

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI



STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE

2 / 2024

ISSN 3071-9461

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI**



**STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE**
2 / 2024

ISSN 3071-9461

Joanna Smarż (URad., redaktor naczelny)

Komitety redakcyjne

Anna Dąbrowska (URad.), Piotr Kobylski (URad., sekretarz),
Emilia Gulińska (URad.), Grzegorz Majkowski (AMW),
Iwona Gryz, Matylda Nowak, Grzegorz Zieliński (URad.),
Bartłomiej Składanek (URad.)

Rada naukowa

Helena Kisilowska (URad. – Przewodnicząca), Joanna Smarż, (URad.),
Tomasz Bąkowski (UG), Bronisław Sitek, Maciej Rogalski (UŁa),
Przemysław Szustakiewicz (UŁa), Agnieszka Kacprzak (URad.), Sławomir Fundowicz (URad.),
Bogusław Uljasz (URad.), Jan Seruga (Australian Catholic University),
Tetyana Karabin (Uzhhorod National University)

Redaktorzy tematyczni

Dorota Zbrozczyk, Katarzyna Głębicka-Auleytner
Katarzyna Mełgieś, Tomasz Dąbrowski, Agnieszka Łozińska-Piekarska, Paweł Śwital,
Małgorzata Pracka, Mirosław Kopeć, Sławomir Patyra, Beata Wieczerzyńska,
Monika Żuchowska-Grzywacz, Mariusz Wieczorek, Bartłomiej Składanek

Recenzenci numeru

Filip Ciepy (KUL), Damian Gil (UKEN), Karol Hermanowski (URz),
Eliza Komierzyńska-Orlińska (UMCS), Angelika Kurzawa (UŁa), Anna Łukaszuk (URz),
Paweł Szczęśniak (UMCS), Tomasz Woźniak (UMCS)

Opracowanie redakcyjne i komputerowe

Bartłomiej Składanek, Monika Fetraś

Copyright © by Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego

Wydawnictwo (2024),

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI; www.spa.uniwersytetradom.pl

ISSN 3071-9461

Wyd. I

Spis treści

Anna Chochowska

*Prawo do dobrej administracji w postanowieniach
Konstytucji RP – wybrane aspekty prawne 5*

Anna Dąbrowska

*Recenzja monografii Edyty Lis pt. „Wpływ opinii doradczych
stałych trybunałów międzynarodowych na rozwój ochrony
praw człowieka 14*

Tomasz Dąbrowski

Doradca rady nadzorczej w spółkach kapitałowych 19

Kinga Frączek

*Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy jako organu administracji
publicznej w obliczu ochrony praw człowieka i obywatela 34*

Agnieszka Łozińska-Piekarska

*Ocena przepisów dotyczących poruszania się hulajnogami elektrycznymi
w perpetywie zasad prawa o ruchu drogowym 45*

Karolina Nastaj-Sałek

*Stosunki międzynarodowe państw Unii Europejskiej
w aspekcie wykorzystania nowych technologii podczas
konfliktów zbrojnych w XXI wieku..... 63*

Natasza Stępień

*Istota organu kontroli funduszu rezerwy demograficznej
oraz funduszu solidarnościowego na przykładzie trzynastej emerytury..... 82*

ANNA CHOCHOWSKA¹

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI W POSTANOWIENIACH KONSTYTUCJI RP – WYBRANE ASPEKTY PRAWNE

Streszczenie: Prawo do dobrej administracji jest współcześnie traktowane jako prawo o charakterze podmiotowym. Jego rozumienie wyznacza art. 41 Karty Praw Podstawowych, przy czym zostało ono doprecyzowane w wielu niewiążących aktach prawa unijnego oraz dokumentach Rady Europy. Wśród aktów tzw. soft law, dookreślających istotę dobrej administracji, należy wymienić Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej uchwalony przez Parlament Europejski oraz Rekomendację nr CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy ustanawiającą wzorcowy kodeks dobrej administracji. Celem niniejszego artykułu jest analiza norm polskiej Konstytucji i wykazanie, że mimo niewyrażenia *expressis verbis* prawa do dobrej administracji w tym akcie prawnym, prawo to można wywieść z zapisów konstytucyjnych. Rozważania zostały oparte głównie na metodzie dogmatycznej. Duże znaczenie dla prowadzonej analizy miała także literatura przedmiotu oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, dobra administracja, prawo do dobrej administracji, standardy dobrej administracji

Wstęp

Dobra administracja to wartość niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania każdego demokratycznego państwa prawnego i wszystkich podmiotów poddanych jego władzy, w szczególności dla dobrobytu obywateli. To bardzo ogólne pojęcie przybrało wymiar normatywny i zostało skonkretyzowane zarówno w wielu aktach

¹ Adiunkt w Państwowej Uczelni Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu

prawnych, jak również przez doktrynę, judykaturę oraz praktykę działania administracji publicznej. Pozwoliło to sformułować czytelne, zarówno dla jednostek, jak i podmiotów władzy publicznej, standardy dobrej administracji, które wskazują kierunki dobrych praktyk administracyjnych.

O tym, jak wielkie znaczenie w demokratycznym państwie prawnym ma administracja publiczna, dowodzi m.in. uznanie prawa do dobrej administracji za jedno z praw podstawowych, które przysługują jednostce². Warto podkreślić, że prawo to zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych i doprecyzowane w aktach niewiążącego prawa *soft law*, tj. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz Rekomendacji nr CM/Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy. Wskazówki umożliwiające odczytanie istoty prawa do dobrej administracji umiejscowione w wyżej wskazanych dokumentach włączane są do krajowych porządków prawnych, tworząc spójny system wytyczający optymalny sposób działania administracji publicznej.

Celem artykułu jest wykazanie, że prawo do dobrej administracji, mimo iż nie zostało wprost wpisane do Konstytucji RP, można wywieść z wielu norm konstytucyjnych, a w szczególności z tzw. zasad naczelnych. Warto tutaj przywołać przede wszystkim zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę legalizmu, zasadę pomocniczości, zasadę dobra wspólnego, zasadę dwuinstancyjności postępowania. Wszystkie one składają się na prawidłowe rozumienie dobrej administracji i określają granice jej działania, którymi są służba na rzecz dobra wspólnego, rządy prawa, poszanowanie godności oraz innych praw człowieka i obywatela.

W niniejszej pracy zastosowano głównie metodę dogmatyczną, pomocniczo korzystając z metody komparatystycznej. W badaniach wykorzystano literaturę przedmiotu oraz liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

1. Istota prawa do dobrej administracji

Jak zostało zaznaczone we wstępie prawo do dobrej administracji znalazło swój normatywny wyraz w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z tym artykułem, każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy były załatwione przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Prawo do dobrej administracji obejmuje: po pierwsze – prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację, po drugie – prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania poufności oraz tajemnicy

² Zob. A. Chochowska, *Znaczenie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej dla kształtowania standardów dobrej administracji*, [w:], A. Szylar, P. Maciaszczyk (red.), *Bezpieczeństwo a perspektywy przemian globalizującego się świata*, Tarnobrzeg 2020, s. 96-98.

zawodowej i handlowej, po trzecie – obowiązek administracji do uzasadniania swoich decyzji. W przypadku zaś wyrządzenia przez instytucje Unii lub jej urzędników szkody, każdy poszkodowany ma prawo domagania się jej naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla przepisów prawnych państw członkowskich. Każdy też ma prawo pisania do każdej instytucji Unii Europejskiej w jednym z jej oficjalnych języków oraz prawo do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku. Podkreślić należy, że Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zalicza prawo do dobrej administracji do praw podstawowych. W Karcie Praw Podstawowych prawo do dobrej administracji zostało ujęte w sposób dwubiegunowy: po pierwsze – ustanowiono szereg wymagań proceduralnych, a po drugie – zwrócono jednocześnie uwagę na wartości, w oparciu o które powinien być realizowany proces wydawania rozstrzygnięć.³ Rozwinięcia, ustanowionego w art. 41 KPP UE, prawa do dobrej administracji należy szukać w uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz Rekomendacji nr Rec/CM (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 lipca 2007 r.

Pojęcie dobrej administracji jest również przedmiotem analizy doktryny prawa. Ze względu na jego wieloaspektowość termin ten jest różnie postrzegany. Często jest łączony z dobrym rządzeniem, a prawo do dobrej administracji traktowane jako bardzo ważny aspekt szerszego prawa do *good governance*⁴. Dokonuje się też próby identyfikacji cech dobrej administracji. Wśród takich elementów składających się na dobrą administrację zalicza się: urzeczywistnianie zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej, dobre prawodawstwo, przestrzeganie prawa, w tym praw człowieka, profesjonalizm urzędniczy i przestrzeganie zasad etyki zawodowej oraz służbę publiczną⁵. Oczywiście, wśród elementów dobrej administracji warto wskazać także takie wartości, jak: sprawne i rzetelne działanie, lojalność, tworzenie dobrego prawa, bezstronność i neutralność polityczną⁶. Istota dobrej administracji wyraża się więc w przestrzeganiu wartości wyznawanych w danej kulturze społecznej i prawnej, funkcjonującej na określonym terytorium, czy uznawaniu praw i wolności obywatelskich za najwyższe dobro, które należy szanować. Aby mówić o dobrej administracji, należy postrzegać ją jako działalność na rzecz dobra wspólnego, która winna być realizowana w służbie człowiekowi i całemu społeczeństwu.

³ A. I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 59.

⁴ H. Izdebski, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] Izdebski H., H. Machińska (red.) *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Wyd. Wydział Prawa i Administracji UW: Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2007, s. 21.

⁵ A. Chochowska, *Znaczenie Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej...*, s. 98-99.

⁶ Tamże, s. 99.

2. Najważniejsze regulacje konstytucyjne wyznaczające ramy działania administracji publicznej w Polsce

Konstytucja RP jako najważniejsze źródło prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie odnosi się wprost do sformułowanego w unijnym porządku normatywnym tzw. prawa do dobrej administracji. Pomimo że w ustawie zasadniczej nie zostało ono wyrażone *expressis verbis*, prawo to można wywodzić z preambuły Konstytucji RP, jak również z wielu norm konstytucyjnych, szczególnie z zasady demokratycznego państwa prawnego⁷. Takie stanowisko zdecydowanie przeważa w doktrynie prawa administracyjnego, choć zdarzają się i zdania odrębne w tej materii⁸.

Preambuła Konstytucji RP wskazuje cele i najistotniejsze wartości, na których oparte zostały zasady funkcjonowania państwa. Jeden z tych celów odnosi się do działalności organów władzy publicznej, co odzwierciedlają słowa „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprawność organów władzy publicznej w realizacji oznaczonych zadań stanowi wartość wyrażoną w preambule do Konstytucji w zakresie, w jakim wymaga ona, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, niemniej jednak przywołany fragment – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie może samodzielnie uzasadniać ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Wynika to ze znaczenia normatywnego preambuły oraz brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczaniem praw jednostki⁹. Podobnie w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 Trybunał Konstytucyjny akcentuje, że „przywołany fragment nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję prawodawcy w prawo do prywatności (...). Wynika to z aksjologicznego znaczenia preambuły, która – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – stanowi źródło wartości i pozwala na rekonstrukcję jednej normy, a mianowicie zasady pomocniczości. Wartości wyrażone w Preambule do Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych (względem art. 31 ust. 3 Konstytucji) przesłanek prawodawczej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe. Ponadto w samej preambule sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki”¹⁰.

⁷ Por. D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2013 nr 10, s.10.

⁸ S. Sagan, *Prawo do dobrej administracji (aspekty konstytucyjno-prawne)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Wyd. TNOiK, Rzeszów 2004, s. 372.

⁹ Wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 95.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1.

Należy też wskazać, że w preambule Konstytucji RP została wymieniona zasada pomocniczości. Istota tej zasady wyraża się w tym, że „państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny przez wspólnoty terytorialne czy zawodowe. Kryterium brany pod uwagę podczas rozdzielania zadań publicznych pomiędzy różne podmioty w świetle zasady pomocniczości powinna być zatem sprawność i efektywność ich działania w danym obszarze zadaniowym”¹¹.

Mówiąc o zasadzie dobrej administracji, czy prawie do dobrej administracji, należy zwrócić szczególną uwagę na art. 2 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz na art. 7 wskazujący zasadę legalizmu. Wielu administratywistów upatruje podstaw dobrej administracji w zasadzie państwa prawnego (wyrażającego prymat prawa oraz poszanowanie praw i wolności obywateli)¹². W doktrynie zauważalne jest stanowisko, że „zasada demokratycznego państwa prawnego wyznacza ramy działalności administracji, w szczególności ramy poszczególnych regulacji prawa administracyjnego materialnego”¹³. Jednocześnie wskazuje się, że zasada ta wymusza na organach administracji publicznej obowiązek działania w sposób legalny, tj. zgodny z obowiązującymi normami, wyznaczonymi przez ustawodawcę. Należy zatem uznać, iż ustrój demokratyczny i zasada państwa prawnego, przyjęta przez polskiego ustrojodawcę wyznacza ramy działania administracji. W doktrynie wskazuje się, że „Dla administracji publicznej rodzi to obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa wykazującego określone wartości, obowiązek respektowania praw i wolności jednostek oraz poddania swoich działań kontroli sądu”¹⁴.

W tym miejscu warto przytoczyć także stanowisko M. Princa, który twierdzi, że zasada demokratycznego państwa prawnego „(...) nie jest jednak sama w sobie źródłem wartości, jest natomiast ich przekątnikiem. Demokracja wyznacza sposób podejmowania decyzji oraz sposób komunikacji pomiędzy administrowanymi a administracją. Państwo prawne daje nam podstawowy sygnał, że działanie administracji publicznej musi mieć swoje ramy”¹⁵. Z tezą tą należy niewątpliwie się zgodzić. Za-

¹¹ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012, K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.

¹² Patrz: m.in. P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, Uniwersytet Wrocławski, Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji (uni.wroc.pl) [dostęp: 29.08.2024 r.].

¹³ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2017, s. 148.

¹⁴ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szłowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wyd. Difin, Warszawa 2016, s. 122.

¹⁵ M. Princ, *Standardy dobrej administracji...*, s. 155.

sada demokratycznego państwa prawnego jest niejako drogowskazem dla administracji publicznej, wyznaczającym obszar i granice jej dozwolonej działalności. Te granice określone są przez obowiązujący w naszym państwie porządek prawny. Z tej zasady wynika wiele innych wymogów dla administracji publicznej, z których jednym z najważniejszych wydaje się być obowiązek działania na podstawie prawa i w jego granicach, co ujęte zostało w art. 7 Konstytucji RP.

Analizując normy konstytucyjne nie można pominąć art. 30, który ustanawia zasadę godności człowieka. Ustawa zasadnicza, uznając przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka za źródło wolności i praw człowieka i obywatela, opiera się na prawnonaturalnej koncepcji, a jednocześnie podkreśla aksjologiczne podstawy i przesłanki całego porządku konstytucyjnego¹⁶. Tak rozumiana godność, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny – to po pierwsze „wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna – towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania nie mogą go tej godności pozbawić ani jej naruszyć. W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa” najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie”¹⁷. Art. 30 Konstytucji RP zabezpiecza obywateli przed dyskrejonalnym działaniem organów administracji publicznej, ustanawiając obowiązek poszanowania praw człowieka w kontaktach jednostki z podmiotem dysponującym władztwem administracyjnym. Poszanowanie godności człowieka jest przecież istotnym elementem realizacji prawa do dobrej administracji.

Ponadto ważne znaczenie można przypisać, przyjętej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zasadzie równości wobec prawa oraz zakazowi dyskryminacji (art. 32 ust. 2). Zgodnie z dyspozycją tego przepisu jednostka ma prawo do równego traktowania przez władze publiczne, z wyłączeniem jakiejkolwiek dyskryminacji. Uprawnienie to rodzi po stronie organów administracji obowiązek równego traktowania „klientów” administracji oraz zakaz dyskryminowania bez względu na jakąkolwiek przyczynę. W tym miejscu należy przypomnieć, że zasada niedyskryminacji oraz zasada równego traktowania jednostek podczas rozstrzygania spraw administracyjnych, jako istotny element prawa do dobrej administracji, zawarte zostały w art. 5 EKDPA oraz

¹⁶ L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Rozdział II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, art. 30), t. III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003/3/19.

w art. 3 wzorcowego kodeksu dobrej administracji, stanowiącym załącznik do Rekomendacji nr (2007)7.

Wśród innych norm konstytucyjnych mających wpływ na realizację prawa do dobrej administracji warto wskazać art. 51, który przewiduje prawne granice ujawniania informacji o jednostce (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu do dotyczących jednostki urzędowych dokumentów i zbiorów danych (ust. 3) oraz prawo do sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych, bądź pozyskanych z pogwałceniem przepisów prawa (ust. 4).

Równie ważne w demokratycznym państwie prawnym jest ustanowione w art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej, które obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia, wybranych w wyborach powszechnych, organów kolegialnych.

Warto też wspomnieć o prawie do wynagrodzenia szkody w przypadku niezgodnego z prawem działania organu administracji publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Zaznaczyć należy, że obowiązek naprawienia szkody jest istotnym elementem prawa do dobrej administracji, wyrażonym w art. 41 ust. 3 Karty Praw Podstawowych. Ponadto ważne z punktu widzenia realizacji prawa do dobrej administracji regulacje zawarte zostały w (ustanowionej w art. 77 Konstytucji RP) zasadzie formułującej prawo dochodzenia swoich roszczeń na drodze sądowej oraz zasadzie dwuinstancyjności (art. 78 Konstytucji RP), a także prawie do tzw. skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). Warto też wspomnieć o kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP) oraz instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 i art. 208 Konstytucji RP).

Istotne znaczenie mają też normy zawarte w art. 60 oraz art. 153 Konstytucji RP. Przepisy te wskazują zasadę równego dostępu do służby publicznej oraz konieczność zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej, realizującego zadania państwa. Normy te mają istotne znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej jakości kadr administracyjnych, wykonujących zadania administracji rządowej i są spójne ze standardami dobrej administracji ustanowionymi w europejskim porządku prawnym.

Zakończenie

Konkludując, należy wskazać, że – mimo iż prawo do dobrej administracji nie zostało wprost zapisane w Konstytucji RP – jego istnienie można wyinterpretować zarówno z wielu norm konstytucyjnych, jak również z preambuły polskiej ustawy zasadniczej. Realizacja tego prawa wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady praworządności czy pomocniczości, a także z innych omówionych w tej części pracy norm konstytucyjnych. Ponadto należy zauważyć, choć nie było to przedmiotem niniejszego artykułu, że rozwinięcie prawa do dobrej administracji

ma miejsce w ustawodawstwie zwykłym. Mowa tu zarówno o normach zawartych w przepisach zarówno ustrojowego oraz materialnego prawa administracyjnego, jak i prawa normującego procedurę administracyjną. W szczególności standardy dobrej administracji publicznej zostały umiejscowione w zasadach ogólnych polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei w zakresie jakości kadr administracyjnych, od których w dużej mierze zależy istnienie w praktyce administracyjnej dobrej administracji, warto tu wskazać poszczególne ustawy regulujące status prawny pracowników i urzędników administracji publicznej (zarówno na szczeblu samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej)¹⁸.

Bibliografia:

1. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szłowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wyd. Difin, Warszawa 2016.
2. Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Rozdział II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, art. 30), t. III, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
3. Izdebski H., *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Wyd. Wydział Prawa i Administracji UW: Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2007.
4. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.
5. Jasiuk E., Chochowska A., *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne*, [w:] *Założenia nauki administracji*, J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), Warszawa 2024.
6. Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2017.
7. Sagan S., *Prawo do dobrej administracji (aspekty konstytucyjno-prawne)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.) *Jakość administracji publicznej*, Wyd. TNOiK, Rzeszów 2004.
8. Sarnecki P., Art. 9. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II [online], Wydawnictwo Sejmowe, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734537/531977> [dostęp: 17.05.2024 r.].
9. Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2013, nr 10.

¹⁸ Szerzej na temat kadr administracji publicznej: E. Jasiuk, A. Chochowska, *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne*, [w:] *Założenia nauki administracji*, J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), Warszawa 2024, s. 377-389.

10. Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, Uniwersytet Wrocławski, Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji (uni.wroc.pl) [dostęp: 29.08.2024 r.].

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1.
2. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2012 r., K 14/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 83.
3. Wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., SK 4/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 95.
4. Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, Dz.U z 2003 r., nr 44, poz. 390.

The right to good administration in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland – selected aspects

Abstract: *The right to good administration is currently treated as a subjective right. Its understanding is set out in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights, and it has been clarified in many non-binding acts of EU law and documents of the Council of Europe. Among the so-called soft law acts, specifying the essence of good administration, it is worth mentioning the European Code of Good Administrative Behaviour adopted by the European Parliament and Recommendation No. CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe establishing a model code of good administration. The purpose of this article is to analyze the norms of the Polish Constitution and to demonstrate that despite the fact that the right to good administration is not expressed in this legal act, this right can be derived from constitutional provisions. The considerations were based mainly on the dogmatic method. The literature on the subject and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal were also of great importance for the analysis.*

Key words: *public administration, good administration, the right to good administration, standards of good administration*

ANNA DĄBROWSKA¹

**RECENZJA MONOGRAFII EDYTY LIS
PT. WPŁYW OPINII DORADCZYCH STAŁYCH
TRYBUNAŁÓW MIĘDZYNARODOWYCH
NA ROZWÓJ OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA**

***Review of Edyta Lis's monograph The Impact of Advisory Opinions
of Permanent International Tribunals on the Development
of Human Rights Protection***

Monografia Edyty Lis *Wpływ opinii doradczych stałych trybunałów międzynarodowych na rozwój ochrony praw człowieka* zawiera analizę ważnego i jednocześnie aktualnego zagadnienia związanego z międzynarodową ochroną praw człowieka oraz współczesnym sądownictwem międzynarodowym.

W polskim piśmiennictwie naukowym szczególną uwagę przywiązuje się do działalności skargowej trybunałów międzynarodowych, szczególnie do aktywności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stoi na straży poszanowania gwarancji zawartych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności². Tym samym marginalizuje się wydawanie przez trybunały międzynarodowe opinii doradczych, co zresztą podkreśla sama autorka. Z uwagi na ten fakt monografia Edyty Lis, w interesujący sposób zestawiający dwa problemy – opinie doradcze trybunałów międzynarodowych oraz ich wpływ na rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka – które dotąd nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny, zasługuje na uznanie.

Już na pierwszy rzut oka można dostrzec, że monografia należy do obszernych (łącznie 724 strony, w tym 608 stron tekstu). Warto podkreślić przemyślany układ

¹ Profesor URad na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

pracy, który jest w pełni adekwatny do analizowanej problematyki określonej w tytule monografii.

Autorka wskazuje, że celem opracowania jest analiza prawna wpływu opinii doradczych stałych trybunałów międzynarodowych na rozwój ochrony praw człowieka oraz określenie, czy istnieje korelacja pomiędzy ewolucją ochrony praw człowieka a jej wpływem na treść opinii doradczych (s. 17). Tak wyznaczonemu głównemu celowi badawczemu towarzyszą cele bardziej szczegółowe. Edyta Lis szuka odpowiedzi m.in. na pytanie, czy niewiążące opinie doradcze mają duży udział w rozwoju ochrony praw człowieka. Zastanawia się również, czy opinie regionalnych trybunałów praw człowieka, ze względu na ich geograficznie ograniczony zakres oddziaływania, wpływają na rozwój ochrony praw człowieka tylko w regionie, czy może mają znaczenie również na płaszczyźnie powszechnej.

Celowi badawczemu podporządkowana została struktura monografii, która jest spójna i logiczna. Składa się ze wstępu, pięciu merytorycznych części, zakończenia oraz bibliografii.

W rozdziale I (*Pojęcie oraz kształtowanie się kompetencji doradczej trybunałów międzynarodowych*) autorka tworzy niejako formalne ramy do dalszych rozważań, wprowadzając czytelnika w tematykę opinii doradczych trybunałów międzynarodowych. Odnosi się do ich istoty i charakteru prawnego, jak również znaczenia praktycznego, porusza ponadto kwestię formowania się kompetencji doradczej trybunałów międzynarodowych. W tym aspekcie analizuje rozwiązania dotyczące Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza, regionalnych trybunałów praw człowieka oraz trybunałów regionalnych wspólnot gospodarczych. Z zakresu swoich badań wyłączyła ona natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunał EFTA, argumentując, że organy te nie wydają opinii doradczych. W odniesieniu do Ameryki Łacińskiej i Karaibów z obszaru rozważań wyłączony został Stały Trybunał Rewizyjny Mercosur. Wyłączeniu uległ również Wspólny Trybunał Sprawiedliwości i Arbitrażowy (OHADA).

W rozdziale II (*Opinie doradcze Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*) ukazana została działalność MTS w zakresie wydawania przez ten organ opinii doradczych. W tym wymiarze Autorka omówiła podmiotowy i przedmiotowy zakres kompetencji doradczej oraz procedurę doradczą MTS. Zwróciła również uwagę m.in. na kwestię praw człowieka, które stanowią przedmiot opinii doradczych tego trybunału.

W rozdziale III (*Opinie doradcze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*) ujęto problematykę związaną z kompetencją doradczą ETPC wynikającą z postanowień

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 47) oraz Protokołu dodatkowego nr 16 do tej konwencji³. Autorka zidentyfikowała podstawy prawne do wydawania opinii doradczych przez Trybunał w Strasburgu, zaprezentowała zakres podmiotowy i przedmiotowy opinii doradczych wydawanych przez ten organ, procedurę postępowania doradczego, jak również dotychczasowy dorobek Trybunału.

W rozdziale IV (*Opinie doradcze Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka*) Edyta Lis poczyniła uwagi dotyczące kompetencji doradczej trybunału praw człowieka funkcjonującego w reżimie ochrony praw człowieka Organizacji Państw Amerykańskich. Układ tej części monografii jest podobny do rozdziału poprzedniego. Znalazły się w nim uwagi dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego, zagadnień interpretacyjnych z obszaru prawa traktatów, procedury postępowania doradczego, jak również dotychczasowego dorobku Trybunału.

W rozdziale V (*Opinie doradcze Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów*) omówiona została kompetencja doradcza najmłodszego z regionalnych trybunałów praw człowieka funkcjonującego na świecie, ustanowionego mocą Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1998 r. Biorąc pod uwagę, że Trybunał ten wydał dotychczas wyłącznie jedną opinię doradczą dotyczącą praw człowieka, rozdział ten jest znacznie mniej rozbudowany niż poprzednie.

Na łamach poszczególnych rozdziałów Autorka umiejętnie łączy fundamentalne obszary międzynarodowej regulacji – sądownictwo międzynarodowe i międzynarodową ochronę praw człowieka. Gruntowna analiza pozwala jej na sformułowanie kilku wniosków. Jej zadaniem opinie doradcze nie są wyrokami, mimo że czasami prawo przewiduje obowiązek stosowania się do nich. Jednakże nawet wówczas, gdy nie mają charakteru wiążącego, istotnie wpływają na praktykę stosowania prawa.

Edyta Lis formułuje ogólną konkluzję, zgodnie z którą „opinie doradcze trybunałów międzynarodowych – dzięki stosowaniu wykładni dynamicznej i interpretacji zgodnej z zasadą efektywności – przyczyniły się, choć w różnym zakresie, do rozwoju ochrony praw człowieka, a także miały wpływ na kształtowanie się powszechnego prawa międzynarodowego”. Z wnioskiem tym, popartym licznymi dowodami, nie sposób się nie zgodzić. Wskazywane w monografii przykłady tak rozumianego oddziaływania na sferę międzynarodowej ochrony praw człowieka za pośrednictwem rozważań zawartych w opiniach doradczych dowodzą prawidłowości prowadzonych rozważań.

³ Protokół nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu w Strasburgu dnia 2 października 2013 r., tekst traktatu w wersji angielskojęzycznej dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/1680084832> [data dostępu: 02.05.2024 r.].

Autorka słusznie zwraca uwagę na zjawisko polifracji trybunałów międzynarodowych występujące we współczesnej społeczności międzynarodowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że ma ono związek przede wszystkim z pogłębianiem się regionalnych procesów integracyjnych. Ze względu na dużą liczbę trybunałów międzynarodowych i ich zróżnicowany charakter ani w polskiej, ani w zagranicznej literaturze prawniczej nie wypracowano jednolitej definicji pojęcia „trybunał międzynarodowy”. Edyta Lis w aspekcie do polifracji trybunałów międzynarodowych pomija fakt, że zjawisko to może prowadzić do niebezpieczeństwa fragmentaryzacji prawa międzynarodowego, do rozbieżności interpretacyjnych oraz sporów kompetencyjnych np. między MTS a Trybunałem Prawa Morza, między trybunałami karnymi czy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zatem, co warto podkreślić, postępująca polifracja i specjalizacja sądownictwa międzynarodowego, z jednej strony, zwiększa prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia sporów na podstawie prawa międzynarodowego, z drugiej zaś – niesie ze sobą niebezpieczeństwo rozrostu sił odśrodkowych, które podważają spójność tego prawa.

Szczególnie ciekawy jest wątek dotyczący Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w ramach którego – dokonując analizy opinii doradczych dotyczących praw człowieka – Edyta Lis ukazała wpływ działalności opiniodawczej MTS (sądu międzynarodowego o jurysdykcji uniwersalnej) na wzmocnienie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka.

Za bardzo interesujące uważam rozważania dotyczące kompetencji doradczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w aspekcie Protokołu dodatkowego nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który przewiduje prawo kierowania wniosków o wydanie opinii doradczej przez najwyższe sądy krajowe. Podejmując problematykę macierzyństwa zastępczego, doprowadził on do rozszerzenia zakresu ochrony praw człowieka. Autorka monografii uważa, że rozwiązania przewidziane w tym traktacie przyczyniły się do wzmocnienia ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy oraz do ożywienia kompetencji doradczej ETPC.

W odniesieniu do Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka Edyta Lis udowodniła tezę, zgodnie z którą opinie doradcze tego organu, poprzez interpretację i zastosowanie prawa zgodnie z zasadą *pro homine*, miały wpływ na rozwój ochrony praw człowieka w państwach należących do tamtejszego regionu, zwłaszcza zaś w państwach Ameryki Łacińskiej. Jednakże analizę dotyczącą charakteru prawnego i skutków opinii doradczych MTPC w zakresie sprawy dotyczącej prawa dostępu do konsula (s. 462 i n.) oceniam jako niedostatecznie pogłębioną. Autorka nie dostrzegła, że opinia ta powstała w konsekwencji orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, co świadczy o prowadzeniu dialogu między trybunałami międzynarodowymi. Edyta Lis słusznie zauważyła, że po wydaniu opinii doradczej przez MTPC wydane zostały wyroki w sprawach: LaGrand, LaGrand Case (Germany v. USA), Judgment, 27 June 2001, General List No. 104 oraz Avena, Case Concerning

Avena and Other Mexican Nationals, Mexico v. USA, Judgment, 31 March 2004, General List No. 128 – nie dostrzegła jednak wyroków odnoszących się również do dostępu do konsula w sprawach: *Diallo, Ahmadou Sadio Diallo, Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo*, Judgement of 30 November 2010, General List No. 168 oraz *Jadhav, Jadhav Case, India v. Pakistan*, Judgement, 17 July 2019, General List No. 168. Dogłębna analiza tej materii pozwoliłaby ustalić, na ile wyroki w sprawach pozamerykańskich dotyczące tej problematyki zgadzają się z orzeczeniami wydanymi przez MTPC lub negują ich tezy.

Książka została perfekcyjnie przygotowana od strony formalnej oraz napisana poprawnym i zrozumiałym językiem. Jej styl jest klarowny zarówno pod względem prawnym, jak i prawniczym, a ponadto wolny od błędów składniowych. Z perspektywy naukowej należy podkreślić imponujące zestawienie bibliografii, która obejmuje m.in. kilkaset pozycji literatury przedmiotu oraz obszerne orzecznictwo trybunałów.

Podsumowując, należy uznać, że recenzowana monografia posiada walor oryginalności. Dzięki swoim rozważaniom Edyta Lis przyczynia się do wzbogacenia wiedzy dotyczącej dość egzotycznych zagadnień, obejmujących kwestie pozaeuropejskich trybunałów międzynarodowych. Monografia z całą pewnością wypełnia lukę w badaniach na temat opinii doradczych, które są formą orzekania przez trybunały międzynarodowe. Jak wykazała autorka, wpływają one na kształtowanie się ogólnoswiatowych standardów w zakresie praw człowieka. Zawarte w opracowaniu rozważania odzwierciedlają zarówno skalę, jak i znaczenie problemów pojawiających się w tym obszarze. Monografia stanowi zatem istotny wkład do toczącej się wciąż debaty na temat roli trybunałów międzynarodowych we współczesnym prawie międzynarodowym, sądowego tworzenia prawa, jak również wpływu stałych trybunałów międzynarodowych na kształtowanie się ochrony praw człowieka oraz uregulowań w tym obszarze w prawie międzynarodowym.

DR TOMASZ DĄBROWSKI¹

DORADCA RADY NADZORCZEJ W SPÓŁKACH KAPITAŁOWYCH

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza pozycji doradcy rady nadzorczej w przepisach Kodeksu spółek handlowych. Ustawodawca przyznał radzie nadzorczej w spółkach kapitałowych uprawnienie do samodzielnego, tj. z pominięciem zarządu spółki oraz bez jego wiedzy, wyboru zewnętrznych ekspertów, do których należy doradca rady nadzorczej. Jego zadaniem jest zbadanie i ocena konkretnej sprawy dotyczącej działalności spółki lub jej majątku, jak również przygotowanie określonej analizy czy opinii. Nowe regulacje przyznają radom nadzorczym autonomiczne uprawnienia do powoływania zewnętrznych ekspertów, co wzmacnia ich zdolność do skutecznego monitorowania i oceny działalności spółki.

Słowa kluczowe: spółka kapitałowa, doradca rady nadzorczej, zarząd, nakaz poufności.

Wprowadzenie

Mocą art. 1 pkt. 13, 24 i 35 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw² dodano do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych art. 219², 300^{71a} i 382¹, które unormowały instytucję doradcy rady nadzorczej w każdej spółce kapitałowej³.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, uregulowanie pozycji doradcy rady nadzorczej w przepisach k.s.h. jest podyktowane koniecznością

¹ Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 807 ze zm.; dalej jako: ustawa nowelizująca.

³ Tekst jednolity Dz.U z 2024 r. poz. 18 ze zm.; dalej jako: k.s.h.

zapewnienia temu organowi możliwości korzystania z wyspecjalizowanych podmiotów do realizacji określonych czynności⁴. Ustawodawca przyznał radzie nadzorczej w spółkach kapitałowych uprawnienie do samodzielnego, tj. z pominięciem zarządu spółki oraz bez jego wiedzy, wyboru zewnętrznych ekspertów, do których należy doradca rady nadzorczej. Jego zadaniem jest zbadanie i ocena konkretnej sprawy dotyczącej działalności spółki lub jej majątku, jak również przygotowanie określonej analizy czy opinii. Wybór doradcy oraz wyznaczenie mu zakresu czynności należy wyłącznie do kompetencji rady nadzorczej, która działa *in corpore* w drodze uchwały. Doradcą może być osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej lub osoba fizyczna.

Podkreślenia wymaga fakt, że koszty powołania doradcy ponosi spółka oraz że w umowie zawieranej pomiędzy spółką a doradcą rady nadzorczej spółkę tę reprezentuje rada nadzorcza⁵. W konsekwencji zapewnia to radzie pewien stopień niezależności wobec członków zarządu, ponieważ w dotychczas obowiązującym stanie prawnym powoływanie doradców było uzależnione od decyzji zarządu w związku z koniecznością zapłaty wynagrodzenia i zawarcia umowy z doradcą przez zarząd. Nowe rozwiązanie stanowi zatem potencjalną gwarancję bezstronności doradcy⁶.

Jak zauważono w literaturze przedmiotu, zgodnie z ogólnymi zasadami funkcjonowania organów w spółkach kapitałowych rada nadzorcza nie może wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki⁷. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej oznaczało to, że rada nie miała kompetencji do wydawania zarządowi wiążących poleceń w kwestii nawiązania współpracy z podmiotem trzecim w celu przeprowadzenia przez niego określonych prac na potrzeby rady⁸. W tym obszarze rada nadzorcza dysponowała zaledwie sposobnością zwrócenia się do zarządu z wnioskiem o podjęcie określonych działań, lecz finalnie

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1515 IX kadencji Sejmu, s. 44, dostępny na stronie internetowej pod adresem <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2EB24258E6FF3ED2C12587450036A4CE/%24File/1515.pdf> [dostęp: 11.06.2024 r.]; dalej jako: uzasadnienie.

⁵ P. Letolc, K.M. Szymański, *Nowelizacja k.s.h. 2022 – omówienie zmian*, „Monitor Prawa Handlowego” 2022, nr 3, s. 13.

⁶ P. Pinior, *Nadzór i kontrola w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 9, s. 30.

⁷ Szerzej na ten temat zob. W. Szydło, *Prawna dopuszczalność korzystania przez radę nadzorczą spółki akcyjnej z pomocy podmiotów zewnętrznych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 6, s. 14-20.

⁸ A. Piskorz-Szpytka, *Rada nadzorcza*, [w:] A. Piskorz-Szpytka, A. Nalazek, *Compliance w spółkach publicznych. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2023, s. 131-132.

to od woli zarządu zależało, w jakim czasie oraz stopniu, jeśli w ogóle, taka sugestia zostanie uwzględniona⁹.

W trakcie analizy posłużono się źródłami pierwotnymi (aktami normatywnymi) oraz wtórnymi (literaturą i judykataми sądowymi). Sięgnięto do teoretycznoprawnej i dogmatycznoprawnej metody badawczej, wykorzystano także metodę funkcjonalizmu prawniczego poprzez przywołanie przykładów orzecznictwa sądowego. Umożliwiło to zilustrowanie praktycznego zastosowania zrekonstruowanej normy prawnej. Autor stawia tezę, że instytucja doradcy rady nadzorczej, wprowadzona nowelizacją Kodeksu spółek handlowych z dnia 9 lutego 2022 r., istotnie podnosi standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach kapitałowych. Nowe regulacje przyznają radom nadzorczym autonomiczne uprawnienia do powoływania zewnętrznych ekspertów, co wzmacnia ich zdolność do skutecznego monitorowania i oceny działalności spółki. Doradca rady nadzorczej przygotowuje specjalistyczne analizy i rekomendacje, wspierając radę w lepszej ochronie interesów akcjonariuszy i wspólników, a jednocześnie zobowiązuje się do zachowania poufności i profesjonalizmu.

1. Doradca rady nadzorczej – uwagi ogólne

Ustawodawca nie ograniczył kręgu podmiotów, które mogą zostać doradcą rady nadzorczej. Pozycję tę może więc zajmować zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak również jednostka niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰).

Warunkiem *sine qua non* właściwego ustanowienia doradcy rady nadzorczej jest dokonanie tej czynności przez radę nadzorczą działającą *in gremio* w formie właściwej uchwały. Podjęcie uchwały w tym zakresie może być dokonane podczas posiedzenia, jak również w ramach jednego ze sposobów procedowania poza nim (art. 222 § 4, art. 388 § 3 oraz 300⁵⁸ § 1 i 2 k.s.h.). Uchwała co do zasady powinna być podjęta bezwzględną większością głosów, w obecności przynajmniej połowy członków rady nadzorczej, chyba że statut lub umowa spółki stanowią inaczej (art. 222 § 4², art. 300⁵⁸ § 4 i art. 391 § 1 k.s.h.).

Stosownie do literalnego brzmienia przepisów art. 219² § 1, art. 300^{71a} § 1 i art. 382¹ § 1 k.s.h. uchwała rady nadzorczej powinna wskazywać: 1) sprawę dotyczącą działalności spółki lub jej majątku, która musi być zbadana na koszt spółki, bądź 2) sprawę będącą przedmiotem analiz lub opinii na koszt spółki¹¹. Jak się podkreśla w literaturze przedmiotu, uchwała w pierwszej kolejności precyzuje przedmiot badania. Ponadto

⁹ A. Kidyba, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2024, komentarz do art. 382¹.

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

¹¹ R. Szyszko, *Grupa spółek. Zmiany towarzyszące (corporate governance, business judgment rule)*. Komentarz, Warszawa 2023, s. 504.

powinna ona zawierać wskazanie konkretnego doradcy, który zostanie powołany do przeprowadzenia badania¹².

Pomimo że ustawodawca stanowi, iż badanie sprawy ma odbywać się „na koszt spółki”, nie ma konieczności *expressis verbis* określania wysokości wynagrodzenia za usługi doradcy. Wysokość ta może zostać ustalona w drodze negocjacji przy zawieraniu umowy z doradcą¹³. *De lege lata* przedmiotowa uchwała musi wskazywać doradcę. W świetle wskazanych powyżej przepisów rola doradcy rady nadzorczej polega na zapewnieniu wsparcia merytorycznego przez podmiot zewnętrzny. Charakter tego wsparcia jest doraźny, a nie stały. Rada nadzorcza może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu badania określonej sprawy związanej z działalnością spółki lub z jej majątkiem przez doradcę wybranego samodzielnie (doradca rady nadzorczej)¹⁴.

Warto podkreślić, że ustawa nowelizująca nie precyzuje wymagań dotyczących działalności doradcy rady nadzorczej ani nie określa, jaką wiedzę lub kwalifikacje powinien on posiadać. Projekt ustawy nowelizującej przewidywał w proponowanych art. 219² § 2, art. 300^{71a} § 2 i art. 382¹ § 2, że doradcą rady nadzorczej może być wyłącznie podmiot posiadający wiedzę fachową i kwalifikacje niezbędne do zbadania sprawy określonej przez radę nadzorczą, który zapewnia sporządzenie rzetelnego i obiektywnego raportu z badania.

Na etapie prac sejmowych z omawianych przepisów usunięto wymóg, aby doradca rady nadzorczej posiadał wiedzę fachową oraz kwalifikacje niezbędne do przeprowadzenia badania sprawy określonej przez radę nadzorczą, które zapewniają sporządzenie rzetelnego i obiektywnego raportu¹⁵.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że pomimo braku ustawowego wymogu doradca powinien spełniać wskazane wyżej wymogi. Na radzie nadzorczej dokonującej wyboru doradcy spoczywa obowiązek wyboru podmiotu posiadającego odpowiednią wiedzę i kwalifikacje do realizacji powierzonych mu zadań. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować odpowiedzialnością organizacyjną (korporacyjną) oraz odszkodowawczą członków rady nadzorczej¹⁶.

¹² G. Keler, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji. Prawo holdingowe. Zmiany w funkcjonowaniu organów spółek kapitałowych*, red. R. Adamus, Warszawa 2022, komentarz do art. 300^{71a}, s. 233.

¹³ R. Szyszko, *Grupa spółek...*, s. 504-505.

¹⁴ A. Kidyba, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301–633...*, komentarz do art. 382¹.

¹⁵ G. Keler, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji...*, komentarz do art. 300^{71a}, s. 233.

¹⁶ D. Mizerski, *Doradca rady nadzorczej – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 8, s. 36.

2. Procedura wybierania doradcy rady nadzorczej

Ustawodawca na mocy przepisów art. 300^{71a} § 1 oraz art. 382¹ § 1 k.s.h. wyposażył radę nadzorczą prostej spółki akcyjnej oraz spółki akcyjnej w kompetencję do zawarcia umowy z doradcą rady nadzorczej. Jak zauważono w doktrynie, możliwość zawarcia takiej umowy nie jest więc uzależniona od wyposażenia rady nadzorczej w tę kompetencję na podstawie postanowień umowy spółki lub statutu spółki¹⁷. Należy pamiętać, iż w prostych spółkach akcyjnych oraz w spółkach akcyjnych ograniczenie – czy wręcz wyłączenie – swobody rady nadzorczej przy zawieraniu umów z doradcą rady nadzorczej, wynikać może jedynie z postanowień umowy lub statutu. Przesądzają o tym przepisy art. 300^{71a} § 6 oraz art. 382¹ § 8 k.s.h. Zastosowano tutaj konstrukcję *opt-out*, pozostawiając akcjonariuszom do rozstrzygnięcia na poziomie umowy spółki lub statutu, czy zamierzają zezwolić na korzystanie przez radę nadzorczą z opisywanej kompetencji swobodnie, czy też uprawnienie to chcą ograniczyć albo nawet wyłączyć. Statut lub umowa spółki mogą wyłączyć albo ograniczyć prawo rady nadzorczej do zawierania umów z doradcą rady nadzorczej w szczególności przez upoważnienie walnego zgromadzenia do określenia maksymalnego łącznego kosztu wynagrodzenia wszystkich doradców rady nadzorczej, który spółka może ponieść w trakcie roku obrotowego¹⁸. Trzeba podkreślić, że w sytuacji, gdy umowa lub statut nie zawierają rzeczowych postanowień (ograniczeń), rada nadzorcza pozostaje uprawniona do zawierania umów bez określenia granicy limitów¹⁹.

W przeciwieństwie do prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością regulacje dotyczące doradcy rady nadzorczej ukształtowano w przepisie art. 219² § 1 k.s.h. na zasadzie *opt-in*, tj. jego zatrudnienie musi zostać uprzednio przewidziane w umowie spółki²⁰. Oznacza to, że dopiero odpowiednie uzupełnienie umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zgodnie z wolą wspólników przyznawać będzie radzie nadzorczej kompetencję do korzystania z pomocy doradcy rady nadzorczej oraz stworzy po stronie tego organu uprawnienie do reprezentacji spółki przy zawieraniu umowy z takim ekspertem²¹. Oznacza to, że rada nadzorcza w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością może skorzystać

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ A. Kidyba, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633...*, komentarz do art. 382¹.

¹⁹ F. Ostrowski, A. Szumański, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022, komentarz do art. 382¹, s. 505. Jak podają autorzy, granicą w tym przypadku są rzeczywiste potrzeby pozyskania przez radę opracowań możliwych do wykorzystania w interesie spółki.

²⁰ A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2024, komentarz do art. 219².

²¹ F. Ostrowski, A. Szumański, w: *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 219², s. 397.

z usług wybranego i zakontraktowanego przez nią doradcy jedynie na podstawie upoważnienia zawartego w umowie spółki. W praktyce oznacza to, że stosowne umocowanie będzie zastrzegane głównie w tych spółkach, w których pozycja rady nadzorczej jest silna, w szczególności gdy w jej skład bezpośrednio wchodzi strategiczni wspólnicy lub ich nominaci, a zarządzanie spółką powierzono menedżerom²².

Sformułowanie „w umowie”, które ustawodawca zawarł w art. 219² § 2, art. 300^{71a} § 2 oraz art. 382¹ § 2 k.s.h., oznacza, że uprawnienia reprezentacyjne rady nadzorczej nie ograniczają się jedynie do zawarcia umowy z doradcą rady nadzorczej. Rada będzie więc uprawniona do podejmowania wszelkich czynności prawnych związanych z tą umową, w tym do jej rozwiązania, wypowiedzenia, odstąpienia od niej oraz dokonywania w niej zmian²³.

Jak już wspomniano, umowę z doradcą zawiera rada nadzorcza. Uprawnienie to przysługuje radzie działającej *in corpore*, w rezultacie do zawarcia takiej umowy konieczne będzie podjęcie stosownej uchwały przez radę nadzorczą i upoważnienie w jej treści przewodniczącego rady nadzorczej (ewentualnie innego członka rady) do podpisania umowy z doradcą bądź też podpisanie umowy przez wszystkich członków rady²⁴.

Warto podkreślić, że nie ma prawnych możliwości, by umowę z doradcą zawarł inny organ niż rada nadzorcza spółki, np. komisja rewizyjna. Jak zauważono w literaturze przedmiotu, brak bowiem przepisów ustawowych, które tworzyłyby kompetencję tego organu do zawarcia umowy z podmiotem trzecim ze skutkami przewidzianymi w przepisie art. 219² k.s.h. Z tego samego powodu nie ma podstaw do ewentualnego zastosowania przepisu art. 219² k.s.h. *per analogiam* do komisji rewizyjnej jako organu działającego w miejsce rady nadzorczej²⁵.

Kompetencja do zawierania umów z doradcą rady nadzorczej została skorelowana z obowiązkiem rad nadzorczych spółek akcyjnych do umieszczenia informacji o wysokości wynagrodzenia należnego doradcom rady nadzorczej w danym roku obrotowym, w sprawozdaniu sporządzanym przez ten organ (art. 382 § 3¹ pkt 5 k.s.h.)²⁶. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, analogicznych przepisów nie przewidziano w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością oraz w prostych spółkach akcyjnych²⁷.

²² R. Pabis, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 9, J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, dr M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 219².

²³ A. Kidyba, w: M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300...*, komentarz do art. 219².

²⁴ P. Pinior, *Nadzór i kontrola...*, s. 30.

²⁵ D. Mizerski, *Doradca rady nadzorczej...*, s. 37.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Uzasadnienie s. 45.

3. Kompetencje doradcy rady nadzorczej

Efektywne wykonywanie zadań powierzonych doradcy rady nadzorczej jest uzależnione przede wszystkim od zapewnienia mu dostępu do niezbędnych informacji oraz dokumentów dotyczących spółki. Dokumenty te mogą zostać przekazane doradcy bezpośrednio przez radę nadzorczą, jeżeli znajdują się w jej posiadaniu. Jak się podkreśla w doktrynie, zarząd spółki zapewnia doradcy rady nadzorczej dostęp do dokumentów i udziela informacji stanowiących podstawę badania. W warunkach nowych technologii może to być wirtualny *data room* z dostępem do dokumentów w wersji elektronicznej²⁸.

Należy jednak pamiętać, że niezależnie od przekazanych przez radę nadzorczą dokumentów, ustawodawca obliguje zarząd do współpracy z doradcą poprzez zapewnienie mu dostępu do dokumentów i udzielenie żądanych informacji²⁹. Przepisy art. 219² § 3, art. 300^{71a} § 3 oraz art. 382¹ § 3 k.s.h. sankcjonują uprawnienie doradcy rady nadzorczej dotyczące żądania od zarządu spółki przedstawienia określonych dokumentów i informacji.

Z przywołanych przepisów jasno wynika, że doradca rady nadzorczej nie został z mocy ustawy upoważniony do samodzielnego uzyskiwania materiałów odnoszących się do spółki od jakichkolwiek innych osób niż członkowie zarządu spółki. W szczególności *ex lege* brak podstaw do kierowania takich żądań do pracowników, współpracowników czy kontrahentów spółki³⁰.

W sytuacji gdy doradca rady nadzorczej wystąpi z żądaniem przedstawienia mu dokumentów lub udzielania wyjaśnień, organem uprawnionym, jak już była mowa powyżej, jest zarząd spółki. Jak zaznaczono w literaturze przedmiotu, np. w spółkach akcyjnych niewykonanie tego obowiązku w sposób należyty może grozić członkom zarządu spółki akcyjnej licznymi konsekwencjami. Naruszenie ustawy może przynieść konsekwencje w postaci odpowiedzialności cywilnoprawnej z tytułu szkody wyrządzonej w ten sposób spółce (art. 483 k.s.h.). Dodatkowo odpowiedzialność członków zarządu może mieć wymiar organizacyjny, czyli skutkować ich zawieszeniem w wykonywaniu funkcji (art. 383 k.s.h.), odwołaniem (art. 368 § 4 k.s.h.) lub prowadzić do nieudzielenia skwitowania przez walne

²⁸ R. Adamus, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji...*, s. 267, komentarz do art. 382¹.

²⁹ A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 301-633...*, komentarz do art. 382¹.

³⁰ F. Ostrowski, A. Szumański, w: *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 382¹, s. 503.

zgromadzenie w związku z możliwością ujawnienia szkody wynikającej z niewykonania powinności określonej w art. 382¹ § 3 k.s.h.³¹ Osobnym mechanizmem zabezpieczającym efektywną współpracę zarządu z doradcą rady nadzorczej jest przewidziana w art. 587² k.s.h. sankcja karna w postaci kary grzywny lub ograniczenia wolności³². Skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo określone w art. 587² k.s.h. skutkuje zakazem pełnienia przez skazanego funkcji członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, likwidatora oraz prokurenta, zgodnie ze znowelizowanym art. 18 § 2 k.s.h.³³ Przestępstwo to może być popełnione zarówno umyślenie, jak i nieumyślnie. Jak wynika z art. 587² § 1 k.s.h., kto wbrew obowiązkom wynikających z art. 219² § 3, art. 300^{71a} § 3 albo art. 382¹ § 3 k.s.h. doprowadza do tego, że zarząd spółki nie zapewnia doradcy rady nadzorczej dostępu do dokumentów, nie udziela mu żądanych informacji, przekazuje je niezgodne ze stanem faktycznym lub zataja dane wpływające w istotny sposób na treść tych informacji lub dokumentów, podlega grzywnie nie niższej niż 20 000 zł i nie wyższej niż 50 000 zł albo karze ograniczenia wolności³⁴. Natomiast w sytuacji działania nieumyślnego karą może być tylko grzywna w wymiarze nie niższym

³¹ F. Ostrowski, A. Szumański, [w:] *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 382¹, s. 507.

³² A. Kidyba, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633...*, komentarz do art. 382¹.

³³ Jak zaznacza WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 września 2021 r., III SA/Wa 2549/20, LEX nr 3258179: „Zakaz sprawowania określonych funkcji w spółkach przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem za określone czyny zabronione wskazane w art. 18 § 2 k.s.h. ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego”. Jak z kolei wskazał ustawodawca w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1515) s. 47-48: „mechanizmem zabezpieczającym efektywną współpracę zarządu z doradcą rady nadzorczej jest przewidziana w art. 587² k.s.h. sankcja karna w postaci kary grzywny lub ograniczenia wolności, a także przewidziany w art. 18 § 2 k.s.h. mechanizm wykluczania osób skazanych za to przestępstwo od pełnienia funkcji w spółkach. Mając na uwadze to, że doradca rady nadzorczej jest osobą, przez którą swoje zadania wykonuje rada nadzorcza, konsekwencje niedopełnienia tych obowiązków zostały określone analogicznie jak w wypadku naruszenia obowiązków wobec rady nadzorczej”.

³⁴ W świetle art. 34 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) karę ograniczenia wolności sąd orzeka w miesiącach, a jej wymiar kształtuje się od 1 miesiąca do 2 lat. Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 23 marca 2021 r., V KK 81/21, LEX nr 3154282, przepis art. 34 § 1 Kodeksu karnego określa granice, w jakich winna być wymierzona kara ograniczenia wolności. Natomiast jak zaznacza SN w wyroku z dnia 16 marca 2020 r., I KK 103/19, LEX nr 3232324, wymiar kary ograniczenia wolności następuje według zasad określonych w art. 34 § 1 Kodeksu karnego, jednakże sąd, orzekając taką karę, powinien wskazać nie tylko okres jej trwania, ale także określić sposób jej wykonywania.

niż 6000 zł oraz nie wyższym niż 20 000 zł³⁵. Należy pamiętać, że przestępstwo stygizowane w art. 587² § 1 i 2 ma charakter publicznoskargowy, jest więc ścigane z urzędu. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jest to przestępstwo formalne (bezsukutkowe), ponieważ dla jego bytu w formie dokonania nie jest konieczne wywołanie określonego karalnego skutku³⁶.

4. Obowiązki doradcy rady nadzorczej

Jak stanowią *expressis verbis* przepisy art. 219² § 1, art. 300^{71a} § 1 oraz art. 382¹ § 1 k.s.h., kluczowym obowiązkiem doradcy rady nadzorczej jest przeprowadzenie badania określonego zagadnienia dotyczącego działalności spółki lub jej majątku, jak również przygotowanie określonej analizy czy opinii.

W praktyce zadaniem doradcy rady nadzorczej jest dostarczenie specjalistycznych analiz, rekomendacji i opinii, które mają wspierać radę w jej ustawowych obowiązkach. Badanie różnych aspektów działalności spółki przez doradcę ma na celu nie tylko zapewnienie zgodności z regulacjami, ale również optymalizację procesów wewnętrznych, minimalizację ryzyk oraz zwiększenie wartości spółki dla akcjonariuszy i udziałowców. Prace doradcy mogą objąć szeroki zakres zagadnień i dotyczyć konkretnych elementów działalności spółki, takich jak np.: struktura organizacyjna, procesy operacyjne, zarządzanie finansami, polityka kadrowa, zarządzanie ryzykiem, zgodność z przepisami prawnymi i regulacjami wewnętrznymi, ład korporacyjny, innowacje i rozwój czy efektywność działalności.

Ustawodawca nie określa na poziomie Kodeksu spółek handlowych żadnej obligatoryjnej formy doradztwa uzyskiwanego na podstawie art. 382¹ k.s.h., pozostawiając stronom swobodę w ustaleniu sposobu prezentacji finalnych efektów tego doradztwa.

Rada nadzorcza, jako organ ustalający warunki wykonania przez doradcę powierzonych mu prac, dysponuje również uprawnieniem do swobodnego określenia formy, w jakiej finalne efekty mają zostać jej przedstawione. Ustawodawca w przepisach art. 219², 300^{71a} oraz 382¹ k.s.h. nie zawarł żadnej obligatoryjnej formy utrwalenia wyników przeprowadzonego przez doradcę rady nadzorczej badania czy przygotowania przez niego analizy lub opinii³⁷. Należy pamiętać, że stosownie

³⁵ M. Gawroński, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy z 9.02.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw – zarys problematyki*, [w:] *Podstawowe problemy i konstrukcje współczesnego prawa handlowego*, red. A. Herbet, Warszawa 2023, s. 273.

³⁶ R. Zawłocki, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 9, J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, dr M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 587².

³⁷ D. Mizerski, *Doradca rady nadzorczej...*, s. 39; F. Ostrowski, A. Szumański, [w:] *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 382¹, s. 504.

do art. 300^{71a} § 5 oraz art. 382¹ § 5 k.s.h., dotyczących prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej, ustawodawca przewidział kompetencje rady nadzorczej do zdecydowania o udostępnianiu akcjonariuszom wyników pracy doradcy rady nadzorczej. Wyniki te mogą przybrać różną postać – w szczególności raportów, sprawozdań czy opinii³⁸. Najlepiej, aby doradca przedstawił radzie nadzorczej wyniki pracy pisemnie w formie raportu.

Natomiast w przypadku rady nadzorczej w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością brak jest analogicznej kompetencji do udostępniania wyników prac doradcy rady nadzorczej wspólnikom. Wobec tego, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, nie ma przeszkód, aby rada nadzorcza – o ile umowa przewiduje możliwość korzystania przez ten organ z doradców, nie wprowadzając przy tym żadnych dodatkowych zastrzeżeń – przeprowadzała na koszt spółki ustne konsultacje z dowolnie wybranymi doradcami. Ponieważ otwiera to pole do nadużyć, które mogą być trudne do wykrycia, wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powinni z dużą ostrożnością i rezerwą podchodzić do omawianej instytucji³⁹.

5. Nakaz poufności doradcy rady nadzorczej

Mocą art. 219² § 4, art. 300^{71a} § 4 oraz art. 382¹ § 4 k.s.h. ustawodawca nałożył na doradcę rady nadzorczej oraz osobę fizyczną wykonującą czynności w jego imieniu lub na jego rzecz obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkich niemających publicznego charakteru informacji i dokumentów otrzymanych od spółki. Zakaz ten obejmuje wyłącznie informacje i dokumenty niemające charakteru publicznego. Tajemnicą nie będą zatem objęte powszechnie dostępne informacje dotyczące spółki.

Obowiązek zachowania tajemnicy rozciąga się także na jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, i osoby prawne, które powzięły informacje lub weszły w posiadanie dokumentów dotyczących spółki. W tym przypadku zakaz obejmuje wszystkie osoby fizyczne, które w ramach tych podmiotów otrzymały powyższe informacje lub miały dostęp do dokumentów spółki. Analizowany obowiązek nie jest ograniczony w czasie. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, ponieważ obowiązek zachowania przez doradcę tajemnicy wynika wprost z normy kodeksowej, to w przypadku jego naruszenia doradca nie może zasłaniać się ewentualnym brakiem zobowiązania w tym zakresie ujętym w umowie zawartej ze spółką⁴⁰.

³⁸ A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300...*, komentarz do art. 300⁷¹.

³⁹ Ibidem, komentarz do art. 219².

⁴⁰ G. Keler, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji...*, komentarz do art. 300^{71a}, s. 235.

W sytuacji gdy doradca narusza standardy ochrony wynikające z dyspozycji przepisów art. 219² § 4, art. 300^{71a} § 4 oraz art. 382¹ § 4 k.s.h., może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach ogólnych (art. 415, a także art. 471 k.c.)⁴¹. Narażony jest także na odpowiedzialność wynikającą z przepisów szczególnych⁴², jak również na odpowiedzialność karną za czyn stypizowany w art. 266 Kodeksu karnego, zgodnie z którym, kto, wbrew przepisom ustawy, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą lub działalnością gospodarczą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2⁴³.

6. Udostępnianie wyników prac doradcy rady nadzorczej

W odniesieniu do prostej spółki akcyjnej, a także spółki akcyjnej i stosownie do dyspozycji przepisów art. 300^{71a} § 5 oraz 382¹ § 5 k.s.h., rada nadzorcza tych spółek może zdecydować o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia akcjonariuszom wyników pracy doradcy rady nadzorczej. Powodem takiego odstąpienia może być jednak tylko ryzyko wyrządzenia szkody spółce, spółce powiązanej albo spółce lub spółdzielni zależnej, w szczególności przez ujawnienie tajemnic technicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa. Oceny w tym zakresie dokonuje rada nadzorcza *in corpore* w drodze podjęcia uchwały. Jak zaznaczono w literaturze przedmiotu, w sytuacji wystąpienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek negatywnych rada nadzorcza może podjąć decyzję o częściowym udostępnieniu akcjonariuszom wyników pracy doradcy z pominięciem elementów generujących

⁴¹ F. Ostrowski, A. Szumański, [w:] *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 382¹, s. 503.

⁴² Jako przykład zob. art. 179-182 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.). Są to przestępstwa dotyczące karalnego naruszenia zasad dostępu do informacji o szczególnym charakterze i nieuprawnionego ujawnienia informacji poufnej. Zob. szerzej na ten temat R. Zawłocki, [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022, s. 1110. Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1233) czynem nieuczciwej konkurencji jest ujawnienie, wykorzystanie lub pozyskanie cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁴³ W postanowieniu z dnia 21 marca 2013 r., III KK 267/12, LEX nr 1341622, SN wyraził trafne stanowisko, że „przy przestępstwie stypizowanym w art. 266 § 1 k.k. rodzajowym przedmiotem ochrony jest dyskrecjonalność informacji, zaś przedmiotem ochrony bezpośredniej prawo zachowania określonych informacji w tajemnicy, przy czym obowiązek dyskrecji spoczywający na depozytariuszu informacji podyktowany może być potrzebą ochrony istotnego interesu prywatnego, stosunku zaufania łączącego dysponenta informacji z jej depozytariuszem, ale także prawidłowego wykonywania niektórych zawodów lub prowadzenia określonej działalności, w których szczególne znaczenie odgrywa stosunek zaufania”.

zakreślone ryzyka dla spółki. Działanie to musi jednak przebiegać w taki sposób, by niekompletność ujawnionych wobec współwłaścicieli danych nie powodowała wprowadzenia ich w błąd, co do rzeczywistych ustaleń eksperta wybranego przez radę nadzorczą w trybie art. 382¹ k.s.h.⁴⁴ Argumenty przemawiające za utajnieniem albo ujawnieniem powinny być jednak każdorazowo rozpatrywane, przy uwzględnieniu całokształtu informacji i przedmiotu badania. Wspomniane powyżej przepisy nie mogą stanowić podstawy do nadużyć rady nadzorczej w postaci zatajania informacji przed akcjonariuszami. Warto pamiętać, że to akcjonariusze ponoszą koszty wygrodenia doradcy rady nadzorczej⁴⁵.

Przepisy ustawy nowelizującej z dnia 9.02.2022 r. wprowadzają wyłącznie wymogi dotyczące terminu, sposobu oraz organu spółki, który ma udostępnić wyniki pracy doradcy rady nadzorczej z badania przeprowadzonego tylko w spółce akcyjnej. Brak takiego unormowania w odniesieniu do prostej spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 382¹ § 6 k.s.h. w przypadku podjęcia decyzji o udostępnieniu akcjonariuszom wyników pracy doradcy rady nadzorczej zarząd udostępnia je w sposób określony dla ogłoszenia o zwołaniu walnego zgromadzenia w terminie dwóch tygodni od dnia powzięcia uchwały rady nadzorczej. Regulacja art. 382¹ § 7 k.s.h. wskazuje, że udostępnienie informacji akcjonariuszom nie może prowadzić do uchybienia obowiązkom informacyjnym wynikającym z przepisów szczególnych.

W przypadku prostej spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przepisy ustawy nowelizującej nie normują tej kwestii. Z tego względu udostępnienie wyników badania powinno nastąpić w formie i w terminie wskazanym przez radę nadzorczą, jeśli organ ten nie wskazałby sposobu udostępnienia wyników badania, mogą być one udostępnione przez zarząd w dowolnej formie⁴⁶.

Zakończenie

Instytucja doradcy rady nadzorczej, wprowadzona nowelizacją Kodeksu spółek handlowych z dnia 9 lutego 2022 r., stanowi ważny krok w kierunku profesjonalizacji i wzmocnienia nadzoru korporacyjnego w spółkach kapitałowych. Dzięki możliwości powoływania zewnętrznych ekspertów, rady nadzorcze zyskują narzędzie umożliwiające bardziej skuteczne monitorowanie działalności spółki oraz podejmowanie decyzji opartych na specjalistycznych analizach, raportach czy opiniach, co może się także przełożyć na ochronę interesów akcjonariuszy i wspólników. Nowelizacja dała radzie nadzorczej spółki kapitałowej dodatkowe kompetencje w postaci samodzielnego powołania (z pominięciem zarządu spółki) doradcy rady nadzorczej. Należy

⁴⁴ F. Ostrowski, A. Szumański, [w:] *Kodeks spółek handlowych...*, komentarz do art. 382¹, s. 505.

⁴⁵ A. Kidyba, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633...*, komentarz do art. 382¹.

⁴⁶ D. Mizerski, *Doradca rady nadzorczej...*, s. 40.

także pamiętać, że w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, stosownie do dyspozycji art. 219² § 1 k.s.h., możliwość korzystania przez radę nadzorczą z pomocy doradcy oparta jest na zasadzie *opt-in*, co oznacza, że musi być uprzednio przewidziana w umowie spółki. Natomiast w prostej spółce akcyjnej i spółce akcyjnej rada nadzorcza może powołać doradcę na zasadzie *opt-out*, tak więc umowa spółki lub statut może wyłączyć lub ograniczyć możliwość prawa rady do zawierania umów z doradcą. Stanowią o tym *explicite* przepisy art. 300^{71a} § 6 i art. 382¹ § 8 k.s.h.

Pomimo pozytywnych aspektów wprowadzonych przepisów istnieje potrzeba dalszej regulacji tej instytucji, aby zapewnić jej optymalne funkcjonowanie. W szczególności postuluje się wprowadzenie wymogu posiadania przez doradców odpowiednich kwalifikacji, a także doprecyzowanie formy dokumentowania wyników ich pracy. Doradcy rady nadzorczej powinni posiadać odpowiednią wiedzę oraz doświadczenie zawodowe, które zapewnią wysoką jakość świadczonych usług oraz umożliwią precyzyjną analizę złożonych zagadnień korporacyjnych. Wprowadzenie wymogów certyfikacyjnych bądź akredytacyjnych dla doradców mogłoby znacząco podnieść ich wiarygodność oraz zwiększyć zaufanie ze strony akcjonariuszy i wspólników. Regulacje te mogłyby obejmować obowiązek uzyskania certyfikatów poświadczających kompetencje w określonych dziedzinach, takich jak prawo, zarządzanie finansami czy audyt wewnętrzny. Ponadto akredytacje mogłyby być przyznawane przez uznane instytucje zawodowe lub właściwe organy regulacyjne, co dodatkowo podniosłoby prestiż i wiarygodność doradców.

Dokumentowanie wyników pracy doradców powinno odbywać się w sposób przejrzysty i zgodny z przyjętymi standardami. Oznacza to, że powinni oni sporządzać szczegółowe raporty z przeprowadzonych analiz czy opinii, które będą udostępniane członkom rady nadzorczej oraz, w odpowiednich przypadkach, akcjonariuszom czy wspólnikom. Raporty te powinny zawierać jednoznaczne wnioski i rekomendacje, poparte rzetelnymi analizami oraz danymi.

Ograniczenie liczby doradców oraz kosztów dawanych im zleceń jest kolejnym istotnym postulatem. W praktyce oznacza to, że skorzystanie z usług doradcy powinno być uzasadnione rzeczywistymi potrzebami rady nadzorczej, a ich liczba musi być proporcjonalna do skali oraz złożoności problemów, z jakimi zmagają się spółki. Ponadto koszty wynagrodzeń doradców powinny być racjonalizowane poprzez wprowadzenie standardowych stawek wynagrodzeń oraz mechanizmów kontrolnych, które zapobiegają nadmiernemu obciążeniu finansowemu spółki.

Bibliografia:

1. Gawroński M., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy z 9.02.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw – zarys problematyki*, [w:] *Podstawowe problemy i konstrukcje współczesnego prawa handlowego*, red. A. Herbet, Warszawa 2023.

2. Keler G., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji. Prawo holdingowe. Zmiany w funkcjonowaniu organów spółek kapitałowych*, red. R. Adamus, Warszawa 2022.
3. Kidyba A., [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2024.
4. Kidyba A., [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2024.
5. Letolc P., Szymański K.M., *Nowelizacja k.s.h. 2022 – omówienie zmian*, „Monitor Prawa Handlowego” 2022, nr 3.
6. Mizerski D., *Doradca rady nadzorczej – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 8.
7. Ostrowski F., Szumański A., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022.
8. Pabis R., [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 9, J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, dr M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki, Warszawa 2024.
9. Pinior P., *Nadzór i kontrola w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 9.
10. Piskorz-Szpytka A., *Rada nadzorcza*, [w:] A. Piskorz-Szpytka, A. Nalazek, *Compliance w spółkach publicznych. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2023.
11. Szydło W., *Prawna dopuszczalność korzystania przez radę nadzorczą spółki akcyjnej z pomocy podmiotów zewnętrznych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 6.
12. Szyszko R., *Grupa spółek. Zmiany towarzyszące (corporate governance, business judgement rule). Komentarz*, Warszawa 2023.
13. Zawłocki R., [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022.

Advisor to the supervisory board in capital companies

Abstract: *The aim of the article is to analyze the position of the supervisory board advisor in the provisions of the Commercial Companies Code. The legislator granted the supervisory board in capital companies the right to independently, i.e. without the company's management board and without its knowledge, select external experts, including the supervisory board advisor. His task is to examine and evaluate a specific case concerning the company's activities or its assets, as well as to prepare a specific analysis or opinion. The new regulations grant supervisory boards*

autonomous powers to appoint external experts, which strengthens their ability to effectively monitor and evaluate the company's activities.

Keywords: *capital company, advisor to the supervisory board, management board, confidentiality order.*

KINGA FRĄCZEK¹

KONTROLA PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY JAKO ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W OBLICZU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA

Streszczenie: W artykule omówiono problematykę kontroli organów administracji publicznej. Wskazano na prawne uwarunkowania kształtujące organ administracji publicznej, jakim jest Państwowa Inspekcja Pracy. W artykule omówione zostały cele i założenia Państwowej Inspekcji Pracy, oparte na podstawie odpowiednich norm prawnych. W dalszej części artykułu omówione zostały prawa pracownika w odniesieniu do fundamentalnych praw człowieka i obywatela. W następstwie analizy tego aspektu wskazano, że kontrola wyspecjalizowanego organu administracji publicznej stroi na straży praw człowieka. Wskazano również, że bardzo dużym wyzwaniem dla uprawdopodobnienia dowodów stanowiących podstawę kontroli, jest obecna cyfryzacja. Bardzo istotny aspekt dotyczący tego, że świadomość społeczeństwa o prawach i możliwościach ich dochodzenia, nasuwa pewne wnioski. Wskazane zostało, że możliwości cyfryzacji powinniśmy wykorzystać przede wszystkim do szerzenia wiedzy na temat praw i obowiązków pracowników i pracodawców oraz zwiększać liczbę przeprowadzanych kontroli.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, organ administracji publicznej, administracja publiczna, kontrola, kontrola sądowa, pracownik, pracodawca, obywatel, inspektor, prawa człowieka, prawo pracy, cyfryzacja.

¹ Studentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Wprowadzenie

Nieodłącznym elementem administracji publicznej jest kontrola przeprowadzana przez wyspecjalizowane organy, badające poprawność funkcjonowania państwa. Administracja i jej organy odpowiadają za sprawy publiczne, gospodarcze oraz polityczne. Jednym z wyspecjalizowanych organów administracji publicznej jest Państwowa Inspekcja Pracy (dalej: PIP), która w myśl art. 1 Ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie². Oznacza to, że PIP jest strażnikiem dóbr pracowników. Każdy pracownik zgodnie z przepisami ma prawo do godziwego zatrudnienia oraz poszanowania swoich praw. W związku z tym organ ten odgrywa bardzo istotną rolę w kwestii stania na straży dóbr pracowników. Kwestia ta będzie stanowić przedmiot dalszych rozważań, które prowadzone są na podstawie analizy przepisów prawnych oraz na istocie relewantnej instytucji prawa. Kontrole przeprowadzane przez PIP to nic innego jak działanie, które polega na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce i normy postępowania oraz ustaleniu ewentualnych rozbieżności, wyjaśnieniu przyczyn powstania istotnych rozbieżności, a następnie sformułowaniu zaleceń pozwalających na uniknięcie podobnych rozbieżności na przyszłość³. Pojawia się zatem pytanie, czy kontrola PIP-u ma wpływ na ochronę praw człowieka? W tym miejscu należy skupić się również na przepisach krajowych oraz międzynarodowych, które określają zbiór norm, zasad i standardów mających na celu zapewnienie godziwych, bezpiecznych i godnych warunków pracy dla wszystkich obywateli. Należy zauważyć, że skonkretyzowane przepisy określające prawa i obowiązki pracownika i pracodawcy, wywodzą się z podstawowych praw każdego z nas. Warto więc założyć, że PIP, która podczas kontroli dokonuje pewnej selekcji oraz zobowiązuje podmiot kontrolowany do działania naprawczego, jest strażnikiem praw człowieka i obywatela w kontekście zatrudnienia.

1. Kontrola organów administracji publicznej

Organy administracji publicznej przeprowadzając kontrolę, mają na celu sprawdzenie, czy działanie podmiotu kontrolowanego jest zgodne z obowiązującymi

² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 97, art.1.

³ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

procedurami i regulacjami. Jerzy Starościak twierdził, że kontrolą jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego- porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach⁴. Taki system kontroli wykonywany jest zarówno przez organy administracji, ale również przez niezależne organy zewnętrzne, takie jak izby obrachunkowe, sądy, komisje ds. kontroli, parlamenty czy organy nadzoru. PIP rozpoczynając procedurę kontroli pracodawcy rozpoczyna sprawdzenie zestawienia stanu faktycznego ze stanem wymagalnym⁵. W odniesieniu do tego problemu wymagalność użyta została w kontekście normy prawnej regulującej obowiązki pracodawcy. Kontrola w znaczeniu organizacyjnym stanowić będzie zaś całokształt instytucji kontrolnych – realizujących tę funkcję⁶. Kluczowe znaczenie dla zapewnienia poczucia zaufania wśród pracowników ma przekazanie wyników ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu⁷. Zastosowanie tej metody tworzy psychiczną więź między pracownikiem a organem. Wywiązana w ten sposób wzajemna relacja, pozwala pracownikowi otworzyć się na niedociągnięcia lub świadome nieprzestrzeganie norm przez pracodawcę. Ofiarą tych zachowań staje się pracownik uzależniony lub niekiedy zastraszony przez pracodawcę, żyjący w poczuciu swojej nieefektywności, niedostrzegający problemu. Pozytywna relacja, jaką może stworzyć organ, informując obydwie strony o uzyskanych wynikach kontroli, może być początkiem sprzeciwu pracowników wobec nielegalnych metod pracodawcy. Takie zachowanie można zakwalifikować do kontroli społecznej, o której E. Ochendowski pisze, że jest ona wzmiankowana jako kontrola sprawowana bezpośrednio przez obywateli i ich organizacje oraz środki masowego przekazu, występujące obok kontroli wykonywanej przez organy państwowe⁸. Dokonując analizy, autor uznał, że współpraca organów z obywatelami stanowi integralną część przestrzegania podstawowych praw człowieka i obywatela przez podmioty objęte kontrolą. W kontekście kontroli mającej na celu ochrony praw obywateli na szczególne wyróżnienie zasługuje również kontrola sądowa, która ma na celu rozstrzyganie sporów związanych z działaniami administracji publicznej oraz orzekanie o zgodności tych działań z prawem. W myśl art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar

⁴ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

⁵ Słownik języka polskiego PWN, *Kontrola*, (<https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html>) [dostęp: 22.08.2024 r.].

⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 7.

⁷ J. Boć, *Pojęcie i zasięg kontroli* [w:] red. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 378-380;

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999, s. 362.

sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej⁹. Kontrola sądowa stanowi dodatkowe zabezpieczenie oraz fundament ochrony praw człowieka i obywatela, będąc podmiotem kontrolującym działalność organów administracji publicznej, które w swoim założeniu stoją już na straży naszych praw jako ludzi i obywateli.

2. Państwowa Inspekcja Pracy – organ administracji publicznej, główne cele i założenia.

Państwowa Inspekcja Pracy to organ upoważniony do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, zwłaszcza nad warunkami pracy oraz bezpieczeństwem i higieną pracy¹⁰. Działalność Państwowej Inspekcji Pracy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwych i bezpiecznych warunków pracy dla pracowników oraz dla zapobiegania nielegalnym praktykom pracodawców. Zadania Państwowej Inspekcji Pracy w Polsce są określone w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy i jest to główny akt prawny regulujący działalność i kompetencje Inspekcji Pracy. W ustawie tej zawarte są szczegółowe przepisy dotyczące zadań, struktury organizacyjnej, uprawnień oraz trybu działania Państwowej Inspekcji Pracy. Nawiązując do ustawy, należy wymienić kilka najważniejszych zadań, do których należą: nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych¹¹. PIP jest powszechnie postrzegana jako instytucja gwarantująca najszybszą i najskuteczniejszą pomoc dla pracowników. Z uwagi na fakt, że czas postępowania kontrolnego w porównaniu z okresem trwania procesu wydaje się bardzo krótki, pracownik nierzadko najpierw zwraca się o pomoc do inspekcji, a dopiero po zasięgnięciu opinii lub przeprowadzeniu postępowania kontrolnego występuje na drogę sądową¹². Inspektorzy przeprowadzają analizę prawno-techniczną stwierdzonych nieprawidłowości, udzielają porad i stosują środki prawne – decyzje,

⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, z 2023 r. poz. 1615., art. 1 § 1.

¹⁰ Słownik języka polskiego PWN, *Inspekcja pracy*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/in-spekcja-pracy;3914869.html> [dostęp: 22.08.2024 r.].

¹¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 97, art. 10.

¹² M. Głądoch, *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, UKSW, „Zeszyty Prawnicze” 19.4 / 2019, s. 51-64.

wystąpienia i polecenia. Podmiot kontrolowany ma określony czas na wyeliminowanie uchybień, który uzależnia się od możliwości technicznych i organizacyjnych przedsiębiorcy. To, co charakteryzuje strategię pierwszej kontroli, to niestosowanie sankcji karnych. Zasadniczo podmiot kontrolowany nie jest karany mandatem, ale jedynie pouczany o odpowiedzialności za stwierdzone uchybienia¹³. Należy zatem zaznaczyć, że taka kontrola nie ma jednorazowego wybrzmienia, jest ona ekstensywna czasowo.

3. Prawa pracownika w odniesieniu do fundamentalnych praw człowieka – wybrane elementy

Prawa pracownika to w głównej mierze normy uregulowane i stworzone na podstawie fundamentalnych praw określonych przez krajowe i międzynarodowe akty prawne. Są one nieodłącznym elementem kontroli administracyjnej, a nawet stanowią jej podstawę. Szczególną uwagę poświęcimy wybranym artykułom z kodeksu pracy, które stanowią niemalże bliźniacze normy z tymi zawartymi w zupełnie innych aktach prawnych o zdecydowanie odmiennej randze.

Minimalne wynagrodzenie lub inaczej płaca minimalna to najniższa kwota, jaką pracodawca jest zobowiązany wypłacać pracownikowi za wykonaną pracę na podstawie umowy o pracę. Jest to ustanowiony przez prawo poziom wynagrodzenia, który ma na celu zapewnienie pracownikom minimum egzystencji i przeciwdziałanie nadmiernemu eksploatowaniu ich pracy. Zgodnie z kodeksem pracy to państwo określa minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę¹⁴, a w kontekście społecznym traktuje się wynagrodzenie minimalne jako instrument przeciwdziałający nadmiernej eksploatacji pracowników, ograniczania ubóstwa oraz zmniejszania nierówności dochodowych¹⁵. Przepis, który – jak należy zauważyć, stanowi podstawę obecnego zatrudnienia i dotyczy stron zatrudnienia, znajduje swoją podstawę w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP w art. 65 wprost wskazuje, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa¹⁶. Na tle przepisów konstytucyjnych wynagrodzenie za pracę należy inter-

¹³ S. Karbowska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, *Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy*, str. 18.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, z 2024 r. poz. 878. art. 10.

¹⁵ A. Mikuła, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, *Wynagrodzenie minimalne a ubóstwo, nierówności dochodowe i bezrobocie w Polsce*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 112, 2015: 87-100, str. 88.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 65.

pretować w sposób maksymalnie szeroki. Obejmuje ono wszystkie składniki wynagrodzenia (szczegółowe rozwiązania w tym względzie wynikają z Kodeksu pracy) oraz wszelkie inne świadczenia, które są wypłacane w ramach stosunku pracy w postaci pieniężnej lub niepieniężnej¹⁷. Obydwa te akty stanowiące o prawach pracownika i obywatela, wprost i jednoznacznie wskazują na tę samą zależność, jaką jest wysokość minimalnego wynagrodzenia określonego przez odrębną ustawę. Należy jednak zauważyć, że obydwie te akty wskazują na obowiązek ustalania wysokości tej płacy, wybrzmiewają jako zaangażowane państwo w tę kwestię.

Dyskryminacja w zatrudnieniu to zjawisko, w którym pracownicy lub kandydaci do pracy są traktowani mniej korzystnie niż inni z powodu cech niezwiązanych z ich kwalifikacjami, umiejętnościami czy efektywnością pracy. Dyskryminacja może dotyczyć różnych etapów relacji zawodowej – od rekrutacji, poprzez awanse, wynagrodzenia, warunki pracy, aż po rozwiązywanie stosunku pracy. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na to, co stanowią przepisy w tej kwestii. Otóż kodeks pracy wprost wskazuje, że jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna¹⁸. W odniesieniu do normy równości pracowników mamy styczność z analogiczną sytuacją jak w przypadku wynagrodzenia minimalnego, ponieważ art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wskazuje nam, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiegokolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację¹⁹. Mamy więc zatem styczność z różnymi aktami prawnymi wskazującymi na ten sam obowiązek, który jest niezwykle istotny w obecnej kulturze. Jest to ważny aspekt i istotny do kontrolowania ze strony Państw, ponieważ rozwijająca się kultura oraz gospodarka wprowadza na rynek wiele różnych nowych rozwiązań, a co za tym idzie, nawiązuje współpracę również międzynarodowe. Warto więc tutaj wykazać, że dzięki takim zapisom, takim normom każdy człowiek

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 18 lutego 2014 r., P 41/12; A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 387; S. Maciejewski, *Zasada solidarności między pokoleniami na przykładzie systemu emerytalnego*. „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio I – Philosophia-Sociologia*” 2016, vol. 2, s. 292; por. M. Mędrala, *Spółeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2019, s. 116 i n.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, z 2024 r. poz. 878., art. 11³.

¹⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, dnia 10 grudnia 1948 r., art. 7.

niezależnie od swoich przekonań, czy swojej rasy, w wyspecjalizowanej dziedzinie pewien czuć się równy z innymi. Przepisy kodeksu pracy opierające się na powszechnych przepisach międzynarodowych wskazują, na zależność tych norm między sobą.

Kolejnym podstawowym obowiązkiem pracodawcy jest zapewnienie higienicznych i bezpiecznych warunków pracy dla pracowników. Bezpieczeństwo i higiena pracy to szeroko rozumiany system norm i przepisów mających na celu ochronę zdrowia i życia pracowników w procesie pracy. Współczesne podejście do BHP uwzględnia nie tylko minimalizowanie ryzyka wypadków, ale także zapewnienie komfortowych i bezpiecznych warunków pracy poprzez prewencję, edukację oraz wdrażanie odpowiednich procedur. W myśl ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy organ ten jest powołany do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie²⁰. Co istotne pracownik, w sytuacji gdy warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom, pracownik ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy, zawiadamiając o tym niezwłocznie przełożonego²¹. Nie ulega wątpliwości, że aspekt bezpieczeństwa w pracy stanowi podstawę poprawnego funkcjonowania zakładów pracy. Powołane organy takie jak PIP, kontrolują warunki zatrudnienia. Mając na uwadze, że każdy ma prawo do życia²² i ochrony zdrowia²³, zapewnienie należytych warunków przez pracodawcę jest podstawowym obowiązkiem i powinien być on skrupulatnie kontrolowany przez powołane do tego organy administracji.

4. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy jako ochrona praw człowieka i obywatela

Kontrola PIP-u jako organu administracji publicznej odgrywa istotną rolę w zapewnieniu ochrony praw człowieka i obywatela w kontekście prawa pracy. Otóż PIP jako całość jest organem w ogólnoprawnym, abstrakcyjnym sensie, tzn. stanowiącym wyodrębniony, bezosobowo ujęty podmiot (inspekcja jako taka), ustanowiony dla określonych celów i będący adresatem wskazanych w ustawie zadań i funkcji. Za tak wykreowaną Inspekcją – wraz z przypisanymi jej jako całości zadaniami i funkcjami – stoi określona konstrukcja organizacyjna (organy Inspekcji i inne jej jednostki organizacyjne), która daje niejako szczegółowe upodmiotowienie i strukturalną

²⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy Opracowano na podstawie: t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 97, 834., art. 1.

²¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465, z 2024 r. poz. 878., art. 210.

²² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., art. 2.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 68.

(prawno-organizacyjną) konkretyzację inspekcji²⁴. Działania inspektorów pracy mają na celu przeciwdziałanie nadużyciom w stosunkach pracy, zapewnienie równych szans dla wszystkich pracowników oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa pracy przez pracodawców. Organ ten prowadzi kontrole w miejscach pracy w celu sprawdzenia, czy pracodawcy przestrzegają przepisów dotyczących umów o pracę, czasu pracy, wynagrodzenia, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych praw pracowniczych. Działania te mają na celu zapewnienie równego traktowania pracowników oraz zapobieganie nadużyciom ze strony pracodawców, co przyczynia się do ochrony praw człowieka w miejscu pracy. Zważając na to, że kontrola tego organu opiera się na weryfikacji, czy w zakładzie pracy przestrzegane są normy prawne, warto jest zaznaczyć, że kontrola weryfikuje również przestrzeganie praw pracownika. Należy uznać, że pracownikiem jest człowiek, a zatem osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę²⁵. Na podstawie omówionych praw tych osób, chociażby we wcześniejszym rozdziale niniejszego artykułu można wywnioskować, że kontrola przestrzegania praw pracownika to nic innego jak kontrola praw człowieka i obywatela. Otóż jeżeli prawa i obowiązki dotyczące szeroko pojętego stosunku pracy mają swoje zakorzenienie w przepisach krajowych i międzynarodowych regulujących prawa człowieka, to można uznać, że inspektor przeprowadzający kontrolę jest zobowiązany do respektowania również i tych praw. Kontrola administracji publicznej odgrywa niezwykle znaczenie, jest to pierwszy etap możliwej pomocy ludziom. Jest to etap, na którym dochodzi do odkryć wielu uchybień oraz moment na naprawienie tego co zostało źle zrobione, aby wyregulować panujące warunki. PIP jako organ wyspecjalizowany działa w konkretnej gałęzi prawa, jednak jak zostało to już uprawdopodobnione, kontroluje przestrzeganie praw człowieka. Każdy mankament, który zostanie wykryty przez inspektorów, może stanowić początek ochrony dla ludzi, dla ich życia, zdrowia, poszanowania godności. Poprzez kontrolę administracji publicznej zapewnia się, że jej organy szanują prawa i interesy obywateli oraz działają na rzecz dobra publicznego. Podstawowym celem kontroli administracji, jest nie tylko monitorowanie stanu funkcjonowania administracji, ale także dążenie do poprawy jej działalności poprzez diagnozowanie i niwelowanie błędów oraz ich źródeł²⁶. Przez organy administracyjne prowadzone są działania informacyjne i edukacyjne, które mają na celu zwiększenie świadomości pracowników

²⁴ M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, 15 kwietnia 2008 r.

²⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465, z 2024 r. poz. 878., art. 2.

²⁶ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, Homo Politicus vol. 13(2018), s. 101.

na temat ich praw i obowiązków w miejscu pracy. Dzięki temu pracownicy mogą lepiej zrozumieć swoje prawa i skuteczniej je egzekwować w przypadku ich naruszenia. Od momentu rozwoju cyfryzacji organ ten ma znacznie ulepszony wgląd w kontrolowane warunki, natomiast ten aspekt może również negatywnie wpływać na prawdziwość dowodów objętych kontrolą. Jest to ogromne wyzwanie dla organu stojącego na straży praw pracowników, ponieważ to do niego należy zaobserwowanie stanu faktycznego dotyczącego przestrzegania norm przez pracodawcę, ale również skonfrontowanie się z obecnymi możliwościami manipulowania prawdą. Praca inspektora pracy oraz ogólne przeprowadzanie kontroli to nie tylko wykazanie błędów, ale przede wszystkim nawiązanie relacji, wykazanie zrozumienia oraz ogólna pomoc dla ludzi.

Podsumowanie

Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy odgrywa istotną rolę w zapewnieniu ochrony praw pracowników oraz w promowaniu godziwych warunków pracy. Jest kluczowym mechanizmem, który umożliwia monitorowanie i ocenę działań pracodawców pod kątem zgodności z przepisami dotyczącymi umów o pracę, czasu pracy, płacy minimalnej, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych aspektów praw pracowniczych. Państwo, spełniając funkcje kontroli, ustanawia w tym celu wyspecjalizowane organy, które działają w określonym trybie, są wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz posiadają szerokie pełnomocnictwa w dziedzinie kontroli²⁷. Poprzez regularne kontrole, inspektorzy pracy identyfikują przypadki naruszeń praw pracowników oraz podejmują działania naprawcze w celu zapewnienia przestrzegania prawa. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy odgrywa istotną rolę w zapobieganiu nadużyciom pracodawców, takim jak zatrudnianie bez umowy, niewypłacanie wynagrodzenia, nadmierne obciążenie pracą czy dyskryminacja w miejscu pracy. Dzięki temu pracownicy mogą czuć się bezpieczniej i pewniej w swoim miejscu pracy, co wpływa pozytywnie na ich samopoczucie oraz efektywność wykonywanych obowiązków. W obliczu ochrony praw człowieka należy podkreślić znaczenie tego organu jako strażnika praw pracowniczych i zapewnienia godziwych warunków pracy dla wszystkich pracowników. Pomimo rozwijającej się świadomości pracowników i pracodawców na temat praw pracowniczych, naruszenia tych praw nadal są powszechnie spotykane. Regularne kontrole i inspekcje prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy są kluczowe w identyfikowaniu i eliminowaniu nieprawidłowości. Państwowa Inspekcja Pracy ma za zadanie nie tylko kontrolowanie i egzekwowanie przepisów, ale również edukowanie pracodawców i pra-

²⁷ T. Hoffmann, *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” Nr 3(5)/2008 ISSN 1898-3529, s. 52.

cowników na temat ich praw i obowiązków. Edukacyjne działania Państwowej Inspekcji Pracy przyczyniają się do zmniejszania liczby naruszeń poprzez zwiększanie świadomości i wiedzy wśród wszystkich uczestników rynku pracy. Podsumowując, działalność Państwowej Inspekcji Pracy jest niezbędna dla zapewnienia poszanowania praw człowieka w miejscu pracy, kontrole powinny być przeprowadzane regularnie, a organ ten powinien nie tylko kontrolować, ale również poszerzać ludzką wiedzę.

Bibliografia

1. Boć J., *Pojęcie i zasięg kontroli* [w:] red. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010.
2. Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
3. Głądoch M., *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, UKSW, „Zeszyty Prawnicze” 19.4 / 2019.
4. Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, 15 kwietnia 2008 r.
5. Hoffmann T., *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3(5)/2008 ISSN 1898-3529.
6. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.
7. Karbowska S., UKSW, *Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy*, s. 18.
8. Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” vol. 13/2018), s. 101.
9. Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017.
10. Maciejewski S., *Zasada solidarności między pokoleniami na przykładzie systemu emerytalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio I – Philosophia-Sociologia” 2016, vol. 2.
11. Mędrala M., *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2019.
12. Mikuła A., *Wynagrodzenie minimalne a ubóstwo, nierówności dochodowe i bezrobocie w Polsce*, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 112, 2015: 87-100, s. 88.
13. Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999.
14. Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.
15. Postanowienie TK z dnia 18 lutego 2014 r., P 41/12.
16. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, z dnia 10 grudnia 1948 r.

17. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r.
18. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
19. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465.
20. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy Opracowano na podstawie: t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 97.
21. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1615.
22. Słownik języka polskiego PWN, *Inspekcja pracy*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inspekcja-pracy;3914869.html> [dostęp: 22.08.2024 r.].
23. Słownik języka polskiego PWN, *Kontrola*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html> [dostęp: 22.08.2024 r.].

Control of the National Labor Inspectorate as a public administration body in the face of the protection of human and civil rights

Abstract: *The article discusses the issue of control of public administration bodies. The legal conditions shaping the public administration body, which is the National Labor Inspectorate, were indicated. The article discusses the goals and assumptions of the National Labor Inspectorate, based on relevant legal standards. The rest of the article discusses employee rights in relation to fundamental human and civil rights. Following the analysis of this aspect, it was indicated that control by a specialized public administration body ensures human rights. It was also pointed out that the current digitization is a very big challenge for substantiating the evidence constituting the basis for inspections. A very important aspect is that society's awareness of rights and the possibilities of pursuing them leads to certain conclusions. It was indicated that, first of all, we should use the possibilities of digitalization to spread knowledge about the rights and obligations of employees and employers and increase the number of inspections carried out.*

Keywords: *National Labor Inspectorate, public administration body, public administration, control, judicial control, employee, employer, citizen, inspector, human rights, labor law, digitalization.*

AGNIESZKA ŁOZIŃSKA-PIEKARSKA¹

OCENA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH PORUSZANIA SIĘ HULAJNOGAMI ELEKTRYCZNYMI W PERSPEKTYWIE ZASAD PRAWA O RUCHU DROGOWYM

Streszczenie: *Celem artykułu jest dokonanie krytycznej analizy nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym z 2021 roku, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na bezpieczeństwo użytkowników hulajnóg elektrycznych oraz sformułowanie postulatów mających na celu zwiększenie ochrony uczestników ruchu drogowego. W artykule przedstawione zostaną wnioski dotyczące konieczności doprecyzowania części przepisów bądź ich zmodyfikowania.*

Słowa kluczowe: *hulajnoga elektryczna, pieszy, wypadek, odpowiedzialność.*

Wstęp

Zauważalny w ostatnich latach dynamiczny rozwój technologii przyczynił się do wzmożonej popularności wypożyczalni hulajnóg elektrycznych zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich. Jak wynika z danych dostępnych na dzień 20 września 2022 roku, hulajnogi elektroniczne można było wypożyczyć w 90 miastach, podczas gdy w 2021 roku takie wypożyczalnie zlokalizowane były w 35 miastach². Poruszanie się tym środkiem lokomocji, choć niewątpliwie usprawnia przemieszczanie się Polaków, stwarzało wiele problemów natury teoretycznej i praktycznej związanej m.in. z udziałem tych środków w zdarzeniach wywołujących konsekwencje na gruncie prawa wykroczeń i postępowania mandatowego. O popularności korzystania z hulajnóg

¹ Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

² <https://brpd.gov.pl/2022/09/20/dzieci-gina-na-hulajnogach-rzecznik-alarmuje-trzeba-zmienic-przepisy/>, [dostęp: 1.01.2024 r.].

elektrycznych świadczy również przyjęcie ich skróconej i wykorzystywanej powszechnie nazwy e-hulajnogi.

Celem artykułu jest dokonanie krytycznej analizy nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym z 2021 roku, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na bezpieczeństwo użytkowników hulajnóg elektrycznych oraz sformułowanie postulatów mających na celu zwiększenie ochrony uczestników ruchu drogowego. W artykule przedstawione zostaną wnioski dotyczące konieczności doprecyzowania części przepisów bądź ich zmodyfikowania.

Nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym już z datą jej wejścia w życie wzbudzała liczne kontrowersje, choć dla wielu stanowiła przejaw pożądanych zmian i regulacji. Do dnia wprowadzenia przedmiotowych zmian ustawa Prawo o ruchu drogowym³ nie precyzowała, jak należy zakwalifikować hulajnogę elektryczną ani też nie regulowała zasad poruszania się tym środkiem. Wątpliwości wzbudzało jej zakwalifikowanie zarówno jako pieszego, jak i motoroweru. Konieczność uregulowania tych zagadnień jawiła się jako oczywista.

W dniu 20 maja 2021 roku weszła w życie ustawa z dnia 30 marca 2021 roku o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴. Jak wynika z uzasadnienia do tejże ustawy, potrzeba wprowadzenia zmian wynikała ze znacznego rozwoju technicznego i braku dostosowania obowiązujących przepisów prawa do nowych rozwiązań komunikacyjnych. Dotychczas obowiązujące przepisy nie precyzowały zasad poruszania się przez osobę przy wykorzystaniu hulajnogi elektrycznej. Zastany wówczas stan prawny nie wskazywał też, jaki status ma taka osoba.⁵ W ustawie nowelizującej wprowadzono szereg regulacji dotyczących zasad poruszania się hulajnogami elektrycznymi, w tym: ograniczenie prędkości, czy zakaz poruszania się z innymi osobami, zwierzętami, a także przedmiotami⁶, co należy uznać za rozwiązania w pełni uzasadnione. Część zmian dotyczyła ujednolicenia stosowanej terminologii. Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawodawca planował wprowadzić odrębne rozporządzenie odnoszące się do wymogów technicznych, które powinny spełniać urządzenia wprowadzone do obrotu

³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047, dalej jako: „ustawa” lub „Prawo o ruchu drogowym”.

⁴ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 720, dalej jako: „ustawa nowelizująca”.

⁵ Uzasadnienie do ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 720, dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=911>, [dostęp: 30.06.2024 r.].

⁶ Streszczenie wprowadzonych regulacji dotyczących hulajnóg elektrycznych: A. Łukasiewicz, *E-hulajnogi wjadą na ścieżki*, Rzeczpospolita, System Informacji Prawnej Legalis.

po 31 grudnia 2021 roku⁷. Obecnie jednak wymogi techniczne, jakim powinny sprostać e-hulajnog, zostały dodane do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia⁸. Wydaje się jednak, że z uwagi na specyfikę tych środków lokomocji zasadnym jest wydanie oddzielnego rozporządzenia w tym zakresie i jest to jeden z postulatów przedstawionych w artykule.

Już w tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że wprowadzenie obranych za przedmiot rozważań regulacji było konieczne i wynikało z oczekiwań społecznych, a także potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa dotychczas niechronionych uczestników ruchu drogowego⁹. Niestety dane pochodzące ze statystyk policyjnych wskazują, iż nie były to rozwiązania wystarczające dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa zarówno osób poruszających się na e-hulajnogach, jak i innych uczestników ruchu drogowego. Koniecznym wydaje się wprowadzenia znacznego obostrzenia tych przepisów.

W artykule zastosowano kilka metod badawczych. Analiza prawno-porównawcza pozwoliła na zidentyfikowanie i ocenę zmian w ustawie Prawo o ruchu drogowym dotyczących e-hulajnóg, porównując przepisy przed i po nowelizacji. Analiza statystyk policyjnych polegała na przeglądzie i interpretacji danych dotyczących wypadków z udziałem hulajnóg elektrycznych, co umożliwiło ocenę efektywności nowych regulacji w kontekście redukcji liczby wypadków. Metoda funkcjonalizmu prawniczego, poprzez analizę orzeczeń sądowych, pozwoliła zrozumieć praktyczne aspekty stosowania nowych przepisów oraz potencjalne problemy interpretacyjne. Dzięki tym metodom możliwe było kompleksowe zbadanie wpływu wprowadzonych regulacji na bezpieczeństwo użytkowników hulajnóg. Wyniki tych analiz umożliwiły sformułowanie postulatów mających na celu dalszą poprawę bezpieczeństwa na drogach.

1. Analiza wprowadzonych regulacji prawnych

Rozważania w zakresie aktualnego stanu prawnego rozpocząć należy od krótkiego omówienia prawidłowości wprowadzenia nowelizacji ustawy Prawo o ruchu

⁷ M. Dobrzycka, *Hulajnog elektryczne i urządzenia transportu osobistego (UTO) doczekają się szczegółowych regulacji*, n.ius, System Informacji Prawnej Legalis.

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 502, dalej jako: „Rozporządzenie”.

⁹ Uzasadnienie do ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 720, dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=911>, [dostęp: 30.06.2024 r.].

drogowym. Ustawa Prawo o ruchu drogowym zajmuje wyjątkowe miejsce w zespole zasad bezpieczeństwa. Zawarte w niej normy mają szczególny rodzaj, który można zakwalifikować jako techniczno-zawodowy¹⁰.

Część wprowadzonych przepisów stanowi przykład ograniczeń praw przysługujących obywatelom – związanych m.in. z wprowadzeniem maksymalnej prędkości, czy nałożeniem dodatkowych obowiązków na osoby korzystające z hulajnóg elektrycznych. Skoro zatem rozwiązania te stanowią ograniczenia praw i wolności obywatela, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹¹ „mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”. Ograniczeniem konstytucyjnego prawa lub wolności, interpretowanego również jako ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa lub wolności jest ingerencja, która polega na zawężeniu konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa lub wolności w odniesieniu do co najmniej jednego podmiotu danego prawa lub wolności¹². Z taką sytuacją mamy do czynienia w omawianym przypadku. Zgodnie jednak z treścią najważniejszego aktu prawnego, ograniczenia te zostały wprowadzone w ustawie i stanowią przejaw ochrony praw innych osób – w szczególności ich zdrowia i życia, oraz zachowania bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, a zatem spełniają wymóg konstytucyjny w zakresie wprowadzenia ograniczeń.

Zasadnicze znaczenie dla dokonania oceny aktualnych przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie omawianego zagadnienia ma art. 2 ustawy (słowniczek pojęć), w szczególności nowa definicja „pieszego”¹³ oraz wprowadzona po raz pierwszy definicja „hulajnogi elektrycznej”¹⁴. Analiza tego przepisu pozwala jednoznacznie

uznać,

¹⁰ K. J. Pawelec, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 października 2022 r., sygn. akt I KK 96/21, Lex nr 3455749*, *Studia Prawnoustrojowe* 2023, nr 60, s. 418.

¹¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

¹² K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 64.

¹³ Zgodnie z art. 2 pkt. 18 ustawy nowelizującej „pieszy - osobę znajdującą się poza pojazdem na drodze i niewykonującą na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami; za pieszego uważa się również osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, hulainogę elektryczną, urządzenie transportu osobistego, urządzenie wspomagające ruch, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także dziecko w wieku do 10 lat kierujące rowerem pod opieką osoby dorosłej”.

¹⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 47b ustawy nowelizującej „hulajnoga elektryczna - pojazd napędzany elektrycznie, dwuosiowy, z kierownicą, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującą się na tym pojeździe”.

że obecnie wątpliwości, co do właściwego sposobu zakwalifikowania osoby korzystającej z hulajnowi elektronicznej czy samej hulajnowi zniknęły. Upřednio w orzecznictwie wskazywało się, iż z uwagi na brak stosownych regulacji prawnych w tym zakresie, hulajnoga mogła być traktowana jako motorower lub jako pieszy. Część sądów stała na stanowisku, że „hulajnoga elektryczna, taka jak pokrzywdzonego, może być traktowana jedynie jako motorower tj. w świetle art. 2 ust. 46 Prawa o ruchu drogowym pojazd dwu- lub trójkołowy zaopatrzony w silnik spalinowy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³ lub w silnik elektryczny o mocy nie większej niż 4 kW, którego konstrukcja ogranicza prędkość jazdy do 45 km/h”¹⁵. W doktrynie występowały również poglądy, według których osoby korzystające z hulajnóg, powinny być traktowane jako piesi¹⁶. Oba rozwiązania wzbudzały uzasadnione kontrowersje, w szczególności przy dokonywaniu oceny w zakresie możliwości pociągnięcia takiej osoby do odpowiedzialności karnej za jazdę na hulajnodze elektrycznej, będąc pod wpływem alkoholu czy środków odurzających. Wprowadzone regulacje jednoznacznie wykluczyły możliwość kwalifikacji hulajnóg jako pojazdu czy motoroweru, co wynika wprost z art. 2 pkt 31 i 32 ustawy nowelizującej, a także jako pieszego. Zabieg ten wyeliminował zatem dotychczasową rozbieżność sposobu kwalifikacji hulajnóg elektrycznych, a tym samym przyczynił się do ujednolicenia praktyki i linii orzeczniczej. Zasługuje on na pełną aprobatę.

Za słuszne należy również uznać sformułowanie legalnej definicji hulajnowi elektronicznej, jak i samo doprecyzowanie pojęcia pieszego. Zgodnie z art. 2 pkt. 47b) hulajnogą elektryczną jest pojazd napędzany elektrycznie, dwuosiowy, z kierownicą, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującego się na tym pojeździe. W rozporządzeniu wskazano natomiast, że długość hulajnowi nie może przekroczyć 1,4 m.¹⁷ Z kolei szerokość hulajnowi elektronicznej nie może przekroczyć 0,9 m.¹⁸

Kolejne zmiany – kluczowe dla zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego – dotyczyły samych zasad poruszania się przez jego uczestników, w szczególności osób korzystających z hulajnóg elektrycznych, czy też innych urządzeń dotychczas nieznanych ustawie Prawo o ruchu drogowym. W tym zakresie warto przeanalizować rozdział 2 ustawy zatytułowany Ruch pieszych oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch. Analizę zawężono do przepisów odnoszących się do osób korzystających z hulajnóg elektrycznych, choć obejmują one jedynie część nowych regulacji. Jedną z podstawowych regulacji jest przepis art. 11 ust. 4 ustawy, który nakazuje pieszym, korzystającym z drogi dla rowerów, ustąpienie miejsca osobie poruszającej się przy użyciu urządzenia

¹⁵ Wyrok SR w Lublinie z dnia 20 grudnia 2016 r., III K 302/15, Legalis nr 2101880.

¹⁶ Ł. Góździaszek, *Elektryczne deskorolki i podobne urządzenia*, EP 2016, Nr 2, s. 9.

¹⁷ Par. 2 ust. 1 pkt. 12 Rozporządzenia.

¹⁸ Par. 2 ust. 13a Rozporządzenia.

wspomagającego ruch lub hulajnogi elektrycznej. Nakaz ten dotyczy drogi, tj. zgodnie z art. 2 pkt. 1) ustawy wydzielonego pasu terenu składającego się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Nie wszystkie elementy przytoczonej definicji są obowiązkowe. Obowiązkowym elementem jest jezdnia. Warto zasygnalizować, iż przytoczona definicja ma charakter definicji horyzontalnej¹⁹, co oznacza, że ma ona zastosowanie również do innych aktów prawnych, w tym ustawy o drogach publicznych²⁰. Przytoczony powyżej przepis nie ma zastosowania do osób niepełnosprawnych, co uzasadnione jest niewątpliwie ich stanem zdrowia i niejednokrotnie trudnościami z poruszaniem się. Zasady tej nie stosuje się również do strefy zamieszkania, a więc obszaru obejmującego drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. W niej bowiem pieszy może korzystać z całej szerokości drogi i ma pierwszeństwo przed osobą poruszającą się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch czy hulajnogi elektrycznej. Pierwszeństwo pieszego w strefie zamieszkania stanowi przejaw jego szczególnej ochrony, niemniej nie zwalnia go od zachowania należytej ostrożności również i w tej strefie²¹. Zawężenie konieczności ustąpienia osobie poruszającej się na hulajnodze do drogi dla rowerów, którą to drogą pieszy może się poruszać jedynie w uzasadnionych przypadkach, tj. w sytuacji braku występowania w tym miejscu wydzielonej drogi dla pieszych, drogi dla pieszych i rowerów lub pobocza, wydaje się w pełni uzasadnione. Skoro bowiem droga ta wydzielona jest dla rowerów lub innych urządzeń, pieszy powinien zachować na niej szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa takim pojazdom, dla których jest ona przeznaczona. Warto w tym miejscu jednak wystosować postulat – powielany często przez miłośników rowerów – o zwiększenie liczby ścieżek rowerowych.

W ustawie wprowadzono również wytyczne co do kwestii technicznych, jakie powinny spełniać e-hulajnogi. Masa własna hulajnogi nie może przekraczać 30 kg²². Powinna być ona wyposażona co najmniej w: jedno światło pozycji barwy białej lub żółtej selektywnej z przodu, jedno światło odblaskowe barwy czerwonej o kształcie innym niż trójkąt oraz w co najmniej jedno światło pozycji barwy czerwonej z tyłu, jedno światło odblaskowe barwy białej lub żółtej samochodowej

¹⁹ J. Kurek, *Komentarz do art. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym*, [w:] A. Mezglewski, M. Nowikowska, J. Kurek, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

²⁰ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj. z dnia 3 marca 2020 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320.

²¹ Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2016 r., II KK 367/16, Legalis nr 1555653.

²² Par. 2 ust. 13a Rozporządzenia.

– widoczne po obu stronach z boku, jeden skutecznie działający hamulec oraz dzwonek lub inny sygnał ostrzegawczy o nieprzeźliwym dźwięku. Sprecyzowano również warunki jakim odpowiadać powinny poszczególne światła hulajnogi. Dodatkowo wymaga się, aby każda hulajnoga elektryczna została wyposażona w numer rozpoznawczy lub kod graficzny umożliwiający identyfikację hulajnogi nadany i umieszczony przez producenta w sposób trwały na ramie lub innym elemencie, a także podpórki lub podpórki umożliwiające stabilne ustawienie hulajnogi elektrycznej. Przytoczone powyżej wymogi w zakresie wymiarów hulajnogi weszły w życie z dniem 2 listopada 2021 roku. Czy jednak ich wprowadzenie rzeczywiście ograniczyło wypadki z udziałem osób poruszających się e-hulajnogami? Czy zwiększyły one bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego? Odpowiedzi na te pytania przedstawiono w dalszej części artykułu.

Niezwykle ważnym dla omawianego zagadnienia, w szczególności zaś zagwarantowania bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, jest wprowadzone na mocy art. 20 ust. 6 pkt. 4 ustawy ograniczenie dotyczące prędkości dopuszczalnej dla hulajnóg elektrycznych określonej jako 20 km/h. Stanowi ono istotne ograniczenie dla właścicieli hulajnóg elektrycznych, których moc przekracza dopuszczalną w ustawie prędkość²³. Niektórzy wskazują, że nie jest to rozwiązanie technologicznie adekwatne, zwłaszcza przy uwzględnieniu możliwości technicznych tych urządzeń. Nie jest ono również zgodne z zasadą równego traktowania wobec prawa wszystkich uczestników ruchu drogowego – np. osób poruszających się rowerami. Obie kategorie uczestników będą bowiem korzystać z tych samych części dróg, ale stosowane wobec nich ograniczenia są zróżnicowane²⁴. Można zatem uznać, że jest to przejaw naruszenia konstytucyjnego prawa równości wobec prawa i zasadności ograniczenia praw konstytucyjnych. Jeden z prezentowanych dotychczas postulatów dotyczył wprowadzenia ograniczeń dostosowanych do napędu, jak i do osiągnięć, czy też innych parametrów osiąganych przez hulajnogi elektryczne²⁵. Zróżnicowanie ograniczeń prędkości przy uwzględnieniu wskazanych przesłanek – choć niewątpliwie byłoby rozwiązaniem słusznym – generowałoby dodatkowe obowiązki związane m.in. z koniecznością weryfikacji warunków technicznych poszczególnych hulajnóg, zamieszczania o nich informacji przez wypożyczalnie etc. Jest to jednak rozwiązanie, które z prawnego punktu widzenia stwarzałoby możliwość zachowania równego traktowania użytkowników takich urządzeń, dlatego jest przez autorkę

²³ A. Łukaszewicz, *Koniec samowolki na elektrycznych hulajnogach*, Rzeczpospolita, System Informacji Prawnej Legalis.

²⁴ M. Burtowy [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 33(a), art. 33(b), art. 33(c), art. 33(d).

²⁵ Tak: M. Burtowy [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 2.

artykułu postulowane. Zgodnie z już ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza zatem traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących lub faworyzujących niektóre podmioty. Należy zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa wszystkim podmiotom, które mają tę samą cechę istotną. W przypadku katalogu podmiotów, które charakteryzują się istotną cechą i takich, które tej cechy nie mają, nie występuje obowiązek nakładania w stosunku na nie jednakowych obowiązków, czy zagwarantowania im takich samych praw²⁶.

Na marginesie należy jedynie przypomnieć, że przekroczenie administracyjnych ograniczeń nie stanowi o zawinieniu w przypadku wystąpienia wypadku drogowego. Stanowisko takie potwierdził m.in. SN w wyroku z dnia 25 maja 1995 roku, w którym uznał, że samo zachowanie prędkości administracyjnej, tj. dozwolonej nie może samo przez się świadczyć o tym, iż kierowca zachował prędkość bezpieczną. Tym samym przekroczenie takiej prędkości nie oznacza, że kierowca ten ponosi winę za wypadek²⁷.

Istotne znaczenie dla zmian w zakresie poruszania się hulajnogami elektrycznymi ma także rozdział 11 ustawy, zatytułowany „Przepisy dodatkowe o ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego, motorowerów oraz pojazdów zaprzęgowych”. Wprowadzone zasady stanowią *novum*, gdyż są odrębne od zasad obowiązujących dla rowerów²⁸. Zgodnie z brzmieniem art. 33a ustawy kierujący hulajnogą elektryczną jest obowiązany korzystać z drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, jeżeli są one wyznaczone dla kierunku, którym się porusza. W przypadku braku drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów ma on obowiązek korzystać z jezdni, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością nie większą niż 30 km/h. Korzystanie z chodnika lub drogi dla pieszych jest dozwolone wyjątkowo, gdy chodnik jest usytuowany wzdłuż jezdni, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością większą niż 30 km/h i brakuje wydzielonej drogi dla rowerów oraz pasa ruchu dla rowerów. Choć wprowadzone zasady mogłyby przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa pieszych, którzy – na gruncie dokonanej analizy spraw – byli najczęstszymi „ofiarami hulajnóg elektrycznych”, w rzeczywistości określony w nich wyjątek – stanowi regułę, co z kolei powoduje

²⁶ Tak: Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, Legalis nr 315454, wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2001 r., U 9/00, Legalis nr 49838, wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10, Legalis nr 265510.

²⁷ Wyrok SN z dnia 25 maja 1995 r., II KRN 52/95, OSNKW 1995, Nr 11-12, poz. 82.

²⁸ A. Mezglewski, M. Nowikowska, J. Kurek, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2022.

realny brak poprawy bezpieczeństwa pieszych. Dla analizy przedmiotowego przepisu istotne znaczenie ma ustalenie, w ilu aglomeracjach miejskich wyznaczone są drogi dla rowerów, bądź stworzone są warunki, które będą umożliwiały korzystającym z e-hulajnóg poruszanie się po jezdni. Z informacji o wynikach kontroli w zakresie utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej można wysunąć wniosek, że o ile działania podejmowane przez samorządy miast przyczyniły się do rozwoju infrastruktury rowerowej, o tyle nie zagwarantowały one prawidłowego utrzymania tej infrastruktury, co z kolei przekłada się na poziom bezpieczeństwa, atrakcyjność i komfort jej użytkowania²⁹. Zgodnie z informacjami z kontroli, we wszystkich miastach odnotowano rozwój infrastruktury, zaś łączna długość dróg w skontrolowanych miastach wzrosła z 361,01 km do 422,03 km³⁰. Mimo zauważalnego wzrostu łącznej liczby dróg dla rowerów stwierdzić należy, że nadal będzie to niestety bardzo niewielka liczba miast, a wyjątek umożliwiający poruszanie się chodnikiem w wielu przypadkach – co zostało już powyżej podkreślone – stanie się regułą. Wydaje się zatem koniecznym przemodelowanie przepisu, poprzez jego dostosowanie do realiów występujących w większości miast Polski.

Zgodnie z art. 33c ustawy, poruszając się po chodniku lub drogi dla pieszych, osoba korzystająca z hulajnogi elektrycznej jest obowiązana poruszać się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego, zachować szczególną ostrożność, ustępować pierwszeństwa pieszemu oraz nie utrudniać jego ruchu. Wydaje się jednak, że przepis ten nie jest stosowany w rzeczywistości. Nadal to piesi ustępują pierwszeństwa poruszającym się na hulajnogach – często z prędkością znacznie większą, aniżeli prędkość pieszego. Ponadto przepis ten może okazać się zbyt mało precyzyjny, zwłaszcza w odniesieniu do użytego w nim sformułowania „prędkością zbliżoną do prędkości pieszego”. Czy prędkością zbliżoną będzie prędkość różniąca się o 5-10 km/h, czy też 1-3 km/h. Jaką prędkość pieszego należy przyjąć? Uśrednioną dla pieszego dorosłego? Czy też konkretnego pieszego występującego na drodze? W doktrynie przyjmuje się, że średnia prędkość pieszego to 7 km/h³¹. Czy zatem taką prędkość należy przyjąć jako podlegającą ocenie porównawczej? Brak precyzyjnego określenia dopuszczalnej prędkości w tym zakresie może okazać się istotnym praktycznym problemem, dlatego zasadnym jest postulowanie doprecyzowania tego przepisu poprzez wskazanie w nim wprost prędkości, z jaką może poruszać się osoba korzystająca z e-hulajnogi. Ponadto dla urzeczywistnienia przypadków wyjątkowości poruszania się po drodze dla pieszych lub chodnikach, niezbędnym

²⁹ Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, pt. *Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej*, Warszawa 2022 r., dostępnej pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura-rowerowa-w-miastach.html>, s. 7, [dostęp: 1.07.2024 r.].

³⁰ Tamże, s. 10.

³¹ J. Wierciński, *Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, Kraków 2010, s. 861.

jest usprawnienie infrastruktury rowerowej bądź też zmiana przedmiotowych przepisów, celem urealnienia wyjątkowości poruszania się przez osoby korzystające z e-hulajnóg po chodniku.

W dalszej części ustawy określono zasady, według których osoby poruszające się przy użyciu hulajnóg elektrycznych, przy przekraczaniu jezdni, powinny zachować szczególną ostrożność oraz korzystać z przejazdu dla rowerzystów albo przejścia dla pieszych. Doprecyzowano również możliwość przekroczenia torowiska – wskazując, że jest to możliwe wyłącznie w miejscu do tego przeznaczonym. Ponadto kierującym hulajnogami elektrycznymi zabrania się ciągnięcia lub holowania innego pojazdu, czy też przewożenia innej osoby, zwierzęcia lub ładunku. Wprowadzono również zakaz jazdy po jezdni, za wyjątkiem korzystania z: pasa ruchu dla rowerów, przejazdu dla rowerów, jezdni, po której ruch pojazdu jest dozwolony z prędkością nie większą niż 30 km/h, w przypadku gdy brakuje drogi dla rowerów, drogi dla pieszych i rowerów oraz pasa ruchu dla rowerów. Rozwiązania te niewątpliwie przyczyniły się do zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i jako takie zasługują na aprobatę.

Dla wielu uczestników ruchu drogowego kluczowym może okazać się art. 33d ustawy, który zakazuje dopuszczania dziecka w wieku do lat 10 do kierowania hulajnogą elektryczną. Warto jednak zauważyć, że jest to jedna z niższych granic wiekowych przewidzianych dla użytkowników e-hulajnóg w Europie. Dla porównania w Belgii minimalny wiek osoby poruszającej się na hulajnodze elektrycznej wynosi 16 lat, na Cyprze 14, we Francji 12, a na Słowacji 15. Są też państwa, w których regulacjach ustawowych nie wprowadzono dolnej granicy wieku. Rozwiązanie takie przyjęto np. w Portugalii czy też w Islandii.³² Granica wiekowa jest zatem zróżnicowana w zależności od kraju. Odmienne są również przepisy dotyczące samych hulajnóg elektrycznych i zasad poruszania się nimi, dlatego przy ustalaniu tej granicy należy dokonać całościowej analizy przepisów. Od ustanowionej w Polsce dolnej granicy wieku ustawa wprowadza jeden wyjątek – dotyczy on poruszania się za pomocą hulajnogi elektrycznej przez dziecko do lat 10 pod wyłączną opieką osoby dorosłej w strefie zamieszkania. Definicję strefy zamieszkania przytoczono powyżej. Trzeba jednak z całą stanowczością podkreślić, że w takim przypadku dziecko nie jest traktowane na gruncie omawianej ustawy jako pieszy, na co należy zwrócić szczególną uwagę. Taka interpretacja może okazać się kluczowa przy wydawaniu orzeczeń w przypadku wypadków drogowych. Mając jednak na uwadze zagwarantowanie wyższego poziomu ochrony osób korzystających z e-hulajnóg i uczestników ruchu drogowego, wydaje się w pełni uzasadnionym rozważenie całkowitego zakazu poruszania się hulajnogami przez dzieci poniżej 10 lat. Koniecznym wydaje

³² Przegląd przepisów dla e-hulajnóg w Europie, dostępny pod adresem: <https://konsument.gov.pl/przegląd-przepisow-dla-e-hulajnog-w-europie/>, [dostęp: 1.07.2024 r.].

się też rozważenie podniesienia wieku osób mogących poruszać się hulajnogami do wieku 12-14 lat i odpowiedniego dostosowania do tych wymogów pozostałych przepisów ustawy.

Warto również zasygnalizować, że osoby w wieku od 10 do 18 lat, poruszające się hulajnogą elektryczną muszą legitymować się kartą rowerową lub prawem jazdy kategorii AM, A1, B1 lub T. Uzależnienie możliwości kierowania hulajnogą elektryczną od posiadania stosownych uprawnień stanowi tożsame rozwiązanie jak w przypadku kierowania rowerami. Ustawodawca wskazuje przy tym, że kierowanie hulajnogą wymaga posiadania tożsamyh umiejętności, jak w przypadku kierowania rowerem, co uzasadnia wprowadzenie jednakowych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Rozwiązanie takie jest zatem zgodne z zasadą równego traktowania. Osoby legitymujące się kartą rowerową lub prawem jazdy ww. kategorii mogą pochwalić się wyższym stopniem znajomości zasad i reguł obowiązujących w ruchu drogowym. Muszą się one wykazać niezbędnymi umiejętnościami zarówno podczas zdawania teorii, jak i praktyki.

Samo wprowadzenie przepisów dot. poruszania się e-hulajnogami należy ocenić pozytywnie. Postulaty w zakresie usprawnienia poziomu bezpieczeństwa zarówno takich osób, jak i innych uczestników ruchu drogowego, wskazano powyżej. Na marginesie warto jednak zauważyć, że nadal są kraje, które takich regulacji nie wprowadziły – jak np. Irlandia.³³

2. Zmiany w kodeksie wykroczeń i postępowaniu mandatowym

Dla oceny zmian w zakresie ponoszenia odpowiedzialności przez osoby kierujące e-hulajnogami na gruncie prawa wykroczeń istotny będzie wprowadzony na mocy ustawy nowelizującej z dnia 30 marca 2021 r.³⁴ art. 86a do Kodeksu wykroczeń³⁵. Zgodnie z jego brzmieniem „Kto, kierując rowerem, hulajnogą elektryczną lub urządzeniem transportu osobistego albo poruszając się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch na chodniku lub drodze dla pieszych, nie porusza się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego lub nie ustępuje pierwszeństwa pieszemu, podlega karze grzywny albo karze nagany.”.

Jednym ze znamion nowego wykroczenia, wprowadzonego do kodeksu wykroczeń w dniu 20 maja 2021 r. jest brak poruszania się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego, co – jak wskazano powyżej – może stanowić istotny problem w praktyce orzeczniczej. Stosowanie znamion ocennych przestępstw lub wykroczeń

³³ Przegląd przepisów dla e-hulajnóg w Europie, dostępny pod adresem: <https://konsument.gov.pl/przegląd-przepisow-dla-e-hulajnog-w-europie/>, [dostęp: 1.07.2024 r.].

³⁴ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 720.

³⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119, dalej jako: „k.w.”.

powoduje możliwość wystąpienia nieprawidłowości w zakresie ich następczego dekodowania, dlatego podniesiony uprzednio postulat o doprecyzowaniu tego sformułowania należy poprzeć. Ma on znaczenie dla ponoszenia odpowiedzialności na gruncie kodeksu wykroczeń. Warto zatem określić wprost prędkość, z jaką poszczególni uczestnicy ruchu drogowego mogą się poruszać. Jak bowiem słusznie podniósł SN w jednym ze swoich wyroków, o ile udział w ruchu drogowym jest dopuszczalny i stanowi element życia społecznego, to nie może być on obciążony nadmiernym ryzykiem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, a odpowiednio również i w zakresie odpowiedzialności na gruncie prawa wykroczeń, dla osób w nim uczestniczących. To na organach państwowych, które sięgają po *ius puniendi* ciąży obowiązek jasnego i jednoznacznego wykazania, w jaki sposób należy zachować się w danych warunkach ruchu drogowego, przy uwzględnieniu dostępnych dla uczestnika informacji dostępnych w chwili zdarzenia i dynamicznego przebiegu zdarzeń.³⁶

W przypadku dokonywania analizy drugiej części przepisu odnoszącego się do „braku ustąpienia pierwszeństwa”, należy nawiązać do definicji ustąpienia pierwszeństwa ujętej w art. 2 pkt. 23 ustawy, który został doprecyzowany na gruncie omawianej noweli. Jak przyjmuje się w doktrynie, zasada ustąpienia pierwszeństwa stanowi, że określone podmioty ruchu drogowego mają obowiązek ustąpić pierwszeństwa innym uczestnikom w określonych w przepisach sytuacjach drogowych³⁷. Obowiązek ustąpienia pierwszeństwa oznacza, że osoba taka musi dokonać oceny, czy może pokonać „miejsce kolizyjne” bez zakłócenia jazdy lub poruszania się innego uczestnika ruchu drogowego. Jest to zasada o charakterze *ius cogens* i obowiązuje niezależnie od jej naruszenia przez innych uczestników ruchu drogowego. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 lipca 2011 roku „obowiązek ustąpienia pierwszeństwa zachodzi niezależnie od tego, czy pojazd poruszający się z pierwszeństwem przestrzega zasad bezpieczeństwa, np. nie przekracza prędkości w obszarze zabudowanym, czy też zasad tych nie przestrzega. Nie do przyjęcia byłoby bowiem uznanie, że skoro pojazd jadący z przeciwka na wprost porusza się z niedozwoloną prędkością, to kierowca pojazdu jadącego w przeciwnym kierunku i zamierzający wykonać manewr skrętu w lewo, nie musi ustąpić mu pierwszeństwa tylko z tego powodu, że kierowca pojazdu mającego pierwszeństwo przejazdu (art. 25 ust. 1 i 3 PrDrog) narusza w ten sposób zasady ruchu drogowego”³⁸. Zasada ustąpienia pierwszeństwa jest jedną z naczelných zasad obowiązujących w ruchu drogowym.

Na zakończenie warto również zasygnalizować zmiany w zakresie nakładania mandatów karnych. Nowe regulacje wprowadziły możliwość nałożenia mandatu

³⁶ Wyrok SN z dnia 20 października 2022 r., IV KK 341/21, Lex nr 3448198.

³⁷ M. Olęzałek, *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych*, Legalis, Warszawa 2020.

³⁸ Wyrok SN z dnia 28 lipca 2011 r., III KK 7/11, Legalis nr 447360.

w przypadku poruszania się hulajnogami elektrycznymi i porozumiewania się przez telefon w trakcie jazdy – za co grozi mandat w wysokości 200 zł, przejazdu wzdłuż przejścia dla pieszych, czy przewożenia innych osób – za co grozi mandat w wysokości 100 zł. Znacznie wyższe zagrożenie – opiewające na kwotę 350 zł – dotyczy sytuacji braku ustąpienia pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych. Mandat w granicy od 300 do 500 zł można otrzymać za poruszanie się na hulajnodze elektrycznej na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu pod wpływem alkoholu albo podobnie działającego środka. W tym zakresie autorka postuluje jednak podniesienie zarówno granicy dolnej, jak i górnej mandatu, w celu wyeliminowania takich zachowań, jako zasługujących na szczególną naganą wśród społeczeństwa. Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że pojęcie „pod wpływem alkoholu” obejmuje również działanie w stanie głodu alkoholowego³⁹.

Reasumując tę część rozważań, należy przypomnieć, iż kierowanie hulajnogą, o którym mowa w art. 86a k.w. oznacza poruszanie się tym środkiem transportu zgodnie z jego przeznaczeniem. Nie jest kierującym osoba, która prowadzi tylko te urządzenia, nie jadąc nimi we właściwy dla nich sposób⁴⁰.

3. Analiza statystyk w zakresie wypadków drogowych

Analiza ogólnodostępnych statystyk policyjnych w zakresie wypadków drogowych nakazuje przyjąć, że wprowadzone przepisy dotyczące hulajnóg elektrycznych nie przyczyniły się w sposób znaczny do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego i drastycznego zmniejszenia liczby wypadków z udziałem e-hulajnóg.

Jak wynika ze statystyk policyjnych, w 2022 roku kierujący hulajnogami elektrycznymi byli sprawcami 272 wypadków, które stanowiły 1,4 % wszystkich wypadków drogowych, do jakich doszło w 2022 roku w Polsce⁴¹. W 2022 roku zgłoszono 21 322 wypadki drogowe. W poprzednim względem 2022 roku, tj. w 2021 było ich 22 816. Zatem już w 2022 roku nastąpił spadek liczby wypadków drogowych. W 2023 roku na terenie Polski zaistniało 20 936 wypadków drogowych⁴². Kierujący hulajnogami elektrycznymi w 2023 roku byli sprawcami 264 wypadków, które stanowiły 1,4 % wszystkich wypadków z 2023 roku. Łącznie w wypadkach tych zginęły 3 osoby, a rannych było łącznie 269 osób⁴³. Raport zatytułowany *Wypadki drogowe*

³⁹ W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń*, Warszawa 2016, s. 381.

⁴⁰ A. Michalska-Warias [w:] T. Bojarski, J. Piórkowska-Flieger, A. Michalska-Warias, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 86(a).

⁴¹ <https://smartride.pl/policja-opublikowala-dane-o-wypadkach-w-2022-roku-jak-wypadly-elektryczne-hulajnogi-i-uto/>, [dostęp: 1.01.2024 r.].

⁴² Raport zatytułowany „Wypadki drogowe w Polsce w 2023 r.”, Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego, s. 6.

⁴³ Tamże, s. 31.

w Polsce w 2023 r., przygotowany przez Komendę Główną Policji Biuro Ruchu Drogowego, przedstawia szczegółowe zestawienia i dane dotyczące wypadków drogowych, do których doszło w Polsce w 2023 roku przy uwzględnieniu różnych kryteriów dokonywanych zestawień. Warto zwrócić uwagę na zestawienie pn. *Wypadki drogowe spowodowane przez kierujących będących pod działaniem alkoholu – według rodzaju pojazdu*, z którego wynika, że w 68 przypadkach wypadki takie spowodowali kierujący hulajnogami elektrycznymi, co stanowiło 5,1% wypadków spowodowanych przez takich kierujących ogółem⁴⁴. 5% wynik nie jest wynikiem porażającym, niemniej uregulowanie zasad poruszania się hulajnogami elektrycznymi wpłynęło również na możliwość ponoszenia przez takie osoby odpowiedzialności, co z kolei spowodowało niewątpliwie ograniczenie takich przypadków.

Choć liczba wypadków drogowym z roku na rok maleje, nadal warto podejmować działania mające na celu ich ograniczenie, a tym samym w pełni uzasadnionym jest wprowadzenie postulatów przedstawionych w niniejszym artykule, które niewątpliwie mogą przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Jak wskazuje Rzecznik Praw Dziecka, pomimo wprowadzenia omówionych powyżej przepisów, w tym ograniczeń, wzrosła liczba wypadków i kolizji drogowych z udziałem małoletnich użytkowników hulajnóg elektrycznych. Na skutek tego wzrosła też liczba dzieci trafiających z licznymi urazami do gabinetów stomatologicznych czy ortopedycznych⁴⁵. Okoliczności te w pełni przemawiają za postawionym postulatem obejmującym wprowadzenie całkowitego zakazu poruszania się hulajnogami elektrycznymi przez dzieci w wieku poniżej 10 lat, jak i postulat obejmujący podniesienie dolnej granicy wieku umożliwiającej poruszanie się za pomocą e-hulajnóg.

Zakończenie

Reasumując, wprowadzenie regulacji dotyczących ograniczeń w poruszaniu się hulajnogami elektrycznymi okazało się w pełni uzasadnione. Wstępna ocena ich wpływu na poprawę zasad bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego nie jest jednak zadawalająca. Choć liczba wypadków zmalała, to statystyki nie zaskakują nagłym drastycznym ich ograniczeniem. Niewątpliwie jednak pełna ocena tych przepisów będzie możliwa dopiero po upływie kilku lat od wejścia ich w życie⁴⁶.

⁴⁴ Tamże, s. 67.

⁴⁵ Pismo RPD z dnia 16 września 2022 r., dostępne pod adresem: <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2022/09/Wyst%C4%85pienie-Rzecznika-Praw-Dziecka-do-Ministra-Infrastruktury-ws.-hulajn%C3%B3g-elektrycznych.pdf>, [dostęp: 1.01.2024 r.].

⁴⁶ Tożsame stanowisko: M. Krupiński, *Instytut Transportu Samochodowego, Opinia dla Rzeczypospolitej*, Legalis.

Należy również pamiętać, że nie same regulacje prawne, ale przede wszystkim zachowanie poszczególnych uczestników ruchu drogowego będzie kluczowym aspektem dla oceny skuteczności wprowadzonych regulacji. Niezmiernie ważnym jest zatem – oprócz sprecyzowania przepisów, wprowadzenia dodatkowych zakazów, czy podwyższenia górnej granicy wieku – także przeprowadzenie działań edukacyjnych, w szczególności w zakresie poinformowania o zakresie wprowadzonych zmian, ich granicach i konsekwencjach. Warto również skupić się na zwiększeniu wiedzy o zasadach ruchu drogowego, czy przeprowadzenia zajęć czy warsztatów poprawiających zdolności manualne, w tym poruszanie się za pomocą e-hulajnóg przez najmłodszych uczestników ruchu drogowego. Nie tylko bowiem same regulacje prawne, ale i ich znajomość, a także wpływanie na aspekty praktyczne, czy też na samą infrastrukturę rowerową, przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa polskiego społeczeństwa. Jak wskazano w niniejszym artykule choć działania podejmowane przez samorządy miast przyczyniają się do zwiększenia ilości – pod względem długości ścieżek rowerowych, następcze utrzymanie takiej infrastruktury we właściwym stanie wzbudza już uzasadnione wątpliwości. Należy zatem zadbać o całościowe polepszenie stanu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym osób korzystających z e-hulajnóg, zaczynając od przepisów prawa, poprzez aspekty praktyczne, podnoszenie poziomu wiedzy, jak i kwestie infrastrukturalne. Tylko takie działanie zapewni spójność przyjętych rozwiązań.

Na gruncie analizowanego orzecznictwa, konieczność uregulowania sposobu poruszania się tym środkiem lokomocji jawiła się jako oczywista. Wynikała w szczególności z częstotliwości udziału hulajnóg elektrycznych w zdarzeniach, które mogły powodować konsekwencje na gruncie prawa karnego i odmienności interpretacyjnych czy orzecznicych. Wprowadzone regulacje wyeliminowały część uprzednio występujących problemów, niemniej warto dążyć do ciągłego dostosowywania przepisów do zmieniających się okoliczności i oczekiwań społeczeństwa w szczególności w aspekcie podniesienia poziomu ich bezpieczeństwa.

Bibliografia

1. Burtowy M. [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 2, art. 33(a), art. 33(b), art. 33(c), art. 33(d).
2. Dobrzycka M., *Hulajnog elektryczne i urządzenia transportu osobistego (UTO) doczekają się szczegółowych regulacji*, n. ius, System Informacji Prawnej Legalis.
3. Góździaszek Ł., *Elektroniczne deskorolki i podobne urządzenia*, EP 2016, Nr 2.
4. Groblewski M., Pater M., *Status prawny hulajnóg elektrycznych i ich użytkowników – projektowane rozwiązania i wzorce zagraniczne*, IKAR 2019, Nr 5, System Informacji Prawnej Legalis.
5. Łukaszewicz A., *E-hulajnog wjadą na ścieżki*, Rzeczpospolita, System Informacji Prawnej Legalis.

6. Łukaszewicz A., *Koniec samowolki na elektrycznych hulajnogach*, Rzeczpospolita, System Informacji Prawnej Legalis.
7. Kurek J., *Komentarz do art. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym*, [w:] A. Mezglewski, M. Nowikowska, J. Kurek, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz.*, Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Legalis.
8. Mezglewski A., Nowikowska M., Kurek J., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz. Wyd. 2*, Warszawa 2022.
9. Michalska-Warias A. [w:] T. Bojarski, J. Piórkowska-Flieger, A. Michalska-Warias, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 86(a).
10. Olęzątek M., *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych*, Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Legalis.
11. Pawelec K. J., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 października 2022 r., sygn. akt I KK 96/21*, Lex nr 3455749, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 60.
12. Radecki W., [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń*, Warszawa 2016.
13. Wierciński J., *Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, Kraków 2010.
14. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
15. Wójcik-Nikitiuk I., *Glosa do postanowienia WSA z 9 marca 2018 r., III SA/Łd 184/18*, ZNSA 2019, z. 1.

Akty prawne

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119.
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj. z dnia 3 marca 2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 470.
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1047.
5. Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 720.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 502.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, Legalis nr 315454.
2. Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2001 r., U 9/00, Legalis nr 49838.
3. Wyrok TK z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10, Legalis nr 265510.
4. Wyrok SN z dnia 25 maja 1995 r., II KRN 52/95, OSNKW 1995, Nr 11-12, poz. 82.
5. Wyrok SN z dnia 28 lipca 2011 r., III KK 7/11, Legalis nr 447360.

6. Wyrok SN z dnia 20 grudnia 2016 r., II KK 367/16, Legalis nr 1555653.
7. Wyrok SN z dnia 20 października 2022 r., IV KK 341/21, Lex nr 3448198.
8. Wyrok SR w Lublinie z dnia 20 grudnia 2016 r., III K 302/15, Legalis nr 2101880.

Inne źródła

1. <https://brpd.gov.pl/2022/09/20/dzieci-gina-na-hulajnogach-rzecznik-alarmuje-trzeba-zmienic-przepisy/>, [dostęp: 01.01.2024].
2. Streszczenie wprowadzonych regulacji dotyczących hulajnog elektrycznych: A. Łukaszewicz, *E-hulajnogi wjadą na ścieżki*, Rzeczpospolita, System Informacji Prawnej Legalis.
3. Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, pt. *Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej*, Warszawa 2022 r., dostępnej pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/infrastruktura-rowerowa-w-miastach.html>, [dostęp: 01.07.2024].
4. Przegląd przepisów dla e-hulajnog w Europie, dostępny pod adresem: <https://konsument.gov.pl/przegląd-przepisow-dla-e-hulajnog-w-europie/>, [dostęp: 1.07.2024].
5. <https://smartride.pl/policja-opublikowala-dane-o-wypadkach-w-2022-roku-jak-wypadly-elektryczne-hulajnogi-i-uto/>, [dostęp: 1.01.2024].
6. Raport wypadków drogowych w Polsce w 2022 r. Komenda Główna Policji.
7. Pismo RPD z dnia 16 września 2022 r., dostępne pod adresem: <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2022/09/Wyst%C4%85piecie-Rzecznika-Praw-Dziecka-do-Ministra-Infrastruktury-ws.-hulajn%C3%B3g-elektrycznych.pdf>, [dostęp: 1.01.2024].
8. M. Krupiński, *Instytut Transportu Samochodowego, Opinia dla Rzeczpospolitej*, Legalis.
9. Raport zatytułowany *Wypadki drogowe w Polsce w 2023 r.*, Komenda Główna Policji Biuro Ruchu drogowego.
10. Uzasadnienie do ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 720, dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=911>, [dostęp: 30.06.2024].

***Assessment of the regulations regarding the use
of electric scooters in the perspective of the principles
of the Road Traffic Law***

Abstract: *The aim of this article is to critically analyze the amendment to the Road Traffic Act of 2021, with particular emphasis on its impact on the safety of electric scooter users and to formulate postulates aimed at increasing the protection of road users. The article will present conclusions regarding the need to clarify some of the provisions or modify them.*

Keywords: *electric scooter, pedestrian, accident, liability.*

KAROLINA NASTAJ-SAŁEK¹

STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ W ASPEKcie WYKORZYSTANIA NOWYCH TECHNOLOGII PODCZAS KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W XXI WIEKU

Streszczenie: Praca została poświęcona analizie stosunków międzynarodowych państw Unii Europejskiej w kontekście wykorzystania nowych technologii w konfliktach zbrojnych XXI wieku. Celem badawczym było zrozumienie wpływu postępującej digitalizacji na strategie obronne i relacje międzynarodowe państw europejskich. Problem badawczy skoncentrował się na pytaniu, w jaki sposób nowoczesne technologie kształtują konflikty zbrojne i dynamikę stosunków międzynarodowych w regionie. W hipotezie badawczej założono, że rozwój nowych technologii ma wpływ na strategie obronne państw Unii Europejskiej oraz kształtowanie relacji międzynarodowych w obszarze bezpieczeństwa. Metody badawcze obejmowały analizę dokumentów oraz studium przypadku. Analiza dokumentów pozwoliła na identyfikację kluczowych obszarów wykorzystania nowych technologii. Wyniki badań potwierdziły istotny wpływ nowych technologii na restrukturyzację strategii obronnych oraz zmiany w relacjach międzynarodowych państw UE. Zastosowane metody badawcze dostarczyły kompleksowego spojrzenia na wykorzystanie technologii w obszarze konfliktów zbrojnych. Wnioski wskazują, że aktywne korzystanie z innowacji technologicznych przez państwa UE wpływa na kształtowanie się nowych norm i praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa globalnego, co niesie istotne implikacje dla przyszłości stosunków międzynarodowych.

¹ Studentka Państwowej Uczelni Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu.

Słowa kluczowe: stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo, nowe technologie, konflikt zbrojny, Unia Europejska

Wstęp

Współczesne stosunki międzynarodowe, szczególnie w kontekście państw skupionych w strukturze Unii Europejskiej, ulegają dynamicznym przemianom w świetle postępującej digitalizacji i innowacyjności technologicznej. W miarę rozwoju nowoczesnych technologii, w dziedzinie konfliktów zbrojnych otwierają się nowe horyzonty, stwarzając jednocześnie wyzwania i możliwości dla państw. Celem niniejszej pracy jest kompleksowa analiza wykorzystania nowych technologii przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w kontekście konfliktów zbrojnych w XXI wieku.

Problematykę tę można rozumieć jako kluczowy obszar działań państw europejskich, które starają się dostosować do ewoluującego krajobrazu bezpieczeństwa globalnego. W świetle tych przemian, istotne staje się zrozumienie, w jaki sposób nowoczesne technologie wpływają na strategie obronne, taktykę militarną, a także na stosunki międzynarodowe w regionie europejskim.

Głównym problemem badawczym, który stanowi istotę tej analizy, jest pytanie o to, w jaki sposób państwa Unii Europejskiej wykorzystują nowe technologie w kontekście konfliktów zbrojnych oraz jakie implikacje ma to dla ogólnej dynamiki stosunków międzynarodowych. W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie, praca ta skoncentruje się na identyfikacji obszarów, wykorzystania nowych technologii, ich wpływie na aspekty militarno-obronne, a także na ewolucji współpracy między państwami członkowskimi UE w kontekście bezpieczeństwa.

Hipoteza badawcza przyjęta w niniejszej pracy zakłada, że rozwój nowych technologii wpływa istotnie na kształtowanie się strategii obronnych państw Unii Europejskiej oraz przekształca dynamikę relacji międzynarodowych w obszarze bezpieczeństwa. Analiza ta zakłada, iż państwa europejskie, poprzez aktywne wykorzystanie innowacyjnych technologii w dziedzinie wojskowości, przyczyniają się do restrukturyzacji dotychczasowych norm i praktyk w obszarze bezpieczeństwa globalnego.

W procesie badawczym wykorzystane zostaną metody analizy dokumentów oraz studium przypadku. Przeprowadzone analizy umożliwią dokładne zrozumienie strategii państw Unii Europejskiej w obszarze nowoczesnych technologii w kontekście konfliktów zbrojnych oraz dostarczą istotnych danych do weryfikacji przyjętej hipotezy badawczej.

1. Nowe technologie w strategiach obronnych państw Unii Europejskiej

Państwa UE intensywnie eksplorują potencjał nowoczesnych technologii w kreowaniu nowatorskich strategii obronnych. Systemy sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwo, a także rozwój bezzałogowych statków powietrznych (BSP) oraz autonomicznych systemów uzbrojenia stają się integralną częścią planów obronnych. To nie tylko elementy obrony przed potencjalnym zagrożeniem, lecz również narzędzia, które aktywnie wpływają na sposób prowadzenia konfliktów².

Ewolucja technologii w obszarze obronności państw Unii Europejskiej stanowi integralny element adaptacji do zmieniającego się krajobrazu globalnego bezpieczeństwa. Wykorzystanie nowoczesnych technologii staje się kluczowym filarem strategii obronnych państw członkowskich, które nie tylko przyczyniają się do skuteczniejszej ochrony, ale także rewolucjonizują sposób prowadzenia działań wojskowych.

Sztuczna inteligencja odgrywa istotną rolę w kreowaniu nowoczesnych strategii obronnych. Systemy oparte na SI mogą analizować ogromne ilości danych w czasie rzeczywistym, umożliwiając szybką identyfikację zagrożeń i podejmowanie skoordynowanych działań obronnych. Ponadto rozwój autonomii w systemach wojskowych, takich jak autonomiczne pojazdy, pozwala na prowadzenie działań z minimalnym zaangażowaniem ludzkiego personelu, co z kolei zwiększa efektywność i bezpieczeństwo operacji wojskowych³. W erze postępującej automatyzacji, rozwój sztucznej inteligencji (SI) stanowi istotną kwestię w transformacji strategii obronnych państw Unii Europejskiej. SI pozwala na opracowywanie bardziej elastycznych i adaptacyjnych systemów wojskowych, co jest niezwykle istotne w kontekście dynamicznego i nieprzewidywalnego środowiska konfliktowego.

Jednym z głównych obszarów wpływu SI na strategię obronną jest zdolność do analizy ogromnych ilości danych w czasie rzeczywistym. Zaawansowane uczące się algorytmy pozwalają na szybkie identyfikowanie wzorców, zarówno w danych wywiadowczych, jak i w danych dotyczących ruchu wojskowego czy sytuacji politycznej. To umożliwia szybką reakcję na zmieniające się warunki i dynamiczne zagrożenia.

² M. Adamski, *Bezzałogowe statki powietrzne. Konstrukcja, wyposażenie i eksploatacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2015, s. 115-120.

³ K. Cyrkun, N. Czarnota, *Rozwój produkcji innowacyjnej broni autonomicznej a międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, w: *Ewolucja wojen. Wielość uwarunkowań*, K. Śmiałek, W. Śmiałek (red.), Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2019, s. 99-101.

Autonomia systemów wojskowych, wspierana przez sztuczną inteligencję, staje się istotnym aspektem strategii obronnych. Autonomiczne pojazdy, BSP czy systemy obrony mogą samodzielnie podejmować decyzje w oparciu o analizę danych oraz programowanie algorytmów. To z kolei przyspiesza tempo reakcji, eliminując opóźnienia związane z koniecznością interwencji ludzkiej. Zastosowanie autonomii w systemach wojskowych nie tylko zwiększa skuteczność działań, ale także redukuje ryzyko dla ludzkiego personelu. Autonomiczne systemy mogą być używane w sytuacjach wysokiego ryzyka, eliminując konieczność wysyłania żołnierzy w niebezpieczne obszary. To przyczynia się do minimalizacji strat w ludziach oraz poprawy efektywności operacji⁴. Jednakże, rozwój autonomii w systemach wojskowych stawia przed społecznością międzynarodową wyzwania etyczne i prawne. Konieczność opracowania odpowiednich norm regulujących używanie SI w kontekście wojskowym staje się priorytetem⁵. Państwa Unii Europejskiej jako zwolennicy międzynarodowej współpracy i przestrzegania praw człowieka, muszą aktywnie uczestniczyć w dyskusjach nad etycznym zastosowaniem nowych technologii w obszarze obronności. W rezultacie, sztuczna inteligencja, a także autonomia w systemach wojskowych stają się nieodłącznym elementem ewoluujących strategii obronnych państw Unii Europejskiej. Jednak równocześnie istnieje potrzeba odpowiedzialnego podejścia do ich rozwoju, biorąc pod uwagę aspekty etyczne, prawne i społeczne. To właśnie w równowadze między innowacją a normami międzynarodowymi tkwi klucz do efektywnego i zrównoważonego wykorzystania sztucznej inteligencji w kontekście bezpieczeństwa.

W obliczu coraz częstszych ataków cybernetycznych, cyberbezpieczeństwo staje się priorytetem w strategiach obronnych państw Unii Europejskiej. Nowoczesne technologie umożliwiają rozwinięcie zaawansowanych systemów monitorowania i reagowania na ataki cybernetyczne. Ponadto, rozwój sztucznej inteligencji w dziedzinie cyberbezpieczeństwa pozwala na identyfikację i neutralizację zagrożeń w sposób bardziej dynamiczny i efektywny⁶. Wraz z narastającymi zagrożeniami cyberne-

⁴ Lin P., Bakey G., Abney K., *Autonomous Military Robotics: Risk, Ethics, and Design*, University San Luis Obispo, Wessington 2008, s.99-103.

⁵ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, BBN https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf [dostęp: 28.08.2024 r.].

⁶ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 138-140.

tycznymi, obszar cyberbezpieczeństwa staje się kluczowym elementem nowoczesnych strategii obronnych państw Unii Europejskiej. W XXI wieku, zależność od nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych sprawia, że ochrona przed atakami cybernetycznymi jest nieodzownym aspektem bezpieczeństwa narodowego⁷. Szybki rozwój technologii informatycznych i sieciowych przynosi za sobą nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, co wymusza stałą adaptację strategii obronnych. Ataki cybernetyczne mogą skierować się przeciwko systemom wojskowym, naruszając integralność danych, zakłócając komunikację czy dezorganizując operacje wojskowe. Cyberbezpieczeństwo staje się więc nie tylko kwestią ochrony informacji, lecz także ważnym aspektem utrzymania zdolności bojowej⁸. W odpowiedzi na rosnące zagrożenia, państwa UE inwestują w zaawansowane systemy monitorowania i reagowania. Ciągła analiza ruchu sieciowego oraz nadzór nad systemami informatycznymi są nieodłącznymi elementami strategii cyberbezpieczeństwa. Wykorzystanie sztucznej inteligencji pozwala na identyfikację nieprawidłowości w czasie rzeczywistym, co umożliwia błyskawiczne reagowanie na potencjalne ataki.

Zjawisko ataków cybernetycznych transcendują granice państw, co sprawia, że współpraca międzynarodowa w dziedzinie cyberbezpieczeństwa staje się niezbędna. Państwa Unii Europejskiej intensyfikują swoje wysiłki na rzecz budowy wspólnej polityki cybernetycznej oraz wymiany informacji na temat potencjalnych zagrożeń. Jednocześnie, współpracują z partnerami spoza regionu w celu skutecznej obrony przed globalnymi zagrożeniami⁹. W obszarze cyberbezpieczeństwa, ochrona przed atakami hakerskimi to nie tylko kwestia zabezpieczenia systemów, lecz również rozwijania zdolności szybkiego reagowania i regeneracji po incydencie. Ciągłe doskonalenie umiejętności personelu, rozwijanie nowoczesnych technologii antywirusowych oraz rozbudowa systemów obrony przed atakami DDoS stają się nieodzownymi elementami zapewnienia cyberbezpieczeństwa na najwyższym poziomie. Jednak, aby skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom cybernetycznym, niezbędne jest również budowanie świadomości w społeczeństwie. Inicjatywy edukacyjne i kampanie informacyjne mają na celu podniesienie poziomu wiedzy na temat cyberbezpieczeństwa wśród obywateli, przedsiębiorstw i instytucji publicznych, co z kolei

⁷ T.R., Aleksandrowicz *Podstawy walki informacyjnej*, Editions Spotkania Warszawa 2016 s. 106-110.

⁸ E.D. Denning, *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, WNT, Warszawa 2002, s. 149-153.

⁹ W. Smolski, *Cyberterrorizm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, [w:] „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), Wrocław 2015, s. 485-491.

może zmniejszyć podatność na ataki oraz zwiększyć gotowość do reagowania na incydenty¹⁰. Podsumowując, rozwój dziedziny cyberbezpieczeństwa stanowi fundamentalny element współczesnych strategii obronnych Unii Europejskiej. W obliczu dynamicznego i coraz bardziej skomplikowanego środowiska cybernetycznego, państwa członkowskie muszą kontynuować inwestycje w nowoczesne technologie, współpracować międzynarodowo oraz edukować społeczeństwo, aby skutecznie odpowiadać na wyzwania związane z bezpieczeństwem cybernetycznym¹¹.

Technologie satelitarne są kluczowe dla monitorowania sytuacji na globalnej arenie, zapewniając strategiczne informacje związane z bezpieczeństwem. Zastosowanie zaawansowanych systemów satelitarnych pozwala na obserwację obszarów konfliktów, prognozowanie działań wroga oraz wspieranie działań humanitarnych w sytuacjach kryzysowych. W miarę postępu technologicznego, technologie satelitarne stają się nieodzownym elementem nowoczesnych strategii obronnych państw Unii Europejskiej¹². Obejmują one szereg kluczowych obszarów, od monitorowania sytuacji geopolitycznej po wsparcie operacji wojskowych na globalnej arenie. Satelity stanowią niezastąpione narzędzie w monitorowaniu sytuacji na globalnej arenie. Zdolność do obserwacji obszarów konfliktów, analizy ruchu wojskowego oraz monitorowania instalacji militarnych umożliwia państwom UE szybkie i precyzyjne zbieranie informacji z najbardziej odległych i trudno dostępnych obszarów. Zaawansowane technologie satelitarne umożliwiają prognozowanie działań wroga i wspieranie operacji wojskowych. Obrazy satelitarne dostarczają informacji o warunkach atmosferycznych, ruchu wojskowym i infrastrukturze na polu walki, co przekłada się na zwiększenie zdolności planowania i skuteczności działań militarnych¹³.

Systemy nawigacyjne oparte na technologiach satelitarnych są ważne dla precyzyjnego działania wojskowego. Nawigacja satelitarna umożliwia dokładne określanie pozycji, celów i tras, co jest niezwykle istotne w przypadku operacji specjalnych,

¹⁰ K. Liederman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa 2012, s. 16-22.

¹¹ M. Karpiuk, W. Pizło, K. Kaczmarek, *Zarządzanie cyberbezpieczeństwem – stan obecny oraz kierunki zmian*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2023, nr 14(2), s. 646-652.

¹² P. Śledź *Europejska współpraca zbrojeniowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 39-43.

¹³ A. Cieśliński, A. Grzelak, S. Majkowska-Szulc, A. Wróbel, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 592.

ataków precyzyjnych i współpracy z sojusznikami. W miarę zwiększającej się zależności od technologii satelitarnych, ich ochrona staje się priorytetem¹⁴.

Rozwój nowych technologii wpływa także na rozwój zaawansowanych systemów uzbrojenia. Inteligentne systemy obronne, takie jak rakiety zdolne do samodzielnego wykrywania celów czy laserowe systemy obrony przeciwrakietowej, są integralną częścią współczesnych strategii obronnych. Te zaawansowane systemy przyczyniają się do zwiększenia skuteczności działań wojskowych przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka dla własnych sił. W kontekście nowoczesnych strategii obronnych państw Unii Europejskiej, wykorzystanie nowych technologii staje się nie tylko kwestią skutecznej obrony, ale także elementem budowania zdolności obronnych zgodnych z wyzwaniami XXI wieku. Państwa członkowskie muszą stale inwestować w badania i rozwój, aby utrzymać przewagę technologiczną, jednocześnie dbając o zrównoważony rozwój i zgodność z normami międzynarodowymi. W obliczu ewolucji współczesnych zagrożeń, państwa Unii Europejskiej intensyfikują rozwój zaawansowanych systemów uzbrojenia, aby skutecznie sprostać wymaganiom współczesnej dziedziny obronności. Te innowacyjne technologie, łączące elementy sztucznej inteligencji, zaawansowanej robotyki i precyzyjnych systemów kontroli, stają się kluczowym składnikiem nowoczesnych strategii obronnych¹⁵.

Nowoczesne technologie umożliwiają rozwijanie inteligentnych systemów obronnych, zdolnych do adaptacji i samodzielnej reakcji na zmieniające się warunki na polu walki. Inteligentne systemy radarowe, analizujące dane w czasie rzeczywistym, pozwalają na skuteczne identyfikowanie celów, co z kolei przekłada się na zwiększenie precyzji działań obronnych¹⁶. Zastosowanie sztucznej inteligencji w systemach uzbrojenia pozwala na doskonalenie strategii taktycznych i operacyjnych. Algorytmy uczące się mogą analizować ogromne ilości danych, identyfikować wzorce w zachowaniu przeciwnika oraz prognozować potencjalne scenariusze. To z kolei zwiększa zdolności przewidywania i adaptacji w sytuacjach bojowych. Rozwój autonomicznych systemów uzbrojenia, takich jak bezzałogowe statki powietrzne czy roboty bojowe, stanowi kolejny kluczowy element nowoczesnych strategii obronnych. Te systemy, wyposażone w zaawansowane sensory i algorytmy,

¹⁴ K. Kowalczevska, *Sztuczna inteligencja na wojnie – perspektywa międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s.18.

¹⁵ R. Crotoft, *War, Responsibility, and Killer Robots*, „North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation” 2015, nr 40, s. 915-920.

¹⁶ T. Żuradzki, *Polityka namierzania i zabijania: aspekty etyczne i prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, M. Marzałek, W. Kitler (red.), Warszawa 2014, s. 9.

mogą być efektywnie wykorzystywane do monitorowania obszarów konfliktowych, zbierania danych wywiadowczych czy też prowadzenia precyzyjnych ataków¹⁷.

W ramach nowoczesnych strategii obronnych, państwa UE skupiają się również na rozwijaniu uzbrojenia elektromagnetycznego i laserowego. Uzbrojenie elektromagnetyczne może zakłócać i unieszkodliwiać systemy komunikacyjne oraz elektroniczne przeciwnika. Natomiast broń laserowa, dzięki swojej precyzji i szybkości, staje się coraz bardziej skutecznym narzędziem w zwalczaniu celów na polu walki. Znaczący nacisk kładzie się również na zrównoważony rozwój w dziedzinie uzbrojenia. Państwa UE dążą do minimalizowania wpływu technologii obronnej na środowisko poprzez rozwijanie energooszczędnych rozwiązań, redukcję odpadów, a także poprawę efektywności wykorzystania zasobów w procesie produkcji. W kontekście zaawansowanych systemów uzbrojenia, współpraca międzynarodowa i ustanawianie norm etycznych stają się kluczowe. Państwa UE, aby efektywnie zarządzać tymi technologiami, muszą współpracować z partnerami międzynarodowymi, jednocześnie dbając o przestrzeganie zasad etycznych w zakresie stosowania nowoczesnych systemów uzbrojenia. Podsumowując, zaawansowane systemy uzbrojenia stanowią integralny element nowoczesnych strategii obronnych państw Unii Europejskiej. Ich rozwój wymaga równoważenia potencjalnych korzyści z zagrożeniami, z zachowaniem zrównoważonego podejścia, współpracy międzynarodowej i przestrzegania norm etycznych w dziedzinie obronności¹⁸.

2. Wpływ zaawansowanych technologii na relacje międzynarodowe państw Unii Europejskiej

Rozwój nowych technologii w obszarze wojskowości ma dalekosiężne konsekwencje dla relacji międzynarodowych państw Unii Europejskiej. Aspekty takie jak asymetria cybernetyczna, zdolności militarne oparte na sztucznej inteligencji czy możliwość przeprowadzania ataków przy minimalnym zaangażowaniu ludzkiego personelu, stanowią wyzwania, które wpływają na dynamikę współpracy i konfliktów między państwami¹⁹. Ewolucja technologiczna, zwłaszcza w obszarze obronności, ma głęboki wpływ na relacje międzynarodowe państw Unii Europejskiej. Nowoczesne technologie wprowadzają zarówno nowe możliwości, jak i wyzwania, które

¹⁷ M. Benjamin, *Drone Warfare*, OR Books, New York 2013, s. 52-65.

¹⁸ J. Rotko, *Technologie informatyczne a prawo. Prolegomena*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2020 s. 51-53.

¹⁹ W. Krztoń, *Wojna i konflikt zbrojny – przemiany*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, s. 146-152.

kształtują dynamikę stosunków międzynarodowych w XXI wieku. Rozwój zaawansowanych technologii w obronności może prowadzić do przekształceń w równowadze sił między państwami. Te, które posiadają zaawansowane systemy uzbrojenia, sztuczną inteligencję czy zdolności cybernetyczne, mogą zyskać przewagę strategiczną. To z kolei wpływa na dynamikę sojuszy, układów militarnych oraz wzajemne zaufanie między państwami w ramach Unii Europejskiej i poza nią²⁰.

Nowoczesne technologie w obronności wpływają na bezpieczeństwo zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym. Państwa UE, posługując się zaawansowanymi systemami obronnymi, mogą skuteczniej reagować na zagrożenia, lecz jednocześnie mogą wzbudzać obawy innych państw, co może prowadzić do zwiększenia napięć i niestabilności w regionie²¹. Zastosowanie nowych technologii rewolucjonizuje strategię militarne państw Unii Europejskiej. Systemy autonomiczne, sztuczna inteligencja i cyberbroń wymagają przemyślanej adaptacji do nowych scenariuszy konfliktów zbrojnych. Jednakże, ewolucja strategii militarnej niesie ze sobą również konieczność współpracy i porozumienia między państwami, aby skutecznie radzić sobie z wyzwaniami bezpieczeństwa²².

Zastosowanie nowych technologii w obszarze bezpieczeństwa globalnego kształtuje nowe normy międzynarodowe. Państwa UE mają szansę wyznaczać standardy dotyczące etycznego i bezpiecznego wykorzystania technologii w kontekście konfliktów zbrojnych. Jednak równocześnie muszą brać udział w międzynarodowych dialogach, aby wypracować wspólne zasady i regulacje. Wprowadzenie innowacyjnych technologii do arsenałów obronnych państw UE stawia przed dyplomacją nowe wyzwania. Konieczne jest rozwijanie umiejętności dyplomatycznych w obszarze cyberbezpieczeństwa, negocjacji dotyczących zastosowań sztucznej inteligencji w konfliktach oraz budowy zaufania międzynarodowego w kontekście rozwoju zaawansowanych systemów uzbrojenia²³. Podsumowując, wprowadzenie nowych technologii do dziedziny obronności państw Unii Europejskiej ma głęboki wpływ na relacje między-

²⁰ P. Śledź, *Europejska współpraca zbrojeniowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s.149-151.

²¹ K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wydawnictwo Adama Marszałka, Warszawa 2004, s. 39-40.

²² I. Denysiuk, M. Osypowicz, *Współczesne oblicze konfliktów zbrojnych: nowe zjawisko a kontynuacja nurtu działań partyzanckich*, [w:] *Oblicza współczesnych wojen*, M. Ku-biak, R. Wróblewski (red.), Warszawa-Siedlce 2018, s. 345-351.

²³ B. Panek, *Bezpieczeństwo Europy w II i III dekadzie XXI wieku. Zagrożenia i wyzwania*, Dyfín, Warszawa 2020, s. 23.

narodowe. Wymaga to równowagi między utrzymaniem bezpieczeństwa, budowaniem zaufania oraz respektowaniem wspólnych norm międzynarodowych w dziedzinie stosowania nowoczesnych technologii w kontekście konfliktów zbrojnych.

3. Wykorzystanie nowych technologii a bezpieczeństwo globalne – wyzwania i perspektywy

Nowoczesne technologie wprowadzają zarówno nowe możliwości, jak i ryzyka w kontekście bezpieczeństwa globalnego. Z jednej strony, umożliwiają skuteczniejszą ochronę przed zagrożeniami, a z drugiej, otwierają drogę do potencjalnych destabilizacji. Państwa Unii Europejskiej muszą efektywnie zarządzać wpływem nowych technologii na rzeczywistość międzynarodową, jednocześnie utrzymując dialog i współpracę na arenie globalnej. Wprowadzenie nowych technologii ma głęboki wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa globalnego, stanowiąc jednocześnie zarówno źródło potencjalnych korzyści, jak i poważnych wyzwań. Postęp technologiczny, zwłaszcza w obszarze sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwa, autonomii, a także zaawansowanych systemów uzbrojenia, odgrywa znaczącą rolę w dzisiejszym świecie, radykalnie zmieniając dynamikę stosunków międzynarodowych²⁴. Nowoczesne technologie wnoszą znaczący wkład w poprawę bezpieczeństwa globalnego, kreując pozytywne perspektywy dla działań humanitarnych, przeciwdziałania terroryzmowi oraz monitorowania zmian klimatycznych.

W kontekście globalnego bezpieczeństwa, nowoczesne technologie stanowią kluczowe narzędzia w skutecznym zwalczaniu terroryzmu. Wykorzystanie sztucznej inteligencji do analizy danych oraz monitoringu przestrzeni internetowej otwiera nowe możliwości identyfikacji i neutralizacji zagrożeń terrorystycznych na globalną skalę. Zaawansowane systemy analityczne potrafią precyzyjnie identyfikować wzorce, zidentyfikować potencjalnych sprawców oraz przewidywać ewentualne ataki²⁵. Działania te mają bezpośredni wpływ na zwiększenie globalnego bezpieczeństwa poprzez skuteczną prewencję ataków. Analiza dużych ilości danych pozwala na szybkie reagowanie na dynamicznie zmieniające się zagrożenia terrorystyczne. Sztuczna inteligencja, wykorzystywana do analizy wzorców w przestrzeni internetowej, umożliwia efektywne monitorowanie działań terrorystycznych, co z kolei sprzyja szybkiemu neutralizowaniu potencjalnych zagrożeń. Przewaga nowoczesnych technologii w zwalczaniu terroryzmu leży nie tylko w reakcji na istniejące

²⁴ D. Borowska, *Wpływ artificial intelligence (AI) w kontekście postrzegania bezpieczeństwa XXI wieku*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2021, nr 10(2), s. 117-121.

²⁵ H. Duffy, *The „War on Terror” and the Framework of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 218-220.

zagrożenia, ale także w zdolności do antycypacji i prewencji. Efektywne wykorzystanie sztucznej inteligencji oraz zaawansowanych systemów analitycznych zwiększa skuteczność działań bezpieczeństwa globalnego, tworząc bardziej zaawansowane i precyzyjne narzędzia w walce z terroryzmem na skalę światową²⁶.

W obliczu wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, nowoczesne technologie odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu globalnego bezpieczeństwa ekologicznego. Technologie satelitarne oraz zaawansowane systemy pomiarowe stwarzają niezwykle skuteczne narzędzia do monitorowania zmian klimatycznych na skalę światową.

Technologie satelitarne umożliwiają precyzyjne obserwacje ziemskiej powierzchni, co pozwala na zbieranie danych dotyczących zmian w roślinności, pokrywie lodowej czy jakości wód. Te informacje są kluczowe nie tylko dla prognozowania katastrof związanych z pogodą, takich jak huragany czy powodzie, ale również dla opracowywania długoterminowych strategii zapobiegawczych, mających na celu ochronę środowiska naturalnego. Skuteczne monitorowanie zmian klimatycznych nie tylko pozwala na reagowanie na bieżące wyzwania, ale także umożliwia planowanie długoterminowych działań mających na celu zminimalizowanie wpływu człowieka na klimat. Zbieranie danych na temat emisji gazów cieplarnianych, poziomu zanieczyszczeń atmosferycznych czy zmian w strukturze ekosystemów pozwala na wypracowanie strategii, które przyczynią się do ochrony planety przed skutkami zmian klimatycznych. W ten sposób, nowoczesne technologie pełnią kluczową rolę w budowaniu globalnego bezpieczeństwa ekologicznego poprzez umożliwienie ścisłego monitorowania, zrozumienia i reagowania na zmieniający się klimat. Wspierając opracowywanie strategii adaptacyjnych i prewencyjnych, technologie te są nieodłącznym elementem działań mających na celu zachowanie równowagi i zrównoważonego rozwoju naszej planety.

Mimo licznych korzyści, zastosowanie nowoczesnych technologii niesie ze sobą szereg wyzwań, które stają się istotnym zagrożeniem dla globalnej stabilności. Działania cybernetyczne, potencjalna eskalacja konfliktów związana z zaawansowanymi systemami uzbrojenia oraz naruszenia prywatności jednostek, to jedynie część problemów, które wymagają skoordynowanych działań na szczeblu międzynarodowym, w celu zachowania równowagi i bezpieczeństwa globalnego²⁷.

Zagrożenia cybernetyczne stanowią coraz bardziej palący problem w kontekście rosnącej zależności od systemów informatycznych. W miarę postępu technologicz-

²⁶ T. R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, PWN, Warszawa 2010, s. 44-47.

²⁷ F. Karp, *Sztuczna inteligencja od podstaw*, Helion, Gliwice 2023, s. 28-30.

nego, instytucje krytyczne, takie jak infrastruktura energetyczna czy sieci telekomunikacyjne, stają się szczególnie podatne na ataki cybernetyczne. Ryzyko to nie ogranicza się jedynie do potencjalnych strat finansowych, ale obejmuje także zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa i gospodarki. Ataki na infrastrukturę krytyczną mogą prowadzić do przerw w dostawach energii, zakłóceń w komunikacji telekomunikacyjnej czy nawet zagrożeń dla systemów zdrowotnych. Równocześnie rosnąca liczba połączeń internetowych i wzrastająca cyfryzacja życia codziennego zwiększają powierzchnię ataku, co stwarza nowe wyzwania dla zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego. W obliczu tych zagrożeń, konieczne jest nie tylko wzmocnienie środków obronnych, ale także rozwijanie skutecznych strategii prewencyjnych. Współpraca międzynarodowa oraz innowacyjne rozwiązania w dziedzinie cyberbezpieczeństwa stają się kluczowe, aby skutecznie przeciwdziałać atakom i minimalizować potencjalne skutki dla społeczeństwa i gospodarki²⁸. Wartościowe jest również podkreślenie potrzeby świadomości społeczeństwa w kwestiach bezpieczeństwa cybernetycznego, co może przyczynić się do zminimalizowania ryzyka i zwiększenia odporności na tego typu zagrożenia²⁹.

Escalacja konfliktów związana z wprowadzeniem nowych technologii w dziedzinę zaawansowanych systemów uzbrojenia, staje się ważnym punktem dyskusji w kontekście globalnego bezpieczeństwa. Broń autonomiczna i sztuczna inteligencja w systemach wojskowych otwierają nowe możliwości, ale jednocześnie niosą ze sobą wyzwania, które mogą zwiększyć potencjalne ryzyko destabilizacji sytuacji globalnej. Wprowadzenie autonomicznych systemów uzbrojenia, zdolnych do samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie ataków, rodzi pytania dotyczące etyki i praw człowieka. Możliwość stosowania technologii, które działają bez bezpośredniego nadzoru ludzkiego, budzi obawy o przypadkowe skutki czy niekontrolowane eskalacje konfliktów. Ponadto, sztuczna inteligencja, używana do przewidywania zachowań przeciwnika, stwarza nowe wyzwania związane z ochroną danych oraz umożliwia rozwój bardziej precyzyjnych i skutecznych systemów atakujących³⁰. W obliczu tych wyzwań, konieczne staje się opracowanie nowych ram prawnych i etycznych regulujących stosowanie zaawansowanych technologii w sferze militarnego działania. Międzynarodowe porozumienia dotyczące ograniczeń i zasad stoso-

²⁸ M. Banasik, *Znaczenie nowoczesnych technologii dla bezpieczeństwa* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2018, t. 12, nr 2, s.126.

²⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Świat w sieci. Państwa, społeczeństwa, ludzie*, Difin, Warszawa 2014, s.152-154.

³⁰ Ibidem, s. 160-163.

wania nowoczesnych systemów uzbrojenia są kluczowe, aby uniknąć niekontrolowanej eskalacji konfliktów oraz minimalizować potencjalne zagrożenia dla stabilności globalnej. Wdrażanie odpowiedzialnych polityk bezpieczeństwa i opracowywanie międzynarodowych standardów etycznych w zakresie technologii wojskowych stają się nieodłącznym elementem działań mających na celu utrzymanie równowagi między postępem technologicznym a bezpieczeństwem globalnym. Współpraca międzynarodowa i dialog między państwami stają się kluczowe w opracowaniu kompleksowych regulacji, które będą odpowiadać wyzwaniom wynikającym z wprowadzenia nowoczesnych technologii w obszarze konfliktów zbrojnych.

Równocześnie z postępem technologicznym, rozwój nowych technologii niesie ze sobą potencjalne zagrożenia dla prywatności obywateli. Procesy monitorowania, zbierania i analizy danych, które stają się coraz bardziej powszechne, otwierają drzwi dla potencjalnych naruszeń prywatności, generując istotne pytania dotyczące równowagi między bezpieczeństwem a ochroną praw jednostki. Wraz z rozwojem technologii śledzenia, systemów rozpoznawania twarzy czy innych narzędzi monitorujących, istnieje rosnące ryzyko nadużyć w zakresie prywatności obywateli. Zbierane dane mogą być używane w celach, które przekraczają granice pierwotnego ich przeznaczenia, co stawia pod znakiem zapytania etyczność i legalność takich praktyk. Ponadto, istnieje ryzyko, że nieprawidłowe wykorzystanie zebranych informacji może prowadzić do manipulacji lub szantażu jednostek. Pytanie o granice i kontrolę nad danymi osobowymi staje się coraz bardziej palące, a równoczesne dążenie do utrzymania bezpieczeństwa społeczeństwa musi być skonfrontowane z troską o prywatność jednostki. W tym kontekście, niezbędne staje się ustanowienie klarownych regulacji prawnych, które określą, jakie dane mogą być zbierane, w jaki sposób i w jakim celu. Konieczne jest także wzmocnienie środków ochrony danych oraz budowanie świadomości społecznej na temat ryzyka związanego z naruszeniem prywatności w erze nowoczesnych technologii. Dążenie do równowagi między bezpieczeństwem a prywatnością staje się imperatywem, wymagającym odpowiedzialnego podejścia zarówno ze strony decydentów, jak i społeczeństwa³¹.

W kontekście wyzwań i korzyści, jakie niesie ze sobą postęp technologiczny, istnieje potrzeba skoncentrowania się na perspektywach dla przyszłości, które obejmują współpracę międzynarodową, edukację społeczną oraz zwiększone zobowiązanie do etycznego stosowania technologii.

W obliczu globalnych wyzwań, współpraca międzynarodowa staje się kluczowym elementem w budowie bezpieczeństwa w kontekście nowoczesnych technologii.

³¹ D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4, 2001, s. 26.

Państwa i organizacje międzynarodowe muszą działać wspólnie, aby opracować normy, regulacje i standardy dotyczące odpowiedzialnego wykorzystania nowoczesnych technologii w obszarze bezpieczeństwa globalnego. Tylko poprzez zbiorowe i zharmonizowane działania możliwe będzie skuteczne przeciwdziałanie wielowymiarowym zagrożeniom, które wynikają z dynamicznego rozwoju nowych technologii. Współpraca międzynarodowa umożliwi wymianę doświadczeń, wiedzy i najlepszych praktyk pomiędzy państwami, co może przyspieszyć rozwój skutecznych strategii bezpieczeństwa. Ponadto, wspólna praca nad normami etycznymi i prawnymi pozwala na ustanowienie jednolitych standardów, które będą respektowane na arenie międzynarodowej. Współpraca ta jest niezbędna nie tylko dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom, lecz także dla zminimalizowania ryzyka konfliktów i nieporozumień związanych z różnicami w podejściach do wykorzystania nowoczesnych technologii. Zintegrowane podejście do bezpieczeństwa, oparte na współpracy międzynarodowej, pozwoli na lepsze zrozumienie skomplikowanych wyzwań związanych z nowymi technologiami. Jednoczesne dostosowanie praktyk i norm do zmieniającego się środowiska międzynarodowego jest kluczowe dla skutecznego budowania bezpiecznej przyszłości. Współpraca międzynarodowa stanowi fundament, na którym można zbudować trwałe i efektywne struktury bezpieczeństwa, chroniące interesy globalnej społeczności³².

Kluczowym elementem utrzymania bezpieczeństwa globalnego jest edukacja społeczeństwa. W świetle dynamicznego rozwoju nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja czy technologie cybernetyczne, informowanie obywateli o związanych z nimi zagrożeniach staje się priorytetem. Działania edukacyjne mają na celu budowanie świadomości oraz zrozumienia skomplikowanego kontekstu technologicznego, co stanowi istotny krok w kierunku skutecznej prewencji i minimalizowania potencjalnych ryzyk. Informowanie społeczeństwa o zagrożeniach związanych z nowymi technologiami, takimi jak cyberprzestępczość czy militarne zastosowania sztucznej inteligencji, pozwala jednostkom na bardziej świadome i odpowiedzialne korzystanie z nowoczesnych rozwiązań³³. Programy edukacyjne powinny skupić się nie tylko na identyfikowaniu potencjalnych zagrożeń, ale także na promowaniu praktycznych umiejętności związanych z bezpiecznym korzystaniem z technologii. Wspieranie inicjatyw edukacyjnych może przyczynić się do zmniejszenia luki w wiedzy między technologicznym postępem a społecznym zrozumieniem.

³² A. Jasiński, *Miasta i wojny przyszłości*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2012, nr 1, s. 318-320.

³³ G. Myskiv, O. Irshak, *Aspekty finansowe cyberprzestępczości: stan na Ukrainie i na świecie*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2019, nr 5(1), s. 366.

Obywatele, posiadając odpowiednią wiedzę, stają się bardziej odporni na manipulacje, zwiększają swoje umiejętności w zakresie ochrony prywatności online oraz lepiej rozumieją potencjalne skutki militarnej automatyzacji czy innych zaawansowanych technologii. Wartość edukacji i świadomości społecznej w kontekście nowoczesnych technologii polega nie tylko na zwiększeniu odporności społeczeństwa na zagrożenia, ale także na tworzeniu społeczeństwa bardziej aktywnego, zaangażowanego i odpowiedzialnego wobec wyzwań związanych z postępem technologicznym. W ten sposób, edukacja staje się strategicznym narzędziem w budowaniu trwałego bezpieczeństwa globalnego³⁴.

W miarę jak nowe technologie stają się integralną częścią społeczeństwa, państwa, firmy i instytucje badawcze muszą działać z głębokim poczuciem odpowiedzialności. Przestrzeganie zasad etycznych staje się nie tylko kwestią moralną, lecz również kluczowym elementem utrzymania globalnego porządku. Dążenie do bezpieczeństwa globalnego musi odbywać się z poszanowaniem dla praw jednostki oraz równoczesnym zaangażowaniem w rozwój technologii zgodny z etycznymi normami. Odpowiedzialność i etyka stają się kierującymi zasadami dla tych, którzy kształtują i wykorzystują nowoczesne technologie. Państwa, mając obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, muszą jednocześnie dbać o ochronę ich prywatności i praw jednostki w kontekście rozwijających się technologii. Firmy, które są często pionierami w dziedzinie innowacji, muszą działać z pełnym zrozumieniem skutków społecznych i etycznych swoich produktów czy usług. Instytucje badawcze odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu nowych technologii. Ich działania powinny być ukierunkowane na rozwijanie innowacyjnych rozwiązań z poszanowaniem zasad etycznych i moralnych. Przy równoczesnym rozwoju technologicznym, naukowcy i badacze powinni uwzględniać skutki społeczne oraz etyczne implikacje swojej pracy³⁵.

Podsumowując, perspektywy dla przyszłości w obszarze bezpieczeństwa globalnego związane z nowoczesnymi technologiami wymagają równowagi pomiędzy efektywnym wykorzystaniem potencjału tych technologii a zminimalizowaniem ich negatywnego wpływu. Współpraca międzynarodowa, edukacja społeczeństwa oraz etyczne stosowanie technologii stanowią kluczowe elementy budowy bezpiecznego i zrównoważonego świata.

Wnioski

³⁴ D. Prokopowicz, *Szanse i zagrożenia rozwoju zastosowań sztucznej inteligencji oraz potrzeba normatywnego uregulowania tego rozwoju*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2023, 14(2), s. 95-110.

³⁵ A. Kołodziejczyk, *Czym są i gdzie powstają „nowe wojny”?*, [w:] *Oblicza współczesnych wojen*, M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), Warszawa–Siedlce 2018, s. 114-135.

Stosunki międzynarodowe państw Unii Europejskiej w kontekście nowych technologii w konfliktach zbrojnych w XXI wieku to dynamiczny obszar, który wymaga skrupulatnej analizy. Wykorzystanie nowoczesnych technologii staje się kluczowym elementem zarówno obronności, jak i kształtowania relacji międzynarodowych. W tej nowej rzeczywistości, państwa UE muszą aktywnie zarządzać tymi wyzwaniami, aby efektywnie przyczynić się do budowania bezpiecznej przyszłości na arenie globalnej.

Celem niniejszego artykułu było zgłębienie wpływu nowoczesnych technologii na stosunki międzynarodowe państw Unii Europejskiej w kontekście konfliktów zbrojnych w XXI wieku. Analiza tego zagadnienia pozwoliła na lepsze zrozumienie wyzwań i korzyści, jakie niesie ze sobą postęp technologiczny dla europejskiej polityki bezpieczeństwa.

Podczas badania problemu badawczego wyłania się wyraźny obraz ewolucji działań militarnych, w którym zaawansowane technologie stają się nieodłącznym elementem strategii obronnych państw UE. Z jednej strony potwierdza to hipotezę badawczą, zakładającą, że nowe technologie mają kluczowe znaczenie dla kształtowania relacji międzynarodowych. Z drugiej jednak, konieczność odpowiedzialnego i zrównoważonego podejścia do tych technologii wyłania się jako kluczowe wyzwanie dla współczesnych decydentów.

Potwierdzenie hipotezy badawczej oznacza, że nowe technologie nie tylko zmieniają sposób prowadzenia działań zbrojnych, ale także wpływają na dynamikę sojuszy, dialogu międzynarodowego i równowagi sił. Wykorzystanie sztucznej inteligencji, technologii cybernetycznych czy systemów autonomicznych staje się nie tylko strategią obronną, ale także elementem decyzji wpływających na politykę bezpieczeństwa.

W kontekście wniosków nasuwa się konieczność stałego monitorowania postępu technologicznego, z jednoczesnym rozwijaniem norm międzynarodowych, które zapewnią stabilność i równowagę sił. Przeprowadzona analiza wskazuje na to, iż państwa Unia Europejskiej, jako aktywny uczestnik globalnej sceny politycznej i militarnej, musi wzmocnić współpracę międzynarodową, kształtować normy etyczne i być gotowa na dynamiczne dostosowywanie się do zmian technologicznych. Stawiając czoło nowym wyzwaniom, państwa członkowskie UE muszą działać z jednością, by efektywnie przeciwdziałać zagrożeniom i jednocześnie wykorzystywać potencjał nowych technologii dla dobra wspólnoty międzynarodowej.

Bibliografia:

1. Adamski M., *Bezzałogowe statki powietrzne. Konstrukcja, wyposażenie i eksploatacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2015.
2. Aleksandrowicz T.R., *Podstawy walki informacyjnej*, Editions Spotkania, Warszawa 2016.
3. Aleksandrowicz T.R., *Świat w sieci. Państwa, społeczeństwa, ludzie*, Difin, Warszawa 2014.
4. Aleksandrowicz T.R., *Terroryzm międzynarodowy*, PWN, Warszawa 2010.
5. Banasik M., *Znaczenie nowoczesnych technologii dla bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, t. 12, nr 2.
6. Benjamin M., *Drone Warfare*, OR Books, New York 2013.
7. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, BBN*,
https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf [dostęp: 28.08.2024 r.].
8. Borowska D., *Wpływ artificial intelligence (AI) w kontekście postrzegania bezpieczeństwa XXI wieku*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2021, nr 10(2).
9. Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M.F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2003.
10. Cieśliński A., Grzelak A., Majkowska-Szulc S., Wróbel A., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
11. Crotoft R., *War, Responsibility, and Killer Robots*, „North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation” 2015, nr 40.
12. Cyrkun K., Czarnota N., *Rozwój produkcji innowacyjnej broni autonomicznej a międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, [w:] *Ewolucja wojen. Wielość uwarunkowań*, Śmiałek K., Śmiałek W. (red.), Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2019.
13. Denning E.D., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, WNT, Warszawa 2002.
14. Denysiuk I., Osypowicz M., *Współczesne oblicze konfliktów zbrojnych: nowe zjawisko a kontynuacja nurtu działań partyzanckich*, [w:] *Oblicza współczesnych wojen*, Kubiak M., Wróblewski R. (red.), Warszawa-Siedlce 2018.
15. Duffy H., *The „War on Terror” and the Framework of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
16. Jasiński A., *Miasta i wojny przyszłości*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2012, nr 1.

17. Karp F., *Sztuczna inteligencja od podstaw*, Helion, Gliwice 2023.
18. Karpiuk M, Pizło W., Kaczmarek K., *Zarządzanie cyberbezpieczeństwem – stan obecny oraz kierunki zmian*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2023, nr 14(2).
19. Kołodziejczyk A., *Czym są i gdzie powstają „nowe wojny”?*, w: *Oblicza współczesnych wojen*, M. Kubiak, R. Wróblewski (red.), Warszawa–Siedlce 2018.
20. Kowalczevska K., *Sztuczna inteligencja na wojnie – perspektywa międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023.
21. Krztoń W., *Wojna i konflikt zbrojny – przemiany*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 1(5).
22. Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wydawnictwo Adama Marszałka, Warszawa 2004.
23. Liederman K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa 2012.
24. Lin P., Bakey G., Abney K., *Autonomous Military Robotics: Risk, Ethics, and Design*, University San Luis Obispo, Wessington 2008.
25. Milczarek D., *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3 s. 26.
26. Myskiv G, Irshak O. *Aspekty finansowe cyberprzestępczości: stan na Ukrainie i na świecie*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2019, nr 5(1).
27. Panek B., *Bezpieczeństwo Europy w II i III dekadzie XXI wieku. Zagrożenia i wyzwania*, Dyfin, Warszawa 2020.
28. Prokopowicz, D., *Szanse i zagrożenia rozwoju zastosowań sztucznej inteligencji oraz potrzeba normatywnego uregulowania tego rozwoju*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” 2023, 14(2).
29. Rotko J., *Technologie informatyczne a prawo. Prolegomena*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2020
30. Smolski W., *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa państwa*, [w:] „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), Wrocław 2015.
31. Śledź P. *Europejska współpraca zbrojeniowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
32. Żuradzki T., *Polityka namierzania i zabijania: aspekty etyczne i prawne*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, Marszałek M., Kitler W. (red.), Warszawa 2014.

***International relations of the European Union states
in the aspect of the use of new technologies during armed
conflicts in the 21st century***

Abstract: *The work was devoted to the analysis of the international relations of the European Union countries in the context of the use of new technologies in armed conflicts of the 21st century. The research goal was to understand the impact of progressive digitalization on the defense strategies and international relations of European countries. The research problem focused on the question of how modern technologies shape armed conflicts and the dynamics of international relations in the region. The research hypothesis assumed that the development of new technologies has an impact on the defense strategies of the European Union countries and the shaping of international relations in the area of security. The research methods included document analysis and a case study. The analysis of documents allowed for the identification of key areas of the use of new technologies. The research results confirmed the significant impact of new technologies on the restructuring of defense strategies and changes in the international relations of the EU countries. The research methods used provided a comprehensive view of the use of technology in the area of armed conflicts. The conclusions indicate that the active use of technological innovations by the EU countries influences the formation of new norms and practices in the field of global security, which has significant implications for the future of international relations.*

Keywords: *international relations, security, new technologies, armed conflict, European Union*

NATASZA STĘPIEŃ¹

ISTOTA ORGANU KONTROLI FUNDUSZU REZERWY DEMOGRAFICZNEJ ORAZ FUNDUSZU SOLIDARNOŚCIOWEGO NA PRZYKŁADZIE TRZYNASTEJ EMERYTURY

Streszczenie: *Celem artykułu jest szczegółowe zbadanie istoty i funkcji organu kontroli na przykładzie funduszu rezerwy demograficznej oraz funduszu solidarnościowego. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu skuteczne funkcjonowanie organów kontroli przyczynia się do prawidłowego zarządzania tymi funduszami oraz jak ich działalność wpływa na realizację strategicznych celów społecznych i ekonomicznych.*

Słowa kluczowe: *organ kontroli, państwowy fundusz celowy, środki finansowe, rezerwa demograficzna.*

1. Uwagi wstępne

Współczesne systemy zarządzania środkami publicznymi opierają się na zasadach przejrzystości, efektywności oraz odpowiedzialności, które mają kluczowe znaczenie dla zaufania obywateli do instytucji państwowych. W kontekście zarządzania funduszami publicznymi, takimi jak fundusz rezerwy demograficznej oraz fundusz solidarnościowy, istotną rolę odgrywa organ kontroli, który nadzoruje procesy finansowe oraz zapewnia zgodność działań z przepisami prawa i założonymi celami społecznymi. Rola tego organu nie ogranicza się jedynie do monitorowania i audytu, ale obejmuje również aktywne wspieranie optymalizacji zarządzania funduszami, co ma na celu zabezpieczenie interesów obywateli oraz długoterminowej stabilności finansowej państwa.

¹ Studentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Fundusz rezerwy demograficznej został utworzony jako odpowiedź na wyzwania związane ze starzejącym się społeczeństwem i jego wpływem na system emerytalny. Celem funduszu jest łagodzenie skutków zmian demograficznych poprzez gromadzenie i zarządzanie środkami, które w przyszłości mogą być wykorzystane do stabilizacji systemu emerytalnego. Z kolei fundusz solidarnościowy jest instytucją mającą na celu wsparcie osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, w tym osób z niepełnościami, seniorów oraz innych grup społecznych wymagających szczególnej opieki. W obydwu przypadkach kluczowe jest zapewnienie, że zgromadzone środki są zarządzane w sposób efektywny, odpowiedzialny i zgodny z ich przeznaczeniem.

Celem niniejszego artykułu jest szczegółowe zbadanie istoty i funkcji organu kontroli na przykładzie funduszu rezerwy demograficznej oraz funduszu solidarnościowego. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu skuteczne funkcjonowanie organów kontroli przyczynia się do prawidłowego zarządzania tymi funduszami oraz jak ich działalność wpływa na realizację strategicznych celów społecznych i ekonomicznych. Kluczową tezę artykułu jest stwierdzenie, że efektywne i dobrze zorganizowane mechanizmy kontroli są niezbędnym warunkiem zapewnienia stabilności finansowej oraz realizacji długoterminowych celów społecznych funduszy publicznych, szczególnie w kontekście dzisiejszych zmian.

W ramach analizy, artykuł przybliży specyfikę funkcjonowania organów kontroli w kontekście funduszu rezerwy demograficznej oraz funduszu solidarnościowego, wskazując na ich szczególną rolę w procesie zarządzania tymi funduszami. Przeprowadzona zostanie analiza nad obowiązującymi mechanizmami nadzoru, ich skutecznością, a także potencjalnymi lukami i obszarami, które mogą wymagać usprawnienia, szczególnie w dobie zmian politycznych. Opierać się będę na przykładzie przesunięć środków finansowych z funduszu rezerwy demograficznej na fundusz solidarnościowy w obliczu pokrycia obietnicy wypłacenia obecnym emerytom trzynastej emerytury. Praca ta będzie również analizować wpływ zmian demograficznych i społecznych na funkcjonowanie funduszy oraz roli organu kontroli w adaptacji do tych zmian. Poprzez te rozważania, zamierzam dowieść, że silny, niezależny i efektywnie działający organ kontroli jest nie tylko strażnikiem zgodności z prawem, ale także kluczowym czynnikiem, który umożliwia funduszom publicznym skuteczne wypełnianie ich misji, zabezpieczając jednocześnie interesy przyszłych pokoleń oraz najbardziej potrzebujących grup społecznych.

2. Status ustrojowy i finansowy państwowego funduszu celowego

Status ustrojowy i finansowy państwowego funduszu celowego, takiego jak Fundusz Rezerwy Demograficznej, jest integralnym elementem systemu finansów publicznych w Polsce, zdefiniowanym przez szczegółowe przepisy prawne. FRD został

utworzony na mocy ustawy z 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych². Jego głównym celem jest zabezpieczenie stabilności finansowej systemu emerytalnego, w obliczu prognozowanego starzenia się społeczeństwa i związanego z tym wzrostu obciążeń emerytalnych.

Zasady funkcjonowania FRD są jasno określone w przepisach prawnych, które definiują zarówno źródła finansowania, jak i sposoby wykorzystania zgromadzonych środków. Fundusz ten jest zasilany m.in. z nadwyżek budżetowych, wpływów z prywatyzacji majątku państwowego, dochodów z lokat kapitałowych oraz z ewentualnych dopłat z budżetu państwa³. Środki zgromadzone w FRD są inwestowane w sposób bezpieczny i rentowny, co ma na celu ich pomnażanie oraz zabezpieczenie przed inflacją.

Przepisy określają również, że środki FRD mogą być wykorzystywane wyłącznie w szczególnych sytuacjach, takich jak zwiększone obciążenie systemu emerytalnego wynikające z niekorzystnych zmian demograficznych. W praktyce oznacza to, że środki te są traktowane jako rezerwa strategiczna, której celem jest wsparcie systemu emerytalnego w momentach kryzysowych.

Fundusz Solidarnościowy, również będący państwowym funduszem celowym, został utworzony na mocy ustawy z 2018 roku o Funduszu Solidarnościowym⁴. FS ma na celu wsparcie finansowe osób niepełnosprawnych, seniorów oraz innych grup społecznych wymagających szczególnej pomocy. Finansowanie FS pochodzi głównie z budżetu państwa, składek na Fundusz Pracy oraz innych źródeł określonych przepisami. Przesunięcia środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) na inne cele, są możliwe dzięki określonym mechanizmom prawnym i administracyjnym. Przede wszystkim, zmiany te opierają się na odpowiednich ustawach i nowelizacjach przepisów budżetowych, które są uchwalane przez parlament. Ustawa budżetowa na dany rok może zawierać zapisy pozwalające na przekierowanie środków z FRD do Funduszu Solidarnościowego (FS) lub bezpośrednio na finansowanie dodatkowych świadczeń emerytalnych. Wprowadzenie takich zmian wymaga często współpracy między Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który odpowiada za realizację wypłat emerytur. Dodatkowo, decyzje te muszą być zgodne z ogólnymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi, co oznacza, że przesunięcia te muszą być uzasadnione ekonomicznie i społecznie oraz podlegać kontroli

² Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497, 863.

³ J. Stankiewicz, *Problem funduszy celowych w systemie finansów państwa* t. XVI, Gdańsk 2018, s. 38.

⁴ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 296.

ze strony Najwyższej Izby Kontroli⁵. Mechanizmy te zapewniają, że przesunięcia środków z FRD odbywają się w ramach określonych procedur prawnych i administracyjnych, jednak ich częste wykorzystanie może osłabiać stabilność funduszu i jego zdolność do realizacji pierwotnych celów.

Wprowadzenie trzynastej emerytury wiąże się z istotnymi kosztami dla budżetu państwa, które mają bezpośredni wpływ na jego strukturę wydatków oraz na stabilność finansową systemu emerytalnego. Koszty te obejmują nie tylko same wypłaty świadczeń, ale także koszty administracyjne związane z ich obsługą. Finansowanie trzynastej emerytury często wymagało przesunięcia środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) oraz innych rezerw budżetowych, co wpłynęło na zmniejszenie zgromadzonych tam środków. Skutkiem tego była konieczność dodatkowego obciążenia budżetu państwa, aby zrekompensować brak tych rezerw. Długoterminowo, jeżeli takie przesunięcia nie zostaną zrównoważone odpowiednimi dochodami, mogą prowadzić do zwiększenia deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego. Ponadto, koszty związane z wprowadzeniem trzynastej emerytury mogą ograniczać możliwości finansowe państwa w innych obszarach, takich jak inwestycje publiczne czy finansowanie programów społecznych. W kontekście stabilności systemu emerytalnego, zwiększone obciążenia finansowe, aby zapewnić jego długoterminową stabilność i wypłacalność, mogą wymagać dodatkowych reform lub korekt w polityce emerytalnej⁶.

W kontekście finansowym, regularne przesunięcia środków z FRD na FS mogą wpływać na zdolność FRD do realizacji swojego podstawowego celu, jakim jest zabezpieczenie systemu emerytalnego w długoterminowej perspektywie. Dlatego też, zarówno status ustrojowy, jak i finansowy państwowego funduszu celowego, jakim jest FRD, wymaga starannego zarządzania i monitorowania, aby zapewnić równowagę między bieżącymi potrzebami społecznymi a długoterminową stabilnością finansową systemu emerytalnego.

3. Fundusz Rezerwy Demograficznej w obliczu dzisiejszych wyzwań

Fundusz Rezerwy Demograficznej w Polsce został stworzony, aby zapewnić stabilność systemu emerytalnego w obliczu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Jego głównym zadaniem jest gromadzenie rezerw finansowych, które mogą być wykorzystane w sytuacjach, gdy system emerytalny jest narażony

⁵ M. Kozieł, *Rola funduszy celowych w procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, Warszawa 2010, s. 172.

⁶ B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4, Poznań 2004, s. 15.

na zwiększone obciążenia, np. w wyniku nagłego wzrostu liczby emerytów. Początkowo saldo FRD sukcesywnie rośnie, co wskazywało na efektywne gromadzenie rezerw i dobrze realizowaną funkcję funduszu⁷.

Jednak w ostatnich latach obserwuje się niepokojący trend przesuwania środków z FRD na inne cele, takie jak finansowanie trzynastej emerytury, czy wsparcie Funduszu Solidarnościowego. Te operacje, choć mogą być uzasadnione bieżącymi potrzebami budżetowymi i społecznymi, mogą osłabiać zdolność FRD do realizacji jego pierwotnej funkcji. Środki, które powinny być przeznaczone na stabilizowanie systemu emerytalnego w sytuacjach kryzysowych, są wykorzystywane na cele, które nie mają bezpośredniego związku z demograficznymi wyzwaniami.

Rada Ministrów zdecydowała, że w 2023 roku wykorzystane zostaną środki Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 5 mld zł na udzielenie Funduszu Solidarnościowemu nieoprocentowanej pożyczki na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Spłata pożyczki ma natomiast nastąpić na rachunek Funduszu Rezerwy Demograficznej w układzie ratalnym w 10 równych rocznych ratach, począwszy od 2028 r., z terminem płatności na dzień 30 listopada każdego roku⁸. Podwyżka była trzecią tego typu sytuacją w przypadku FRD. Wcześniejsze opiewały na kwoty 8,7 mld zł oraz 11,5 mld zł. Pierwsze zadłużenie zostało już umorzone – bez spłaty, natomiast drugie ma trafić na konto funduszu dopiero w 2026 roku⁹. Sytuacja niesie za sobą ryzyko, iż obecna pożyczka zostanie również umorzona, ponadto obecna inflacja spowoduje, że kwota spłaconej pożyczki nie będzie współmierna z kwotą pożyczonych pieniędzy, a konsekwencje dzisiejszych działań będą odczuwali przyszli emeryci. Jednocześnie pomoc z FRD do budżetu państwa wyniosła od jego powstania 49,5 mld zł. Sam budżet funduszu ma wynieść na koniec 2023 r. 62 mld zł, z czego 11,5 mld zł to aktywa zamrożone, bo pochodzą z innej rządowej pożyczki. Oznacza to, że FRD ma 55,6 mld zł, co po pożyczce dla Funduszu Solidarnościowego zmaleje do 50,6 mld zł. A taka kwota w praktyce pokryłaby zapotrzebowanie na wypłaty emerytur na kilka miesięcy. Ponieważ wydatki na to świadczenie w 2023 roku powinny wynieść 251 mld zł¹⁰.

⁷ U. Zawadzka-Pąk, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2014, s. 16.

⁸ Dz.U.2023.539 *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie wykorzystania w 2023 roku środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na nieoprocentowaną pożyczkę na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia*.

⁹ A. Bartman, *Emerytury*, www.biznes.interia.pl, [dostęp: 18.05.2024 r.].

¹⁰ Tamże, www.biznes.interia.pl, [dostęp: 18.05.2024 r.].

Zmiany w przepisach prawnych umożliwiające takie przesunięcia mogą podważać zasadność istnienia funduszu jako rezerwy demograficznej. Jeśli prawo pozwala na regularne korzystanie z rezerw FRD na inne cele, fundusz przestaje spełniać swoje pierwotne założenia. W dłuższej perspektywie, zmniejszenie środków zgromadzonych w FRD może ograniczać jego zdolność do skutecznego przeciwdziałania przyszłym kryzysom demograficznym.

Przykładem takiego ryzyka jest finansowanie trzynastej emerytury z rezerw FRD. Choć pozwoliło to na krótkoterminowe wsparcie emerytów, bez zwiększania deficytu budżetowego, długoterminowo osłabiło zdolność funduszu do pełnienia jego podstawowej roli. Zmniejszenie buforu finansowego, który miał chronić system emerytalny w obliczu niekorzystnych trendów demograficznych, może prowadzić do konieczności podejmowania dodatkowych działań naprawczych w przyszłości¹¹. Dlatego kluczowe jest monitorowanie stanu finansowego FRD oraz dbałość o to, aby przesunięcia środków nie podważały jego zdolności do realizacji pierwotnych celów. Regularne transfery środków na inne cele mogą zmniejszać skuteczność funduszu, co w przyszłości może negatywnie odbić się na stabilności systemu emerytalnego i wymagać trudnych decyzji finansowych, by uchronić go przed kryzysem.

4. Minister finansów, a jego kontrola nad funduszami.

Minister finansów pełni kluczową i wieloaspektową rolę w procesie przesunięć środków finansowych między funduszami publicznymi, będąc centralnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie finansami państwa oraz nadzór nad stabilnością budżetową. Jako główny architekt polityki finansowej kraju, minister finansów jest odpowiedzialny za podejmowanie decyzji, które mają na celu optymalizację alokacji zasobów publicznych w odpowiedzi na zmieniające się warunki ekonomiczne, społeczne oraz demograficzne. W kontekście funduszy takich jak fundusz rezerwy demograficznej i fundusz solidarnościowy, rola Ministra Finansów polega nie tylko na zarządzaniu bieżącymi zasobami, ale także na przewidywaniu przyszłych potrzeb i wyzwań, które mogą wpłynąć na stabilność tych funduszy¹².

Jednym z kluczowych aspektów roli Ministra Finansów jest ocena konieczności i zasadności przesunięć środków między funduszami. Proces ten wymaga głębokiej analizy zarówno aktualnych potrzeb budżetowych, jak i długoterminowych prognoz finansowych, które mogą obejmować zmiany demograficzne, przewidywane przychody i wydatki państwa, a także potencjalne ryzyka makroekonomiczne. Minister finansów musi zapewnić, że decyzje dotyczące przesunięć są zgodne z ogólną strategią finansową państwa, a także z przepisami prawa regulującymi gospodarowanie

¹¹ A. Kolek, O. Sobolewski, *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Warszawa 2021, s. 145.

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872, z 2024 r. poz. 858, 1089.

środkami publicznymi. W praktyce oznacza to, że minister musi brać pod uwagę nie tylko bieżące potrzeby, ale także wpływ tych decyzji na przyszłą stabilność finansową oraz zdolność państwa do realizacji swoich zobowiązań społecznych.

Ponadto, minister finansów musi działać z uwzględnieniem szerokiego kontekstu makroekonomicznego, który obejmuje zarówno krajowe, jak i międzynarodowe uwarunkowania gospodarcze. Przesunięcia środków między funduszami mogą być konieczne w odpowiedzi na nagłe zmiany w gospodarce, takie jak kryzysy finansowe, zmiany w polityce podatkowej, czy wahania na rynkach międzynarodowych. W takich sytuacjach rola Ministra Finansów polega na szybkim i skutecznym reagowaniu, aby zapewnić, że fundusze publiczne są alokowane w sposób, który najlepiej służy stabilności gospodarczej oraz interesom obywateli¹³. Minister musi także współpracować z innymi organami państwa, takimi jak Rada Ministrów, parlament, a także międzynarodowe instytucje finansowe, aby zapewnić spójność polityki finansowej oraz jej zgodność z międzynarodowymi standardami. Co więcej, minister finansów pełni także funkcję nadzorczą, monitorując, czy przesunięcia środków są realizowane zgodnie z zatwierdzonymi planami budżetowymi i strategicznymi celami państwa. Oznacza to, że minister musi zapewnić, iż alokacja środków między funduszami nie prowadzi do nadmiernego ryzyka ani nie narusza równowagi finansowej, która jest kluczowa dla długoterminowej stabilności budżetowej. W tym kontekście minister finansów działa jako strażnik odpowiedzialnego zarządzania środkami publicznymi, dbając o to, aby decyzje finansowe były podejmowane na podstawie rzetelnych analiz i prognoz, a także były transparentne i zgodne z zasadami dobrego rządzenia¹⁴.

Wreszcie, rola ministra finansów w przesunięciach środków finansowych między funduszami ma również wymiar polityczny. Decyzje te często mają dalekosiężne konsekwencje dla polityki społecznej i gospodarczej państwa, wpływając na takie kwestie jak system emerytalny, wsparcie dla osób niepełnosprawnych czy inwestycje w rozwój infrastruktury. Minister finansów, jako centralny decydent w zakresie polityki budżetowej, musi więc, nie tylko zarządzać finansami publicznymi w sposób techniczny, ale także brać pod uwagę szersze implikacje polityczne swoich decyzji. W tym sensie rola ministra finansów jest nieodłącznym elementem kształtowania przyszłości państwa, zapewniając, że przesunięcia środków są przeprowadzane z myślą o długoterminowym dobrobycie społeczeństwa i stabilności gospodarczej kraju. Podsumowując, minister finansów, w teorii jako organ kontroli, pełni wielowymiarową rolę w aspekcie przesunięć środków finansowych między funduszami,

¹³ E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Białystok 2018, s. 44.

¹⁴ Tamże, s. 53.

łącząc funkcje zarządcze, nadzorcze i strategiczne. Decyzje podejmowane przez ministra mają bezpośredni wpływ na stabilność finansową państwa oraz na zdolność do realizacji jego kluczowych funkcji społecznych, co czyni tę rolę niezwykle istotną w kontekście zarządzania finansami publicznymi. Należy zatem zadać pytanie, czy tak istotne aspekty gospodarki powinny spoczywać w rękach jednej osoby, czy nie wymaga to większego zaangażowania by zapewnić stabilność materialną przyszłym pokoleniom.

5. Istota stworzenia wielozadaniowego organu kontroli

Argumentacja przemawiająca za stworzeniem niezależnego organu kontroli nad przesunięciami środków finansowych między funduszami jest oparta na kilku kluczowych przesłankach, które wskazują na rosnącą złożoność i wielowymiarowość wyzwań związanych z zarządzaniem finansami publicznymi. Współczesne państwa muszą mierzyć się z dynamicznymi zmianami gospodarczymi, demograficznymi i społecznymi, które stawiają przed decydentami coraz bardziej skomplikowane dylematy finansowe. Przesunięcia środków między funduszami, takimi jak fundusz rezerwy demograficznej czy fundusz solidarnościowy, wymagają nie tylko technicznej wiedzy z zakresu finansów, ale także głębokiego zrozumienia długoterminowych konsekwencji takich decyzji oraz ich wpływu na stabilność finansową państwa, bezpieczeństwo socjalne obywateli, a także przyszły rozwój gospodarczy. Istotną kwestią jest również fakt rosnącego ryzyka, iż FRD nie będzie w stanie spełniać swoich pierwotnych celów.

Obecnie odpowiedzialność za zarządzanie tymi środkami spoczywa głównie na ministrze finansów¹⁵, który, choć dysponuje szerokimi kompetencjami i zasobami, nie jest w stanie samodzielnie w pełni sprostać wszystkim wyzwaniom związanym z tak złożonym procesem. Minister finansów musi brać pod uwagę wiele różnych czynników, takich jak aktualne potrzeby budżetowe, przewidywane dochody i wydatki, zmiany w polityce podatkowej, czy też międzynarodowe zobowiązania finansowe. Każda decyzja o przesunięciu środków finansowych ma swoje implikacje nie tylko w krótkim okresie, ale także w długoterminowej perspektywie, co może rodzić ryzyko, że decyzje te będą podejmowane pod presją bieżących potrzeb politycznych lub ekonomicznych, bez pełnego uwzględnienia ich długoterminowych skutków. Właśnie dlatego powołanie niezależnego organu kontroli nad przesunięciami środków między funduszami wydaje się być niezbędnym krokiem w kierunku bardziej zrównoważonego i przemyślanego zarządzania finansami publicznymi. Taki organ mógłby działać jako zewnętrzny, niezależny strażnik, który zapewniałby,

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872, z 2024 r. poz. 858, 1089.

że decyzje dotyczące przesunięć są podejmowane na podstawie rzetelnych, wieloaspektowych analiz oraz z uwzględnieniem długoterminowych celów strategicznych państwa. Organ ten mógłby składać się z ekspertów w dziedzinach takich jak ekonomia, finanse publiczne, prawo, demografia, socjologia oraz zarządzanie ryzykiem, co umożliwiłoby holistyczne podejście do oceny wpływu przesunięć środków na różne sfery funkcjonowania państwa.

Ponadto, niezależność tego organu od wpływów politycznych jest kluczowym elementem jego skuteczności. W przeciwieństwie do Ministerstwa Finansów, które jest częścią rządu i podlega bieżącym presjom politycznym, niezależny organ kontrolny mógłby podejmować decyzje w oparciu o obiektywne analizy i dane, co zwiększyłoby transparentność i zaufanie publiczne do procesów zarządzania finansami publicznymi. Organ ten mógłby również pełnić funkcję doradczą, dostarczając rządowi i parlamentowi szczegółowych raportów i rekomendacji dotyczących przesunięć środków, co pozwoliłoby na lepsze zrozumienie skutków tych decyzji oraz ich potencjalnych konsekwencji dla stabilności finansowej i społecznej państwa.

Stworzenie takiego organu mogłoby również przyczynić się do lepszej koordynacji polityki finansowej na różnych poziomach administracji publicznej. W praktyce, przesunięcia środków finansowych między funduszami często wymagają współpracy i koordynacji między różnymi ministerstwami, agencjami rządowymi oraz samorządami terytorialnymi. Dodatkowo, organ ten mógłby współpracować z innymi instytucjami, takimi jak Najwyższa Izba Kontroli, Rada Polityki Pieniężnej czy międzynarodowe organizacje finansowe, aby zapewnić, że podejmowane decyzje są nie tylko zgodne z krajowymi celami strategicznymi, ale także harmonizują z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami¹⁶. W efekcie mogłoby to prowadzić do wypracowania bardziej zrównoważonej polityki finansowej, która nie tylko reaguje na bieżące wyzwania, ale także aktywnie kształtuje przyszłe warunki gospodarcze. Niezależny organ kontrolny mógłby działać jako centralny punkt koordynacji tych działań, zapewniając, że wszystkie zaangażowane strony działają zgodnie z ustalonymi priorytetami i celami strategicznymi. Mogłoby to również pomóc w uniknięciu sytuacji, w których przesunięcia środków są dokonywane w sposób niespójny lub nieefektywny, co mogłoby prowadzić do marnotrawstwa zasobów publicznych lub do niewłaściwego ukierunkowania finansowania.

Wreszcie, taki organ mógłby pełnić ważną rolę w procesie edukacji i informowania opinii publicznej na temat zarządzania finansami publicznymi. Publikowanie regularnych raportów, analiz i prognoz dotyczących przesunięć środków między funduszami mogłoby zwiększyć świadomość obywateli na temat tych procesów, a także promować większą transparentność i odpowiedzialność w zarządzaniu publicznymi

¹⁶ J. Olszewski, *Gospodarka światowa i krajowa jej wyzwania we współczesnych czasach*, Warszawa 2015, s. 136.

zasobami. Dzięki temu obywatele mieliby lepszy dostęp do informacji na temat tego, jak są zarządzane środki publiczne, co mogłoby prowadzić do większego zaufania do instytucji publicznych oraz do większego zaangażowania społecznego w procesy decyzyjne.

Podsumowując, argumenty za powołaniem niezależnego organu kontroli nad przesunięciami środków finansowych między funduszami są silne i oparte na potrzebie bardziej kompleksowego, transparentnego i odpowiedzialnego zarządzania finansami publicznymi. W obliczu coraz większych wyzwań związanych z zarządzaniem budżetem państwa, taki organ mógłby stanowić kluczowy element systemu zarządzania, który nie tylko odciążałby ministra finansów z odpowiedzialności za podejmowanie trudnych decyzji finansowych, ale także zapewniłby, że te decyzje są podejmowane w sposób przemyślany, zrównoważony i zgodny z długoterminowymi interesami państwa i jego obywateli.

Zakończenie

Niniejszy artykuł ma na celu analizę roli organu kontroli w zarządzaniu środkami publicznymi na przykładzie funduszu rezerwy demograficznej oraz funduszu solidarnościowego, a także ocenę potrzeby wprowadzenia dodatkowego mechanizmu nadzoru nad przesunięciami finansowymi między tymi funduszami. Przeprowadzone badania potwierdziły tezę, że efektywne i niezależne funkcjonowanie organów kontroli jest niezbędnym warunkiem zapewnienia stabilności finansowej i odpowiedzialnego zarządzania środkami publicznymi.

W szczególności wykazano, że rola ministra finansów, choć kluczowa, może być niewystarczająca do zapewnienia pełnej przejrzystości i efektywności w zarządzaniu funduszami o tak strategicznym znaczeniu. Propozycja stworzenia niezależnego organu kontrolnego, który dogłębnie analizowałby potrzeby rynkowe oraz długoterminowe konsekwencje przesunięć finansowych, stanowi odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania. Taki organ mógłby nie tylko wspierać ministra finansów w podejmowaniu decyzji, ale również wzmacniać zaufanie publiczne i transparentność procesów zarządzania środkami.

Powołanie niezależnego organu kontroli nad przesunięciami środków finansowych między funduszami, mogłoby nie tylko zwiększyć transparentność i efektywność zarządzania zasobami publicznymi, ale także pełnić kluczową rolę w inicjowaniu i analizowaniu niezbędnych reform systemowych. Organ taki, wyposażony w odpowiednią wiedzę ekspercką, mógłby rekomendować działania mające na celu zwiększenie stabilności systemu emerytalnego, bez konieczności sięgania po rezerwy z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Sugerowane reformy, takie jak poprawa efektywności inwestowania funduszy emerytalnych, stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego, czy wprowadzenie progresywnej skali składek, mogłyby

być poddawane dogłębnej analizie przez ten organ, który monitorowałby ich wdrażanie i oceniał ich wpływ na długoterminową stabilność finansową systemu. W ten sposób organ kontroli stałby się nie tylko strażnikiem bieżącego zarządzania funduszami, ale także aktywnym uczestnikiem w kształtowaniu polityki emerytalnej, zapewniając, że podejmowane decyzje będą zgodne z celami strategicznymi państwa i przyniosą korzyści zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom.

Cel artykułu, jakim było zbadanie potrzeb i korzyści płynących z powołania dodatkowego organu kontrolnego, został osiągnięty. Wyniki analizy potwierdzają, że wprowadzenie takiego mechanizmu mogłoby przyczynić się do bardziej zrównoważonego i przemyślanego zarządzania finansami publicznymi, co w efekcie zabezpieczyłoby interesy społeczne oraz długoterminową stabilność ekonomiczną państwa. Ostatecznie, przedstawione argumenty wskazują na konieczność dalszych działań w tym kierunku, aby zarządzanie funduszami publicznymi mogło jeszcze skuteczniej odpowiadać na wyzwania współczesności.

Bibliografia

1. Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995.
2. Kolek A., Sobolewski O., *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
3. Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo”, nr 12; Warszawa 2009.
4. Koziół M., *Rola funduszy celowych w procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2010.
5. Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4; Warszawa 2004.
6. Lubińska T. red., *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011.
7. Mierzwa A., *Komentarz do art. 29*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa 2014.
8. Olszewski J., *Gospodarka światowa i krajowa jej wyzwania we współczesnych czasach*, [w:] „Naukowe Wydawnictwo IVG”, Warszawa 2015.
9. Pirożyński Z., *Budżet a fundusze celowe*, „Finanse”, nr 9; Warszawa 1970.
10. Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, [w:] *Temida 2*, Białystok 2018.
11. Stankiewicz J., *Problem funduszy celowych w systemie finansów państwa*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XVI; Gdańsk 2007.
12. Zawadzka-Pąk U., *Komentarz do art. 32*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2013.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym.
2. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej.
3. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
5. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie wykorzystania w 2023 roku środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na nieoprocentowaną pożyczkę na realizację dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia.

The essence of the control body of the demographic reserve fund and the solidarity fund on the example of the thirteenth pension

Abstract: *The aim of the article is to examine in detail the nature and functions of the control body using the example of the demographic reserve fund and the solidarity fund. The author attempts to answer the question to what extent the effective functioning of control bodies contributes to the proper management of these funds and how their activities affect the implementation of strategic social and economic goals.*

Keywords: *control body, state earmarked fund, financial resources, demographic reserve.*