P. Uziębło, *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 2.

<sup>49</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

<sup>50</sup> Zob. szerzej: P. Uziębło, *Analiza...*, op. cit.

<sup>51</sup> Zob. art. 1 ust. 59 Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

<sup>52</sup> Ibidem.

w postaci subwencji i dotacji. Niezgodne z prawem i nieuzasadnione wydaje się więc finansowanie partii politycznych w inny, pośredni sposób.

Zgodnie z ustawą nowelizującą Kodeks wyborczy, mężowi zaufania w związku z wykonywaniem zadań przysługuje ponadto zwolnienie od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień wynikających ze stosunku pracy. Mężowie zaufania w razie zamiaru skorzystania ze zwolnienia od pracy są obowiązani, co najmniej na trzy dni przed przewidywanym terminem nieobecności w pracy, uprzedzić w formie pisemnej pracodawcę o przyczynie i przewidywanym okresie nieobecności w pracy, a następnie, nie później niż następnego dnia po upływie okresu nieobecności w pracy, dostarczyć pracodawcy zaświadczenie usprawiedliwiające nieobecność w pracy wykonywaniem zadań męża zaufania<sup>53</sup>.

Nowelizacja utrzymała zasadę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących mężów zaufania wobec obserwatorów społecznych, czyniąc jednocześnie dodatkowe wyłączenia w tej kwestii. Zgodnie z obecnie obowiązującą treścią Kodeksu wyborczego obserwatorzy posiadają uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów oraz jego przewożenia i przekazywania właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, prawa do diety oraz prawa do urlopu.

Projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje, że bezpośrednim powodem tejsze inicjatywy legislacyjnej było zwiększenie transparentności i przejrzystości całego procesu wyborczego. Treść uzasadnienia wskazuje na świadomość projektodawcy co do wcześniej przeprowadzanych nowelizacji Kodeksu wyborczego, jednakże ich ocena jest dość surowa. Projektodawca stwierdza, że dotychczasowe zmiany w zakresie przejrzystości i transparentności wyborów nie odzwierciedlały aktualnych potrzeb i wyzwań, przed którymi mają stawać zarówno komisje wyborcze, jak i sami wyborcy. Co istotne, w uzasadnieniu znajdujemy, iż postulowane zmiany były odpowiedzią na zaistniałe w przeszłości przypadki, kiedy brak transparentności stawiał w cieniu wątpliwości rozstrzygnięcia

---

<sup>53</sup> Zob. art. 1 ust. 60 Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

wyborcze, co miało budzić wśród opinii publicznej wątpliwości i osłabiać legitymizację wyniku wyborczego<sup>54</sup>.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując ogół rozważań poświęconych udziałowi czynnika społecznego w procedurze wyborczej w Polsce, należy stwierdzić, iż zmiany Kodeksu wyborczego w zakresie społecznej kontroli wyborów powoli, lecz skutecznie rozszerzają zakres możliwości mężów zaufania i obserwatorów społecznych. Zdecydowanie dobrze się stało, że wprowadzona w 2011 r. regulacja kodeksowa już pierwotnie uwzględniała w swej treści istnienie instytucji mężów zaufania. Na pozytywną ocenę zasługują także bez wątpienia zmiany wprowadzone do Kodeksu w 2018 r. Zdecydowanie przyczyniły się one do wzmocnienia roli obywatelskiej obserwacji procedury wyborczej, ujednoliciły w znacznym stopniu regulację dotyczącą mężów zaufania oraz przede wszystkim wprowadziły instytucję obserwatorów społecznych, co stanowiło odpowiedź na postulaty formułowane od lat przez przedstawicieli wielu środowisk.

Zmiany wprowadzone w 2023 r. rzucają cień na dotychczasowe dobre rozwiązania. Zamiast dopracowywać istniejące instytucje, rozszerzając choćby kompetencje obserwatorów społecznych, ustawodawca w niekonstytucyjnym trybie<sup>55</sup> wprowadził rozwiązania bardzo wątpliwe z punktu

<sup>54</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 2897.

<sup>55</sup> Zarzut niekonstytucyjnego trybu uchwalenia nowelizacji każe negatywnie ocenić całość zaproponowanych i przeprowadzonych w 2023 r. zmian. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wynika nakaz *vacatio legis*. Odpowiednia długość tegoż *vacatio legis* była niejednokrotnie przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego, a także tzw. Komisji Weneckiej, dzięki której odniesienia do tejże kwestii znaleźć możemy także w *Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych*. Stanowi on w dziale II (*Warunki dla wdrażania zasad*) rozdziale 2 (*Możliwości regulowania a stabilność prawa wyborczego*) pkt. 65, że zmiany nie powinny być dokonywane w ciągu roku przed wyborami. Komisja Wenecka nie relatywizuje zmian w kategoriach słuszności i ich przydatności. Wskazuje ona, że sama zmiana jest czymś złym. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę zmian, to może to uczynić, ale nie w tym czasie. Także Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w swoich orzeczeniach, iż istotne zmiany w prawie wyborczym mogą być wprowadzane w terminie minimum sześć miesięcy, licząc od wejścia w życie do pierwszej pewnej daty w Konstytucji, a więc do ostatniego możliwego

widzenia moralnego oraz prawnego, przedkładając źle pojmowany udział czynnika społecznego w wyborach nad zabezpieczenie ich tajności czy zachowanie zgodności z prawem finansowania partii politycznych.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Chmielarz-Grochal A., Sułkowski J., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, XX z. 2.
- Czaplicki K., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Informacja w sprawie uprawnień mężów zaufania i obserwatorów społecznych w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZPOW-713-2/18.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz (red.), Zielona Góra 2015.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego z dnia 22 listopada 2017 r., VII.602.6.2014.JZ.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego z dnia 9 marca 2016 r., VII.602.111.2015.JZ.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Podkomisji stałej do spraw nowelizacji Kodeksu wyborczego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmu RP Grzegorza Schreibera z dnia 24 marca 2016 r., VII.602.111.2015.JZ.

---

terminu zarządzania wyborów przez Prezydenta RP. Termin ten to 15 sierpnia 2023 r., w związku z czym ostateczny termin wspomnianych sześciu miesięcy minął 15 lutego 2023 r. (w tym dniu nowelizacja KW powinna wejść w życie najpóźniej).

W wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł z kolei, iż konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. Następnie w wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 Trybunał potwierdził dotychczasową linię orzeczniczą w sprawie tzw. ciszy legislacyjnej.

- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Stanisława Gogacza z dnia 11 kwietnia 2017 r., VII.602.111.2015.JZ.
- Pyrzyńska A., *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” tom 26, 2018.
- Rakowska-Trela A., K. Składowski, *Kodeks Wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Sadowski A., *Społeczna kontrola wyborów w polskim prawie wyborczym*, s. 301–312, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021.
- Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna Ocena*, Warszawa 2011.
- Skotnicki K., *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym w okresie międzywojennym*, „Studia Wyborcze” tom 25, 2018.
- Sypniewski P., *Mężowie zaufania w procesach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Udział obywateli w monitorowaniu wyborów: mężowie zaufania oraz społeczni i międzynarodowi obserwatorzy*, Warszawa 2018.
- Uziębło P., *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestracji przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Wrzalik M., *Instytucja mężów zaufania w polskim prawie wyborczym*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” nr 5, Poznań 2015.

#### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 67 poz. 398).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2004 nr 25 poz. 219).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).

- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).
- 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. 1993 nr 61 poz. 284).
- Deklaracja zasad międzynarodowej obserwacji wyborów.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2897.

## ORZECZNICTWO

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2014 r., sygn. akt III SW 54/14.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
- Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający. Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18-19 października, 2002)*, <https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/>
- O koniecznych zmianach prawa wyborczego. Seminarium z udziałem ekspertów OBWE*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/seminarium-konieczne-zmiany-w-polskim-prawie-wyborczym-rozwazania-w-kontekscie-raportu-obwe>
- Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne 25 października 2015 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/222546.pdf>
- Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2012, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/88684.pdf>





## Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego

Streszczenie: Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest istotnym elementem w kontekście prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej państwa. W poniższym artykule wskazane zostały kluczowe aspekty dotyczące tego zagadnienia oparte na analizie ustawy oraz innych aktów normatywnych. Funkcjonariusze publiczni zobowiązani są do prawidłowego wykonywania swoich obowiązków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Rażące naruszenie regulacji oraz obowiązków służbowych może w wielu przypadkach doprowadzić do nieodwracalnych skutków w postaci szkody doznanej przez obywatela z powodu błędnej decyzji urzędnika. Ustawodawca, chcąc zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa oraz społeczeństwo, umożliwił wszczęcie postępowania wyjaśniającego oraz nałożenie odpowiednich sankcji za tego typu przewinienia urzędnicze. Regulacje prawne ujęte w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa łączą w sobie trzy skumulowane rodzaje odpowiedzialności: karną, cywilną oraz dyscyplinarną. O ile zamierzenie ustawodawcy wprowadzającego tego typu ustawę było prawidłowe, o tyle sama treść i sposób stosowania zawartych w niej przepisów prawnych nie są do końca właściwe. Ustawa miała zapewnić ochronę interesów publicznych w ten sposób, że funkcjonariusze wykonujący swoje obowiązki służbowe mają solidnie wykonywać swoje zadania, opierając się na prawidłowej interpretacji treści aktów normatywnych. Choć akt funkcjonuje w obiegu prawnym od kilkunastu lat, to nie spełnił oczekiwanego rezultatu.

Słowa kluczowe: prawo, administracja, administracja publiczna, funkcjonariusz publiczny, rażące naruszenie prawa, odpowiedzialność majątkowa

Abstract: The liability of public officials for flagrant violations of the law is an important element in the context of the proper functioning of the state's public administration. The following article indicates the key aspects concerning this issue based on an analysis of the law and other normative acts. Public officials are obliged to properly perform their duties in accordance with the applicable laws. Flagrant violation of regulations and official duties can, in many cases, lead to irreversible consequences in the form of damage suffered by a citizen due to an erroneous decision of an official. The legislator, wishing to safeguard the interests of the Treasury and the public, has made it possible to initiate an investigation and impose appropriate sanctions for such official misconduct. The legal regulations included in the law on financial liability of public officials for flagrant violation of the law combine three cumulative types of liability: criminal, civil and disciplinary. While the intention of the legislator introducing this type of law was correct, the very content and application of the legal provisions contained therein are not quite right. The act was intended to ensure the protection of public interests in that officers performing their official duties are expected to perform their tasks reliably based on the correct interpretation of the content of normative acts. Although the act has been in legal circulation for more than a dozen years it has not met the expected result.

Keywords: law, administration, public administration, public official, flagrant violation of law, financial liability

## 1. Wstęp

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>1</sup> od wielu lat budzi ogromne kontrowersje wśród społeczeństwa i prawników. Wprowadzony akt normatywny miał służyć ochronie interesów obywateli w przypadku wydawania przez urzędników błędnych decyzji administracyjnych, ale czy rzeczywiście przepisy odnajdują zastosowanie w codzienności? Coraz częściej słyszy się o nieprawidłowościach w decyzyjności poszczególnych organów, które posiadając tzw. władztwo administracyjne, dość niekompetentnie podchodzą do rozwiązywania oraz analizowania

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169).

problemów prawnych obywateli w chwili załatwiania spraw administracyjnych. W efekcie skutkuje to tym, że błąd popełniony przez upoważnionego urzędnika podpisującego decyzję z rażącym naruszeniem prawa powoduje nieodwracalne skutki wiążące<sup>2</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, iż „rażące naruszenie prawa” uznawane jest w judykaturze jako postać kwalifikowana. Opierając się na orzecznictwie przyjmuje się, że jest to oczywiste oraz bezsporne naruszenie norm, których skutki są niemożliwe do zaakceptowania w świetle regulacji prawnych opartych na zasadzie praworządności<sup>3</sup>.

Ujęte przepisy normatywne miały być swego rodzaju zapewnieniem ze strony państwa, że zawód wywołany działaniem funkcjonariuszy publicznych doprowadzi do ich odpowiedzialności majątkowej za błędne decyzje oraz ograniczy samowolę urzędniczą. Ustawodawca, przyjmując tekst jednolity, kierował się przede wszystkim dobrem obywateli. W treści uzasadnienia podkreślano, że funkcjonujący aparat administracyjny działa często z naruszeniem prawa. Wprowadzanie do obiegu wadliwych decyzji administracyjnych lub bierność urzędnicza powodują, że niejednokrotnie skutki tego typu działań mają nieodwracalne konsekwencje np. dla podmiotu prowadzącego określoną działalność gospodarczą. W wielu przypadkach może się to zakończyć likwidacją miejsc zatrudnienia, upadłością lub bankructwem przedsiębiorcy<sup>4</sup>.

Państwo jako filar konstytucyjnej gwarancji praworządności ma stać na straży tego, aby instytucje nie dopuszczały się błędów naruszających prawo oraz jednocześnie nie utraciły swojego autorytetu. Wynikająca z art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego zasada zaufania do władzy publicznej wprost definiuje prawidłowość działania, tj. „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami

<sup>2</sup> B. Baran, *Z problematyki przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2013, s. 232–234.

<sup>3</sup> A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA*, „Państwo i Prawo” 1986 nr 2, s. 103–104.

<sup>4</sup> K. Płonka-Bielenin, M. Rotkiewicz, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020 nr 3, s. 136–137.

proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”<sup>5</sup>. Dlatego nie można dawać przyzwolenia na lekceważące podejście funkcjonariuszy publicznych do obowiązującego prawa. Tego typu działanie otwiera możliwość powództwa cywilnego o odszkodowanie od samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa<sup>6</sup>. Ustawodawca wprowadzając taki mechanizm, chciał zabezpieczyć interesy obywatela przed błędami urzędników, ale jednocześnie zobowiązać ich do większej dokładności przy rozpatrywaniu określonych spraw. *De facto* przepisy ujęte w ustawie zobowiązują funkcjonariuszy publicznych do naprawienia szkody, która została wyrządzona poprzez wadliwe zastosowanie przepisów, a w przypadku niedopełnienia obowiązku zagrożenia sankcją karną<sup>7</sup>.

## 2. Regulacje w ujęciu karnomaterialnym – dotyczące funkcjonariuszy publicznych

Regulacje karne dotyczące funkcjonariuszy publicznych zostały sklasyfikowane pod względem popełnionego czynu. Kodeks karny wymienia katalog przestępstw urzędniczych, np. przekupstwo, sprzedajność, nieprawidłową ochronę informacji i danych osobowych, wiarygodność dokumentów. Istotnymi regulacjami karnymi związanymi ze sprawowaniem funkcji publicznych jest m.in. art. 228 § 1 Kodeksu karnego, z którego treści wynika, że „kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności...”<sup>8</sup>. Tego typu zachowanie wypełniające znamiona czynu określa się jako łapownictwo bierne. Kolejną regulacją karną odnoszącą się do funkcjonariuszy publicznych jest art. 229 § 1 Kodeksu karnego, określanego potocznie jako łapownictwo czynne. Z brzmienia przepisu wynika, że dopuszcza się go ten, „kto udziela albo obiecuje udzielić

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 79–81.

<sup>7</sup> R. Krajewski, *Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2012, s. 8–11.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444).

korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji...<sup>9</sup>. Jednak to art. 231 § 1 Kodeksu karnego należy do kluczowych i wprost definiuje nadużycie władzy przez funkcjonariusza publicznego. Z jego treści wynika, że „funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności[...]”<sup>10</sup>. W przypadku zaś wypełnienia wszystkich znamion przestępstwa z art. 231 § 1 Kodeksu karnego jest ustalenie, że sprawca (funkcjonariusz publiczny) w momencie popełnienia czynu przekroczył swoje uprawnienia lub nie dopełnił obowiązków, a tym samym działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Zaniechanie powoduje, że nie można zakwalifikować tego czynu jako przestępstwa<sup>11</sup>. Wyżej wymienione przykłady stypizowanych przestępstw, które ustawodawca umieścił w części szczególnej ustawy karnej, umożliwiają przypisanie winy sprawcy w chwili popełnienia przestępstwa. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa odwołuje się do definicji karnych oraz roli prokuratora, jednak w żaden sposób nie określa, co grozi w momencie, gdy urzędnik nie dopełni nałożonego na niego obowiązku naprawienia szkody.

### 3. Wyrządzona szkoda a odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego

W kwestii odszkodowawczej należy w tym miejscu przytoczyć art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który gwarantuje, że „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”<sup>12</sup>. Dlatego odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego ma charakter regresowy i wtórny wobec odpowiedzialności państwa. Jako

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> B. Jaworski, *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, „Studia Prawnicze KUL” 2021 nr 2(86), s. 33–35.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

podstawę odszkodowawczą otwierający drogę powództwa cywilnego jest art. 417 Kodeksu cywilnego, który wprost wskazuje, iż „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”<sup>13</sup>. Wszystkie wskazane regulacje prawne mające ugruntowanie w Konstytucji przypisują jednak odpowiedzialność typowo organowi administracyjnemu jako jednostce umocowanej przez państwo. W żadnym z wyżej wskazanych przypadków ustawodawca nie określał bezpośredniej odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych.

W zakresie odpowiedzialności na gruncie postępowania administracyjnego przepisem regulującym jest art. 38 Kodeksu postępowania administracyjnego, z którego treści wynika, że „pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy”<sup>14</sup>. Jest to rodzaj odpowiedzialności prawnej, która określa konsekwencje błędnego zastosowania normy prawnej do nałożonego obowiązku.

Dlatego ustawa dotycząca odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa miała poprzez swoje brzmienie doprecyzować krąg osób objętych swoją treścią i procedurę rozwiązywania tego typu zagadnień oraz uregulować postępowanie wyjaśniające. Brzmienie samej ustawy jest dość krótkie, jednak w swej zawartości jest to akt dość mocno skondensowany, co powoduje problemy w jego interpretacji i użycia na gruncie prawa. Zastosowanie wielokrotnych odesłań do innych aktów normatywnych powoduje, iż staje się ona mało czytelna dla adresata, przez co nie znajduje zamierzonego efektu przy kierowaniu roszczenia lub odpowiedzialności wobec funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960..., op. cit.

<sup>15</sup> A. Kilińska-Pękacz, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych*, „Ius Novum” 2013 nr 3, s. 126–127.

Po tylu latach od chwili wprowadzenia ustawy nadal istnieje problem natury prawnej dotyczący sposobu pociągnięcia do odpowiedzialności urzędnika za błędy dokonane w trakcie wykonywania czynności. Gwarancją przepisów miało być niwelowanie błędnych decyzji administracyjnych oraz zobowiązanie osób wykonujących określone funkcje do większej staranności, w tym rzetelnego analizowania spraw<sup>16</sup>.

W polskiej terminologii prawniczej definicja funkcjonariusza została ujęta w dwóch aktach prawnych. Co ciekawe, te dwie definicje różnią się od siebie. Pierwszą można znaleźć w omawianej ustawie, tj. art. 2 ust. 1 pkt 1, która określa funkcjonariusza publicznego jako „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegiального organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ”<sup>17</sup>. Drugą definicję możemy odnaleźć w art. 115 § 13 Kodeksu karnego, która przedstawia obszerny katalog, kto w rozumieniu ustawy karnej jest funkcjonariuszem publicznym<sup>18</sup>.

Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego została określona przez ustawodawcę w art. 5 omawianej ustawy. Z treści przepisu wynika, że aby zaistniała odpowiedzialność funkcjonariusza, muszą zostać spełnione trzy przesłanki łącznie: „na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa; rażące naruszenie prawa, zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego; rażące naruszenie prawa, o którym mowa, zostało stwierdzone zgodnie z art. 6”<sup>19</sup>. Oczywiście w konstrukcji tego przepisu kluczowe jest rażące naruszenie prawa przez urzędnika, którego działanie naraziło stronę

<sup>16</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 8–11.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997..., op. cit.

<sup>19</sup> J. Gęsiak, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 262–264.

na szkodę. Jeśli strona w postępowaniu cywilnym wykaże, że działanie organu administracji publicznej naraziło go na negatywne konsekwencje, to prawomocny wyrok będzie podstawą wypłaty rekompensaty. Wypłata odszkodowania przez podmiot zobowiązany jest chwilą wszczęcia postępowania przez prokuratora – jeśli zostanie złożone doniesienie przez kierownika tegoż podmiotu na pracownika, który błąd popełnił<sup>20</sup>. Istotą postępowania prowadzonego przeciw funkcjonariuszowi publicznemu jest przypisanie mu winy umyślnej lub nieumyślnej. Zgodnie z przepisami obowiązującymi na terenie Rzeczypospolitej tego typu kwestie należą jednak do materii karnej i są regulowane przez Kodeks karny. Dlatego badanie przesłanki zawinienia urzędnika przy podejmowaniu decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest dość problematyczne. Zgodnie z tą interpretacją należy wykazać, na jakim etapie postępowania administracyjnego doszło do popełnienia błędu przez konkretnego funkcjonariusza publicznego w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. W gruncie rzeczy w wielu przypadkach sposób podejmowania określonej decyzji uzależniony jest od wielu czynników oraz osób. Powstaje zatem pytanie, kto ma ponieść odpowiedzialność majątkową. Osoba, która podjęła decyzję, znajdująca się na końcu łańcucha postępowania, czy pracownik, który analizował dany przypadek i po jego analizie zostało podjęte błędne rozstrzygnięcie<sup>21</sup>?

Ustawodawcy zależało, aby funkcjonariusz publiczny poniósł odpowiedzialność majątkową w chwili udowodnienia, że jego działanie przyczyniło się do rażącego naruszenia prawa (potwierdzone przez administracyjne lub sądowe orzeczenie). Prowadzone przez prokuratora postępowanie będzie miało na celu wykazanie dwóch kluczowych okoliczności: winy oraz tego, w jaki sposób funkcjonariusz rażąco naruszył prawo. W efekcie to na sądzie będzie spoczywał ciężar wykazania zaangażowania urzędnika oraz jego wpływu na sprawę administracyjną, co umożliwi określenie wysokości odszkodowania<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> M. Lewandowski, *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2012 nr 1, s. 126–127.

<sup>21</sup> K. Kowalewski, *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników*, Białystok 2016, s. 271–273.

<sup>22</sup> M. Lewandowski, *Majątkowa...*, op. cit., s. 134–136.



Analizując omawianą ustawę, należy wskazać zakres przedmiotowy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego. Ustawodawca wprowadza dwa progi majątkowe. Pierwszy to wysokość wypłaconego odszkodowania, jakie poniósł Skarb Państwa lub samorząd terytorialny, która nie może przekroczyć dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia. Drugim progiem jest indywidualna analiza problemu, w tym określenie maksymalnej wysokości odpowiedzialności majątkowej urzędników – również w przypadku, gdy w załatwianiu sprawy brało udział kilka osób. Wówczas ciężar nałożonej kary zostanie rozłożony na wszystkich, ale, jak zostało wskazane wyżej, ustawodawca nie sprecyzował dokładnie, kto ma ponosić odpowiedzialność za popełniony błąd. Na przykład gdy wina leży po stronie pracownika, który jest jednym z ogniw postępowania administracyjnego, nie można przypisać winy, ponieważ osoba decyzyjna (na końcu) wyposażona we władztwo administracyjne powinna zweryfikować, czy nie doszło do popełnienia błędu, z drugiej zaś strony przełożony powierzający zadania swoim pracownikom jest przekonany o kompetencji oraz staranności wykonania obowiązków służbowych<sup>23</sup>.

Problematyczna nadal pozostaje kwestia wykazania winy w przypadku gdy zachowanie funkcjonariusza publicznego nastąpiło umyślnie – wtedy tylko on poniesie konsekwencje. W przypadku umyślności kilku urzędników każdy z osobna odpowiada solidarnie bez ograniczeń do wysokości wypłaconego odszkodowania przez organ administracji publicznej lub Skarb Państwa. W przypadku nieumyślności lub zaniechania każdy ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do błędu<sup>24</sup>.

W polskim systemie prawnym skomplikowane jest definiowanie pojęcia szkody. Według judykatury jest to uszczerbek niemajątkowy lub majątkowy, który zawiera straty lub utracone korzyści. Określa się ją poprzez zestawienie różnicy stanu dobra, który istniał lub mógł zaistnieć w normalnych warunkach, a stanem wywołanym danym wydarzeniem

---

<sup>23</sup> M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 55–56.

<sup>24</sup> A. Stalmach-Młynarska, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, „Monitor Ubezpieczeniowy. Pismo Rzecznika Ubezpieczonych” 2012 nr 49, s. 47–49.

powodującym zmianę. W przypadku określenia rzeczywiście poniesionej szkody należy przyjąć regulację ujętą w art. 361 Kodeksu cywilnego, z którego wynika zasada pełnego odszkodowania, tj. rzeczywista strata oraz utracone korzyści, za wyjątkiem przypadków odmiennej regulacji umownej lub ustawowej. Ustawodawca w ten sposób wprowadza przepisy szczególnie dotyczące samej wysokości odszkodowania, jakie może ponieść urzędnik. Ograniczenie dotyczy tego, za jaką szkodę funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność, oraz czy odszkodowanie ma odzwierciedlenie w wyrządzonej szkodzie. Przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa w pewien sposób ograniczają rozmiar tego odszkodowania, określając jego maksymalną wysokość. Jak zostało już wskazane powyżej, maksymalna kara, jaką można nałożyć na urzędnika w przypadku wykazania błędu, nie może przekroczyć dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia w przypadku winy nieumyślnej oraz wysokości odszkodowania w przypadku winy umyślnej<sup>25</sup>.

#### 4. Regulacje z zakresu prawa cywilnego – dotyczące funkcjonariuszy publicznych

Należy zauważyć, iż przytaczane w tym artykule regulacje prawne w dużym stopniu się nakładają, co powoduje dość niejednoznaczną interpretację prawną przy ich zastosowaniu. Analizując regulacje cywilne oraz przepisy wynikające z ustawy, należy zauważyć, że art. 417 Kodeksu cywilnego wprost informuje, iż Skarb Państwa ponosi pełną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę, jednak z art. 441 § 3 Kodeksu Cywilnego wynika, że może on również wysunąć roszczenie regresowe w stosunku do sprawcy. Obrazując to na przykładzie: Skarb Państwa może w stosunku do sprawcy jako podmiot odpowiedzialny (mimo braku przypisania winy) na zasadzie regulacji cywilnych wysunąć roszczenie do funkcjonariusza publicznego, który przyczynił się do wyrządzenia szkody w związku z wydaniem decyzji rażąco naruszającej prawo. Należy również zauważyć,

---

<sup>25</sup> A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 188–191.

że przepisy omawianej ustawy wymagają wystąpienia rażącego naruszenia prawa jako przesłanki, która umożliwi wysunięcie roszczenia do urzędnika. W przypadku regulacji prawa cywilnego roszczenie może nastąpić, gdy urzędnik dopuścił się naruszenia prawa – odpowiada za każdy popełniony błąd. Zastanawiająca jest zatem konstrukcja przepisów prawnych ustawy, ponieważ w tym przypadku należy stosować reguły kolizyjne *lex specialis derogat legi generali*, w których pierwszeństwo będą miały normy dotyczące odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>26</sup>.

W gruncie rzeczy należy uznać, że ustawa ogranicza odpowiedzialność majątkową urzędnika, a tym samym możliwość kompensaty strat poniesionych przez Skarb Państwa ze względu na wypłatę odszkodowania. Na podstawie regulacji cywilnych państwo w dalszym ciągu będzie musiało wypłacać odszkodowanie za błędy popełnione przez funkcjonariusza publicznego. Jednak roszczenie kierowane już w stosunku do urzędnika będzie zawężone ustawą. Dlatego nie można się zgodzić z uzasadnieniem ustawodawcy, że wprowadzone regulacje spowodują zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego na wypłacanie odszkodowań. Funkcjonujące od ponad 10 lat przepisy nie spełniły swoich celów, a urzędnicy nadal swoimi błędnymi decyzjami narażają obywateli na straty<sup>27</sup>.

W omawianym akcie normatywnym dotyczącym odpowiedzialności majątkowej została uwzględniona procedura egzekwowania przez organy administracji publicznej wypłaconego odszkodowania od funkcjonariusza publicznego. Wszczęcie procedury wobec urzędnika należy rozpocząć od złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu administracji publicznej. Wniosek należy złożyć w ciągu 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania. Dokonać tego może kierownik podmiotu administracji publicznej, który wypłacił odszkodowanie. Do dokumentacji należy dołączyć: dowód wypłaty odszkodowania i stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące

<sup>26</sup> H. Witczak, A. Kawałko, *Zobowiązania*, Warszawa 2012, s. 115–119.

<sup>27</sup> B. Augustyńska, *Kilka uwag na temat ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2011 nr 2(23), s. 62–64.

naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane rozstrzygnięcie<sup>28</sup>.

## 5. Postępowanie w świetle omawianej ustawy

Problematyczne jest to, kto ma ponieść odpowiedzialność błędnej decyzji. Brzmienie tego przepisu w wielu przypadkach zobowiązuje kierownika danej jednostki administracji publicznej do złożenia zawiadomienia na samego siebie. Zgodnie z art. 7 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa kierownikowi podmiotu odpowiedzialnego, który zaniecha złożenia wniosku do prokuratora okręgowego, grozi sankcja karna. Sama treść przepisu jest zatem w swoim brzmieniu dość kuriozalna, albowiem za niedopełnienie tego obowiązku ustawa przewiduje karę grzywny, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat trzech. W przypadku nieumyślnego działania sprawca zaniechania podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Nie do zaakceptowania jest treść samego przepisu, która obliuguje kierownika danej jednostki administracyjnej do doniesienia na samego siebie. Należy zauważyć, że jeśli wniosek jest składany do prokuratora, to będzie się on kierować zasadami postępowania karnego i postępowania cywilnego. Przy zastosowaniu regulacji z omawianej ustawy wyklucza to całkowicie regułę *nemo tenetur*, która określa wprost, że osoba podejrzana ma, na zasadach pełnej równości, gwarancję nieprzymuszania jej do zeznawania przeciwko sobie ani przyznania się do winy – prawo do milczenia<sup>29</sup>. Nakładanie sankcji karnej na przełożonego danej jednostki za niedopełnienie obowiązku „doniesienia” jest nieadekwatne do społecznej szkodliwości czynu oraz nie ma podstaw do umieszczenia w istniejącym porządku prawnym. Należy zauważyć, iż celem ustawy było nałożenie kary finansowej na funkcjonariusza publicznego, który wydał decyzję z rażącym naruszeniem prawa i to na jego postępowaniu uwagę

<sup>28</sup> P. Pawlak, M. Sidor, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego a ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej urzędnika*, Warszawa 2016, s. 310–311.

<sup>29</sup> M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności...*, op. cit., s. 56–57.

skupić miał ustawodawca, żeby nie dochodziło do tego typu patologii w państwie. Wprowadzenie więc sankcji karnej w przypadku niezłożenia wniosku przez przełożonego jest całkowicie niezrozumiałe<sup>30</sup>.

Prokurator po otrzymaniu wniosku przeprowadza postępowanie wyjaśniające, które ma na celu ustalenie przesłanek uzasadniających wytoczenie powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wydawaniu decyzji z rażącem naruszeniem prawa. Prokurator zobowiązany jest przeprowadzić tego typu postępowanie na podstawie art. 69 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku prawo o prokuraturze<sup>31</sup>. W trakcie czynności może on żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Zauważyć należy, iż ustalenie prawnego charakteru tego postępowania jest samo w sobie bardzo zagmatwane. Dość niejasne w świetle judykatury staje się określenie samych stron postępowania, ich uprawnień proceduralnych i ocena skutków rażącego naruszenia prawa oraz samej roli prokuratora, ponieważ ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych nie zawiera żadnych wytycznych w tym zakresie<sup>32</sup>.

W sytuacji gdy prokurator uzna wniosek za zasadny, w kolejnym etapie wzywa na piśmie urzędnika do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym niż siedem dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku niespełnienia świadczenia po upływie terminu prokurator wytacza przeciw funkcjonariuszowi publicznemu powództwo. W przypadku braku przesłanek i uznania wniosku za niezasadny prokurator odmawia wytoczenia powództwa – ustawodawca jednak nie określił, w jakiej formie prawnej następuje odmowa oraz czy jest zaskarżalna. Należy wtedy uznać, iż odmowa w świetle procesowym będzie miała charakter niezaskarżalny, a tym samym zamknie drogę do dochodzenia odszkodowania od funkcjonariusza publicznego. Przepisy

---

<sup>30</sup> A. Wołowicz, A. Bielska-Brodziak, S. Tkacz, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 403–405.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 z późn. zm.).

<sup>32</sup> M. Haczowska, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 222–225.

niniejszej ustawy nie umożliwiają wytoczenia równoległe powództwa cywilnego. Regulacje te mają charakter *lex specialis* i wyposażone są w reżim odpowiedzialności z określoną procedurą egzekwowania i wskazania podmiotu legitymowanego do wnoszenia powództwa, opierając się na przepisach ustawy. Nie można wówczas zastosować alternatywy proceduralnej. W przypadku odmowy prokuratora pozostaje jeszcze wytoczenie powództwa na podstawie regulacji kodeksu cywilnego w zakresie, jakim ich zastosowanie nie zostało wyłączone przez przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>33</sup>. Jeśli prokurator okręgowy podejmie postępowanie, to właściwym do rozpatrzenia powództwa jest sąd powszechny, zgodnie z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania cywilnego. Właściwość sądu określa się na podstawie wartości przedmiotu sporu. Jeśli w trakcie procesu sąd, opierając się na zebranych dowodach ustali, że powództwo nie dotyczy wskazanego funkcjonariusza publicznego lub też następuje konieczność pozwania innych urzędników, może to uczynić na wniosek prokuratora, bez konieczności wszczynania postępowania wyjaśniającego<sup>34</sup>.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując przedstawiony problem dotyczący rażącego naruszenia prawa jako przesłanki odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego oraz ustawy regulującej to zagadnienie, należy uznać, że zamierzenie ustawodawcy nie do końca spełniło oczekiwany rezultat. Akt prawny umożliwia pociągnięcie urzędnika do odpowiedzialności majątkowej za błędne wydanie decyzji administracyjnej, która wywołała niekorzystne następstwa. Jednak sposób ujęcia przez ustawodawcę przepisów regulujących omówioną problematykę powoduje, że nie są one do końca przejrzyste w zastosowaniu. Na gruncie prawa karnego stworzono katalog przestępstw, za które funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność, nie ujęto zaś tam kwestii dotyczącej naprawienia szkody w związku z popełnionym błędem lub wykorzystaniem stanowiska

<sup>33</sup> A. Walewska-Borsuk, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, Warszawa 2011, s. 61–64.

<sup>34</sup> M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności...op. cit.*, s. 59.

służbowego. Należałoby się zastanowić nad stworzeniem podstaw prawnych umożliwiających pociąganie do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych uwzględnionych w kodeksie karnym lub prawie urzędniczym.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest aktem niepełnym. Furtki prawne, które stworzył ustawodawca, odsyłając jednocześnie do regulacji cywilnych, karnych oraz dyscyplinarnych, prowadzą do kolizji interpretacyjnej. Ustawa ma charakter szczególny w odniesieniu do przepisów kodeksowych, jednak nie daje w pełni możliwości egzekwowania nałożonej kary za popełniony błąd. Wprowadzenie niniejszych przepisów miało mobilizować funkcjonariuszy publicznych do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z prawem i na rzecz obywateli. Plaga błędów urzędniczych w administracji publicznej nadal wywołuje kontrowersje wśród społeczeństwa. W wielu przypadkach pochopne, nieprzemysłane decyzje wydane z rażącym naruszeniem prawa mogą mieć nieodwracalne skutki w życiu codziennym, a nawet doprowadzić do bankructwa podmiotów gospodarczych. Niektórym urzędnikom nadal się wydaje, że posiadając władztwo administracyjne oraz nadrzędną pozycję nad sprawami obywateli, mają wyłączną decyzyjność.

Należy jednak pamiętać, że akty administracyjne wydawane są przez organy administracji publicznej, a nie przez funkcjonariuszy publicznych, którzy są zatrudnieni w danej jednostce. Konstrukcja przepisów omawianej ustawy jest bardzo złożona w kwestii przypisania samej winy i odpowiedzialności za popełniony błąd. Regulacje cywilne ujęte w Kodeksie cywilnym umożliwiają roszczenie odszkodowawcze od podmiotu administracji publicznej, jednak to organ ponosi odpowiedzialność, a nie urzędnik. Ustawodawca, wprowadzając przepisy, nie uwzględnił faktu, iż osoba pracująca w urzędzie odpowiada względem zatrudniającego, tj. podmiotu administracji, i ta osoba nie wydaje decyzji administracyjnych; decyzję wydaje dana jednostka. Polski system rozwiązywania problemów prawnych często wiąże się z wprowadzaniem coraz to większej liczby przepisów, które w jakiś sposób mają zapobiegać występowaniu określonego problemu. W żaden sposób nie zwraca się uwagi na przyczyny danego zjawiska. Na przykładzie omawianej ustawy można postawić tezę, że podstawowym źródłem wydawania błędnych decyzji administracyjnych jest

fatalna legislacja oraz niedofinansowanie sektora administracji publicznej. Wprowadzenie sankcji za błędy popełnione przez funkcjonariusza publicznego mija się całkowicie z zasadą *ultima ratio*, według której kara ma być główną motywacją polepszającą jakość pracy. Zastosowanie w ten sposób zadań prewencji ogólnej w stosunku do urzędników zdaje się całkowicie nietrafne. Ustawa nie spełniła swoich celów, do tej pory rzadko zdarzały się przypadki wykorzystania niniejszych regulacji. Brak jest także widocznych rezultatów jej wprowadzenia w postaci wzrostu pozytywnego poziomu załatwiania spraw w administracji publicznej.

Wydaje się, że najbardziej odpowiednim mechanizmem, który może zahamować tego typu zjawiska, są obowiązkowe szkolenia oraz dokształcanie pracowników sektora administracji publicznej, ażeby biorąc udział w procesie postępowania administracyjnego, nie popełniali błędów z rażącym naruszeniem prawa. Poszerzanie świadomości prawnej urzędnika umożliwia stworzenie profesjonalnej kadry, która działając w imieniu państwa, będzie mogła prawidłowo służyć społeczeństwu. Warto też zastanowić się nad stworzeniem legislacyjnego kodeksu urzędniczego, który w jasny i przejrzysty sposób ujednotli regulacje dotyczące warunków zatrudnienia, pracy, uprawnień, obowiązków oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej i majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Augustyńska B., *Kilka uwag na temat ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” nr 2(23).
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012.
- Baran B., *Z problematyki przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2013.
- Błachucki M., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i jej wpływ na postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012.



- Gęsiak J., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Haczkowska M., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wrocław 2011.
- Jaworski B., *Aspekty prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych*, „Studia Prawnicze KUL” 2021 nr 2(86).
- Kilińska-Pękacz A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych*, „Ius Novum” 2013 nr 3.
- Kowalewski K., *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników*, Białystok 2016.
- Krajewski R., *Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2012 tom 1.
- Lewandowski M., *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2012 nr 1.
- Pawlak P., Sidor M., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego a ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej urzędnika*, Warszawa 2016.
- Płonka-Bielenin K., *Marek Rotkiewicz, Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020 nr 3.
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Stalmach-Młynarska A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, „Monitor Ubezpieczeniowy. Pismo Rzecznika Ubezpieczonych” 2012 nr 49.
- Walewska-Borsuk A., *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, Warszawa 2011.
- Walewska-Borsuk A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011.
- Witczak H., Kawalko A., *Zobowiązania*, Warszawa 2012.
- Wołowicz A., Bielska-Brodziak A., Tkacz S., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Zieliński A., *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 KPA*, „Państwo i Prawo” 1986 nr 2.

**AKTY PRAWNE**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

(t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity:

Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątko-

wej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

(t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze

(t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 z późn. zm.).

# Kompetencje polskich służb specjalnych w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej

Streszczenie: Artykuł stanowi próbę analizy kompetencji przysługujących polskim służbom specjalnym w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej. Korupcja stanowi poważne zagrożenie dla integralności i stabilności instytucji państwowych, a zwłaszcza dla efektywności administracji publicznej. Autor omawia zagadnienie zwalczania korupcji z perspektywy konkretnie służb specjalnych, ich roli i zadań w ściganiu tego procederu na szczeblu urzędniczym. Celem pracy jest przybliżenie narzędzi, którymi dysponuje każda poszczególna polska służba specjalna na tle innych organów ścigania oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości. W artykule podkreśla się czołową rolę wyspecjalizowanej służby specjalnej – Centralnego Biura Antykorupcyjnego – jako głównego podmiotu odpowiedzialnego za zwalczanie korupcji, posiadającego specjalnie przeszkolony personel oraz dostęp do zaawansowanych technologii śledczych.

Słowa kluczowe: służby specjalne, korupcja, przestępczość urzędnicza

## **Competencies of Polish special services in combating official corruption crime**

Abstract: The article is an attempt at an analysis of the competences of the Polish special services in the field of combating official corruption crime. Corruption poses a serious threat to the integrity and stability of state institutions, and in particular to the efficiency of public administration. The author discusses the issue of combating corruption from the perspective of special services, their role and tasks in combating corruption at the official level. The aim of the work is to present the tools at the disposal of each individual Polish special service against the background of other law enforcement and judicial institutions. The article emphasizes the leading role of the specialized special service – the

Central Anti-Corruption Bureau – as the main institution responsible for combating corruption, has specially trained staff and access to advanced investigative technologies.

Keywords: special services, corruption, official crime

## 1. Wprowadzenie

Przestępczość urzędnicza stanowi poważne zagrożenie dla skutecznego funkcjonowania państwa prawa i społeczeństwa. W Polsce, jak również w wielu innych krajach, korupcja, nadużycia władzy i inne formy przestępstw popełnianych przez urzędników są problemem, który wymaga natychmiastowego działania. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają polskie służby specjalne, które wśród swoich zadań mają również zwalczanie i zapobieganie przestępczości urzędniczej.

W niniejszym artykule skupiono się na omówieniu kompetencji polskich służb specjalnych w kontekście zwalczania przestępczości urzędniczej. Z uwagi na sam charakter służb specjalnych jako takich (przede wszystkim zaś na niejawność wielu działań przez nie podejmowanych), należy zdawać sobie sprawę z ograniczonych możliwości analizy. Publicznie udostępniane akty prawne oraz źródła oferowane przez literaturę przedmiotu i dorobek doktryny pozwalają jednak przyjrzeć się wachlarzowi uprawnień, w które służby specjalne zostały wyposażone w celu zwalczania omawianego procederu. Przytoczony został również arsenał narzędzi, którymi służby dysponują w prowadzeniu śledztw oraz identyfikowaniu i ściganiu urzędników zaangażowanych w przestępczość korupcyjną.

Celem artykułu jest przybliżenie tematyki działalności oraz skuteczności polskich służb specjalnych w radzeniu sobie z tym poważnym wyzwaniem we współczesnych warunkach.

## 2. Rys historyczny urzędniczej przestępczości korupcyjnej w Polsce

Korupcja nie jest zjawiskiem nowym. Znana ludzkości od zarania dziejów, towarzyszy nam co najmniej od początków istnienia państwowości. Polska nie jest pod tym względem wyjątkiem.

Ustrój demokracji szlacheckiej w Polsce przedrozbiorowej sprzyjał rozkwitowi korupcji wśród osób zajmujących ważne stanowiska publiczne. Ostatni zaś okres funkcjonowania I Rzeczypospolitej oraz jej upadek były przesiąknięte wręcz przestępczością urzędniczą w postaci zachowań korupcyjnych. Zjawisko to, w obliczu ingerencji państw ościennych w sprawy wewnętrzne Polski, przybrało skalę bezpośredniego zagrożenia suwerenności i niepodległości kraju. Szczególnie wadliwy okazał się system *liberum veto*, tworzył on bowiem dogodne warunki dla wywierania zewnętrznego wpływu na proces decyzyjny w I RP na najwyższym szczeblu. Działo się to głównie poprzez przekupstwo posłów w zamian za lobbowanie interesów przyszłych zaborców na forum sejmowym. Miał miejsce tzw. *jurgielt* – zinstytucjonalizowana wręcz forma korupcji, polegająca na wypłacaniu polskim politykom pensji rocznej przez sąsiednie mocarstwa<sup>1</sup>.

Epoka zaborów, w warunkach braku własnego państwa i funkcjonowania pod zarządem trzech odmiennych systemów, nauczyła Polaków nieufności wobec władz oraz wymuszała uciekanie się do korupcji (najczęściej w postaci „zwykłego” łapownictwa) w celu załatwiania podstawowych potrzeb bądź uzyskiwania zezwoleń władz na prowadzenie jakiegokolwiek oficjalnej działalności. Niestety, wycisnęło to głęboki ślad na świadomości polskiego społeczeństwa.

W początkowym okresie istnienia II Rzeczypospolitej odrodzone młode państwo borykało się z wyzwaniem ponownego złączenia w jeden organizm obszarów będących od ponad stulecia pod zarządzaniem obcych administracji. W takich okolicznościach również stało ono w obliczu zagrożenia korupcyjnego. Wynikająca z wielu czynników słabość aparatu państwowego utrudniała skuteczne egzekwowanie woli przez organy władzy publicznej. Tworzyła jednocześnie liczne okazje do nadużywania przez

---

<sup>1</sup> W. Wysocki, *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa ogólnego Polski. Analiza zjawiska w służbach mundurowych i Siłach Zbrojnych RP w latach 2001–2011*, Toruń 2021, s. 30.

urzędników pełniących funkcji i zajmowanych stanowisk. W związku z tym najpierw powstała ustawa z 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, a już niedługo po tym – kolejny akt prawny, ustawa z 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników<sup>2</sup>. Ta druga przewidywała stanowcze rozwiązanie problemu korupcji – na jej mocy bowiem karą za takie przestępstwo było rozstrzelanie. Uregulowania te jednak kilkakrotnie ulegały zmianie, ponieważ tak radykalne podejście było uzasadniane okresem przejściowym oraz potrzebą utrzymania porządku i okrzepnięcia instytucji ochrony prawa i państwa. W dalszej kolejności przyjmowano kolejne akty prawne, m.in. Kodeks karny z 1932, w którym cały rozdział XLI poświęcono przestępczości urzędniczej<sup>3</sup>.

Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) w historii państwa polskiego był pod tym względem specyficzny. Z jednej strony nie funkcjonowaliśmy jako niezależne państwo; z drugiej jednak strony sytuacja, w której się znaleźliśmy, jakościowo różniła się od epoki zaborów. Wciąż jednak obywatele w znacznej mierze nie utożsamiali się z narzucanymi przez nowe władze wzorcami i ideałami. Kontynuowana nieufność wobec rządzących oraz brak przełożenia głoszonej teorii komunistycznej na codzienną praktykę tworzyły atmosferę, w której zjawisko korupcji było nie tylko powszechnie znane i akceptowane, ale wręcz jawiło się jako niezbędny element codzienności. Łapownictwo po prostu pomagało wytrwać, a bez przyjęcia takiego modelu relacji przeciętny mieszkaniec nie mógł załatwić najprostszych potrzeb życiowych. Zdaniem niektórych badaczy okres PRL-u możemy określić wręcz jako apogeum łapownictwa<sup>4</sup>.

Rok 1989 rozpoczął nowy etap w historii państwa polskiego. Po odzyskaniu pełnej niezależności należało uzdrowić system. Było to sporym wyzwaniem, bowiem należało nie tylko wymienić kadre zarządzającą, lecz także wpłynąć pozytywnie na zmianę myślenia całego narodu. Korupcja jest zjawiskiem, którego eliminacja z życia publicznego nie może

<sup>2</sup> D. Szczepaniak, *Polskie ustawy o zwalczaniu przestępczości urzędniczej z lat 1920–1921*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2020 nr 13 (2), s. 169–204.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 60 poz. 571).

<sup>4</sup> M. Werra, *Racjonalny prawodawca w walce z korupcją w sektorze publicznym*, „Prokuratura i Prawo” 2022 nr 5, s. 89.

nastąpić jedynie na drodze wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych. Owszem, jest to pierwsze i najważniejsze posunięcie w tym kierunku. Jednakże potrzebny jest czas i konsekwentne podejmowanie kolejnych kroków zmierzających ku zmianie świadomości społeczeństwa oraz doprowadzenia do stanu, w którym poprzednio akceptowane i powszechnie praktykowane zachowania zostaną uznane za karygodne w oczach samych potencjalnych sprawców – czyli dosłownie każdego „zwykłego” Polaka. Szczególnie trudnym to zadanie się okazało w świetle realiów lat 90. XX w. – przede wszystkim transformacji ekonomicznej, będącej nieodłącznym elementem i skutkiem przemian politycznych oraz przejścia do gospodarki rynkowej. Procedura dzielenia majątku państwowego, czyli powszechna prywatyzacja, była dla wielu wspaniałą okazją, aby dorobić się fortuny w sposób nieuczciwy<sup>5</sup>. Jest to doskonały przykład tego, jak niewłaściwie funkcjonujące organy państwowe i ich funkcjonariusze nie tylko nie wykonują swoich zadań powierzonych przez suwerena, lecz wręcz przeciwnie – wykorzystując swoją uprzywilejowaną pozycję systemową (kontrolę przepływów informacji oraz wynikające z tego lepsze rozeznanie w nadchodzących zmianach), wiodą prym w aferach korupcyjnych, a funkcjonariusze bogacą się z naruszeniem prawa. Mowa tutaj przede wszystkim o Urzędzie Ochrony Państwa i Wojskowych Służbach Informacyjnych – służbach specjalnych istniejących w tamtym okresie.

### 3. Urzędnicza przestępczość korupcyjna we współczesnej Polsce

Ustawowa definicja korupcji pojawiła się w naszym kraju dość późno. Sformułowano ją przy okazji powołania do życia w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Jest to na chwilę obecną jedyne legalne określenie tego procederu w polskim systemie prawnym oraz najbardziej odpowiednie (z uwagi na umiejscowienie definicji) do zaaplikowania w danej pracy. Trudno bowiem doszukiwać się definicji lepszej od tej oferowanej w akcie prawnym, na mocy którego powstała odrębna służba specjalna, dla której zwalczanie korupcji nie jest zadaniem realizowanym

---

<sup>5</sup> *Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Warszawa 2004, s. 3.

„mimoходом”, ale należy do jej bezpośrednich celów, uzasadniając tym samym samo jej istnienie. A zatem w rozumieniu ustawy korupcją jest czyn polegający na:

- PERSPEKTYWA „CZYNNA”  
 obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji,
- PERSPEKTYWA „BIERNA”  
 żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji<sup>6</sup>.

Poza tym korupcją jest czyn popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na:

- PERSPEKTYWA „CZYNNA”  
 obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie,

---

<sup>6</sup> Art. 3a Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.



- PERSPEKTYWA „BIERNA”

żądaniu lub przyjmowaniu, bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie<sup>7</sup>.

Centralne miejsce zatem w przytaczanych przepisach zajmuje osoba pełniąca funkcję publiczną jako podmiot, bez udziału którego popełnienie przestępstwa korupcyjnego nie jest możliwe. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest natomiast funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że całościowe ujęcie istoty korupcji w jednej definicji jest problematyczne ze względu na jej skomplikowany charakter i ciągłe ewoluowanie. Mimo że sam termin jest znany powszechnie i wywołuje wrażenie dość oczywistego, w praktyce okazuje się często, że jego percepcja znacznie się różni w zależności od tego, kto pyta, kto udziela odpowiedzi, oraz w jakim czasie i okolicznościach zagadnienie to jest podejmowane<sup>9</sup>. Osobnym problemem jest również dysonans pomiędzy deklarowanym a egzekwowanym w rzeczywistości podejściem do korupcji.

Korupcja bywa rozumiana jako pojęcie szersze, obejmujące również zachowania niekoniecznie penalizowane, lecz niepożądane pod względem przestrzegania etyki urzędniczej. W danym opracowaniu zawężymy

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Art. 115 § 19 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, t.j.).

<sup>9</sup> J. Filek, *Polski trójkął korupcyjny*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2006 t. 9, nr 1, s. 158.

jednak to zjawisko do wskazanych w Kodeksie karnym (k.k.) przestępstw urzędniczych ściganych z mocy prawa. W nim oraz w szeregu innych ustaw wymieniono zatem:

- sprzedajność urzędniczą (art. 228 k.k.),
- przekupstwo (art. 229 k.k.),
- płatną protekcję (art. 230–230a k.k.),
- łapownictwo wyborcze (art. 250a k.k., art. 497 § 3 Kodeksu wyborczego),
- łapownictwo w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.),
- łapownictwo w postępowaniu egzekucyjnym (art. 302 § 2–3 k.k.),
- korupcję sportową i płatną protekcję w sporcie (art. 46 i 48 ustawy o sporcie),
- korupcję w obrocie lekami (art. 54 ustawy o refundacji leków)<sup>10</sup>.

W perspektywie ostatniej dekady ocena skali korupcji w Polsce przez społeczeństwo niewiele się zmieniła. Znajduje to wyraz w danych indeksu percepcji korupcji (CPI) – zgodnie z nimi ocena stopnia skorumpowania państwa w oczach Polaków wahała się w skali od 55 do 63 pkt na 100 (gdzie 0 oznacza najwyższy stopień skorumpowania, 100 – najniższy, brak korupcji). Przy czym wskaźnik ten wzrastał w latach 2012–2015 od 58 do 63, aby później w latach 2015–2022 spaść do 55<sup>11</sup>. Owszem, CPI nie jest idealnym wskaźnikiem rzeczywistego stanu rzeczy – należy pamiętać, że w dużej mierze oparty jest na osobistych doświadczeniach i obserwacjach ankietowanych. Wciąż jednak zagrożenie korupcyjne jest dla Polski poważnym problemem, z którym walkę oddelegowane w tym celu organy powinny prowadzić nieustannie.

#### 4. Służby specjalne w III Rzeczypospolitej

Służby specjalne, podobnie jak szereg innych instytucji, wykonują wiele zadań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z tym potrzebujemy ich

<sup>10</sup> R. Sosik, *Odpowiedzialność karna za urzędnicze przestępstwa korupcyjne – zarys zagadnienia*, [w:] *Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej*, red. T. Bojanowski, Warszawa 2022 s. 177.

<sup>11</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol> (dostęp: 24.06.2023).

klarownego wyodrębnienia spośród pozostałych organów. Powtarzając za Wojciechem Jobdą, możemy stwierdzić, że głównym czynnikiem wpływającym na instytucjonalne i prawne wyodrębnienie służb specjalnych jest podejmowanie czynności wywiadowczych i kontrwywiadowczych<sup>12</sup>. Czerpiąc z literatury przedmiotu, należy również wskazać, że służbą specjalną jest scentralizowana formacja o charakterze zmilitaryzowanym, posiadająca charakter centralnych organów administracji państwowej, prowadząca działania w sposób tajny i ze względu na powierzone zadania oraz wykonywane funkcje w zakresie ochrony najważniejszych interesów państwa wyposażona w szczególne uprawnienia, lecz także poddana szczególnej kontroli instytucji parlamentarnych i rządowych<sup>13</sup>.

We współczesnej Polsce funkcjonuje zatem pięć służb specjalnych, przy czym cztery z nich wyłoniły się po likwidacji dwóch poprzednich, rozwiązanych po kilkunastu latach działalności. Mimo że te cztery nowo powstałe służby utworzone zostały w sposób sugerujący kontynuację poprzednich formacji, w rzeczywistości starano się podkreślać akurat brak ciągłości pomiędzy nimi. Istotą reformy miało być bowiem m.in. odcięcie się od przeszłości oraz rozpoczęcie walki z korupcją od nowa. W praktyce jednak jedyną ze służb, która faktycznie może się pochwalić brakiem poprzednika, jest Centralne Biuro Antykorupcyjne, bowiem to właśnie ono w zamyśle twórców miało być „pierwszą służbą specjalną, która tak pod względem organizacyjnym, jak i personalnym nie będzie kontynuatorką którejkolwiek z peerelowskich specsłużb”<sup>14</sup>.

A zatem, na dzień dzisiejszy przestały istnieć:

- Urząd Ochrony Państwa (UOP) – funkcjonował w latach 1990–2002;
- Wojskowe Służby Informacyjne (WSI) – funkcjonowały w latach 1991–2006.

<sup>12</sup> W. Jobda, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski u progu XXI wieku*, red. J. Ziółkowski, Lublin 2004, s. 166.

<sup>13</sup> P. Szustakiewicz, *Definicja i zakres prawa służb specjalnych*, Warszawa 2021, s. 37.

<sup>14</sup> *Prawo i Sprawiedliwość. Program 2005. IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich*, [https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty\\_PiS/program\\_2005.pdf](https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty_PiS/program_2005.pdf), s. 18 (dostęp: 7.11.2023).

Funkcjonują zaś na chwilę obecną:

- w miejsce zlikwidowanego Urzędu Ochrony Państwa
  - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) – powstała w 2002 r.;
  - Agencja Wywiadu (AW) – powstała w 2002 r.
- w miejsce zlikwidowanych Wojskowych Służb Informacyjnych
  - Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) – powstała w 2006 r.;
  - Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) – powstała w 2006 r. oraz
  - Centralne Biuro Antykorupcyjne – powstało w 2006 r.

Przy tym ABW, AW oraz CBA zaliczamy do cywilnych służb specjalnych, podległych Prezesowi Rady Ministrów, natomiast SWW i SKW – do służb specjalnych o charakterze wojskowym, podległych Ministrowi Obrony Narodowej<sup>15</sup>.

Nie powinno dziwić, iż w zestawieniu wymienionych służb specjalnych pierwsze miejsce w zakresie zwalczania konkretnie urzędniczej przestępczości korupcyjnej zajmuje CBA (mimo iż powstało najpóźniej ze wszystkich). Zresztą wynika to z samej nazwy, a jego istnienie jako odrębnego bytu jest uzasadnione potrzebą poświęcenia ogromnej uwagi i wysiłku na zwalczanie tak złożonego zjawiska. Jest to zatem jednostka, której bezpośrednim i głównym zadaniem jest ściganie korupcji. Pozostałe służby z tej listy są ukierunkowane na działania w specyficznych dziedzinach (niektóre o charakterze resortowym) oraz wyspecjalizowane we wskazanych obszarach – głównie w dziedzinie wywiadu i kontrwywiadu. Ich uwaga jest skupiona na ochronie państwa i jego bezpieczeństwa. W związku z tym w obszarze ich zainteresowania leży o wiele więcej spraw i zagadnień niż sama tylko korupcja. Bezpieczeństwa państwa nie można jednak rozdzielić na niemające ze sobą nic wspólnego sektory. Wspomniane obszary bardziej lub mniej przeplatają się ze sobą, a samo funkcjonowanie państwa jest przecież zapewniane poprzez ciągłą pracę funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne. Skoro tak, jednym ze sposobów na wywołanie kryzysu w Polsce bądź zachwianie stabilnością

---

<sup>15</sup> A. Hernacka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2015 t. 7, s. 165–173.

państwa polskiego jest dotarcie do nieuczciwego urzędnika z odpowiednią ofertą bądź wybór niewłaściwej osoby już na etapie obsadzenia ważnego stanowiska. Z tej perspektywy niektóre z pozostałych służb do zwalczania *stricte* przestępczości urzędniczej przyczyniają się niejako „mimochodem”, realizując swoje własne zadania o charakterze strategicznym. Jest to pewien skrót myślowy oraz uogólnienie, bowiem każda z nich pod tym względem jednak ma różny zakres kompetencji, szerzej zostanie to omówione w części poświęconej każdej z tych służb.

W polskim kodeksie postępowania karnego wymieniony został szereg organów, do kompetencji których należy prowadzenie śledztwa jako formy postępowania przygotowawczego, uregulowanej w tejże ustawie. Poza podstawowym organem upoważnionym do prowadzenia śledztwa, czyli prokuratorem, uprawnienia takie wraz z Policją zyskały dwie służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne<sup>16</sup>.

Z uwagi na to, że unormowania dotyczące funkcjonowania poszczególnych służb ujęto w jednej ustawie oraz tymże aktem prawnym zostały powołane one do życia (np. ABW i AW oraz SKW i SWW), ich kompetencje również będą omówione we wspólnych podrozdziałach.

## 5. Kompetencje Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu w zakresie zwalczania przestępczości urzędniczej

Do zadań ABW należy prowadzenie działań kontrwywiadowczych, zwalczanie terroryzmu, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, przestępczości ekonomicznej, ochrona informacji niejawnych, pozyskiwanie i analiza informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego oraz zwalczanie korupcji<sup>17</sup>. Warte podkreślenia jest, że korupcja w tym wypadku może być i często jest nieodłącznym elementem każdej z wymienionych dziedzin będących na celowniku

<sup>16</sup> Art. 312 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, t.j.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz..U. 2023 r. poz. 1136. t.j.).

służby. Umożliwia ona bowiem działanie zorganizowanych grup przestępczych, ułatwia popełnianie innych poważnych przestępstw, w tym także ekonomicznych, powodujących poważne straty dla budżetu państwa, stwarzając tym samym istotne zagrożenie dla porządku konstytucyjnego i ładu ekonomicznego RP<sup>18</sup>. W związku z tym ujęcie sprawcy na etapie popełnienia przestępstwa korupcji może umożliwić wykrycie innych przestępstw, których realizacja niesie jeszcze większe zagrożenie dla stabilności państwa.

Wśród szeregu zadań ABW ustawowo wyodrębniono wykrywanie oraz ściganie przestępstw polegających na korupcji osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze, wymienionych w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Wśród uprawnień przysługujących funkcjonariuszom ABW w trakcie pełnienia obowiązków służbowych znajduje się wykonywanie czynności:

- **operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych** – w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców;
- **operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych** – w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego<sup>19</sup>.

Do czynności dochodzeniowo-śledczych zaliczamy: przesłuchiwanie podejrzanych i świadków, konfrontowanie osób przesłuchiowanych, dokonywanie okazania osób, oględziny miejsca, osób i rzeczy, przeszukiwanie osób, pomieszczeń i zatrzymywanie rzeczy, zatrzymywanie osób podejrzanych, przeprowadzenie eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia przebiegu zdarzeń, prawo do przeprowadzenia czynności sprawdzających w zakresie informacji zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie, prawo

<sup>18</sup> Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Zwalczanie korupcji*, <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-korupcji/50,Zwalczanie-korupcji.html> (dostęp: 24.06.2023).

<sup>19</sup> Art. 21 ust. 1 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136).

podejmowania czynności niecierpiących zwłoki dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa<sup>20</sup>.

Wykonując czynności służące realizacji zadań z zakresu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania określonych w ustawie przestępstw, funkcjonariusze ABW mają prawo:

- wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonania określonych ustawowo czynności lub wykonywania innych czynności służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań ABW lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia, gdy jest to niezbędne do sprawnego i zgodnego z prawem wykonywania tych czynności albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa;
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach lub innych miejscach odprawy podróżnych lub bagażu oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub w związku z realizacją zadań określonych w ustawie;
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego na zasadach i w sposób określony w ustawie;
- obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz

---

<sup>20</sup> P. Kęsek, *Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, [R.] 12, nr 23 (2020), s. 240.

przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa;

- zwracania się o niezbędną pomoc do innych niż wymienieni w ustawie przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również zwracania się do każdej osoby o udzielenie pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa<sup>21</sup>.

Poza tym ABW wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie karnym wykonawczym. Funkcjonariusze ABW wykonują czynności tylko w zakresie właściwości tej Agencji, przy tym przysługują im na mocy art. 312 k.p.k. uprawnienia procesowe Policji, wynikające z przepisów tejże ustawy. Może ona zatem prowadzić śledztwo lub dochodzenie w całości lub w określonym zakresie albo dokonywać poszczególnych czynności śledztwa. Należy przy tym podkreślić, że uprawnieniami takimi nie dysponuje AW.

W sytuacji gdy inne środki stosowane przez ABW okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, sąd (poprzez postanowienie) zarządza stosowanie przez tę służbę kontroli operacyjnej. Dzieje się to na wniosek Szefa ABW, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, a sądem właściwym w danym trybie jest Sąd Okręgowy w Warszawie. Przewidziano jednak procedurę stosowania kontroli operacyjnej w sytuacjach niecierpiących zwłoki. Wówczas, gdyby mogło to spowodować utratę informacji bądź zatarcie lub zniszczenie dowodów przestępstwa, Szef ABW może zarządzić kontrolę operacyjną (po wstępnym uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego), zwracając się jednocześnie do sądu z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. Jeśli w terminie pięciu dni od zarządzenia kontroli operacyjnej sąd nie udziela zgody, kontrola operacyjna powinna być wstrzymana, a materiały zgromadzone podczas jej trwania podlegają zniszczeniu protokolarnemu<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Art. 23 ust. 1 Ustawy z z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136).

<sup>22</sup> S. Zalewski, *Służby specjalne. Programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003, s. 19.



## 6. Kompetencje Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej

W miejsce Wojskowych Służb Informacyjnych w 2006 r. powołano do życia Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego, w których właściwości znalazła się ochrona przed odpowiednio wewnętrznymi oraz zewnętrznymi zagrożeniami dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej<sup>23</sup>.

Pośród wielu zadań o charakterze *stricte* kontrwywiadowczym i wojskowym, realizowanych przez SKW, znajdziemy również te charakterystyczne dla organów ścigania, czyli rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie wybranych przestępstw popełnianych przez: żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON<sup>24</sup>. SKW zatem, tak jak SWW, jest służbą specjalną o ukierunkowaniu resortowym, nie powszechnym.

Funkcjonariusze SKW oraz SWW wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne. Przy tym funkcjonariusze SKW dodatkowo wykonują czynności powierzone im na mocy ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Zagadnienie rozpoznawania, ścigania oraz wykrywania popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw korupcyjnych (z art. 228–230 k.k.) zostało uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d ze wzmianką: „jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON”<sup>25</sup>. Wypełniając te zadania, SKW współpracuje z Żan-

<sup>23</sup> Art. 1–2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 81. t.j.).

<sup>24</sup> <https://www.skw.gov.pl/zadania.html#section1> (dostęp: 24.06.2023).

<sup>25</sup> Art. 5 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 81. t.j.).

darmerią Wojskową oraz innymi organami uprawnionymi do ścigania wskazanych przestępstw.

Przy tym ani SKW, ani SWW nie są uprawnione do prowadzenia śledztwa lub dochodzenia. W przypadku uzyskania w wyniku podjętych czynności wszelkich informacji i materiałów, które wskazują, że sprawa będąca ich przedmiotem należy do zakresu działania innych organów, służb lub instytucji, są one zobligowane do ich przekazania właściwemu podmiotowi. Jeżeli zatem w toku wykonywanych czynności zajdzie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, potwierdzające je informacje oraz materiały są przekazywane właściwemu prokuratorowi w zakresie ich dalszego wykorzystania<sup>26</sup>.

Funkcjonowanie SWW natomiast skupia się raczej na zewnętrznych zagrożeniach o charakterze militarnym i terrorystycznym. Nie znajdziemy na liście powierzonych jej zadań klarownej wzmianki o przestępstwach korupcyjnych. Należy także podkreślić, że SWW prowadzi swoją działalność „na zewnątrz”, a działania na terytorium RP mogą być przez nią prowadzone wyłącznie w związku z działalnością prowadzoną poza granicami Polski. Natomiast realizację wskazanych w ustawie czynności dopuszcza się na obszarze państwa polskiego wyłącznie za pośrednictwem SKW albo ABW (odpowiednio do ich kompetencji)<sup>27</sup>. W ten sposób usprawniony został proces przepływu informacji pomiędzy służbami specjalnymi, służący lepszemu wykrywaniu i ściganiu przestępstw, w tym urzędniczych.

## 7. Kompetencje Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej

Niewątpliwie pomysł utworzenia odrębnej, umundurowanej i uzbrojonej służby specjalnej w pełni poświęconej walce z korupcją (wzorem szeregu państw rozwiniętych) świadczyć miał nie tylko o skali zagrożenia, lecz także o determinacji i bezwzględności władz w kwestii jego eliminacji. Często się zdarza, że stanowcze reformy w tym kierunku są

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 81. t.j.).

<sup>27</sup> Ibidem.

realizowane niedługo po wybuchu głośnych afer korupcyjnych. Możemy mówić o tym również w kontekście powołania do życia CBA. Ujawnione afery początku lat dwutysięcznych sprzyjały pozytywnemu odbiorowi postulatów stanowczego ścigania korupcji. Stąd też problem ten pojawił się jako istotny element kampanii wyborczej. Wskazuje się, iż IV kadencja Sejmu została naznaczona licznymi skandalami oraz oskarżeniami o korupcję, co z kolei przyczyniło się do utworzenia trzech sejmowych komisji śledczych<sup>28</sup>. Zatem obietnica utworzenia Urzędu Antykorupcyjnego jako elitarnej formacji specjalizującej się w zwalczaniu korupcji i wszelkiego typu nadużyć, wyposażonej w możliwość prowadzenia działań operacyjnych, została jednym z postulatów Prawa i Sprawiedliwości<sup>29</sup>. Na początku 2006 r. projekt ustawy wpłynął do Sejmu i już w czerwcu tegoż roku utworzono nową instytucję, poświęconą sprawie zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa<sup>30</sup>.

Ustawodawca powierzył Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw (oraz ściganie ich sprawców) pozostających w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, a skierowanych przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, finansowaniu partii politycznych, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, zasadom rywalizacji sportowej oraz obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobami medycznymi.

Realizując zadania, Szef CBA „może podejmować współpracę z właściwymi organami i służbami innych państw oraz z organizacjami

<sup>28</sup> M. Kolaszyński, *Sejmowa debata nad utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Między postępowaniem racjonalnego ustawodawcy a populizmem penalnym*, [w:] *Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, red. J. Czapska, M. Szafrąńska, D. Wójcik, Kraków 2016, s. 91.

<sup>29</sup> Prawo i Sprawiedliwość. *Program...*, op. cit., s. 18.

<sup>30</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).

międzynarodowymi”<sup>31</sup>. Potrzebna jest na to zgoda Prezesa Rady Ministrów. W praktyce na chwilę obecną Biuro uzyskało akceptację na współpracę z 54 krajami oraz 13 organizacjami międzynarodowymi. Wśród celów takiej współpracy wymienia się pogłębianie wiedzy dotyczącej zjawisk korupcyjnych, rozwiązań i instrumentów funkcjonujących za granicą, jak również bieżącą wymianę informacji związaną z działaniami operacyjnymi i śledczymi prowadzonymi przez służby innych państw oraz wymianą najlepszych praktyk. Przyjmuje ona zazwyczaj formę delegacji, spotkań roboczych (m.in. z udziałem unijnych struktur zwalczania korupcji, takich jak OLAF, albo też na szczeblu forów organizowanych przez organizacje międzynarodowe, np. OECD), udziału w seminariach i licznych konferencjach. Zawierane są umowy pomiędzy CBA a bliższymi agencjami z innych państw. Szczególną aktywność możemy zaobserwować na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej. Pozyskując kontakty, Biuro nie tylko eksportuje własne doświadczenia, lecz jednocześnie zdobywa przydatne dla realizacji swoich zadań kompetencje. Niewątpliwie szczególną wartość dodaną ma współpraca z takimi jednostkami jak FBI albo Europol<sup>32</sup>.

Przy pełnieniu swoich obowiązków funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego wykonują następujące czynności:

- **operacyjno-rozpoznawcze** – w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw;
- **kontrolne** – w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;
- **operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne** – w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania

<sup>31</sup> Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).

<sup>32</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne. Współpraca międzynarodowa, <https://www.cba.gov.pl/pl/o-nas/wspolpraca-miedzynarod/352,wspolpraca-miedzynarodowa.html> (dostęp: 24.06.2023).

korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa<sup>33</sup>.

Podczas wykonywania czynności funkcjonariusze CBA działają wyłącznie w zakresie właściwości Biura. Podobnie jak w przypadku ABW, przysługują im przy tym uprawnienia procesowe Policji, które wynikają z przepisów kodeksu postępowania karnego (szczegółowo zostały one wymienione w części pracy dot. ABW oraz AW). W trakcie wykonywania czynności są oni także zobligowani do poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka niezależnie od jego narodowości, pochodzenia, sytuacji społecznej, przekonań politycznych lub religijnych albo światopoglądowych<sup>34</sup>.

## 8. Koordynacja, nadzór i kontrola służb specjalnych w Polsce

Koordynacja, nadzór i kontrola służb specjalnych w Polsce leży obecnie w gestii ministra koordynatora służb specjalnych. Poza tym do jego zadań należy także rozpatrywanie skarg na decyzje organu I instancji w zakresie dostępu do informacji niejawnych, wyznaczanie strategicznych kierunków działań i funkcjonowania służb specjalnych oraz rozpatrywanie skarg ich działania<sup>35</sup>. Jednocześnie przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności służb specjalnych działa Kolegium ds. Służb Specjalnych. Ciało to realizuje zadania z zakresu formułowania ocen lub wyrażania opinii m.in. w sprawach powoływania i odwoływania szefów służb specjalnych, a także kierunków i planów działania służb specjalnych, szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów, projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności

<sup>33</sup> Art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).

<sup>34</sup> Art. 13 ust. 4 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).

<sup>35</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2019 poz. 2273).

służb specjalnych, wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb, rocznych sprawozdań przedstawianych przez Szefów z działalności podległych im służb specjalnych, współdziałania służb specjalnych z organami ścigania i innymi podmiotami<sup>36</sup>. W skład Kolegium wchodzi natomiast jego przewodniczący – Prezes Rady Ministrów, sekretarz oraz członkowie, czyli ministrowie właściwi ds. wewnętrznych, zagranicznych, finansów publicznych, Minister Obrony Narodowej oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>37</sup>.

## 9. Podsumowanie

W niniejszej analizie skupiliśmy się na ocenie i zrozumieniu kompetencji polskich służb specjalnych w kontekście zwalczania urzędniczej przestępczości korupcyjnej. Rozważania nad oddelegowaniem niektórym z nich szerokich uprawnień, które zwykle są zastrzeżone dla organów ścigania oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości, budziły w niektórych kręgach kontrowersje i wątpliwości. Wynikały one przede wszystkim z niejawnego charakteru wielu operacji i czynności podejmowanych przez te służby.

Jednakże, badając funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa jako wzorca, od którego nie chcemy odstępować, musimy wziąć pod uwagę konieczność zwalczania korupcji jako zjawiska destrukcyjnego dla społeczeństwa, osłabiającego zaufanie do władzy publicznej. Wraz z rozwojem cywilizacji i technologii wzrastają również możliwości potencjalnych i rzeczywistych przestępców. Państwo nie może pozostawać w tyle, powinno dysponować niezbędnym instrumentarium, pozwalającym stanąć na wysokości zadania z punktu widzenia chociażby czysto technicznego. Zatem w tym kontekście istnienie służb specjalnych z dostępnym arsenałem narzędzi koniecznych do efektywnego rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, a także skutecznego ścigania ich sprawców, uważam za w pełni uzasadnione jako niezbędny

---

<sup>36</sup> Art. 12 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).

<sup>37</sup> Ibidem.

element sprawnego funkcjonowania państwa i zabezpieczenia interesów społeczeństwa.

Dogłębne prześledzenie funkcji oraz możliwości działania polskich służb specjalnych w kontekście zwalczania korupcji pozwala na postulowanie wniosku o znaczącym wkładzie tych instytucji w ochronę demokratycznych wartości, integrowanie społeczeństwa oraz zapewnienie transparentności i uczciwości w sferze administracji publicznej. Jestem przekonany, że poprawne zrozumienie i wsparcie dla służb specjalnych, w połączeniu z odpowiednimi mechanizmami nadzoru i odpowiedzialności, przyczynią się do skutecznego zwalczania korupcji i wzmocnienia zaufania obywateli do organów władzy. Pragnę przy tym podkreślić, że każde działanie podejmowane przez służby specjalne musi odbywać się w pełnym poszanowaniu zasad legalizmu oraz szeregu innych podstawowych wartości, wskazanych w ustawie zasadniczej.

Rezultaty analizy mogą się przydać w trakcie podejmowania decyzji na poziomie decydentów politycznych, a sama praca w zamierzeniu ma stanowić syntetyczne kompendium wiedzy dotyczącej omawianej kwestii.

W kontekście przyszłych badań i działań zachęcam do kontynuacji analizy zagadnienia, przy uwzględnieniu ewentualnych zmian w ramach działania służb specjalnych oraz nowych wyzwań związanych z korupcją. Tylko poprzez ciągłe doskonalenie metod i strategii zwalczania korupcji będziemy mogli skutecznie zmierzać ku bardziej uczciwemu, sprawiedliwemu i stabilnemu społeczeństwu, które jest fundamentem silnego i zaufanego państwa.

Należy zatem zarówno stale edukować obywateli w temacie samego zjawiska korupcji jako takiego, jak też dbać o podwyższenie świadomości co do istnienia i funkcjonowania instytucji państwowych powołanych do jej zwalczania. Z racji charakteru służb specjalnych oraz popularnych stereotypów, rozpowszechnianych na ich temat m.in. poprzez kulturę masową, wciąż mamy bardziej mgliste wyobrażenie o tym, jakie naprawdę uprawnienia przysługują tego typu strukturom. Kształcenie w tym zakresie powinno zatem służyć nie tylko celowi dostarczenia ciekawej wiedzy z punktu widzenia czysto akademickiego – może również zachęcić kolejne osoby do podjęcia się pracy w wybranej służbie, tym samym zasilając szeregi funkcjonariuszy, których powołaniem jest tępienie oraz w miarę możliwości eliminacja procederu korupcyjnego.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Filek J., *Polski trójkąt korupcyjny*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2006 t. 9, nr 1.
- Hernacka A., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2015 t. 7.
- Jobda W., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski u progu XXI wieku*, red. J. Ziółkowski, Lublin 2004.
- Kęsek P., *Uprawnienia śledcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako instrument w działaniach służących poprawie bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” [R.] 12 nr 23 (2020).
- Penalny populizm. Perspektywa polityczna i społeczna*, red. J. Czapska, M. Szafrńska, D. Wójcik, Kraków 2016.
- Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Warszawa 2004.
- Sosik R., *Odpowiedzialność karna za urzędnicze przestępstwa korupcyjne – zarys zagadnienia*, [w:] *Prawne aspekty społecznej kontroli administracji publicznej*, red. T. Bojanowski, Warszawa 2022.
- Szczepaniak D., *Polskie ustawy o zwalczaniu przestępczości urzędniczej z lat 1920–1921*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” R. 2020 nr 13 (2).
- Szustakiewicz P., *Definicja i zakres prawa służb specjalnych*, Warszawa 2021.
- Werra M., *Racjonalny prawodawca w walce z korupcją w sektorze publicznym*, „Prokuratura i Prawo” 2022 nr 5.
- Wysocki W., *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa ogólnego Polski. Analiza zjawiska w służbach mundurowych i Siłach Zbrojnych RP w latach 2001–2011*, Toruń 2021.
- Zalewski S., *Służby specjalne. Programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.

### AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, t.j.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, t.j.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2023 r. poz. 1136. t.j.).



- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 81. t.j.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, t.j.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 60 poz. 571).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. 2019 poz. 2273).

### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. *Zwalczanie korupcji*, <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-korupcji/50,Zwalczanie-korupcji.html>
- Centralne Biuro Antykorupcyjne. *Współpraca międzynarodowa*, <https://www.cba.gov.pl/pl/o-nas/wspolpraca-miedzynarod/352,wspolpraca-miedzynarodowa.html>
- Służba Kontrwywiadu Wojskowego, <https://www.skw.gov.pl/zadania.html#section1>
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol>
- Prawo i Sprawiedliwość. *Program 2005. IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich*, [https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty\\_PiS/program\\_2005.pdf](https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty_PiS/program_2005.pdf)



# Udział organizacji społecznej w postępowaniu karnym

Streszczenie: Autor w zaprezentowanym tekście podejmuje tematykę udziału organizacji społecznej w postępowaniu karnym. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami takie działanie jest dopuszczalne, jednakże pod kilkoma warunkami. Jest to bardzo jaskrawy przykład czynnej roli społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Tekst ma za zadanie przedstawić przyczyny oraz skutki wspomnianego rozwiązania oraz wyjaśnić związane z nim konsekwencje – zarówno dla sądu, jak i dla szybkości rozpatrzenia sprawy. Główną oś pracy stanowi omówienie konkretnych przepisów proceduralnych, będących podstawą omawianego zagadnienia. Przede wszystkim zaprezentowano jednak kierunki jego praktycznego zastosowania. Aby ująć temat całościowo, Autor przedstawił również tło historyczne oraz najczęściej pojawiające się w zakresie doktryny i judykatury wątpliwości. W ostatniej części zostały ujęte wskazówki co do ewentualnego przesłuchania przedstawiciela organizacji społecznej, a także konkluzje i wnioski na przyszłość.

Słowa kluczowe: procedura karna, prawo karne, organizacja społeczna, sąd, społeczeństwo, kontrola, jawność rozprawy

## **Participation of a community organisation in criminal procedure**

Abstract: In the presented text, the author addresses the issue of the participation of a social organization in criminal proceedings. According to the applicable regulations, such action is allowed, however, under several conditions. This is a very glaring example of the active role of society in the administration of justice. The text is intended to present the causes and effects of the aforementioned solution and explain the related consequences – both for the court and for the speed of handling the case. The main axis of the work is a discussion of specific procedural provisions that are the basis of the discussed issue. First of all, however, the directions of its practical application were presented. In order to cover the subject as a whole, the author also presented the historical

background and the most frequent doubts in the field of doctrine and jurisprudence. The last part includes tips on the possible questioning of a representative of a social organization, as well as conclusions and conclusions for the future.

Keywords: criminal procedure, criminal law, social organization, court society, control, open trial

## 1. Rozważania wstępne

Nie ulega wątpliwości, że procesy toczące się przed sądami w oparciu o Kodeks karny oraz Kodeks postępowania karnego należą do kwintesencji całości systemu wymiaru sprawiedliwości. Istnieją przecież sprawy, które z uwagi na okoliczności spotykają się z żywotnym zainteresowaniem społeczeństwa oraz mediów. W niedalekiej przeszłości spraw tego typu było w Polsce co najmniej kilkanaście. Uwaga opinii publicznej, rozumianej niezwykle szeroko, była skupiona na nich z racji na zachowanie oskarżonego w związku z popełnionym czynem albo też niedające się do końca wyjaśnić wątpliwości. Czasem również w debatę o tym konkretnym kazusie włączają się autorytety prawnicze, co czyni sprawę jeszcze bardziej ciekawą. Z tych wstępnych rozważań wynikają z całą pewnością dwa wnioski. Pierwszy z nich można skonstruować w stwierdzeniu, że im bardziej społeczeństwo interesuje się tym, co związane jest z sądownictwem, chociażby na przykładzie intrygującej sprawy sądowej, tym bliżej jesteśmy wybudowania społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony jednak nie można wykluczyć sytuacji, że żywotne zainteresowanie medialno-społeczne może przełożyć się na pewnego rodzaju „związanie” sądu oczekiwaniami ludzi, którymi może, ale nie musi się kierować<sup>1</sup>. W jakimś stopniu może to także wpłynąć na bezstronność składu orzekającego. Jest to szczególnie widoczne właśnie w sprawach karnych, gdzie wymiar kary ma także sens indywidualny i społeczny.

Podstawowym celem procesu karnego jest przede wszystkim pociągnięcie osoby winnej do odpowiedzialności oraz, jeśli to konieczne,

---

<sup>1</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2017, s. 35.

wymierzenie jej kary w granicach przewidzianych przez ustawę. Chodzi tu przede wszystkim o osiągnięcie sprawiedliwości w ujęciu prawno-materialnym, a zatem o słuszne zastosowanie norm prawa karnego, a następnie wyciągnięcie z tego faktu konsekwencji przewidzianych w prawie karnym materialnym<sup>2</sup>. W nierozzerwalnym związku z odpowiedzialnością karną pozostaje również sprawiedliwość proceduralna, a zatem przekonanie osoby, przeciw której takie postępowanie się toczyło, że organy procesowe uczyniły wszystko, aby prawu stało się zadość – postępując zgodnie z normami prawa, sumiennie oraz według najlepszej woli<sup>3</sup>. Krótko mówiąc, proces powinien być uczciwy. Nad zachowaniem właściwych reguł i zasad na sali sądowej czuwa sędzia przewodniczący składu orzekającego, który sprawuje także policję sądową.

## 2. Rola społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości

Wbrew temu, co czasem pojawia się nawet w publicznych dyskusjach na temat stanu polskiego sądownictwa oraz konieczności jego zreformowania, społeczeństwo ma możliwość udziału w wymiarze sprawiedliwości na różnych polach. Pierwsza droga to z pewnością instytucja ławnika, a zatem bezstronnego „czynnika”, którego zadaniem jest pomoc zawodowemu sędziemu w orzekaniu oraz czuwanie nad tym, aby rozstrzygnięcie było – jak już padło – społecznie akceptowalne. Co ciekawe, wielu przedstawicieli nauki prawa, a zwłaszcza specjalistów prawa procesowego, zauważa, że w czasie przewodu sądowego najważniejszym zadaniem zarówno obrońcy, jak i oskarżyciela jest co prawda wykonanie swoich ustawowych obowiązków, ale również przekonanie ławnika lub ławników, którzy w czasie narady mogą przegłosować sędziego<sup>4</sup>. Warto dodać w tym miejscu, że udział czynnika społecznego został zagwarantowany w art. 182 Konstytucji RP<sup>5</sup>. Można śmiało wysunąć tezę, że wiąże się to w sposób niezwykle

<sup>2</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 24.

<sup>3</sup> J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa, 2013, s. 47.

<sup>4</sup> S. Jaworski, *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach karnych*, Warszawa 2020, s. 101–103.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm. i sprost.).

klarowny z deklarowaną w art. 2 Ustawy Zasadniczej zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Kolejnym sposobem udziału społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości jest możliwy szeroki dostęp środków społecznego przekazu do toczącej się sprawy niemal na wszystkich jej etapach. Widać to zwłaszcza na przykładzie konferencji prasowych organizowanych przez prokuraturę, transmisji z obrad sejmowych komisji śledczych czy ogłaszania wyroków w najbardziej „chwytnych” procesach. W tym kontekście niezwykle ważna okazuje się tzw. zewnętrzna zasada domniemania niewinności, dotycząca nieferowania wyroków i rzetelnego przekazu o procesie do czasu jego prawomocnego zakończenia<sup>6</sup>. Pamiętać należy, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów procedury karnej wyłączenie jawności rozprawy ma miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z art. 360. Kodeksu postępowania karnego dzieje się tak m.in. wówczas, jeśli jawność mogłaby wywołać zakłócenie porządku publicznego, obrażać dobre obyczaje, naruszyć ważny interes prywatny, i na żądanie strony, która złożyła wniosek o rozprawę niejawną<sup>7</sup>.

Trzecim sposobem udziału społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości jest już zaanonsowany w tytule niniejszego tekstu udział organizacji społecznej i to temu zagadnieniu poświęć najwięcej miejsca. Pierwotnie, pod rządami Kodeksu karnego z roku 1969, ustawa dopuszczała udział tzw. przedstawiciela społecznego<sup>8</sup>. Jednakże, biorąc pod uwagę stosunek władzy komunistycznej do rzetelności procesu oraz udziału obywateli w życiu społecznym, przepis ten pełnił jedynie funkcję maskująco-fasadową. Chodziło bowiem o to, aby przekonać opozycję w kraju oraz przedstawicieli mocarstw Zachodu, że docierające do nich informacje o procesach organizowanych z polecenia władz oraz o nieprzestrzeganiu praw człowieka są jedynie plotkami i nie mają nic wspólnego z prawdą. Pomimo tego przetrwał on aż do czasu zmiany przepisów w roku 1997 i został włączony do nowej ustawy w art. 90 oraz 91 Kodeksu postępowania karnego.

<sup>6</sup> W. Daszkiewicz, *Prawo karne procesowe, t. 2. Zagadnienia ogólne*, Bydgoszcz 2001, s. 82.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94 ze zm.).

### 3. Organizacja społeczna i pozarządowa – próba definicji

W doktrynie procesu karnego przedstawiciel społeczny określany jest jako uczestnik postępowania będący rzecznikiem interesu społecznego, a zatem podmiotem zobowiązanym zachować bezstronność i obiektywizm, reprezentującym organizację społeczną, a nie którąś ze stron procesowych<sup>9</sup>. O ile trudno się nie zgodzić ze słusznością tego poglądu, o tyle problematyczne staje się podanie definicji legalnej organizacji społecznej. Wśród obowiązujących w chwili obecnej przepisów prawa, jej charakterystykę posiada jedynie Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. Znajduje się ona w art. 5 § 2 pkt 5 wspomnianej wcześniej ustawy i zawiera w sobie jedynie lakoniczną informację, że „ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organizacjach społecznych – rozumie się przez nie organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze, i inne organizacje społeczne”. Mnożące się w tej materii wątpliwości rozwiewa po części Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że organizacją społeczną jest również zrzeszenie (korporacja) obywateli utworzone w celu zapewnienia im czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym<sup>11</sup>. Widać zatem *prima facie*, że nie jest to katalog zamknięty.

Brak takiej informacji w pozostałych ustawach, m.in. karnej oraz cywilnej, powoduje komplikacje natury proceduralnej, bowiem przynajmniej wobec przepisów karnoprawnych oraz karnoprocesowych nie wolno stosować wykładni rozszerzającej<sup>12</sup>. Zatem tak naprawdę w trakcie trwania procesu nie powinno się, jeśli nie jest to celowe, wykorzystywać innych przepisów. W tej sytuacji nie ma chyba innej możliwości. Nie jest to jednak na tyle ważny problem, aby jak najbardziej słuszny zakaz wykładni rozszerzającej miał tutaj wiążące znaczenie. Inaczej mówiąc, brak takiej definicji na gruncie procedury karnej daje sądom dość spory luz

<sup>9</sup> T. Grzegorzczuk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 389–390.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

<sup>11</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993 r., sygn. akt. I SA 1762/92, ONSA 1993 nr 3 poz. 75.

<sup>12</sup> Zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt. IV KK 225/08, OSNKW 2009 nr 6 poz. 44.

interpretacyjny, co w pewnych sytuacjach może być nawet okolicznością odbieraną w sposób pozytywny.

Współcześnie jednak coraz częściej pojęcie organizacji społecznej jest zastępowane organizacją pozarządową. W tym brzmieniu widnieje ona m.in. w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>13</sup>. Zdecydowana większość językoznawców skłania się ku pogładowi, że pojęcia te można uznawać zamiennie. Wynika to chociażby z sensu art. 12 Konstytucji RP, który wprost stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Z kolei Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 3 ust. 2 wymienia, jakie podmioty są tego typu organizacjami: „osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym stowarzyszenia i fundacje, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku”<sup>14</sup>.

Niemniej jednak ważniejszy od samego znaczenia słów „społeczna” czy „pozarządowa” pozostaje wymagany w art. 90 § k.p.k. interes społeczny lub indywidualny objęty zadaniami statutowymi tej organizacji. Nie wydaje się jednak uprawnione dość schematyczne stwierdzenie, że wystarczy posłużyć się w tym przypadku ochroną wolności i praw człowieka albo też poszanowaniem praw i obowiązków przynależnych obywatelowi<sup>15</sup>. Dlatego też w tym samym przepisie ustawodawca wyraził konieczność dołączenia do wspomnianego wniosku odpisu statutu organizacji lub też innego dokumentu, na podstawie którego można określić przedmiot i zakres działania takiej organizacji. W założeniu ma to zniwelować wszelkiego rodzaju działania mające na celu obstrukcję postępowania lub też uczestniczenie w nim podmiotów do tego nieuprawnionych. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której np. do procesu dotyczącego

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.).

<sup>15</sup> P. Hadrych, *Warunki dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” 2002 nr 2, s. 60.



przemocy w rodzinie włącza się organizacja społeczna zajmująca się ochroną ryb lub zwierząt leśnych (a w każdym razie jakakolwiek organizacja ekologiczna). W takim przypadku sąd nie przychyli się do prośby złożonej we wniosku, bowiem nie znajdzie powiązań pomiędzy toczącą się sprawą a zainteresowaniem organizacji. Stąd też niezwykle ważne jest jak najdokładniejsze określenie celów i zadań organizacji w jej dokumencie statutowym. Pozwoli to uniknąć wszelkiego rodzaju nieścisłości, ale także usprawni dostęp organizacji do tego wszystkiego, co związane jest z jej ewentualnym udziałem w procesie karnym i nie tylko.

#### 4. Znaczenie interesu społecznego, indywidualnego i wymiaru sprawiedliwości

Na gruncie dotychczasowych rozważań niemal naturalnie nasuwa się pytanie, jak rozumieć pojęcie interesu społecznego lub indywidualnego, a mówiąc szerzej, czy należałoby przyjąć, że są to pojęcia synonimiczne, co bardzo ułatwiłoby dalszą analizę art. 90 i 91 k.p.k. W takim brzmieniu przepisu należy bezsprzecznie uznać, że uchodzą one za klauzule generalne, niejako z automatu niedookreślone – właśnie po to, aby nie stwarzać zbyt wielu ograniczeń. Wiesław Daszkiewicz uznaje interes społeczny za synonim interesu publicznego, a przy tym uważa, że w procesie karnym interes społeczny często bywa zbieżny z interesem indywidualnym pokrzywdzonego lub oskarżonego, gdyż ochrona praw jednostek należy do sfery interesu społecznego<sup>16</sup>. Podobnie pisze Tomasz Grzegorzczak, którego zdaniem interes indywidualny broniony jest w interesie ogółu (publicznym, społecznym), gdyż właśnie w interesie ogółu leży, aby prawne interesy jednostki doznawały zawsze należytej ochrony<sup>17</sup>. Z kolei Patrycja Hadrych wskazuje, „że potrzeba ochrony interesu społecznego musi być analizowana z punktu widzenia każdego uczestnika postępowania, a nie tylko z punktu widzenia oskarżonego”<sup>18</sup>. Nie wolno jednak zapomnieć,

<sup>16</sup> W. Daszkiewicz, *Przedstawiciel społeczny w procesie karnym*, Warszawa 1976, s. 74.

<sup>17</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, op. cit., s. 247–250.

<sup>18</sup> P. Hadrych, *Warunki...*, op. cit., s. 62.

że interesem wymiaru sprawiedliwości jest między innymi zapewnienie należytej ochrony interesu pokrzywdzonego.

Z uwagi na różnice w poglądach konieczne okazało się doprecyzowanie wspomnianego zagadnienia przez Sąd Najwyższy, który uznał, że „przedstawiciel społeczny wskazuje na fakty lub okoliczności mające znaczenie z punktu widzenia bronionego przez niego interesu społecznego, które mogą być w całości lub w części zbieżne z interesami oskarżonego, obojętne lub z nimi sprzeczne”<sup>19</sup>. Taka opinia zmierza jednak do dalszego wniosku, iż przewodnią rolę w przedmiocie dopuszczenia lub niedopuszczenia danej organizacji społecznej lub też pozarządowej do udziału w konkretnym procesie karnym należy do sądu rozpoznającego sprawę. To on musi ustalić, „ile” mieści się w niedookreślonym pojęciu interesu społecznego albo indywidualnego, i czy cechy te należy rozpatrywać rozdzielnie czy łącznie. Pewne ułatwienie w tej kwestii przedstawił Sąd Najwyższy, wyprowadzając na gruncie znaczenia wyrażenia „interes wymiaru sprawiedliwości”, „iż rodzaj i charakter zarzucanego oskarżonemu przestępstwa nie może uzasadniać odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciela organizacji społecznej ze względu na interes wymiaru sprawiedliwości, zaś sąd nie może odmówić dopuszczenia do udziału w rozprawie przedstawiciela organizacji społecznej z tego tylko powodu, że wystąpienie jego będzie ograniczać się do złożenia korzystnych dla oskarżonego oświadczeń, gdyż takie wystąpienie nie godzi w interes wymiaru sprawiedliwości”<sup>20</sup>. Zacytowane orzeczenie pochodzi jednak z roku 1976, a zatem głębokiego PRL-u, i być może należałoby pomyśleć o jego aktualizacji.

Na tym zakończę rozważania związane z określeniem okoliczności, w których przedstawiciel organizacji społecznej lub pozarządowej może przyłączyć się do toczącego się postępowania karnego. Widać wyraźnie, że choć w pierwszym odczuciu elementy teoretyczne, jakie należy spełnić, są dość szerokie, to większą część obowiązków związanych z ewentualnym dopuszczeniem organizacji do udziału w procesie podejmuje sąd. To on

<sup>19</sup> Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie udziału przedstawiciela społecznego w postępowaniu przed sądami wojskowymi, OSNKW 1980, nr 10–11, poz. 79.

<sup>20</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1976 r., sygn. akt. Rw 408/76, OSNKW 1977 z. 1–2 poz. 15.

bowiem musi zdecydować, czy widzi w celach statutowych właściwe przesłanki, a jeśli nie, to odpowiednio skonstruować postanowienie o odmowie dopuszczenia takiej organizacji. Jak już wynikało z tekstu, sąd posługuje się tutaj formą postanowienia, które zgodnie z art. 93 § 1 jest niezaskarżalne, a postanowienie odmowne winno zawierać uzasadnienie.

Rozważając za i przeciw włączenia się organizacji społecznej do postępowania, sąd musi brać pod uwagę całe spectrum czynników, a wśród nich celowość przystąpienia wspomnianej organizacji, szybkość postępowania i ewentualne próby jego hamowania oraz zainteresowanie sprawą środków społecznego przekazu. Wszystkie czynniki mogą w jakiś sposób wpływać na swobodę orzekania, choć może nie w tym najważniejszym znaczeniu. Mimo to istotne mogą się okazać tak prozaiczne rzeczy, jak zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc siedzących na sali rozpraw czy umożliwienie rozstawienia kamery. Kwestie praktyczne będą miały tutaj bardzo istotne znaczenie. Należy się zgodzić ze stwierdzeniem Ryszarda Stefańskiego, „że jeśli nie jest to konieczne lub usprawiedliwione innymi okolicznościami różnorakiej natury, nie należy bez ważnego powodu odmawiać organizacji społecznej udziału w postępowaniu”<sup>21</sup>.

## 5. Przystąpienie organizacji społecznej do postępowania karnego – teoria i praktyka

Od strony praktycznej, na podstawie art. 90 § 1 k.p.k. przedstawiciel społeczny zgłasza swój udział w postępowaniu sądowym do momentu rozpoczęcia przewodu sądowego. Widać więc wyraźnie, że może on brać udział jedynie w postępowaniu jurysdykcyjnym, a nie przygotowawczym. Warto zwrócić jednak uwagę na fakt, że postępowanie przed sądem może obejmować przejście przez wszystkie instancje (a więc złożenie apelacji, potem kasacji, a także możliwy powrót do rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji). Jest to więc uprawnienie bardzo bogate. Zatem samo zgłoszenie chęci uczestniczenia w procesie winno nastąpić na piśmie już po wpłynięciu do sądu aktu oskarżenia. Gdyby jednak taka prośba

<sup>21</sup> R. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2020, s. 198–203.

wpłynęła do akt wcześniej – zostanie rozpoznana na posiedzeniu po rozpoczęciu przewodu sądowego<sup>22</sup>.

Samo pismo w tym przedmiocie powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, określonym na gruncie Kodeksu postępowania karnego, a więc zawierać oznaczenie organu, do którego jest skierowane, oraz sprawy, której dotyczy; oznaczenie oraz adres wnoszącego pismo, a także – w pierwszym piśmie złożonym w sprawie – numer telefonu, telefaksu i adres poczty elektronicznej lub oświadczenie o ich nieposiadaniu; treść wniosku lub oświadczenia, w miarę potrzeby z uzasadnieniem, oraz datę i podpis składającego pismo<sup>23</sup>. W przypadku znalezienia przez sąd błędów formalnych, pismo należy zwrócić wnoszącemu pod rygorem oddalenia wniosku.

W tej materii istnieje rozbieżność co do konieczności składania takiego wniosku na początku przewodu sądowego w każdej instancji lub też możliwości złożenia oświadczenia podobnej treści do protokołu. Wydaje się jednak, że należy przyjąć następujące rozwiązanie. Co do pierwszego zagadnienia – tak naprawdę względy formalne nakazywałyby złożenie takiego oświadczenia na początku rozpoznawania sprawy przed sądem w nowej instancji, ale za wystarczające wydaje się zawarcie w nim klauzuli, że oświadczenie pozostaje ważne także przed sądem drugiej instancji oraz Sądem Najwyższym lub w drugiej instancji i w postępowaniu kasacyjnym. Z kolei w odniesieniu do protokołu także należy uznać, że wniesienie pisma już na rozprawie również wypełnia te kryteria<sup>24</sup>. Wydaje się słuszne, że najwłaściwszym momentem na zgłoszenie wniosku takiej treści będzie chwila, w której sędzia przewodniczący pyta, czy strony zgłaszają jakieś wnioski formalne. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że złożenie go w takim momencie spowoduje zapewne ogłoszenie przerwy w rozprawie celem rozpoznania wniosku, i tylko od Sądu będzie zależeć, czy rozprawa zostanie wznowiona jeszcze tego samego dnia<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020, s. 115.

<sup>23</sup> Elementy te ustawodawca wskazał *expressis verbis* w art. 119 k.p.k.

<sup>24</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*. t. 1, art. 1–424, red. D. Drajewicz, Warszawa 2020, s. 313.

<sup>25</sup> J. Kosonoga, *System środków dyscyplinujących uczestników postępowania karnego*, Warszawa 2014, s. 229.

## 6. Przedstawiciel społeczny – sens, znaczenie, uprawnienia

Z kolei w odniesieniu do osoby zgłoszonego przedstawiciela takiej organizacji społecznej należy mieć na uwadze, że może ona w każdej chwili wskazać innego przedstawiciela niż ten wymieniony w pierwszym piśmie procesowym. Wymaga to jednak w dalszym ciągu zachowania formy pisemnej – w tym przedstawienia upoważnienia. Co jednak dotyczy samych warunków koniecznych do spełnienia przez wspomnianego przedstawiciela – powinien on spełnić je w zakresie minimalnym. Odnosi się to nade wszystko do jego pełnoletniości oraz częściowej, a najlepiej całkowitej zdolności do czynności prawnych (rozumianych ogólnie). Wcześniej jednak właściwy organ organizacji powinien podjąć nową uchwałę wskazującą personalnie nowego przedstawiciela.

Niemniej jednak w tym kluczu należy skonstatować, że na gruncie procedury karnej nie ma obecnie przepisu dającego sądowi możliwość usunięcia przedstawiciela społecznego z postępowania, nawet jeżeli sąd uzna, że brak jest jednak interesu w dopuszczeniu go do postępowania. Zmiana postanowienia byłaby natomiast możliwa, gdyby od samego początku brak było podstaw formalnych do dopuszczenia przedstawiciela, chociażby poprzez likwidację w trakcie postępowania organizacji społecznej albo też brak odpowiedniej uchwały<sup>26</sup>.

Po przystąpieniu do procesu przedstawiciel taki nabiera uprawnień strony postępowania, co w świetle art. 91 k.p.k. daje mu możliwość uczestniczenia w rozprawie, wypowiedzania się co do każdego przeprowadzonego dowodu oraz składania oświadczenia na piśmie. Zakres wypowiedzi przedstawiciela społecznego na rozprawie, jak i w pisemnych oświadczeniach, powinien być zgodny z jego rolą i celem działania w postępowaniu karnym, a ich treść powinna zawierać informacje istotne dla sprawy i przebiegu samego postępowania<sup>27</sup>. Co istotne, wypowiedzi i oświadczenia nie muszą być neutralne ani bezstronne, bo choć przedstawiciel społeczny nie jest formalnie przedstawicielem żadnej ze stron, może bronić jego

<sup>26</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, op. cit., s. 391.

<sup>27</sup> J. Skorupka, K. Kremens, K. Nowicki, *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2020, s. 418.

interesu prawnego oraz przedstawiać dowody. W ten sposób realizowana jest *sensu largissimo* zasada prawa do obrony.

Specyficznym rodzajem pisemnego oświadczenia przewidzianego w art. 91 k.p.k. jest tzw. opinia przyjaciela sądu (łac. *amicus curiae*), która stanowi rodzaj opinii prawnej organizacji pozarządowej zainteresowanej danym postępowaniem w związku z realizowanymi przez nią celami statutowymi. Opinia taka służy przedstawieniu szczególnego poglądu organizacji pozarządowej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana, i ma pomóc sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu<sup>28</sup>. Przyjmuje się, że powinna ona składać się z trzech elementów: opisu stanu faktycznego sprawy, wskazania wątpliwości dotyczących sposobu przeprowadzenia dowodów lub ich oceny merytorycznej wraz z prawnym uzasadnieniem przedstawianego sposobu rozumowania, opisu standardu dotyczącego interpretacji poszczególnych gwarancji prawa do rzetelnego procesu, mających znaczenie dla danej sprawy<sup>29</sup>. Oświadczenie takie może przybrać również formę oświadczenia wygłoszonego przez przedstawiciela po zamknięciu przewodu sądowego, w trakcie mów końcowych.

## 7. Przesłanki zgody na uczestnictwo w procesie organizacji społecznej oraz jej rola

Podsumowując tę część należy zauważyć, że sam tryb przystąpienia przedstawiciela społecznego do postępowania karnego na gruncie Kodeksu postępowania karnego uregulowany jest niezwykle krótko, a wręcz ogólnikowo. Aby odbyło się to *lege artis*, muszą zostać spełnione kumulatywnie trzy przesłanki: powołanie określonej osoby na przedstawiciela społecznego przez właściwy organ organizacji społecznej na mocy statutu organizacji, zgłoszenie przedstawiciela organizacji społecznej do sądu, oraz przedłożenie sądowi przez desygnowanego przedstawiciela organizacji

<sup>28</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz t. I*, red. Z. Gostyński, Warszawa 2000, s. 354.

<sup>29</sup> A. Gaberle, *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 102–105.

społecznej pisemnego upoważnienia do reprezentowania tejże organizacji, wystawionego przez odpowiedni organ organizacji społecznej<sup>30</sup>. Trzeba jednak pamiętać jeszcze o dwóch kwestiach. Pierwsza z nich odnosi się do sytuacji, w której sąd wyraża zgodę na udział w sprawie przedstawiciela organizacji społecznej nawet pomimo braku zgody stron – o ile leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości<sup>31</sup>. Zapis taki chroni sąd przed ewentualnymi zarzutami o brak bezstronności. W przypadku dużego zainteresowania sprawą, na mocy art. 90 § 6 k.p.k.:

Sąd może ograniczyć liczbę przedstawicieli organizacji społecznych występujących w sprawie, jeżeli jest to konieczne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Sąd wzywa wówczas oskarżyciela i oskarżonego do wskazania nie więcej niż dwóch przedstawicieli organizacji społecznych, którzy będą mogli występować w sprawie. Jeżeli w sprawie występuje więcej niż jeden oskarżony lub więcej niż jeden oskarżyciel, każdy z nich może wskazać jednego przedstawiciela [...]. Niezależnie od stanowisk stron sąd może postanowić o dalszym udziale poszczególnych przedstawicieli organizacji społecznych, jeżeli ich udział leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Takie rozwiązanie chroni sąd przed zarzutem przewlekłości postępowania.

Trzeba mieć także na uwadze, że w całym kontekście możliwości udziału organizacji społecznej w postępowaniu karnym, poza zakresem przepisów art. 90 i 91 k.p.k., może ona prowadzić dzięki zaangażowaniu jej przedstawicieli ciągłą obserwację procesów karnych toczących się przed sądem. Jej głównym zadaniem jest przede wszystkim ocena prawidłowości i rzetelności procesu. Dostrzeżone nieprawidłowości wywołują z kolei liczne wnioski do właściwych organów państwa o zmiany w przepisach, najczęściej na gruncie ustawowym. W tym znaczeniu społeczna kontrola wymiaru sprawiedliwości nabiera nowego i niezwykle istotnego znaczenia.

<sup>30</sup> C. Kulesza, D. Kuźelewski, *Organizacja społeczna w polskim prawie karnym*, Warszawa 2012, s. 69.

<sup>31</sup> Brzmienie takie ma art. 90 § 4 k.p.k.

## 8. Możliwość przesłuchania przedstawiciela organizacji społecznej i ograniczenia w tym zakresie

Ostatnim punktem przedmiotowych rozważań jest możliwość przesłuchania przedstawiciela organizacji społecznej w charakterze świadka. Przeciwnicy takiego rozwiązania słusznie dowodzą, że wówczas należałoby cofnąć mu upoważnienie i ewentualnie na jego miejsce desygnować innego swojego reprezentanta<sup>32</sup>. Do takiej sytuacji może dojść chociażby wówczas, jeśli oskarżonym jest członek takiej organizacji. Procedura karna nie stwarza w tej materii żadnych ograniczeń poza zakazami dowodowymi. Obecnie żaden akt prawny nie zawiera definicji zakazu dowodowego, zaś brak definicji legalnej stwarza możliwość skonstruowania takiego znaczenia jedynie na podstawie poglądów nauki oraz wypowiedzi doktryny i judykatury. Najpełniej zredagował je Zbigniew Kwiatkowski, wskazując, że „poprzez zakazy dowodowe należy rozumieć przepisy prawne wyłączające lub ograniczające wprowadzenie, przeprowadzenie i wykorzystanie pewnych dowodów w procesie karnym”<sup>33</sup>. Gdyby podjąć próbę zobrazowania tego terminu *sensu largo*, wówczas trzeba by powiedzieć, że za zakaz dowodowy uchodzą wszelkie rozwiązania prawne wynikające z regulacji w zakresie prawa dowodowego<sup>34</sup>.

Ponadto Kodeks postępowania karnego w art. 82 zawiera katalog osób (podmiotów), które nie mogą pełnić roli świadka. Zaliczają się do nich osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy, a także duchowni, co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. W takim przypadku przesłuchanie przedstawiciela organizacji społecznej w charakterze świadka okaże się niedopuszczalne.

<sup>32</sup> K. Wilamowski, *Obserwacja procesu karnego jako instrument działania organizacji pozarządowej w sprawach indywidualnych*, Warszawa 2006, s. 25.

<sup>33</sup> Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 45.

<sup>34</sup> Więcej: Z. Kmieciak, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 309.



## 9. Konkluzje i wnioski końcowe

Możliwość uczestnictwa organizacji społecznej w procesach karnych poprzez przyłączenie się do udziału w postępowaniu karnym w charakterze strony, a co za tym idzie wykonywanie pewnych związanych z tym faktem uprawnień, świadczy dobitnie o tym, że Polska jest krajem demokratycznym, który pozwala swoim obywatelom obserwować wymiar sprawiedliwości w jego najpełniejszym znaczeniu, a zatem tym związanym z orzekaniem. Przy okazji obywatele mają okazję wyrobić sobie własną opinię o sądownictwie oraz z bliska przyjrzeć się regułom panującym na sali rozpraw. Ostatecznie to ustawodawca, jako emanacja większości obywateli, decyduje o kształcie krajowej polityki penalnej. Nie ulega przy tym jednak najmniejszej wątpliwości, że obywatele mają prawo kontrolować każdą z trzech demokratycznych władz i kierować do ustawodawcy swoje wnioski w tej materii. Jest to także jedno z zadań wszelkich organizacji społecznych.

Jednym z zagrożeń wynikających z nadmiernego szafowania zaprezentowaną instytucją może być na pewno doprowadzenie do spowolnienia czasu rozpatrywania sprawy, a czasem także jej obstrukcji. Nie jest to opinia pozbawiona racji, bowiem zdarza się, że nie wszystkie organizacje społeczne realizują zadania wynikające wprost z regulacji statutowych, mogąc nawet w pewien sposób sprzyjać którejś ze stron postępowania. Co więcej, wydaje się, że nadmierny lub nieuzasadniony udział organizacji społecznej w sprawie mógłby naruszyć kilka ważnych zasad procesowych – w tym niepodważalną zasadę domniemania niewinności oraz sprawności orzekania. Idąc dalej, udział organizacji społecznych nie może również ustawiać się w kontrze chociażby do funkcjonowania zakazów dowodowych.

Jak można było zauważyć, samo przystąpienie do sprawy jako przedstawiciel organizacji społecznej nie należy do zbyt skomplikowanych czynności i obwarowane jest niewielkimi, lecz koniecznymi do spełnienia warunkami. Można poddać pod rozwagę próbę ich lekkiej modyfikacji w kierunku zwiększenia uwarunkowań, które pozwolą na przystąpienie organizacji społecznej do sprawy karnej. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest na pewno to, że decydujące zdanie w przedmiocie uznania lub odrzucenia wniosku należy do Sądu, który musi rozważyć wszelkie

konsekwencje swojej decyzji. Stąd też, aby uniknąć wątpliwości, należałoby wprowadzić do Kodeksu postępowania karnego definicję rzeczonyj organizacji, z tym że musiałaby ona dawać jednocześnie Sądowi pewien „luz interpretacyjny”, tak aby mógł w kwestiach spornych odstąpić od przepisu dla „wyższego dobra”. Wspomniana regulacja mogłaby zostać umieszczona w art. 115 k.k.

Z całości rozważań wyłania się jednak wnioszek, że w tym przypadku korzyści okazują się zdecydowanie większe niż poniesione koszty. Pomimo że przepis o udziale organizacji społecznej w polskim systemie prawnym funkcjonuje już dosyć długo, wydaje się – zwłaszcza we współczesnym świecie pełnym mediów i wszechobecnym informacji – że należałoby zastanowić się nad jego lekkim ograniczeniem, aby mimo dobrych intencji ustawodawcy nie wpływał paraliżująco na proces i orzekanie. Nie ulega jednak dyskusji, że choć przedmiotowe regulacje art. 90 i 91 k.p.k. funkcjonują już w polskim prawie (nie tylko karnym) wiele lat, niczego nie zmieniły ze swojej aktualności i wciąż pełnią rolę stabilizującą wobec szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Organizacja społeczna poprzez swój udział może bowiem czasem niezwykle wydatnie przyczynić się do wydania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. W mojej opinii przepis ten jest konieczny i jeśli nie jest nadużywany, dopełnia wszelkich regulacji związanych z procedurą karną. Aby je jednak bardziej doprecyzować, należałoby przemyśleć wprowadzenie niewielkich zmian, które pomogłyby wydatniej spełniać wynikające z nich zadanie, tak by wspomagać sąd oraz społeczeństwo w realizowaniu ich powinności.

## Bibliografia

### LITERATURA

- Daszkiewicz W., *Prawo karne procesowe, t. 2. Zagadnienia ogólne*, Bydgoszcz 2001.
- Daszkiewicz W., *Przedstawiciel społeczny w procesie karnym*, Warszawa 1976.
- Dudka K. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gaberle A., *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2017.

- Gostyński Z. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, t. I*, Warszawa 2000.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011.
- Hadrych P., *Warunki dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” 2002 nr 2.
- Hofmański P., Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018.
- Hofmański P., Zabłocki S., *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Kraków 2006.
- Jaworski S., *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach karnych*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z., *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Kosonoga J., *System środków dyscyplinujących uczestników postępowania karnego*, Warszawa 2014.
- Kulesza C., Kuźelewski D., *Organizacja społeczna w polskim prawie karnym*, Warszawa 2012.
- Kwiatkowski Z., *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005.
- Skorupka J. (red.), Kremens K., Nowicki K., *Proces karny*, Warszawa 2020.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013.
- Stefański R., Zabłocki S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, t. IV*, Warszawa 2020.
- Wilamowski K., *Obserwacja procesu karnego jako instrument działania organizacji pozarządowej w sprawach indywidualnych*, Warszawa 2006.
- Zagrodnik J., *Metodyka pracy obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych i karnych skarbowych*, Warszawa 2016.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. 1969, nr 13 poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.).

**ORZECZNICTWO:**

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993 r., sygn. akt I SA 1762/92, ONSA 1993, nr 3 poz. 75.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt. IV KK 225/08, OSNKW 2009, nr 6 poz. 44.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1976 r., sygn. akt. Rw 408/76, OSNKW 1977, z. 1–2 poz. 15.

Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie udziału przedstawiciela społecznego w postępowaniu przed sądami wojskowymi, OSNKW 1980, nr 10–11 poz. 79.

## Noty o autorach

**Karol Rogala** – student prawa na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, organizator oraz uczestnik ogólnopolskich konferencji naukowych. Główny obszar jego badań stanowi prawo konstytucyjne ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego, a także uwarunkowania prawne związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

**Patryk Pieniążek** – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na kierunku prawo. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół prawa dostępu do informacji publicznej i ochrony danych osobowych. Od trzech lat aktywnie działa w Kole Naukowym Administratywistów UAM „Ad rem”, gdzie pełnił funkcje Wiceprezesa Zarządu Koła. Autor i kierownik projektu naukowego „Czas na RoDoOo – Chroń siebie i swoje dane osobowe!” realizowanego na Wydziale Prawa i Administracji UAM.

**Marcin Adam Szemraj** – politolog, student kierunków prawo stacjonarne jednolite magisterskie oraz administracja publiczna na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Od lat zaangażowany w działalność strażniczą. Współpracuje z kilkoma organizacjami pozarządowymi. Interesuje się zagadnieniami związanymi z prawami studentów oraz poprawą jakości funkcjonowania instytucji publicznych.

**Patryk Gutierrez** – doktor nauk prawnych, członek Komisji Praw Człowieka i Praworządności przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Uczestnik czynny licznych konferencji naukowych ogólnopolskich oraz międzynarodowych (w tym zagranicznych). Autor publikacji naukowych z zakresu praw człowieka, prawa konstytucyjnego.

**Beata Tubek** – doktorantka w Szkole Głównej Mikołaja Kopernika w Warszawie w dyscyplinie nauki prawne, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego i Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych; członek i sekretarz samorządowego Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „FONTES” oraz Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

**Kacper Stoś** – absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Menedżer Fundacji Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji ds. konferencji i spotkań lokalnych. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego i parlamentarnego, a także w prawie administracyjnym oraz samorządowym.

**Michał Olszewski** – adwokat oraz nauczyciel akademicki w Collegium Humanum Szkole Głównej Menedżerskiej z siedzibą w Warszawie, dyrektor Instytutu Prawa, Administracji, Kryminologii i Bezpieczeństwa – Collegium Humanum. Od ponad dziesięciu lat związany z wymiarem sprawiedliwości. Ukończył kierunki prawo i roszoznawstwo na Uniwersytecie Gdańskim oraz administrację w Akademii Nauk Stosowanych w Elblągu. Autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa oraz uczestnik wielu konferencji naukowych oraz międzynarodowych. Do jego głównych specjalizacji należą: prawo i postępowanie karne, prawo i postępowanie administracyjne, historia prawa. Prowadzi badania naukowe z dziedzin: historii powszechnej państwa i prawa, historii ustroju i prawa polskiego oraz prawa i postępowania karnego, z której aktualnie przygotowuje rozprawę doktorską.

**Olgierd-Liekh Dobrovolskyi** – ukończył studia pierwszego stopnia na kierunku politologia, obronił pracę licencjacką *Wpływ geopolityki na ukraiński kryzys polityczny w latach 2013–2022*. Obecnie student studiów magisterskich na kierunkach politologia i kryminologia. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe, geopolityka, prawo karne, przestępczość zorganizowana, międzynarodowa współpraca organów ścigania.

**Karolina Woźniak** – asystentka prawna w warszawskiej kancelarii radcowskiej. Specjalizuje się w prawie cywilnym i gospodarczym. Realizuje się naukowo i społecznie. Przewodnicząca Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego oraz wolontariusz w czterech organizacjach. Uczestniczka krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

**Tomasz Bojanowski** – magister prawa, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego przy Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji. Laureat Stypendium Ministra Edukacji i Nauki za wybitne osiągnięcia w nauce za rok akademicki 2021/2022, autor artykułów naukowych, wykonawca w ogólnopolskich i międzynarodowych projektach badawczych, prelegent oraz organizator konferencji naukowych. Główne zainteresowania badawcze: prawo i postępowanie karne, organy ochrony prawnej, ochrona praw człowieka, prawo konstytucyjne oraz teoria prawa.





# Informacje o projekcie „Administracja pod kontrolą”

„Administracja pod kontrolą” jest trzyletnim programem mającym na celu zapoznanie z działalnością strażniczą i możliwościami monitorowania zjawisk ksenofobicznych oraz antypolskich. Program stworzony jest również po to, aby przeciwdziałać przyczynom przestępczości.

Chcemy, aby działania strażnicze i kontrola społeczna przestały być pojęciami niezrozumiałymi, niesprecyzowanymi czy wręcz obcymi. Kładziemy nacisk na rozwój społeczności lokalnych, świadomość obywatelską i realne działania. Uważamy działalność strażniczą za istotny element funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Nasz program działa poprzez rozpowszechnianie idei kontroli społecznej oraz działań strażniczych jako możliwości uczestnictwa obywateli w demokratycznym państwie prawnym, także na szczeblu lokalnym.

Program opiera się na trzech filarach:

1. Szkole Liderów;
2. Spotkaniach lokalnych;
3. Działalności online.

Szkoła Liderów jest skierowana do wszystkich, którzy są zaangażowani społecznie i zainteresowani pogłębianiem swojej wiedzy na temat zagadnień związanych z administracją czy społeczną kontrolą. Propozycja cyklicznych spotkań umożliwi rozwój umiejętności i pogłębianie kompetencji. Szkoła Liderów to sześć spotkań, które odbywają się w weekendy w Warszawie. W ich ramach uczestnicy biorą udział w interesujących prelekcjach, wykładach oraz warsztatach oraz zdobywają wiedzę w zakresie

umiejętności miękkich, przewidziane są również spotkania mentorin-gowe. Udział w spotkaniach Szkoły Liderów jest bezpłatny. Organizatorzy zapewniają również materiały dydaktyczne, nocleg, a także wyżywienie w trakcie zjazdów.

Spotkania lokalne to konferencje w gminach i powiatach, które poruszają problemy związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego i samorządów. W ramach konferencji lokalni decydenci oraz społecznicy będą mogli skorzystać z wiedzy ekspertów, nabyć nowe umiejętności i wymienić się poglądami.

Działalność online to ta część programu, w której osoby zainteresowane działalnością strażniczą będą miały stały dostęp do wiedzy eksperckiej oraz aktualności z zakresu funkcjonowania administracji publicznej.

## O Fundacji „Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji”

Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji działa już od ponad 20 lat. Nieformalnie od 1997 r., kiedy to jego pomysłodawca, prof. dr hab. Zbigniew Cieślak, zaczął popularyzować ideę współpracy między młodymi badaczami oraz uczelniami i jednostkami naukowymi. Od tego czasu WSAA wydaje prace studialne, organizuje konferencje naukowe oraz popularyzuje znaczenie dobrej administracji w dyskursie naukowym oraz w szeroko rozumianej debacie publicznej.

Do 2018 r. WSAA działało jako seminarium, miejsce wymiany poglądów – inicjatywa, która połączyła wielu ludzi ponad podziałami. Działalność Seminarium pozwoliła na wprowadzenie do dyskursu prawniczego powiewu świeżości oraz efektywności poprzez zachęcanie konkurujących ze sobą „szkół prawniczych” do współpracy oraz wypracowania wspólnych stanowisk.

Ze względu na wzrost liczby podejmowanych działań, pomysłodawcy seminarium od 2016 r. zmierzali do zinstytucjonalizowania oraz sformalizowania jego działalności, co udało się w roku 2018, gdy WSAA zostało zarejestrowane jako fundacja.

WSAA corocznie organizuje bądź współorganizuje przynajmniej trzy otwarte, ogólnodostępne i ogólnopolskie konferencje naukowe. W latach ubiegłych były to m.in.: „Identyfikacja istoty wartości w administracji

publicznej w latach 1997–2017. Dwudziestolecie Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji” czy konferencja „Polska służba cywilna po 1989 r.” (współorganizowana z Krajową Szkołą Administracji Publicznej oraz Radą Służby Publicznej).

