

# DOGMATYKA PRAWA



# DOGMATYKA PRAWA

1/2024



Bydgoszcz 2024

# Dogmatyka Prawa • 2024, tom 1, nr 1

## Redaktor Naczelny

dr hab. Marek Salamonowicz prof. uczelni

## Zastępca Redaktora Naczelnego

dr Adam Jakuszewicz

## Sekretarz Redakcji

mgr Celina Siermińska-Warczak

## Radaktor językowy

mgr Maria Łączkowska

## Rada naukowa

prof. Guillermo Palao Moreno – Universidad de Valencia (Hiszpania), prawo prywatne międzynarodowe, prawo cywilne  
prof. Elena Poddighe – Università degli Studi di Sassari (Włochy), prawo autorskie  
prof. Tomasz Milej – Kenyatta University, (RPA) prawo międzynarodowe publiczne  
prof. Miruna Tudorascu Uniwersytet „1 Decembrie 1918” Alba Iulia, (Rumunia) prawo konstytucyjne  
prof. Ramón Ruiz Ruiz – Universidad de Jaén (Hiszpania), filozofia prawa  
prof. Fernando Simón Yarza – Universidad de Navarra (Hiszpania) – prawo konstytucyjne  
prof. dr hab. Bronisław Sitek – Uniwersytet SWPS w Warszawie (Polska) prawo rzymskie, prawo cywilne  
prof. María de los Angeles Cuadrado Ruiz – Universidad de Granada (Hiszpania) – prawo karne  
prof. Liliya Yarmol, Politechnika Lwowska (Ukraina) – teoria prawa  
prof. Taras Hurzhii, Narodowy Uniwersytet Handlowo-Ekonomiczny w Kijowie (Ukraina) – prawo administracyjne

## Redaktorzy tematyczni

dr hab. Marek Salamonowicz prof. uczelni (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawo cywilne, prawo handlowe, prawo własności intelektualnej  
dr Paweł Sz wajdler (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawo finansowe, prawo handlowe oraz prawo gospodarcze  
dr Anna Schulz (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawa człowieka, prawo cywilne  
dr Anna Folgier (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawo administracyjne, postępowanie administracyjne  
dr Agnieszka Kilińska-Pękacz (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawo karne, postępowanie karne  
dr Adam Jakuszewicz (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) – prawo międzynarodowe publiczne, prawa człowieka, historia i teoria prawa

## Adres i siedziba Redakcji

Redakcja Czasopisma Dogmatyka Prawa,  
Pl. Weysenhoffa 11, 85-072 Bydgoszcz

Opracowanie typograficzne, projekt okładki – Aldus.pl

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego  
Bydgoszcz 2024

Utwór nie może być powielany i rozpowszechniany w całości ani we fragmentach bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich

ISSN 2084-5081

Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego  
(Członek Polskiej Izby Książki)

Redakcja: 85-074 Bydgoszcz, K. Szymanowskiego 3  
tel. 52 32 66 479, e-mail: [wydawnictwo@ukw.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ukw.edu.pl)  
<http://www.wydawnictwo.ukw.edu.pl>

Rozpowszechnianie: tel. 52 32 36 730, e-mail: [piotr.krawczak@ukw.edu.pl](mailto:piotr.krawczak@ukw.edu.pl)  
Druk: Drukarnia Cyfrowa UKW  
Poz. 2219. Ark. wyd. 6,5

# Spis treści

Słowo od Redakcji . . . . .	9
A word from the Editorial Board . . . . .	10

## ARTYKUŁY

Adam Bułat, Szymon Raniszewski Dozwolone ryzyko sportowe a sporty walki . . . . .	13
Patryk Theuss Kryminologiczne aspekty obrotu wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy w prawie karnym skarbowym . . . . .	24
Rafał Kania Prawne podstawy przymusu ekonomicznego jako metody działania komunistów polskich w latach 1944–1946 . . . . .	36
Karol Siemaszko Senator Zygmunt Jundziłł (1880–1953) jako literat . . . . .	55
Przemysław Osóbka Problem „uchodźców klimatycznych” jako wyzwanie dla służb konsularnych . . . . .	64

## GLOSZY

Patryk Piątkowski Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2023 r. o sygn. akt: II CSKP 885/22 . . . . .	101
---	-----

## VARIA

Karol Siemaszko Seminarium „Prawnicy literaci. Nieoczywiste ścieżki kariery absolwentów prawa”, Bydgoszcz 9 kwietnia 2024 roku . . . . .	113
--	-----



Liczne i zacne periodyki prawnicze wydawane przez różne podmioty dają wiele możliwości dzielenia się wiedzą o prawie przez dogmatyków i praktyków prawa, a jednocześnie czerpania z niej przez zainteresowanych czytelników. Ufamy jednak, że w przestrzeni tej jest miejsce na kolejny tytuł, jakim ma aspiracje być „Dogmatyka prawa” – czasopismo, którego pierwszy numer przekazujemy z nadzieją na jego życzliwe przyjęcie przez środowisko prawnicze.

Zgodnie z jego tytułem ma ono przede wszystkim być miejscem ekspozycji wyników badań naukowych nad aktualnym prawem. Zmieszczać się w nim jednak także dociekania teoretyczne i historyczne dotyczące prawa oraz nauk jemu bliskich. Liczymy na zainteresowanie nim autorów reprezentujących wszystkie dziedziny prawa i różne podejścia badawcze, dzięki czemu będzie ono miało szanse docierania do szerokiego kręgu odbiorców. Mamy nadzieję na udział w jego tworzeniu autorów z różnych ośrodków akademickich i spoza nich, za co z góry dziękujemy.

Inicjatywa powołania „Dogmatyki prawa” zrodziła się na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jest ona urzeczywistniana przez zespół redakcyjny na czele z redaktorem naczelnym Dr hab. Markiem Salamonowiczem, prof. uczelni, za co jesteśmy wdzięczni, tak samo jak członkom rady naukowej periodyku oraz autorom i recenzentom tekstów tworzących pierwszy jego numer, w ślad za którym ukazą się kolejne. Oby trud ten owocował uzyskaniem w przyszłości dobrych punktów ministerialnych i obecnością w bazach naukowych, na co oczywiście potrzeba czasu. Jednak, jako że „od czegoś trzeba zacząć” to „zaczynamy” naszą wspólną „Dogmatykę prawa” głęboko wierząc w jej naukowy sens i szanse na współtworzenie tego, co w nauce prawa jest ważne, a mianowicie platformy wymiany myśli, dochodzenia do wniosków *de lege lata* i formułowania postulatów *de lege ferenda* w perspektywie wkładu tegoż w rozwój prawa jako dyscypliny naukowej

W imieniu społeczności Wydziału Prawa i Ekonomii  
Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Dziekan dr hab. Radosław Krajewski, prof. uczelni

The numerous and venerable legal periodicals published by various entities provide many opportunities for dogmatists and legal practitioners to share their knowledge of the law, while at the same time drawing on it for interested readers. We trust, however, that in this space there is room for another title, which 'Legal Dogmatics' aspires to be – a journal, the first issue of which we are submitting with the hope that it will be favourably received by the legal community.

In accordance with its title, it is intended first and foremost to be a place for the exposition of the results of scientific research into current law. However, it will also accommodate theoretical and historical research on law and related sciences. We are counting on the interest of authors representing all fields of law and various research approaches to ensure that it reaches a wide audience. We hope for the participation of authors from various academic centres and beyond, for which we thank you in advance.

The initiative to establish 'Legal Dogmatics' originated at the Faculty of Law and Economics of Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz. It is being realised by the editorial team headed by the editor-in-chief Dr Marek Salamonowicz, Professor of the University, for which we are grateful, as well as the members of the scientific council of the periodical and the authors and reviewers of the texts forming its first issue, which will be followed by subsequent issues.

Let us hope that this effort will bear fruit in the future in terms of obtaining good ministerial points and presence in scientific databases, for which, of course, time is needed. However, as 'one has to start somewhere', we are 'starting' our common 'Legal Dogmatics', deeply believing in its scientific sense and chances to co-create what is important in the science of law, namely, a platform for exchange of thoughts, reaching *de lege lata* conclusions and formulating *de lege ferenda* postulates in the perspective of its contribution to the development of law as a scientific discipline.

On behalf of the community Faculty of Law and Economics  
of Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz

Dean dr hab. Radosław Krajewski, prof. of the university



## Słowo od Redakcji

Wraz z wydaniem inauguracyjnego numeru Dogmatyki Prawa, dążymy do stworzenia nowej platformy dla dyskursu prawniczego. W czasie, gdy nauka prawa staje w obliczu bezprecedensowych wyzwań, nasze Czasopismo ma na celu dostarczanie treści skłaniających do refleksji, które rozwijają i kształtują nurty współczesnej myśli prawniczej.

Naszym celem jest stworzenie przestrzeni, w której naukowcy i praktycy mogą zmierzyć się z nowatorskimi teoriami prawnymi, analizować zasady prawa oraz poddawać analizie jego funkcjonowanie. Autorzy to zróżnicowana grupa naukowców i praktyków, którzy wnoszą ze sobą bogactwo wiedzy, różnych perspektyw i doświadczeń. Serdecznie dziękujemy recenzentom oraz członkom rady naukowej czasopisma za wkład w poziom naukowy i jakość prowadzonego dyskursu.

Jesteśmy dumni z tego przedsięwzięcia i z niecierpliwością oczekujemy na kolejne materiały, które będą wносить twórczy wkład w toczącą się na łamach Czasopisma dyskusję. Niniejsza publikacja aspiruje do bycia czymś więcej niż tylko zbiorem artykułów, glos i sprawozdań, mamy nadzieję, że będzie to konstruktywny dialog pomiędzy przeszłością, teraźniejszością a przyszłością nauk prawnych. Mamy nadzieję, że każdy kolejny numer będzie źródłem inspiracji, głębszego zrozumienia prawa i twórczych przemyśleń dla szerokiego grona czytelników.

W imieniu Zespołu Redakcyjnego,  
Redaktor Naczelny  
dr hab. Marek Salamonowicz, prof. uczelni

## A word from the Editorial Board

With the publication of the inaugural issue of *Legal Dogmatics*, we aim to create a new platform for legal discourse. At a time when legal scholarship is facing unprecedented challenges, our Journal aims to provide thought-provoking content that develops and shapes the currents of contemporary legal thought.

Our aim is to provide a space where scholars and practitioners can grapple with cutting-edge legal theories, analyse the principles of law and subject the functioning of law to scrutiny. The authors are a diverse group of scholars and practitioners who bring with them a wealth of knowledge, different perspectives and experiences. We sincerely thank the reviewers and members of the journal's scientific advisory board for their contributions to the scientific level and quality of the discourse.

We are proud of this endeavour and look forward to receiving further contributions that will make a creative contribution to the ongoing discussion within the pages of the Journal. This publication aspires to be more than a collection of articles, glosses and reports; we hope it will be a constructive dialogue between the past, present and future of legal science. We hope that each successive issue will be a source of inspiration, deeper understanding of the law and creative reflections for a wide range of readers.

On behalf of the Editorial Team,

Editor-in-Chief

dr hab. Marek Salamonowicz, professor of the university

# ARTYKUŁY





## Adam Bułat

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-7012-4207

## Szymon Raniszewski

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy  
Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie  
ORCID: 0000-0002-4374-8786

# Dozwolone ryzyko sportowe a sporty walki

**STRESZCZENIE** Chociaż znane przysłowie mówi, że „sport to zdrowie”, oczywiście jest, iż nadzwyczajna aktywność fizyczna bądź współzawodnictwo sportowe, nawet na poziomie amatorskim, wiąże się ze zwiększonym ryzykiem doznania urazu. Uwaga ta odnosi się w szczególności do konkurencji „kontaktowych”, czyli takich, w których rywalizujący ze sobą sportowcy pozostają w bezpośrednim kontakcie fizycznym. Sporty walki różnią się od innych dyscyplin tym, że ich istotą jest najczęściej pokonanie przeciwnika za pomocą ciosów oraz chwytów dozwolonych przez reguły danego sportu. Opisane zachowania odpowiadają znamionom czynów zabronionych stypizowanych w kodeksie karnym. Z tego względu warto zastanowić się nad tym, czy dozwolone ryzyko sportowe, postrzegane jako kontratyp bądź okoliczność precyzująca zakres zastosowania normy sankcjonowanej, dotyczy także sportów walki. Celem niniejszego opracowania jest próba określenia, w nawiązaniu do sportów walki uprawianych zarówno przez amatorów, jak i przez profesjonalistów, gdzie przebiega granica pomiędzy zachowaniami mieszczącymi się w granicach kontratypu dozwolonego ryzyka sportowego oraz czynami zabronionymi.

**SŁOWA KLUCZOWE** sporty walki, ryzyko sportowe, prawo karne, kontratyp czynu zabronionego

## Permissible sports risks and combat sports

**ABSTRACT** Although the well-known proverb says that “sport is health,” it is clear that extraordinary physical activity or sports competition, even at the amateur level, is associated with an increased risk of injury. This remark applies in particular to “contact” competitions, i.e. those in which competing athletes

are in direct physical contact with each other. Combat sports differ from other disciplines in that their essence is most often to defeat the opponent with blows and grabs permitted by the rules of the sport in question. The described behavior corresponds to the elements of criminal acts stipulated in the Criminal Code. For this reason, it is worth considering whether the permitted sports risk, seen as a counter-narrative or circumstance specifying the scope of application of the sanctioned norm, also applies to combat sports. The purpose of this paper is to try to determine, with reference to combat sports practiced by both amateurs and professionals, where the line between behavior falling within the limits of the counter-type of permissible sports risk and prohibited acts runs.

**KEYWORDS** combat sports, sports risk, criminal law, counter-activity of a criminal act

Marian Cieślak mianem kontratypu określa typowe sytuacje wyłączające bezprawność kryminalną oraz wskazuje, że „czyn zabroniony, określony w zasadzie jako bezprawny przez formalny zakaz karny, nie jest bezprawny kryminalnie, jeśli popełniony zostanie w sytuacji kontratypu”<sup>1</sup>. Andrzej Marek podnosi, że pojęcie kontratypu odnosi się do określonych prawem okoliczności, które „z powodu braku szkodliwości lub niecelowości karania uchylają bezprawność podjętych w ich ramach czynów wypełniających ustawowe znamiona czynu zabronionego”<sup>2</sup>. Podkreśla, że od kontratypów należy odróżnić znikomość społecznej szkodliwości czynu, gdyż uchyla ona jego przestępczość z powodu braku materialnej cechy przestępstwa (czyli karygodności), a nie jego bezprawności<sup>3</sup>. Myśl tę rozwija Andrzej Zoll, odróżniając tzw. pierwotną legalność czynu, którą definiuje jako brak sprzeczności z normą sankcjonowaną, od tzw. legalności wtórnej, która zachodzi w sytuacji kontratypowej<sup>4</sup> oraz zaznacza, że „odróżnianie kontratypów od sytuacji, w których nie dochodzi do naruszenia zakazu wynikającego z normy sankcjonowanej jest (...) bardzo przydatne dla przedstawienia wielowarstwowej struktury przestępstwa”<sup>5</sup>.

Odmienne stanowisko prezentuje Tomasz Kaczmarek, według którego określanie kontratypów mianem okoliczności, które wyłączają bezprawność, nie koresponduje z ich funkcją, gdyż z istoty swej czyny popełnione w sytuacjach

<sup>1</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 215.

<sup>2</sup> A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 164.

<sup>3</sup> Tamże, s. 165.

<sup>4</sup> A. Zoll (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016, s. 39 oraz wskazana tam literatura.

<sup>5</sup> A. Zoll, *W sprawie kontratypów*, Państwo i Prawo 2009, nr 4, s. 114.

kontratypowych od samego początku pozbawione są cechy bezprawności, ponieważ stanowią urzeczywistnienie uprawnienia (zezwolenia) bądź obowiązku prawnego, co zarazem oznacza, że nie mogą one jakiejkolwiek bezprawności „wyłączać” lub „uchylać”<sup>6</sup>. W myśl przedstawionej koncepcji kontratypami są generalnie ujęte zezwolenia, które zmieniają treść normy sankcjonowanej i zakres jej zastosowania, co jednocześnie oznacza, że zaistnienia sytuacji kontratypowej nie można utożsamiać z naruszeniem wskazanej normy<sup>7</sup>.

Kontratypy można podzielić na ustawowe, które zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach prawa, oraz pozaustawowe, których źródłem jest zwyczaj lub utrwalona praktyka stosowania prawa<sup>8</sup>. W piśmiennictwie można odnaleźć poglądy odrzucające istnienie kontratypów pozaustawowych. Ich zwolennicy podkreślają, że wyodrębnienie tej kategorii stanowi poważne zagrożenie dla konstytucyjnej zasady podziału władzy, ponieważ w tym zakresie prowadzi do faktycznego wyposażenia sądów w kompetencje do zmieniania postanowień ustawodawcy, a nadto godzi w zasadę legalizmu oraz określoności prawa<sup>9</sup>. Poza tym w praktyce sądowej ustalenie znamion kontratypów pozaustawowych wiąże się z poważnymi trudnościami, a przez to negatywnie wpływa na jednolitość orzecznictwa<sup>10</sup>. Ponadto podnosi się, że normy prawa karnego pełnią funkcję ochronną, a konstruowanie kontratypów pozaustawowych przez organy stosujące prawo stanowi ograniczenie tej ochrony w stosunku do pokrzywdzonego<sup>11</sup>. Zwolennicy opisywanego stanowiska wskazują, że w sytuacjach ocenianych powszechnie jako kontratypowe (np. „śmigus – dyngus”, zabiegi lekarskie) w rzeczywistości nie dochodzi w ogóle do wypełnienia przez sprawcę znamion danego czynu zabronionego, gdyż jego zachowanie nie godzi w dobro prawnie chronione

<sup>6</sup> T. Kaczmarek, *O tzw. okolicznościach „wyłączających” bezprawność czynu*, Państwo i Prawo 2008, nr 10, s. 24–25 oraz wskazana tam literatura.

<sup>7</sup> T. Kaczmarek, *O kontratypach raz jeszcze*, Państwo i Prawo 2009, nr 7, s. 94 oraz wskazana tam literatura.

<sup>8</sup> Zob. M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 217–218; A. Marek, *Prawo karne...*, s. 165; J. Giezek (w:) M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2007, s. 134.

<sup>9</sup> M. Grudecki, *Tak zwane kontratypy pozaustawowe a funkcja gwarancyjna prawa karnego* (w:) A. Golonka, M. Trybus. (red.), *Prawo karne w obliczu zmian i aktualnych problemów polityki kryminalnej*, Rzeszów 2018, s. 186–187; M. Grudecki, *Tak zwane kontratypy pozaustawowe a zasada określoności w prawie karnym*, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia* 2018 nr 3, s. 53–54; E. Plebanek, *Materialne określenie przestępstwa*, Warszawa 2009, s. 203; Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015, s. 240 oraz wskazana tam literatura.

<sup>10</sup> R. Kubiak, *Czy istnieje „kontratyp zwyczajowy”?*, *Prokuratura i Prawo* 2015, nr 7–8, s. 88–89.

<sup>11</sup> E. Plebanek, *Materialne określenie...*, s. 203; Ł. Pohl, *Prawo karne...*, s. 240.

w sposób niezgodny z regułami postępowania z nim<sup>12</sup>. Wskazane reguły „muszą, z jednej strony zabezpieczać maksymalnie dobro, z drugiej strony, muszą umożliwić korzystanie z dobra zgodnie z jego społecznym przeznaczeniem”<sup>13</sup>. Z kolei zwolennicy występowania kontratypów pozaustawowych odwołują się do ważnych powodów społecznych przemawiających za wyodrębnieniem sytuacji wyłączających bezprawność kryminalną czynu oraz wskazują, że pewne uzasadnienie dla ich funkcjonowania znajduje się w treści ustaw<sup>14</sup>. Jarosław Warylewski podkreśla, że „aby mówić o kontratypie, trzeba mieć do czynienia z sytuacją typową, powtarzalną”, a nadto dany kontratyp pozaustawowy: (1) nie może prowadzić do wyłączenia bezprawności wszystkich zachowań wypełniających znamiona danego czynu zabronionego; (2) musi wystąpić w sytuacji kolizji dóbr prawnych; (3) powinien dać się ująć w ramy abstrakcyjnie sformułowanego zespołu znamion; (4) musi wiązać się z wystarczająco ważnym społecznie powodem, uzasadniającym jego wyodrębnienie<sup>15</sup>. Nie rozstrzygając opisywanego sporu, dotyczącego istnienia kontratypów pozaustawowych w obowiązującym systemie prawnym, należy zgodzić się ze Z. Jędrzejewskim, który wskazuje, że „kontratypy, w szczególności pozakarne, stanowią szczególnie trudny teren graniczny między prawem karnym i pozostałymi częściami porządku prawnego, na którym piętrzą się trudności wywołane odmiennymi teleologiami i zasadami”<sup>16</sup>.

W części ogólnej k.k. uregulowano instytucje obrony koniecznej (art. 25 k.k.), stanu wyższej konieczności (art. 26 k.k.) oraz dopuszczalnego ryzyka nowatorskiego i eksperymentu medycznego (art. 27 k.k.). Ponadto w części szczególnej k.k. znajdują się kontratypy odnoszące się do poszczególnych typów czynów zabronionych (np. kontratyp dozwolonej krytyki z art. 213 k.k. uchylający odpowiedzialność za zniesławienie z art. 212 k.k.). Do kontratypów pozaustawowych najczęściej zalicza się: zgodę dysponenta danego dobra, karcenie w celach wychowawczych, dozwolone ryzyko sportowe, dozwolone zabiegi lekarskie i kosmetyczne oraz zwyczaj (np. śmigus – dyngus)<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> E. Plebanek, *Materialne określenie...*, s. 202.

<sup>13</sup> Z. Jędrzejewski (w:) L. K. Paprzycki (red.), *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej. System prawa karnego T. 4*, Warszawa 2016, s. 72.

<sup>14</sup> J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 317.

<sup>15</sup> Tamże, s. 316.

<sup>16</sup> Z. Jędrzejewski (w:) L. K. Paprzycki (red.), *Nauka o przestępstwie...*, s. 153.

<sup>17</sup> Zob. m. in. M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 237–245; A. Marek, *Prawo karne...*, s. 175–184; J. Giezek (w:) M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne...*, s. 157–163; Ł. Pohl, *Prawo karne...*, s. 261–265.



Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25.06.2010 r. o sporcie<sup>18</sup> sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Zacytowana definicja legalna spotkała się z krytyką Sławomira Fundowicza, który zauważa, że ze sfery sportu wyłączono formy rywalizacji oparte na wysiłku intelektualnym, a nadto słusznie wskazuje, że odniesienie aktywności fizycznej do takich kategorii jak poprawa kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych oraz poprawa wyników sportowych sprawia, że trudno jest znaleźć jakąkolwiek formę aktywności fizycznej, która nie spełniałaby kryteriów zawartych w analizowanym przepisie<sup>19</sup>. Warunki te spełnia bowiem nawet niedzielny poobiedni spacer, gdyż aktywność taka wpływa (co najmniej) na poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej.

Uprawianie sportu, jak każda aktywność fizyczna przekraczająca swoją intensywnością ramy związane z codziennym funkcjonowaniem człowieka, wiąże się z ryzykiem odniesienia kontuzji. Jeżeli źródłem urazu jest działanie zewnętrzne, wywołane przez zachowanie osoby trzeciej względem pokrzywdzonego, wówczas może dojść do zbieżności takiego zachowania ze znamionami danego typu czynu zabronionego opisanego w ustawie karnej. Już intuicja podpowiada jednak, że w opisywanej sytuacji najczęściej nie zostanie do popełnione przestępstwo. Marian Cieślak wskazuje, że „czyny podpadające formalnie pod zakaz karny (wyczerpujące znamiona czynu zabronionego), a dokonane w sporcie są z tego tytułu pozbawione bezprawności kryminalnej, jeśli spełniają określone warunki”<sup>20</sup>. Według autora kontratyp sportu wymaga, aby: (1) dane zachowanie sprawcy należało do reguł danej gry; (2) było podyktowane celami sportowymi oraz (3) dana dziedzina sportu była uznana przez państwo, ewentualnie, aby pokrzywdzony wyraził zgodę na uczestnictwo w takiej grze<sup>21</sup>.

W piśmiennictwie karnistycznym dozwolone ryzyko sportowe w zależności od przyjętej koncepcji zaliczane jest do pozaustawowych kontratypów bądź postrzegane jako okoliczność precyzująca zakres zastosowania normy

---

<sup>18</sup> Tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1263 ze zm.

<sup>19</sup> S. Fundowicz, *Prawo sportowe*, Warszawa 2013, s. 18–19.

<sup>20</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo...*, s. 242.

<sup>21</sup> Tamże.

sankcjonowanej, a w konsekwencji wyznaczająca kryteria bezprawności czynu<sup>22</sup>. Piotr Kardas opowiada się za drugą z wymienionych koncepcji, wywodząc, że zasady sportowe spełniają funkcję reguł ostrożności, których przestrzeganie ma gwarantować nieprzekraczanie poziomu społecznie akceptowanego ryzyka przez osoby uprawiające dany sport. Ich charakter sprowadza się do czterech elementów, odnoszących się do tego, że: (1) są tworzone w związku z charakterystyką danej dyscypliny; (2) w zasadniczej większości mają charakter reguł skodyfikowanych, sformalizowanych w stosownych przepisach ustanawianych przez związki sportowe; (3) odmiennie niż reguły przyjmowane w życiu codziennym wyznaczają poziom społecznie akceptowanego w sferze sportu ryzyka; (4) w zakresie nieuregulowanym w sposób formalny są uzupełniane przez wynikające z zasad racjonalnego postępowania, zdrowego rozsądku reguły ostrożnego postępowania, uwzględniającego podwyższony poziom akceptowanego ryzyka<sup>23</sup>. W tym miejscu warto zaznaczyć, że autor wyraźnie zastrzegł, iż jego rozważania nie dotyczą sytuacji, w których sprawca czynu postępuje niezgodnie z obowiązującymi w danym sporcie zasadami, gdyż w takich przypadkach wyłączenia jego odpowiedzialności karnej należy poszukiwać na płaszczyźnie zgody pokrzywdzonego, a nie bezprawności czynu<sup>24</sup>.

Odmienne stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 07.01.2008 r. w którym zaliczono tzw. dozwolone ryzyko sportowe do kontraktów pozaustawowych, a ich istnienie w obowiązującym porządku prawnym uzasadniono dynamiką zmian w zakresie warunków życia oraz usprawiedliwionymi potrzebami i oczekiwaniami społecznymi<sup>25</sup>. W analizowanej sprawie SN stwierdził, że w badanym stanie faktycznym nie zachodzi sytuacja kontraktowa, gdyż kierowca rajdowy podczas jazdy na odcinku specjalnym nie jest zobowiązany do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, w tym zasady prędkości bezpiecznej, co oznacza, że jego zachowanie nie mogło wyczerpać znamion czynu zabronionego opisanego w art. 177 § 1 k.k. Rozstrzygnięcie spotkało się z odmiennymi ocenami w literaturze przedmiotu<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> P. Kardas, *Dozwolone ryzyko sportowe – pozaustawowy kontrakt czy element precyzujący płaszczyznę bezprawności?*, Przegląd Sądowy 2009 nr 1, s. 9 oraz wskazana tam literatura.

<sup>23</sup> Tamże, s. 18–19.

<sup>24</sup> Tamże, s. 22.

<sup>25</sup> Postanowienie SN z dnia 07.01.2008 r., sygn. V KK 158/07, OSP 2008, nr 11

<sup>26</sup> Zob. m. in. M. Bojarski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 07.01.2008 r., sygn. V KK 158/07*, OSP 2008, nr 11, s. 769–773; M. Kowalczyk – Ludzia, *Wybrane aspekty ryzyka sportowego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Studia Prawnoustrojowe 2015, nr 29 s. 125–132; R. A. Stefański, *Glosa do postanowienia SN z dnia 07.01.2008 r., sygn. V KK 158/07*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 6,

Pomimo tego, że zaprezentowane koncepcje dozwolonego ryzyka sportowego w prawie karnym pod względem dogmatycznym różnią się od siebie, w praktyce prowadzić będą do takich samych rezultatów, czyli uznania, że czyn sprawcy popełniony w opisywanych warunkach nie będzie mógł zostać zakwalifikowany jako bezprawny.

Zidentyfikowanie charakteru prawnego oraz zakresu dozwolonego ryzyka sportowego staje się jeszcze trudniejsze, jeżeli rozważania w tym przedmiocie odbywają się na gruncie sportów walki, które w swej istocie nakierowane są na bezpośrednią konfrontację pomiędzy rywalizującymi ze sobą sportowcami.

Przyjęcie, że uderzenie rywala przez boksera podczas oficjalnej walki stanowi występki naruszenia nietykalności cielesnej z art. 217 § 1 k.k. brzmi wręcz absurdalnie, niezależnie od tego, czy dozwolone ryzyko sportowe postrzegane jest w kategoriach kontratypu, czy okoliczności dookreślających zakres zastosowania normy sankcjonowanej. Zadawanie celnych ciosów stanowi przecież istotę tej dyscypliny sportu, mającej swe korzenie w starożytności.

Przy wytyczaniu granic bezprawności czynu istnieje jednak istotna różnica pomiędzy sportami walki, a innymi dyscyplinami. Przykładowo można wskazać, że w ramach dozwolonego ryzyka sportowego będą się mieścić regulaminowe zachowania uczestników gry w piłkę nożną nawet wtedy, gdy rozgrywka taka ma charakter *stricte* amatorski (rozrywkowy) – podczas gry nie ma ściśle przestrzeganych reguł ustanowionych przez związek sportowy, brak arbitrów sędziujących spotkanie, grający w nim piłkarze nie są zrzeszeni w klubach sportowych, nie ma wymogu posiadania przez zawodników aktualnych badań lekarskich ani regulaminowych strojów. W opisywanej sytuacji skodyfikowane przepisy piłki nożnej stanowiące o niedozwolonej grze (czyli o przewinieniach) będą podstawą do konstruowania norm składających się na reguły gry, które z kolei będą decydujące dla oceny danego czynu pod kątem jego bezprawności. Z powyższej sytuacji nie sposób jednakże wyprowadzić reguły, że skodyfikowane zasady danej gry odnoszące się do przewinień (fauli) w sferze prawnokarnej będą rozciągać się poza oficjalne zawody organizowane w ramach danej organizacji sportowej. Przeprowadzenie rajdu samochodowego wymaga uzyskania szeregu pozwoleń administracyjnych oraz zastosowania środków bezpieczeństwa, mających na celu ochronę zdrowia i życia zarówno kierowców, jak i kibiców. Uczestnictwo w nielegalnych wyścigach samochodowych jest czynem bezprawnym, którego sprawca popełnia tyle wykroczeń i przestępstw, ile znamion czynów

zabronionych zostanie przez niego wypełnionych (przy założeniu, że w takim przypadku występują wszystkie inne elementy wykroczenia bądź przestępstwa). Należy się zatem zastanowić, czy dozwolone ryzyko sportowe w sportach walki ogranicza się jedynie do oficjalnych zawodów oraz treningów sportowych organizowanych przez wyspecjalizowane podmioty, czy też może ono chronić przed odpowiedzialnością karną amatorów, którzy zamierzają uprawiać daną dyscyplinę na własną rękę?

Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest jednoznaczna. Już sama intuicja podpowiada, że sprawca ciężkiego uszkodzenia ciała drugiej osoby, który wskazanego czynu dokona podczas nieoficjalnej amatorskiej walki MMA, poniesie za to odpowiedzialność karną nawet wtedy, gdy zadawane przez niego ciosy mieścić się będą w granicach wytyczonych przez przepisy tej dyscypliny sportu. W tym przypadku, tak samo jak przy przeprowadzaniu rajdów samochodowych, zapewnienie bezpieczeństwa rywalizującym zawodnikom wymaga podjęcia odpowiednich zabiegów organizacyjnych (regulaminowe podłoże do walki, konieczność stosowania rękawic i innych środków ochrony itp.), a nadto nad przebiegiem pojedynku czuwa sędzia, który w sytuacji zagrożenia ma obowiązek natychmiast przerwać walkę. Z drugiej strony prawo nie nakłada na nikogo przymusu uprawiania sportów walki jedynie za pośrednictwem wyspecjalizowanych podmiotów (szkół sztuk walki, klubów sportowych), a tzw. sparingi, czyli bezpośrednie starcia, są nieodłącznym elementem treningu, pozwalającym na ocenę aktualnych umiejętności oraz postępów poczynionych przez danego sportowca – amatora. Prawo dopuszcza tego typu aktywność pomimo podwyższonego ryzyka doznania urazu, co przemawia za tym, że nawet w sytuacji, gdy jeden z uczestników takiego sparingu dozna uszkodzenia ciała, czyn sprawcy (zazwyczaj) nie będzie oceniany jako bezprawny, jeżeli mieścił się w regułach danej dyscypliny. Gdzie zatem przebiega linia demarkacyjna wyznaczająca granice bezprawności w przypadku zachowań podjętych przez sportowców – amatorów uprawiających sporty walki?

Jarosław Warylewski, który zalicza zgodę pokrzywdzonego do przesłanek kontratypu dozwolonego ryzyka sportowego, wskazuje, że może ona „być uznana za warunek wyłączenia bezprawności wyłącznie w przypadku naruszenia jego nietykalności cielesnej, lekkich uszkodzeń ciała, uszkodzenia bądź zniszczenia rzeczy należącej do wyrażającego zgodę. Za bezskuteczną należy uznać ewentualną zgodę na zachowania powodujące śmierć czy nawet sprowadzające bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo doznania ciężkiego uszczerbku

na zdrowiu”<sup>27</sup>. Z kolei Andrzej Zoll wywodzi, że norma prawna zakazuje jedynie „zachowań, które prowadzą do zagrożenia dóbr prawnych w stopniu przekraczającym wynikający z potrzeb życia stopień akceptacji lub tolerancji wobec zachowań ryzykownych”, co prowadzi do wniosku, że „sprzeczny z normą sankcjonowaną będzie tylko taki czyn, który naraża na niebezpieczeństwo dobro prawne lub je narusza i jednocześnie narusza wykształconą przez wiedzę i doświadczenie regułę postępowania z tym dobrem prawnym”<sup>28</sup>. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem utożsamiającym zasady sportowe z regułami ostrożności, które gwarantują, że zachowanie mieszczące się w ich ramach nie przekroczy poziomu społecznie akceptowanego ryzyka, który w sytuacji uprawiania sportu ulega podwyższeniu. Rafał Kubiak trafnie podnosi, że sprecyzowanie reguł ostrożności wymaga dogłębnej analizy materiału legislacyjnego, istniejących zwyczajów, regulaminów obowiązujących w danym sporcie oraz zasady rozważnego postępowania, wymaganej w konkretnej sytuacji<sup>29</sup>. Poczyniona uwaga jest szczególnie istotna w odniesieniu do sportów walki z uwagi na fakt, że wiążą się one z wysokim prawdopodobieństwem spowodowania u przeciwnika urazu. Jacek Giezek zauważa, że z czysto pragmatycznego punktu widzenia takie dyscypliny sportu powinny zostać zakazane, gdyż trudno wskazać jakieś płynące z nich społeczne korzyści. Dodaje jednak, że porządek prawny nie powinien zabraniać pewnych przejawów ludzkiej aktywności, które utrwalone zostały wieloletnią tradycją, a w danych okolicznościach ryzyko może stać się dopuszczalne wyłącznie z uwagi na jego „legitymację historyczną”<sup>30</sup>.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że kryterium decydującym o bezprawności danego czynu podjętego w ramach uprawiania sportów walki będzie cel, w którym został on podjęty, oceniany przez pryzmat społecznie akceptowanego ryzyka. Jeżeli podczas sparingu bokserskiego (który nie jest prowadzony pod nadzorem profesjonalnego trenera) dojdzie do spowodowania przez jednego z zawodników tzw. średniego uszczerbku na zdrowiu (o którym mowa w art. 157 § 1 k.k.) przeciwnika, legalność takiego zachowania zależeć będzie od reguł ustanowionych przez uczestników pojedynku, a także od środków zastosowanych przez nich w celu ochrony zdrowia i życia swojego oraz przeciwnika (np. rękawice, kaski, ochraniacze na szczękę). Jeżeli z całokształtu

---

<sup>27</sup> J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 358.

<sup>28</sup> A. Zoll (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny...*, s. 38–39 oraz wskazana tam literatura.

<sup>29</sup> R. Kubiak (w:) L. K. Paprzycki (red.), *Nauka o przestępstwie...*, s. 488.

<sup>30</sup> J. Giezek (w:) M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne...*, s. 161.

wskazanych okoliczności wynikać będzie, że ryzyko doznania urazu (choć podwyższone względem ryzyka dnia codziennego) nie wykracza poza społecznie dopuszczalny poziom, wówczas pomimo zaistnienia wspomnianego skutku nie dojdzie do popełnienia przez sprawcę występku. Taka sytuacja będzie zachodzić wtedy, gdy prawdopodobieństwo spowodowania naruszenia czynności ciała lub rozstroju zdrowia będzie sprowadzona do okoliczności wyjątkowych. Za przykład może posłużyć sytuacja, w której pomimo założonych rękawic oraz kasku uderzenie w głowę kończy się urazem przeciwnika stanowiącym znamię danego typu czynu zabronionego. Warto przy tym zauważyć, że analizowana aktywność jest nastawiona bezpośrednio na poprawę umiejętności sportowych uczestników, a nie na zapewnienie rozrywki osobom trzecim bądź osiągnięcie zysku przez któregokolwiek z uczestników lub inną osobę. Z tego względu ryzyko sportowe nie będzie wyłączać bezprawności czynów podjętych w ramach tzw. nielegalnych walk bokserskich pomimo tego, że ich uczestnicy liczą się z tym, że konsekwencją takiego starcia może być dotkliwy w skutkach uraz. Odmienne należy ocenić sytuację, gdy do starcia dojdzie podczas gali mieszanych sztuk walki, w której zazwyczaj konkurują ze sobą popularne osoby, najczęściej o ograniczonych umiejętnościach sportowych. Zjawisko to potocznie nazywa się „freak fight” i choć w swoim zamyśle nastawione jest na rozrywkę (a nie cel „sportowy”), to jednak rządzą nim ustalone wcześniej reguły, a o bezpieczeństwo zawodników dba m. in. profesjonalny sędzia oraz służby medyczne.

Podsumowując, należy stwierdzić, że tematyka dotycząca karnoprawnych aspektów dopuszczalnego ryzyka sportowego pozostaje wciąż ciekawym obszarem badawczym. Problematyką wymagającą głębszej refleksji naukowej jest na pewno kwestia zależności pomiędzy regułami danej dyscypliny sportu (zarówno mającymi swe źródło w aktach prawnych związków sportowych, jak i w zwyczaju) a znamionami czynów zabronionych określonymi w ustawie. Niezależnie od tego, czy ryzyko sportowe postrzegane jest w kategoriach tzw. kontratywu pozaustawowego, czy okoliczności precyzujących zakres zastosowania normy sankcjonowanej, w praktyce o bezprawności danego czynu decydować będzie to, czy przyjęty w danych okolicznościach poziom ryzyka nie przekroczył społecznie akceptowanych norm. Sytuacja taka powstanie wtedy, gdy możliwość doznania poważnego urazu przez osobę uprawiającą sport będzie miała charakter (co do zasady) wyjątkowy. Reguła ta znajduje także zastosowanie do sportów walki. Tylko takie rozumienie granic dopuszczalnego ryzyka sportowego koresponduje bowiem z funkcją ochronną prawa karnego.

## Bibliografia

- Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2007
- Bojarski M., *Glosa do postanowienia SN z dnia 07.01.2008 r., sygn. V KK 158/07*, OSP 2008, nr 11
- Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994
- Fundowicz S., *Prawo sportowe*, Warszawa 2013
- Grudecki M., *Tak zwane kontratyty pozaustawowe a funkcja gwarancyjna prawa karnego* (w:) A. Golonka, M. Trybus. (red.), *Prawo karne w obliczu zmian i aktualnych problemów polityki kryminalnej*, Rzeszów 2018
- Grudecki M., *Tak zwane kontratyty pozaustawowe a zasada określoności w prawie karnym*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia“ 2018, nr 3
- Kaczmarek T., *O kontratytytach raz jeszcze*, „Państwo i Prawo“ 2009, nr 7
- Kaczmarek T., *O tzw. okolicznościach „wyłączających” bezprawność czynu*, „Państwo i Prawo“ 2008, nr 10
- Kardas P., *Dozwolone ryzyko sportowe – pozaustawowy kontratyty czy element precyzujący płaszczyznę bezprawności?*, „Przegląd Sądowy“ 2009, nr 1
- Kowalczyk – Ludzia M., *Wybrane aspekty ryzyka sportowego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Studia Prawnoustrojowe“ 2015, nr 29
- Kubiak R., *Czy istnieje „kontratytyty zwyczajny”?*, „Prokuratura i Prawo“ 2015, nr 7–8
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2007
- Paprzycki L. K. (red.), *Nauka o przestępstwie. Wyłączenie i ograniczenie odpowiedzialności karnej. System prawa karnego T. 4*, Warszawa 2016
- Plebanek E., *Materialne określenie przestępstwa*, Warszawa 2009
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2015
- Stefański R.A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 07.01.2008 r., sygn. V KK 158/07*, „Prokuratura i Prawo“ 2006, nr 6
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2017
- Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016
- Zoll A., *W sprawie kontratytytytów*, „Państwo i Prawo“ 2009, nr 4



**Patryk Theuss**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-6770-477X

## Kryminologiczne aspekty obrotu wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy w prawie karnym skarbowym

**STRESZCZENIE** Przystępność gospodarcza w zakresie obrotu wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy stanowi wyzwanie zarówno dla organów ścigania, jak również ustawodawcy ze względu na wielopłaszczyznowość działalności sprawców indywidualnych oraz grup przestępczych trudniących się tą gałęzią przestępczości gospodarczej. W prezentowanej pracy zwrócono uwagę na penalizację przestępczego procederu w zakresie obrotu wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy, poczynając od odzyskania przez Polskę niepodległości. W dalszej części autor skupił się na obowiązującym stanie prawnym, w szczególności w zakresie przepisów penalizujących paserstwo akcyzowe i celne. Badana tematyka wymagała również objaśnienia przepisów ustawy o podatku akcyzowym dotyczących „wyrobu tytoniowego”. Prezentowane zachowania przestępcze poddano kryminologiczno-prawnej wykładni z uwzględnieniem analizy danych statystycznych w zakresie rozbitych grup przestępczych trudniących się działalnością powyższych czynów zabronionych oraz liczby zlikwidowanych fabryk produkujących tytoń, zabezpieczonych papierosów oraz krajanki tytoniowej.

**SŁOWA KLUCZOWE** papierosy, tytoń, paserstwo, przestępczość gospodarcza, obrót wyrobami tytoniowymi

### Criminological aspects of trade in tobacco products without Polish excise stamps in fiscal penal law

**SUMMARY** Economic crime in the field of trade in tobacco products without Polish excise marks is a challenge for both law enforcement agencies and legislators due to the multifaceted nature of the activities of individual perpetrators



and criminal groups engaged in this branch of economic crime. The presented work indicates the legislative stages of sanctioning the criminal practice of trading in tobacco products without Polish excise marks, starting from the regaining of Poland's independence. In the next part, the author focused on the current state of the law, particularly in terms of the provisions penalizing both excise and customs fencing. It must not disappear from view that the subject matter studied also required clarification of the provisions of the Excise Tax Law on „tobacco product.” The presented criminal behavior was subjected to criminological-legal interpretation, taking into account the analysis of statistical data in the field of broken criminal groups engaged in the above criminal acts.

**KEYWORDS:** cigarettes, tobacco, fencing, economic crime, tobacco trafficking

## Wstęp

Przestępczość gospodarcza charakteryzuje się ponadindywidualnymi stratami godzącymi w sfery życia gospodarczego oraz społecznego, narażając tym samym Skarb Państwa na utratę dochodów a z drugiej obniżając zaufanie do organów ścigania. Pozbawienie indywidualizmu (w przeciwieństwie do przestępczości kryminalnej) nie jest często dostrzegane z chwilą wystąpienia pojedynczych czynów, lecz w momencie ujawnienia lokalnego bądź globalnego procederu przestępczego, godzącego tak w większą liczbę pokrzywdzonych bądź Skarb Państwa. Prezentowane zjawisko ukierunkowane jest na wszystkie obszary życia społecznego, w których to grupy przestępcze upatrują zyski.<sup>1</sup> W przestępczej działalności o charakterze gospodarczym głównym elementem jej powodzenia jest zakamuflowany charakter w środowisku legalnie prosperujących przedsiębiorstw o różnym zasięgu i formie działania. W prezentowanej działalności przestępczej co do zasady nie występuje przemoc fizyczna jako konstytutywny element, na którym jest ona oparta (tak jak w przestępczości kryminalnej), lecz nadużycie zaufania w strukturach gospodarki.<sup>2</sup> Nie ulega wątpliwości, że jedną z gałęzi przestępczości gospodarczej wpływającej negatywnie na wpływ środków pieniężnych do budżetu Państwa jest przestępczość obrotu wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy. Położenie geograficzne naszego kraju, jak

---

<sup>1</sup> P. Łobuz, *Formy i struktury zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomiczno-gospodarczym* [w:] red. P. Łabuza, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safijański, *Przestępczość gospodarcza. Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze i metody działania sprawców*, Warszawa 2017, s. 136.

<sup>2</sup> Karol Kozdra, *Przestępczość gospodarcza – pojęcie, istota, cechy*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2019, tom, s. 58–59.

również członkostwo w strefie Schengen stanowi zainteresowanie grup przestępczych trudniących się przemytem wyrobów tytoniowych na teren Unii Europejskiej zza wschodniej granicy Europy, jak również produkcją takich wyrobów bez rodzimych znaków akcyzy. Ochrona branży tytoniowej przed działaniami przestępczymi wpływającymi na uszczuplenie z tytułu akcyzy wpływu do budżetu Państwa stanowi jedno z podstawowych zadań organów ścigania. Wpływy z analizowanej branży stanowią około 8% łącznych wpływów budżetowych Polski. Przedkładając wpływ procentowy na liczby, należy wskazać, że w 2021 r. dochód podatkowy z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniósł ponad 23 mld zł, co stanowi wzrost względem poszczególnych lat poprzedniej dekady o około 5 mld zł. Znaczenia badanej gałęzi gospodarki należy również upatrywać w zatrudnieniu, gdzie sektor tytoniowy daje pośrednio i bezpośrednio zatrudnienie dla ponad 500 tys. ludzi.<sup>3</sup> Mając na uwadze pośrednie oraz bezpośrednio korzyści finansowe płynące z branży tytoniowej na rzecz Skarbu Państwa, należy zwrócić uwagę na problem badawczy sformułowany następującym pytaniem: jaka jest skuteczność organów ścigania w zakresie ujawniania i zatrzymywania sprawców przestępstw akcyzowych? Analogicznie pojawia się kolejne pytanie: czy obrót wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy jest opłacalny dla środowiska przestępczego? Odpowiedź na powstałe problemy badawcze wymaga szerokiej analizy zarówno w zakresie statystycznym, jak również dogmatycznym.

## Ustawodawstwo karnoskarbowe w niepodległej Polsce

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. stanowiło konsekwencję wieloletniej walki z zaborcami. Ponad stuletnia okupacja państw zaborczych odcisnęła piętno na wszystkich dziedzinach społecznej egzystencji. Tworzenie rodzimego systemu prawa od podstaw było poważnym, odpowiedzialnym i ciężkim zadaniem postawionym przed polskimi prawnikami. Początkowo na terenie Polski obowiązywały przepisy państw zaborczych. Na obszarze byłego zaboru austriackiego aktualne były przepisy ustawy karnej skarbowej z 11 lipca 1835 r.<sup>4</sup>, z kolei na terenie byłego zaboru pruskiego obowiązywała pruska ustawa z 6 lipca

---

<sup>3</sup> Iwona Głowacka, *Szara strefa w handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce*, „*Studia Iuridica*” 2018, tom 78, s. 137.

<sup>4</sup> Austriacka ustawa karna skarbowa z dnia 11 lipca 1835 r. (Zbiór ustaw politycznych tom 63 Nr. 112).

1897 r.<sup>5</sup> Na obszarze ostatniego z byłych zaborów należało przestrzegać norm zawartych w postanowieniach skarbowo-karnych ustaw rosyjskich. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy było wydanie przez kierownika resortu skarbu Franciszka Josse rozporządzenia o utrzymaniu dotychczasowych przepisów fiskalnych do czasu unifikacji rodzimego ustawodawstwa karnego.

Trzeba wziąć pod uwagę, że nie każde państwo zaborcze nakładało podatki na te same produkty. Mając na względzie sferę wyrobów tytoniowych, jedynie zabór pruski i rosyjski czerpały korzyści z podatku akcyzowego nałożonego na tę używkę.<sup>6</sup> Pierwszym rodzimym zbiorem przepisów fiskalnych była ustawa karna skarbowa z dnia 2 sierpnia 1926 r.<sup>7</sup> Warto zaznaczyć, że wskazana ustawa była pierwszą normatywną regulacją karną, która obejmowała całościowo problematykę karnoskarbową w niepodległej Polsce. Zgodnie z przepisami analizowanej ustawy legislator penalizował szereg zachowań godzących w monopol tytoniowy. Do naruszeń podlegających sankcji karnej w szczególności należały: niedozwolona uprawa tytoniu, naruszenie przepisów o obrocie towarowym z Wolnym Miastem Gdańsk w związku z przywozem, wywozem i przewozem tytoniu, niedozwolone wytwarzanie lub przerabianie wyrobów tytoniowych oraz ich sprzedaż, naruszenie przepisów o sprzedaży wyrobów tytoniowych rządowej fabrykacji oraz niezgłoszenie zapasów w razie podwyższenia cen wyrobów tytoniowych. Kolejna zmiana przepisów karnoskarbowych miała miejsce wraz z powstaniem pierwszego rodzimego systemu prawa karnego. W dniu 18 marca 1932 r. została uchwalona Ustawa karna skarbowa<sup>8</sup>, która zawierała przepisy dotyczące prawa procesowego, w szczególności odnoszące się do wskazania odrębności w zakresie właściwości i postępowania organów skarbowych oraz odrębności w zakresie właściwości i postępowania przed sądem.<sup>9</sup> Należy podkreślić, że pierwszy raz legislator dokonał podziału na przepisy dotyczące części materialnej i części procesowej. W drugim rozdziale ustawy prawodawca zwrócił uwagę na problematykę naruszeń przepisów związanych z monopolem tytoniowym. Penalizacji podlegały co do zasady zachowania zabronione znane z wcześniej obowiązującej ustawy fiskalnej. *Novum* było objęcie kryminalizacją

<sup>5</sup> Pruska ustawa z dnia 26 lipca 1897 r. o postępowaniu karnem administracyjnym w sprawach celnych i podatków pośrednich (Zbiór Ustaw str. 237).

<sup>6</sup> P. Grata, *Podatki pośrednie w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Studia Historica Gedanensia” 2015, Tom VI, s. 138.

<sup>7</sup> Ustawa Karna Skarbowa z dnia 2 sierpnia 1926 r., Dz.U. 1926 nr 105 poz. 609.

<sup>8</sup> Ustawa Karna Skarbowa z dnia 18 marca 1932 r., Dz.U. 1932 nr 34, poz. 355.

<sup>9</sup> G. Skowronek, *Kodeks Karny Skarbowy: komentarz*, Warszawa 2019, s. 3.

czynu polegającego na bezprawnym posiadaniu oraz przechowywaniu surowca tytoniowego. Mając na względzie ustawę karną z 1932 r., należy zwrócić uwagę na analogię penalizacji zachowania paserstwa, która również występuje w ustawie fiskalnej, jako zachowanie *sui generis*. W ustawie karnej z 1932 r. naruszenie normy karnej polegało na nabyciu bądź w jakimkolwiek celu przyjęciu rzeczy, która została uzyskana za pomocą czynu zabronionego, jak również pomoc do jej zbycia lub ukrycia. Wymienione cztery warianty czynności sprawczej uzależnione były od przestępstwa pierwotnego, z kolei paserstwo rozumiane przez legislatora w ustawie karnoskarbowej nie wymagało od organu procesowego udowodnienia przestępczego źródła pochodzenia rzeczy. Wypełnienie znamion przepisu art. 63 ustawy karnoskarbowej z 1932 r. następowało z chwilą bezprawnego posiadania surowca tytoniowego bądź jego przechowywania. Kompleksowa zmiana ustawodawstwa karnoskarbowego (poprzedzona ustawą z dnia 13 kwietnia 1960 r.<sup>10</sup>) nastąpiła z chwilą rekonstrukcji systemu karnego w Polsce pod koniec lat 60. ubiegłego stulecia. W dniu 26 października 1971 r. sejm uchwalił nową ustawę fiskalną. Zawierała ona zarówno przepisy prawa materialnego, procesowego, jak i wykonawczego. Warto zauważyć, że w związku z powstaniem w polskim systemie prawa nowej gałęzi prawa karnego *sensu largo* legislator wzbogacił ustawę karnoskarbową o nowy rodzaj czynów zabronionych, jakim są wykroczenia. Zgodnie z przedwojennymi legislacjami każde zachowanie naruszające dozwolone normy klasyfikowano jako przestępstwo. Wprowadzenie do porządku prawnego wykroczeń pozwoliło na rozdzielenie czynów zabronionych według społecznej szkodliwości czynu. Granicą pomiędzy zachowaniem kwalifikowanym jako przestępstwo a wykroczeniem była co do zasady wartość materialna przedmiotu czynności sprawczej. Ustawa karnoskarbowa penalizowała 123 czyny zabronione, w tym 81 przestępstw i 42 wykroczenia. Zgodnie z ustrojem politycznym w okresie PRL szczególną ochroną ustawodawca objął obrót gospodarczy w granicach państwa. W związku z powyższym penalizacji podlegały takie czyny jak: narażenie Skarbu Państwa na uszczuplenie cła przez uchylenie się od obowiązku celnego, wprowadzenie w błąd organu celnego bądź utrudnianie kontroli celnej. Warto podkreślić, że legislator w badanej ustawie kontynuował dorobek wcześniej obowiązującego ustawodawstwa karnego w zakresie penalizacji paserstwa. Zgodnie z przepisem art. 82 ustawy karnoskarbowej nabywanie, przechowywanie, przewożenie lub w celu uzyskania korzyści majątkowej przyjęcie lub pomoc w ukryciu towaru podlegającego oczeniu

---

<sup>10</sup> Ustawa karna skarbową z dnia 13 kwietnia 1960 r., Dz.U. 1960 nr 21, poz. 123.

zagrożone było karą grzywny. Takie zachowanie zabronione co do zasady było przestępstwem, lecz prawodawca w §3 przewidywał odpowiedzialność karną jak za wykroczenie w momencie, gdy cło<sup>11</sup> lub wartość towaru nie przekraczała wartości 2500 zł.<sup>12</sup>

## **Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi w rozumieniu obowiązujących przepisów w kodeksie karnym skarbowym**

Prezentowana ustawa karnoskarbowa z 1971 r. uchodziła za kompleksowy instrument walki z przestępczością gospodarczą. Na początku lat 90. w związku ze zmianą ustroju politycznego kraju archaiczny instrument zwalczania przestępstw i wykroczeń w sektorze prawa skarbowego w okresie PRL nie sprostał nowej rzeczywistości prawnej demokratycznej Polski. Dostrzegając anachroniczny model ustawodawstwa fiskalnego, Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Finansów i Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą powołał Zespół Reformy Prawa Karnego Skarbowego, której owocem był obowiązujący kodeks karny skarbowy (dalej k.k.s.) uchwalony w dniu 10 września 1999 r.<sup>13</sup> Zastąpił on dotychczasową ustawę karnoskarbową, a z uwagi na kompleksowy i wieloaspektowy charakter regulacji prawnej otrzymał rangę kodeksu.<sup>14</sup> Obowiązujący kodeks karny skarbowy zgodnie z prowadzoną tradycją ustawodawstwa fiskalnego obejmuje przepisy prawa materialnego, procesowego i wykonawczego. Prawo karne skarbowe jest szczególnie dziedziną prawa karnego opartą na zasadach wynikających z powszechnego prawa karnego materialnego, procesowego oraz wykonawczego, wzbogaconego o pewnego rodzaju odrębności wynikające ze szczególnego rodzaju dobra chronionego prawem. Normy zawarte w k.k.s. zgodnie z legislacyjnym założeniem chronią finanse Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, jak również budżet Unii Europejskiej. Kodeks opiera się na trzech zasadniczych tytułach: pierwszy – przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, drugi – postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, trzeci – postępowanie w sprawach o przestępstwa

<sup>11</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1973 r. Dz. U. 1973 nr 17 poz. 105. ocleniu podlegał tytoń bądź wyroby tytoniowe o wadze przekraczającej 0,5 kg.

<sup>12</sup> Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń społecznych średnia pensja w 1971 r. wynosiła 2358 zł, a 10 lat później 7689 zł. <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki-wskazniki/przecietne-wynagrodzenie-w-latach>.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 1999 nr 83 poz. 930.

<sup>14</sup> G. Skowronek, Kodeks Karny..., s. 5.

skarbowe i wykroczenia skarbowe. Z kolei granica między wskazanymi czynami zabronionymi została wyznaczona na poziomie pięciokrotności minimalnego wynagrodzenia wyrażonego kwotą brutto<sup>15</sup>. Gruntowna zmiana ustawodawstwa fiskalnego z 1999 r. wzmocniła poczucie praworządności oraz oddała w pełnym zakresie prawo do sądenia w sprawach karnoskarbowych sądom rejonowym. Legislacyjna zmiana ograniczyła organom finansowym prawo do orzekania o karze i winie w pierwszej instancji przez urzędy skarbowe i urzędy celne oraz do orzekania w drugiej instancji przez izby skarbowe oraz Główny Urząd Cł w sprawach zagrożonych wyłącznie karą grzywny. Postęp cywilizacyjny zmusił ustawodawcę do licznych nowelizacji prawa fiskalnego od czasu jego uchwalenia w 1999 r. Zmiany w ustawodawstwie podyktowane są rozwojem grup przestępczych, a w szczególności wykorzystywaniem w nielegalnym procederze legislacyjnych nieścisłości. Dążenie do ustawodawczej jednomyślności jest podstawowym narzędziem do walki z ekonomicznymi grupami przestępczymi, których działalność wiąże się z obniżeniem wpływów do budżetu państwa z tytułu nienaliczonych należności podatkowych. „Atrakcyjność” w sferze przestępstw gospodarczych (akcyzowych) pokazuje również statystyka CBŚP na podstawie liczby nowo powstałych grup przestępczych.

Tabela nr 1. Liczba grup przestępczych ukierunkowanych na przestępczość ekonomiczną pozostających w zainteresowaniu CBŚP

Rok	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Liczba grup przestępczych	317	292	305	341	320	388	344	277	209

Źródło. Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Centralnego Biura Śledczego Policji w okresie od 2011 r. do 2019 roku

Znaczący wzrost liczby grup przestępczych w 2012 r. oraz 2013 r. doprowadził do utrzymania się na terenie Polski średnio liczby 300 zorganizowanych grup przestępczych utrzymujących się z przestępczej działalności ekonomicznej. Przyczynę takiego zjawiska należy znaleźć na dwóch płaszczyznach: politycznej oraz geograficznej. Wejście Polski do Unii Europejskiej, a w konsekwencji do strefy Schengen doprowadziło do otwarcia granic między państwami

<sup>15</sup> Od 1 lipca 2024 r. minimalne wynagrodzenie wzrosło do kwoty 4300 zł. Na tle powyższych rozważań należy przyjąć, że odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe podlega uszczuplenie należności względem Skarbu Państwa wynoszące ponad 21 500 zł.

sąsiadującymi. Wschodnia granica Polski stała się jednocześnie granicą całej Unii Europejskiej. Brak wewnątrzspółnotowych kontroli celnych stworzył możliwość nieograniczonego przesyłu towarów. Z terytorialnego punktu widzenia najbardziej narażonymi na przestępczy proceder są województwa warmińsko – mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie oraz podkarpackie. Polska jako kraj tranzytowy na teren Unii Europejskiej zyskała niezwykle duże możliwości w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi w sferze przemytu, jak również produkcji.<sup>16</sup> Skalę przestępczego procederu przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 2. Liczba zlikwidowanych fabryk produkujących tytoń, zabezpieczonych papierosów oraz krajanki tytoniowej przez CBŚP.

Rok	2023	2022	2021	2020
Zlikwidowane fabryki produkujące papierosy	22	19	19	20
Zabezpieczone papierosy	340 743 377	244 792 150	280 087 425	190 869 854
Zabezpieczona krajanka tytoniowa ( kg)	317 236	212 828	541 211	306 025

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Centralnego Biura Śledczego Policji w okresie od 2020 r. do 2023 roku

Warto zauważyć, że w ostatnim roku znacząco wzrosła liczba zabezpieczonych papierosów oraz krajanki tytoniowej bez polskich znaków akcyzy. Rozwój przestępczego procederu uzależniony jest od popytu i podaży na dany produkt. Wzrost ceny wynikający ze wzrostu podatku akcyzowego doprowadził do rozwoju działalności przestępczej w zakresie produktów objętych tym podatkiem.

Mając na względzie doświadczenie zawodowe, przestępczy obrót wyrobami tytoniowymi ukierunkowany jest zarówno na paserstwo akcyzowe usystematyzowane w przepisie art. 65 k.k.s., jak również paserstwo celne penalizowane w przepisie art. 91 k.k.s. Prezentowane przestępstwa skarbowe charakteryzują się tożsamymi czynnościami sprawczymi, które polegają na nabyciu, przecho- wywaniu, przewożeniu, przesyłaniu, przenoszeniu, pomocy w zbyciu, przyjęciu

<sup>16</sup> B. Bednarski, *Wyroby tytoniowe – szara strefa, Raport sporządzony na zlecenie Biura Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce*, Warszawa 2011, s. 6.

lub pomocy w ukryciu wyrobów akcyzowych w przypadku analizy przepisu art. 65 k.k.<sup>17</sup> bądź towaru, na którym ciąży obowiązek celny w przypadku przepisu art. 91 k.k.s. Egzegeza czynności sprawczych w obydwóch formach paserstwa pozwala dojść do konstatacji, że nabycie polega na uzyskaniu przez pasera od osoby władającej władztwa nad wyrobem akcyzowym. Paserstwo w tej formie, jak słusznie wskazuje Igor Zgoliński, nie jest dokonane w chwili zawarcia samej umowy (sprzedaży, zamiany, darowizny), lecz w momencie przeniesienia posiadania wyrobu akcyzowego z osoby faktycznie władającej na pasera.<sup>18</sup> Przechowywanie wyrobu akcyzowego oznacza jego przetrzymanie na żądanie czy za zgodą innej osoby, z jednoczesnym obowiązkiem zwrotu.<sup>19</sup> Przewożenie to jedynie transport wyrobów, czyli przemieszczanie ich z jednego miejsca na inne.<sup>20</sup> Przesyłanie wyrobu akcyzowego lub opakowania z tymi wyrobami należy rozumieć jako przemieszczenie ich w inne miejsce za pomocą poczty, firmy spedycyjnej lub innej świadczącej usługi w zakresie przewozu przesyłek.<sup>21</sup> Pomoc w zbyciu wyrobów akcyzowych (lub opakowań z tymi wyrobami) oznacza zachowania ułatwiające realizację porozumienia między posiadaczem wyrobu a nabywcą, dotyczące przeniesienia własności (wszelkiego typu pośrednictwo). Pomaganie w ukryciu wyrobów akcyzowych lub opakowań z tymi wyrobami polega na udzieleniu pomocy w ukryciu tych rzeczy innym osobom. Pomoc w ukryciu wyrobów akcyzowych (lub opakowań z tymi wyrobami) oznacza w zasadzie każdą czynność zmierzającą do ukrycia lub ułatwiającą ich ukrycie.<sup>22</sup> Dokonując analizy prezentowanych bezprawnych zachowań pod kątem badanej działalności przestępczej, należy zwrócić szczególną uwagę na ustawowy termin „wyrób tytoniowy”. Zgodnie z brzmieniem ustawy o podatku akcyzowym<sup>23</sup> do grona wyrobów tytoniowych zalicza się: papierosy, cygara i cygaretki oraz tytoń do palenia. Warto podkreślić, że prawodawca objął również opodatkowaniem akcyzą susz tytoniowy, za który zgodnie z przepisem art. 99a uznaje się, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz.U 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.

<sup>18</sup> I. Zgoliński, *komentarz do art. 65 [w:] red. A. Bułat, V. Konarska-Wrzošek, T. Oczkowski, I. Zgoliński, Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2021, Lex/el.*

<sup>19</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy, komentarz, Warszawa 2006, s. 359.*

<sup>20</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. IV, Kraków-Warszawa 2009, art. 65, Lex/el.*

<sup>21</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *komentarz do art. 65 [w:] red. W. Kotowski, B. Kurzępa, Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2007, Lex/el.*

<sup>22</sup> F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz. Tom II (art. 54–191), Kraków 2006, art. 65, Lex/el.*

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r., o podatku akcyzowym, Dz.U.2009, nr 3 poz. 11, ze zm.



i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Susz tytoniowy stanowi co do zasady surowiec do produkcji wyrobów tytoniowych. Nie ulega wątpliwości, patrząc przez pryzmat raportów Centralnego Biura Śledczego Policji<sup>24</sup>, że działalność przestępcza ukierunkowana jest w szczególności na wyroby tytoniowe w postaci papierosów oraz krajanki tytoniowej<sup>25</sup>, a nielegalny obrót cygarami i cygaretkami jest znikomy<sup>26</sup>. Legislacyjna skrupulatność w szczegółowym sposobie definiowania taksatywnie wymienionych wyrobów tytoniowych jest wymagana do wyeliminowania nieścisłości co do ich zakresu przedmiotowego. Precyzyjność w nazewnictwie wyrobów tytoniowych jest niezwykle ważna, gdyż poszczególne rodzaje wyrobów tytoniowych podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym według różnych stawek akcyzy.<sup>27</sup> Zgodnie z treścią art. 99 u.o.a. stawki akcyzy na papierosy co do zasady wynoszą 367,36 zł za każde 1000 sztuk i 32,05% maksymalnej ceny detalicznej, na tytoń do palenia 250,91 zł za każdy kilogram i 32,05% maksymalnej ceny detalicznej, z kolei na cygara i cygaretki – 697,00 zł za każdy kilogram. W przypadku suszu tytoniowego stawka podatku akcyzowego co do zasady wynosi 406,26 zł za każdy kilogram. Zainteresowanie grup przestępczych w zakresie dokonywania przestępstw nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi – głównie papierosami oraz tytoniem do palenia wynika z popytu na towar, gdyż dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych stanowią drugą pozycję zaraz po dochodach z paliw silnikowych na liście najbardziej dochodowych dla budżetu państwa wyrobów akcyzowych<sup>28</sup>. Z kolei podaż na prezentowaną używkę wynika z indywidualnej ekonomiki osób palących wyroby tytoniowe, gdzie przy zakupie paczki papierosów bez polskich znaków akcyzy bądź ze znakami akcyzy za wschodniej granicy można zaoszczędzić kilka złotych, a przy tytoniu do palenia kilkanaście złotych. Reasumując, przestępczy proceder pomimo niższych niż w sklepie cen za te używki jest opłacalny zarówno dla sprzedawcy detalicznego, jak i dla grup przestępczych.

<sup>24</sup> <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>.

<sup>25</sup> Zgodnie z pismem z dnia 25 sierpnia 2004 r. Urząd Celný w Zamościu 303000-SN-9296-14/04 Opodatkowanie podatkiem akcyzowym krajanki tytoniowej sprzedawanej na rzecz podmiotów konfekcjonujących i sprzedających tytoń odbiorcom detalicznym krajanka tytoniowa przeznaczona jako tytoń do palenia stanowi wyrób akcyzowy i podlega opodatkowaniu.

<sup>26</sup> J. Matarewicz, *Ustawa o podatku akcyzowym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2020, s. 867–870.

<sup>27</sup> S. Parulski, *Akcyza. Komentarz, wyd. III*, komentarz do art. 99, Lex/el.

<sup>28</sup> A. Bolek, *Wpływ zmian legislacyjnych na kierunki rozwoju szarej strefy tytoniowej* [w:] red. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, *Prawo celne, podatek akcyzowy oraz kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych, doświadczenia i wyzwania*, Szczecin 2018, s. 25–37.

## Zakończenie

Produkcja, przemysł i w konsekwencji sprzedaż wyrobów tytoniowych bez polskich znaków akcyzy wśród ogółu społeczeństwa może wydawać się zachowaniem o niższym stopniu społecznej szkodliwości czynu w porównaniu do zachowań przestępczych bezpośrednio dotyczących pokrzywdzonego, w wyniku braku korelacji pokrzywdzony-sprawca. W działalności przestępczej ukierunkowanej na ograniczenie wpływu do budżetu Państwa bezpośrednim pokrzywdzonym jest Skarb Państwa, lecz w konsekwencji *sensu largo* każdy podatnik. Nie ulega wątpliwości, że cena wyrobów tytoniowych bez polskich znaków akcyzy jest intratna dla konsumenta, lecz niesie za sobą konsekwencje gospodarcze wynikające z braku wpływów z tytułu podatku akcyzowego. Przeprowadzona analiza pozwala dojść do konstatacji, że pomimo działań organów ścigania obrót wyrobami tytoniowymi bez polskich znaków akcyzy jest niezmiennie opłacalny. Przyczyny takiego zjawiska można upatrywać w nieustannym popycie na tańsze wyroby tytoniowe przy jednoczesnym braku tożsamości konsumenta jako pokrzywdzonego. Ograniczenie przestępczego procederu – poza edukacją zdrowotną wskazującą na negatywny wpływ wyrobów tytoniowych na zdrowie – wymagałoby edukacji ekonomiczno-gospodarczej, która to mogłaby doprowadzić do wzrostu świadomości w społeczeństwa w zakresie realnego wpływu dokonywanego przez każdego konsumenta do budżetu Państwa z tytułu podatku akcyzowego.

## Bibliografia

### Literatura

- Bednarski B., Wyroby tytoniowe – szara strefa, Raport sporządzony na zlecenie Biura Światowej Organizacji Zdrowia w Polsce, Warszawa 2011.
- Bolek A., Wpływ zmian legislacyjnych na kierunki rozwoju szarej strefy tytoniowej [w:] red. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Prawo celne, podatek akcyzowy oraz kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych, doświadczenia i wyzwania, Szczecin 2018.
- Grata P., Podatki pośrednie w Drugiej Rzeczypospolitej, „Studia Historica Gedanensia” 2015.
- Grzegorzczak T., *Kodeks karny skarbowy, komentarz*, Warszawa 2006.
- Grzegorzczak T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. IV*, Kraków-Warszawa 2009, art. 65, Lex/el.

- Kotowski W., B. Kurzępa, komentarz do at. 65 [w:] red. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2007, Lex/el.
- Kozdra K., *Przestępczość gospodarcza – pojęcie, istota, cechy*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2019.
- Głowacka I., Szara strefa w handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce, „Studia Iuridica” 2018.
- Łobuz P., *Formy i struktury zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomiczno-gospodarczym* [w:] red. P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski, T. Safijański, *Przestępczość gospodarcza. Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze i metody działania sprawców*, Warszawa 2017.
- Skowronek G., *Kodeks Karny Skarbowy: komentarz*, Warszawa 2019.
- Matarewicz J., *Ustawa o podatku akcyzowym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2020.
- Parulski S., *Akcyza. Komentarz, wyd III, komentarz do art. 99*, Lex/el.
- Prusak F., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz. Tom II (art. 54–191)*, Kraków 2006, art. 65, Lex/el.
- Zgoliński I., komentarz do art. 65 [w:] red. A. Bułat, V. Konarska-Wrzošek, T. Oczkowski, I. Zgoliński, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2021, Lex/el.

### Akty prawne

- Austriacka ustawa karna skarbowa z dnia 11 lipca 1835 r. (Zbiór ustaw politycznych tom 63 Nr. 112).
- Pruska ustawa z dnia 26 lipca 1897 r. o postępowaniu karnem administracyjnym w sprawach celnych i podatków pośrednich (Zbiór Ustaw str. 237).
- Ustawa karna skarbowa z dnia 2 sierpnia 1926 r., Dz.U. 1926 nr 105 poz. 609.
- Ustawa karna skarbowa z dnia 18 marca 1932 r., Dz.U. 1932 nr 34, poz. 355
- Ustawa karna skarbowa z dnia 13 kwietnia 1960 r., Dz.U. 1960 nr 21, poz. 123.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz.U 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. 1999 nr 83 poz. 930.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r., o podatku akcyzowym, Dz.U.2009, nr 3 poz. 11, ze zm.
- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1973 r. Dz. U. 1973 nr 17 poz. 105. w sprawie pozwoleń i ceł na towary przywożone z zagranicy i na towary wywożone za granicę.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. Dz.U. 2022 poz. 1952.

### Varia

- <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki-wskazniki/przecietne-wynagrodzenie-w-latach>.
- <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>.
- Pismo z dnia 25 sierpnia 2004 r. Urzędu Celnego w Zamościu 303000-SN-9296–14/04 w sprawie opodatkowania podatkiem akcyzowym krajanki tytoniowej sprzedawanej na rzecz podmiotów konfekcjonujących i sprzedających tytoń odbiorcom detalicznym krajanka tytoniowa przeznaczona jako tytoń do palenia stanowi wyrób akcyzowy.



**Rafał Kania**

Akademia Mazowiecka w Płocku  
ORCID: 0000-0003-2900-6695

## **Prawne podstawy przymusu ekonomicznego jako metody działania komunistów polskich w latach 1944–1946**

**STRESZCZENIE** W procesie dążenia do pełni władzy politycznej w powojennej Polsce komuniści wykorzystywali wszelkie dostępne metody. Czynili to zgodnie z sformułowanymi na gruncie marksizmu dyrektywami Lenina. Wśród metod oddziaływania socjotechnicznego na jednostki znajdował się przymus ekonomiczny. Było to narzędzie bardzo skuteczne w wyniszczonym wojną kraju, w którym obywatele nie mieli zaspokojonych podstawowych potrzeb bytowych. Przedmiotem artykułu jest prezentacja wybranych regulacji prawnych mających na celu zaostrzenie przymusu ekonomicznego stosowanego przez komunistów wobec społeczeństwa polskiego w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1947 r. Do badania przedmiotowej problematyki wykorzystane zostały: metoda dogmatyczno-prawna oraz analiza treści.

**SŁOWA KLUCZOWE** komuniści polscy, Polska Ludowa, socjotechnika, przymus ekonomiczny

### **The legal basis of economic coercion as a method of action of the Polish communists in 1944–1946**

**SUMMARY** In their pursuit of full political power in post-war Poland, the Communists used all available methods. They did so in accordance with, formulated on the basis of Marxism, Lenin's directives. Among the methods of socio-technical influence on individuals was economic coercion. This was a very effective tool in a war-ravaged country, where citizens did not have their basic subsistence needs met. The subject of the article is the presentation of selected legal regulations aimed at tightening the economic coercion used by the communists

against Polish society in the period preceding the elections to the Legislative Assembly in January 1947. The dogmatic-legal method and content analysis were used to study the subject in question.

**KEYWORDS** Polish communists, People's Poland, social engineering, economic coercion

## Wprowadzenie

Jednym z podstawowych kryteriów oceny weryfikacji działalności politycznej jest skuteczność osiągania zakładanych celów. Orientacja teleologiczna prowokuje niejednokrotnie uczestników walki politycznej do wykorzystania wszelkich dostępnych metod, także tych, które są uznawane jako nieetyczne lub wykraczają poza wyznaczone prawem ramy aktywności. W praktyce jedyne granice wyznaczają obiektywne ograniczenia działań aktora politycznego. Przykładem makiawelicznego braku samoograniczenia w zakresie wykorzystywanych środków były działania komunistów polskich, którzy dążyli wszelkimi dostępnymi sposobami do przejścia i utrwalenia władzy w powojennej Polsce.

Celem artykułu jest przedstawienie wykorzystania przymusu ekonomicznego jako sposobu stosowanego przez wspomniany obóz polityczny podczas walki o władzę w latach 1944–1946. Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą przyjęto, że komuniści stosowali wspomnianą metodę socjotechniczną do przejścia kontroli nad społeczeństwem polskim. Z tak sformułowanym domniemaniem łączy się pytanie badawcze: czy komuniści wykorzystywali do stosowania przymusu ekonomicznego prawo pozytywne jako podstawę takich działań? By zbadać zagadnienie, wykorzystano następujące metody: analizy treści, historycznoprawna i dogmatycznoprawna.

## Nadrzędne dyrektywy polityczne komunistów – sprawność i elastyczność

Formułując dyrektywy działania dla ruchu komunistycznego, co stanowiło przeniesienie refleksji teoretycznej na grunt praktyki, Lenin korzystał z myśli Marksa nader swobodnie. Nauka twórcy doktryny była dla wodza rewolucji dogodnym uzasadnieniem prawie dla każdego z pomysłów wdrażanych na polu działalności politycznej. Pośród poglądów formułowanych na użytek bieżącej walki politycznej szczególne miejsce zajmowała elastyczność działania. Lenin przekonywał, że w codziennej praktyce konieczne jest łączenie bezkompromisowości realizacji

podstawowych celów ideologicznych oraz maksymalnej elastyczności taktyki politycznej. „Należy połączyć bezwzględna wierność ideom komunizmu z umiejętnością zdecydowania się na wszystkie nieodzowne kompromisy praktyczne, na lawirowanie, ugody, zygzaki, cofanie się i temu podobne, aby przyspieszyć urzeczywistnienie [...]”<sup>1</sup> celów politycznych. W innym miejscu dodawał: „[...] obowiązek nasz jako komunistów polega na opanowaniu wszystkich form, nauce się z jak największą szybkością uzupełniania jednej formy przez drugą, zastępowania jednej przez drugą, przystosowania swej taktyki do każdej takiej zmiany[...]”<sup>2</sup>. Rozumowanie to znajdowało uzasadnienie w swoiście pojmowanej etyce przedstawicieli rewolucyjnej lewicy. Jako dobre moralnie uznawał Lenin wszystko to, co służyło zniszczeniu starego świata i przyspieszało budowę bezklasowego społeczeństwa komunistycznego<sup>3</sup>.

Polscy naśladowcy wizji wodza rewolucji uczynili z leninowskiego pragmatyzmu politycznego naczelną dyrektywę działalności praktycznej. Przyjęcie orientacji teleologicznej marginalizującej inne aksjologiczne punkty widzenia umożliwiło komunistom sięgnięcie po najszerszy katalog metod i narzędzi działań w drodze po pełnię władzy politycznej. W przeciwieństwie do dogmatycznie ujmowanych założeń ideologicznych taktyka polityczna komunistów podlegała częstym modyfikacjom stosownie do zmieniających się okoliczności. Daleko posunięta elastyczność stosowanych metod i narzędzi socjotechnicznych dotyczyła w zasadzie wszystkich obszarów życia społecznego, w tym prawa, ustroju i gospodarki<sup>4</sup>. Wszelkie zmiany były dopuszczalne i akceptowane, o ile mieściły się w granicach wyznaczonych przez diamat i histomat oraz wynikały z aktualnie obowiązującej linii politycznej partii.

Określone w powyższy sposób założenia oceny działań politycznych z perspektywy teleologicznej skutkowały zainteresowaniem problematyką socjotechniki, preskryptywnej refleksji na pograniczu teorii i praktyki poświęconej metodom praktycznego oddziaływania społecznego<sup>5</sup>. Dostępne narzędzia

---

<sup>1</sup> W.I. Lenin, *Dziecięca choroba „lewicowości” w komunizmie*, w: W.I. Lenin, *Dzieła*, t. 31, Warszawa 1955, s. 82

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>3</sup> W.I. Lenin, *Referat o pracy na wsi*, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949, s. 488; W.I. Lenin, *Zadania związków młodzieży*, w: *ibidem*, s. 716, 718.

<sup>4</sup> W.I. Lenin, *Dziecięca choroba „lewicowości” w komunizmie*, w: W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane*, t. 2, op. cit., s. 645; J. Miche, *Filozofia bolszewicka*, rok VII, z. 10–13, b.m. 1946, s. 13–14.

<sup>5</sup> M. Karwat, *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*, Warszawa 2014, s. 17. Por też: A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 32–33, 134; M.K. Mlicki, *Socjotechnika. Zagadnienia etyczne i prakseologiczne*, Ossolineum 1986, s. 11 i n.

socjotechniczne można podzielić na cztery podstawowe kategorie metod: perswazję, przymus, przemoc i podstęp. W organizacji zbiorowości ludzkich szczególną rolę odgrywa przymus. Jego istotą jest „skłanianie do zachowania zgodnego z narzuconą wolą przez zagrożenie rozmaitymi dolegliwościami. Jest to wymuszenie posłuszeństwa polegającego na podporządkowaniu się pewnym nakazom, respektowaniu pewnych reguł lub zakazów, uprawdopodobnione lub wręcz zagwarantowane przez dysponowanie siłą bądź udaremniającą opór, bądź sprawiającą, że jego koszt byłby dla adresata zbyt wysoki”<sup>6</sup>. Za najczęściej występujące w społeczeństwach politycznych rodzaje przedmiotowej metody socjotechnicznej należy uznać przymus prawny i ekonomiczny<sup>7</sup>.

W Polsce w warunkach dobiegającej końca wojny, w szczególności zubożenia społeczeństwa oraz ograniczonej podaży nawet najbardziej podstawowych produktów<sup>8</sup>, bardzo skuteczne okazało się oddziaływanie na jednostki przy użyciu wspomnianego przymusu ekonomicznego. Przybierał on ówczesnie różne formy, związane z reglamentacją dostępu do wielu dóbr konsumpcyjnych, pozbawiania własności, a także ograniczenia swobody wyboru sposobu zdobywania środków utrzymania. Usprawiedliwiając podejmowane działania ekstraordynaryjnymi okolicznościami, komuniści polscy zawężali przestrzeń swobodnego działania Polaków, stopniowo zwiększając uzależnienie obywateli od decyzji obozu rządzącego.

Mimo powszechnego wykorzystywania w praktyce komuniści polscy niezbyt chętnie w swoich enuncjacjach przyznawali się wprost do stosowania socjotechnik, w tym wspomnianej formy nacisku ekonomicznego. Do wyjątków zatem należy zaliczyć Tezy nr 1, w których znalazła się także wymowna deklaracja dotycząca metod stosowanych dla realizacji nowego ustroju. *Explicite* została bowiem wyrażona gotowość do stosowania wszelkich środków pomocnych w osiągnięciu celów politycznych. „W realizowaniu tych zasad «zorganizowana demokracja» będzie postępowała zdecydowanie, energicznie, radykalnie, przy

<sup>6</sup> M. Karwat, op. cit., s. 114. Na temat specyfiki przymusu zob. Z. Ziemiński, *Analiza pojęcia czynu*, Warszawa 1972, s. 112–117.

<sup>7</sup> R. Kania, *Prawo w służbie ideologii. Myśl polityczna komunistów polskich i prawo stanowione od Manifestu PKWN do wyborów do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 2023, s. 39 i n.

<sup>8</sup> M. Zaremba, *Wielka trwoga. Polska 1944–1947*, Kraków 2012, s. 509 i n.; D. Jarosz, *Stalinizm a bieda* w: D. Jarosz, *Rzeczy, ludzie, zjawiska. Studia z historii społecznej stalinizmu w Polsce*, Warszawa 2017, s. 115–116; B.P. Marks, *Wsparcie UNRRA w odbudowie polskiego przemysłu i rolnictwa (1945–1946)* w: T. Głowiński (red.), *Na gruzach starego świata. Rok 1945 z perspektywy gospodarczej i społecznej*, Wrocław 2020, s. 23 i n.

użyciu wszystkich środków natury moralnej i zbrojnej”<sup>9</sup>. W ten jednoznaczny sposób autorzy Tez nr 1 wskazali metody, jakimi sposobami komunistyczny obóz polityczny gotów był realizować przemiany ustrojowe w Polsce. Innym, chociaż mniej jednoznacznym przykładem zapowiedzi stosowania wszelkich dostępnych sposobów realizacji celów politycznych, był końcowy fragment Manifestu PKWN. Został on poświęcony zapowiedzi metod, które obóz komunistyczny planował stosować w działaniach politycznych. Jak deklarowano w dokumencie, postawione cele miały zostać zrealizowane „nieugięcie i zdecydowanie”<sup>10</sup>.

We wspomniany plan wpisywało się również stosowanie przymusu ekonomicznego, szczególnie użytecznego w istniejących ówczesnie warunkach. Wprowadzając tego rodzaju rozwiązania, komuniści starali się jednak zachować pozory legalności swoich poczynań. Dlatego dbali o to, aby ich podstawą były odpowiednie regulacje prawne, mające formalnie legitymizować ich posunięcia.

## Ograniczenia obrotu gospodarczego i handlu

Jednym z pierwszych obszarów gospodarki, w który prawodawca komunistyczny zaczął ingerować, wpływając na ograniczenie swobód indywidualnych, był obrót gospodarczy. Trwająca wojna, wpływająca na powstawanie powszechnego deficytu podstawowych artykułów codziennego użytku, jak również przekonania ideologiczne nowego obozu władzy legły u podstaw regulacji wprowadzających reglamentację i kontrolę obrotu handlowego wieloma towarami, w szczególności produktami zaspokajającymi podstawowe potrzeby. Służył temu celowi dekret o zwalczaniu spekulacji wojennej z 25 października 1944 r.<sup>11</sup>. Na jego mocy aparat państwowy miał zwalczać lichwę i spekulację wspomnianymi towarami, z wyjątkiem uregulowanego odrębnymi przepisami obrotu produktami rolnymi i przemysłowymi.

W celu zabezpieczenia minimalnej podaży przedmiotów powszechnego użytku lub przeciwdziałania nieuzasadnionemu wzrostowi cen wskazane w dekrete

---

<sup>9</sup> *Tezy programowe pt. „O co walczyliśmy”, opracowanie dla aktywu 1 dywizji piechoty i 1 korpusu (Materiały do dyskusji), w: Organizacja i działania bojowe Ludowego Wojska Polskiego w latach 1943–1945. Wybór dokumentów*, t. 4, Warszawa 1963, s. 100.

<sup>10</sup> Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, Rok 1944, s. 1.

<sup>11</sup> Dekret z dnia 25 października 1944 r. o zwalczaniu spekulacji wojennej (Dz.U. z 1944 r. Nr 9, poz. 49) został uchylony wraz z rozpoczęciem tzw. „bitwy o handel”, na podstawie art. 20 ustawy z 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (Dz.U. z 1947 r. Nr 43, poz. 218).



organy zostały upoważnione do wydawania rozporządzeń o wytwarzaniu, przechowywaniu, ujawnianiu, obrocie i spożywaniu produktów powszedniego użytku, a także o ustalaniu i ujawnianiu ich cen. Oprócz sankcji nakładanych przez organy administracji powiatowej dekret przewidywał także zagrożenie odpowiedzialnością karną. Miało to zapobiec naruszeniom wprowadzonych ograniczeń.

Przyjęte rozwiązania określające zasady reglamentacji obrotu wieloma produktami szybko okazały się niewystarczające. Dlatego niedługo później, 20 listopada 1944 r. ukazał się dekret zmieniający pierwotną treść regulacji o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej<sup>12</sup>. Rozszerzono przewidzianą dotychczas odpowiedzialność z tytułu żądania „cen nadmiernych”. Podwyższono także wysokość górnej granicy grzywny za naruszenie przepisów dekretu. Wprowadzono ponadto natychmiastową wykonalność zapadłych orzeczeń karno-administracyjnych.

W końcu 1944 r. pojawiły się pierwsze symptomy zapowiadające dążenie komunistów do stopniowego przejmowania kontroli nad działalnością gospodarczą. Kierunek ten zapowiadał dekret z 22 grudnia 1944 r. zmieniający opłaty rejestracyjne<sup>13</sup>. Na tej podstawie wprowadzono nowe, znacznie wyższe opłaty za uzyskanie kart rejestracyjnych – dokumentów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz zainicjowano gromadzenie szczegółowych informacji o przedsiębiorcach.

Kolejnym obszarem działalności gospodarczej, który został poddany reglamentacji, była gastronomia. Obok dążenia do centralizacji życia społeczno-gospodarczego działania w tym obszarze podyktowane były trudnościami z zaopatrzeniem społeczeństwa w podstawowe artykuły spożywcze w wyniszczonym wojną kraju<sup>14</sup>. Przedmiotowe zagadnienie częściowo regulował dekret z dnia 30 listopada 1945 r. wprowadzający zasady udzielania koncesji na prowadzenie przedsiębiorstw gastronomicznych<sup>15</sup>. Zgodnie z przedmiotową

---

<sup>12</sup> Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej (Dz.U. z 1944 r. Nr 12, poz. 62).

<sup>13</sup> Dekret z dnia 22 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy o opłatach rejestracyjnych dla przedsiębiorstw i zajęć (Dz.U. z 1944 r. Nr 15, poz. 86), uchylony art. 24 ust. 1 pkt 3 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o podatku obrotowym (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 23).

<sup>14</sup> Kwestia aprowizacji była przedmiotem obrad BP KC PPR w dniu 2 września oraz 29 września. Zob. *Protokół Biura Politycznego, odbytego w dniu 2 września 1945 r. oraz Protokół z posiedzenia Biura Politycznego, odbytego w dniu 29 września 1945 r.*, w: *Protokoły posiedzeń Biura Politycznego KC PPR 1944–1945*, J. Kochański (oprac.), Warszawa 2001, s. 100–101, 104–105; W. Gomułka, *Nasze trudności i drogi ich przezwyciężenia*, w: W. Gomułka, *W walce o demokrację ludową (Artykuły i przemówienia)*, Warszawa 1947, t. 1, s. 184–185, 187–188.

<sup>15</sup> Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o koncesjonowaniu przedsiębiorstw przemysłu gastronomicznego (Dz.U. z 1945 r. Nr 57, poz. 322).

regulacją prowadzenie tego rodzaju działalności zostało poddane koncesjonowaniu. Do kategorii działalności gastronomicznej zaliczono w szczególności: restauracje, bary, bufety, pasztecarnie, kawiarnie, cukiernie, winiarnie, stołówki, jadłodajnie. Prawodawca przewidział możliwość wprowadzenia na poziomie lokalnym wymogu przedkładania właściwym organom do zatwierdzenia cenników oferowanych produktów. Na prowadzących działalność gastronomiczną przed wejściem w życie dekretu nałożono obowiązek wystąpienia do właściwego organu o udzielenie nowej koncesji. Wykonywanie przedmiotowej działalności z naruszeniem przepisów dekretu lub aktów wykonawczych wiązało się z odpowiedzialnością prawną. Ponadto przedsiębiorstwo gastronomiczne ulegało przymusowemu zamknięciu w przypadku: prowadzenia działalności bez wymaganej koncesji, niedopełnienia obowiązku uzyskania koncesji lub prawomocnej odmowy udzielenia koncesji<sup>16</sup>.

Kolejną ingerencją w działalność gospodarczą było wprowadzenie ograniczeń w zakresie serwowania potraw mięsnych w podmiotach gastronomicznych oraz handlu mięsem i jego przetworami<sup>17</sup>. Na mocy rozporządzenia z 1 lutego 1946 r.<sup>18</sup> wprowadzono tzw. „dni bezmięsne”. Ograniczono, z wyjątkami, podawanie i sprzedaż potraw mięsnych w lokalach gastronomicznych we wtorki, środy, czwartki. Uregulowano także wagę serwowanych porcji mięsa na jedną osobę w pozostałe dni tygodnia. Naruszenie przepisów rozporządzenia karane było na podstawie dekretu z dnia 25 października 1944 r. o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej. Trzykrotne ukaranie stanowiło podstawę do odebrania koncesji na prowadzenie przedsiębiorstwa gastronomicznego.

Innym aktem wykonawczym ograniczającym obrót mięsem i jego przetworami było rozporządzenie z 24 kwietnia 1946 r.<sup>19</sup>. Na tej podstawie wprowadzono zakaz, z nielicznymi wyjątkami, dokonywania obrotu mięsem i jego przetworami oraz tłuszczami zwierzęcymi otrzymanymi z uboju zwierząt rzeźnych w środy, czwartki i piątki każdego tygodnia („dni bezmięsne”) w przedsiębiorstwach

---

<sup>16</sup> Szczegółowe warunki prowadzenia działalności gastronomicznej, włącznie z wymogami techniczno-sanitarnymi, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Apropowizacji i Handlu z dnia 23 lutego 1946 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o koncesjonowaniu przedsiębiorstw przemysłu gastronomicznego (Dz.U. z 1946 r. Nr 12, poz. 83).

<sup>17</sup> D. Jarosz, *Historia mięsa w stalinizmie*, w: D. Jarosz, *Rzeczy...*, s. 125–125.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1946 r. w sprawie ograniczenia spożycia potraw mięsnych w przedsiębiorstwach przemysłu gastronomicznego i gospodniego oraz ograniczenia obrotu handlowego mięsem i jego przetworami, pochodzącymi z uboju zwierząt rzeźnych (Dz.U. Nr 9, poz. 68).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1946 r. w sprawie ograniczenia obrotu mięsem, jego przetworami oraz tłuszczami zwierzęcymi (Dz.U. Nr 18, poz. 121).

gastronomicznych, sklepach spożywczych i rzeźniczych, straganach oraz wszelkich przedsiębiorstwach handlowych. W dniach nieobjętych zakazem dopuszczono sprzedaż w celach konsumpcyjnych potraw z mięsa i jego przetworów w wadze do 100 g, przy czym jednej osobie można było podać tylko jedno takie danie. W rozporządzeniu określono, że wszelkie potrawy z mięsa i jego przetworów oferowane w przedsiębiorstwie gastronomicznym powinny być uwidocznione w jadłospisie, który nie mógł zawierać więcej niż cztery dania. Stołówki mogły otrzymywać w dni bezmięsne podroby pochodzące z uboju zwierząt i wydawać przygotowane na ich bazie potrawy. Naruszenie przepisów rozporządzenia podlegało ukaraniu na podstawie przepisów o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej. Ponadto fakultatywnie orzeczony mógł być przepadek produktów wprowadzanych do obrotu. Trzykrotne ukaranie stanowiło podstawę do odebrania koncesji na prowadzenie działalności gastronomicznej<sup>20</sup>.

Kolejnym aktem wykonawczym regulującym obrót mięsem i wędlinami było rozporządzenie z 1 czerwca 1946 r.<sup>21</sup> Mięso pochodzące z uboju zwierząt rzeźnych przeznaczone do obrotu mogło być sprzedawane wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych miejscach. Wyrób wędlin oraz innych wyrobów wędliniarskich przeznaczonych do obrotu mógł się odbywać wyłącznie w wytwórniach wędliniarskich lub wytwórniach przetworów mięsnych. Wędliny przeznaczone do obrotu musiały zostać zaopatrzone w plomby firmowe. Zabroniono wytwarzania i obrotu czternastoma rodzajami wędlin i wyrobami wędliniarskimi. Jednocześnie wskazano katalog wyrobów o ściśle określonej zawartości składników odżywczych, którymi obrót był dozwolony oraz ustalono warunki, na jakich dozwolone było wprowadzanie do obiegu spożywczego mięsa, wędlin i wyrobów wędliniarskich oraz miejsca ich wytwarzania. Naruszający przepisy podlegali odpowiedzialności zgodnie z przepisami dekretu o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej. Ponadto fakultatywnie orzekano o przepadku przedmiotów wprowadzonych do obrotu.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku mięsa i jego przetworów, administracyjnej regulacji został poddany także handel wyrobami cukierniczymi.

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia. Jednocześnie utraciło moc obowiązującą rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1 lutego 1946 r. w sprawie ograniczenia spożycia potraw mięsnych w przedsiębiorstwach przemysłu gastronomicznego i gospodniego oraz ograniczenia obrotu handlowego mięsem i jego przetworami, pochodzącymi z uboju zwierząt rzeźnych.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1946 r. w sprawie unormowania obrotu mięsem, wędlinami i innymi wyrobami wędliniarskimi (Dz.U. Nr 24, poz. 159).

Na mocy rozporządzenia z dnia 29 maja 1946 r.<sup>22</sup> zakazany został obrót tego rodzaju produktami we wtorki, środy, czwartki i piątki każdego tygodnia. Spod zakazu wyłączono jedynie kilka produktów cukierniczych. Naruszający rozporządzenie podlegali ukaraniu na podstawie przepisów o spekulacji i lichwie wojennej.

## Mieszkalnictwo

U podstaw podjętego przez komunistów kolejnego, mającego walor przymusu ekonomicznego, działania ograniczającego swobody obywatelskie, leżał zarówno realny problem braku wystarczającej liczby lokali mieszkalnych<sup>23</sup>, jak również chęć oddziaływania socjotechnicznego opierającego się na mechanizmie dążenia człowieka do zaspokojenia jego potrzeby bezpieczeństwa. Skutki wojny posłużyły prawodawcy jako główne uzasadnienie do wydania 7 września 1944 r. dekretu o komisjach mieszkaniowych<sup>24</sup>. Jak uzasadniał prawodawca komunistyczny, masowe przesiedlenia ludności, przymusowe usuwanie z mieszkań, zniszczenie miast i wsi oraz konieczność likwidacji nędzy mieszkaniowej spowodowały potrzebę kompleksowego uregulowania kwestii mieszkaniowych na terenie kraju. Działania w tym obszarze miały prowadzić komisje mieszkaniowe, utworzone przy miejskich i gminnych radach narodowych.

Do ich zadań należało określenie zasad zajmowania pomieszczeń mieszkalnych, dokonywane na podstawie prowadzonej ewidencji lokali oraz ustalenie zasad przydziału powierzchni mieszkalnej przysługującej na jednego mieszkańca, odpowiedniej do zawodu, stanu zdrowia i stanu rodzinnego ubiegającego się. Do kompetencji komisji należały także sprawy związane z zawieraniem umów dotyczących pomieszczeń mieszkalnych. Jednocześnie na mocy dekretu unieważniono wszystkie umowy najmu zawierane z pominięciem komisji. Dekret wprowadzał zakaz zawierania oraz unieważniał wszelkie umowy najmu zawarte przez ustępującego najemcę lub właściciela nieruchomości na zasadach

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie ograniczenia obrotu wyrobami cukierniczymi (Dz.U. Nr 24, poz. 158).

<sup>23</sup> A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959, s. 130–133; A. Fermus-Bobowiec, *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 242–243.

<sup>24</sup> Dekret z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 18). Przedmiotowa regulacja obowiązywała do końca 1945 r., kiedy została uchylona dekretem z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27). Zob. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 462 i n.

odstępnego, jak również zabraniał pobierania opłat z tytułu pośrednictwa przy najmie oraz w związku z wyszukiwaniem lokali pod wynajem. Prawodawca przewidywał dotkliwe sankcje dla stron takich umów, jak również „podżegaczy i pomocników”.

Z nową polityką mieszkaniową wiązały się zmiany opodatkowania lokali. Kwestia ta została uregulowana dekretem z 20 listopada 1944 r.<sup>25</sup>. Na jego mocy w miejsce obowiązujących dotychczas dwóch stawek 8% i 12% wprowadzono trzy nowe, znacznie wyższe, stawki podatkowe. Wynosiły: dla lokali jednoizbowych – 10%, dla lokali dwu – i trzyizbowych – 20%, dla lokali czteroizbowych i większych 30% podstawy wymiaru opodatkowania. Podatek miał być płatny w czterech kwartalnych ratach<sup>26</sup>. W zamyśle autorów zmian legislacyjnych zwiększone stawki podatkowe miały stanowić formę przymusu ekonomicznego wywieranego na właścicieli lokali mieszkalnych.

Po przeprowadzeniu szybkich działań bezpośrednio po przejęciu władzy na przełomie lat 1945–1946 wprowadzone zostały kolejne regulacje określające kierunek polityki mieszkaniowej komunistów. W dekreście z 21 grudnia 1945 r. sformułowane zostały zasady publicznej gospodarki lokalami mieszkalnymi, w szczególności wprowadzono kontrolę najmu tego rodzaju nieruchomości<sup>27</sup>. Zgodnie z deklaracją prawodawcy, w celu racjonalnego wykorzystania uszczuplonego wskutek wojny zasobu lokali oraz planowego uregulowania potrzeb lokalowych, wprowadzono publiczną gospodarkę lokalami mieszkalnymi i użytkowymi bądź publiczną kontrolę najmu lokali, dopóki odbudowa zniszczonych miast i osiedli nie zapewni dostatecznej liczby pomieszczeń dla instytucji publicznych oraz nie zaspokoi potrzeb społecznych<sup>28</sup>.

W miastach i osiedlach objętych publiczną gospodarką lokalami samodzielne mieszkania i pomieszczenia sublokatorskie mogły być zajmowane tylko przez

---

<sup>25</sup> Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od lokali (Dz.U. z 1944 r. Nr 12, poz. 66) uchylony dekretem z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych (t.j. Dz.U. z 1947 r. Nr 40, poz. 198).

<sup>26</sup> Wprowadzenie podwyższonej i progresywnej skali podatkowej uzależnionej od ilości izb w nieruchomościach lokalowych należy uznać za narzędzie służące komunistom do stopniowego wprowadzania zmian ustroju społeczno-gospodarczego w duchu mechanicznie pojmowanego egalitaryzmu.

<sup>27</sup> Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27). Zob. więcej: W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953, s. 8, 62; A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, s. 521 i n.; A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 462 i n.

<sup>28</sup> Było to zatem działanie wprowadzone w praktyce na czas nieokreślony, zważywszy na ogólnikowość użytego sformułowania.

osoby dysponujące prawem do uzyskania przydziału zgodnie z zasadami obowiązującymi na danym obszarze. Na mocy dekretu prawo przydziału uzyskiwały osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagały zamieszkania w danym miejscu. Na zasadzie fakultatywności miejska lub gminna rada narodowa mogła dodatkowo przyznać prawo uzyskania lokalu osobom niewymienionym *expressis verbis* w dekrete.

Poza wyjątkami określonymi w dekrete prawo zajmowania samodzielnego mieszkania lub lokalu użytkowego w całości lub w części przysługiwało jedynie na podstawie przydziału wydanego przez właściwą władzę kwaterunkową<sup>29</sup>. Miejska (gminna) rada narodowa ustalała normę zaludnienia mieszkań, określając minimalną liczbę osób, jaka powinna przypadać na jedną izbę, oraz minimalną powierzchnię użytkową mieszkania na jedną osobę. Jeżeli po ustaleniu normy zaludnienia posiadacze mieszkań w terminie określonym przez rady narodowe nie dopełnili w drodze podnajmu obowiązku zajmowania mieszkań zgodnie z przyjętymi regulacjami, ich mieszkania mogły zostać przez władze kwaterunkowe przymusowo dopełnione.

Właściwe organy administracji budowlanej mogły na wniosek władzy kwaterunkowej zarządzić przebudowę samodzielnego mieszkania ponad trzyizbowego na dwa lub więcej samodzielnych mieszkań. Jeżeli właściciel lokalu nie dopełniłby tego obowiązku, organ taki dokonywał zmiany sposobu użytkowania na jego koszt. W razie nieściągalności należności z tytułu adaptacji pomieszczeń obciążał nieruchomość hipoteką.

Wszelkie umowy najmu lokali zawarte wbrew przepisom dekretu zostały uznane za nieważne. Z chwilą objęcia lokalu na podstawie przydziału z mocy prawa powstawał stosunek najmu lub podnajmu odpowiednio między właścicielem nieruchomości lub głównym lokatorem i osobą, której lokal przydzielono. O każdym zwolnieniu samodzielnego mieszkania albo lokalu użytkowego właściciel lub zarządca nieruchomości miał obowiązek w ciągu trzech dni zawiadomić władzę kwaterunkową. W razie wprowadzenia norm zaludnienia rada narodowa uzyskiwała uprawnienie do nakładania na właścicieli lub zarządców nieruchomości oraz głównych lokatorów obowiązku zgłaszania władzy kwaterunkowej lokalu niedostatecznie zaludnionego.

---

<sup>29</sup> Władzą kwaterunkową w miastach był zarząd miejski, działający za pomocą powołanego do tego celu wydziału (oddziału, referatu) kwaterunkowego. W miastach wydzielonych mogły zostać ponadto powołane dzielnicowe biura kwaterunkowe. W gminach wiejskich władzą kwaterunkową był zarząd gminy.

Zabronione i nieważne były wszelkie umowy zawierane na rzecz ustępującego najemcy (podnajemcy) lub właściciela nieruchomości bądź na rzecz innej osoby, jak również odpłatnego pośrednictwa najmu i wyszukiwania lokali. Zakazano również wykorzystywania lokali mieszkalnych na inne cele z wyjątkiem przypadków uzasadnionych nadzwyczajnymi potrzebami publicznymi.

Wprowadzenie publicznej kontroli najmu lokali wiązało się z obowiązkiem właścicieli nieruchomości lub zarządców domów do podawania do publicznej wiadomości, w sposób zgodny z lokalnymi przepisami kwaterunkowymi, informacji o każdym wolnym lokalu oraz poddawania kontroli uprawnionych władz lokali zarówno zajętych, jak i pustostanów<sup>30</sup>. Ponadto mieli oni obowiązek, pod rygorem nieważności, uzyskać zatwierdzenie władzy kwaterunkowej dla każdej zawieranej umowy najmu. W praktyce oznaczało to pozbawienie właścicieli prawa swobodnego dysponowania własnością i zastąpienie umów prywatnoprawnych administracyjną formą dysponowania lokalami mieszkalnymi<sup>31</sup>.

Poza kompetencjami przyznanymi władzom kwaterunkowym prawodawca wprowadził także inne sposoby w zakresie kontroli najmu lokali. Miejska (gminna) rada narodowa została upoważniona do tworzenia domowych (kolonijnych) organów, których celem było sprawdzanie należytego wykonywania obowiązków nakładanych na lokatorów poszczególnych nieruchomości, jak również przez zarządców domów i osoby prowadzące meldunki, realizacji zasad publicznej gospodarki lokalami bądź publicznej kontroli najmu lokali. Sposób powołania i zakres kompetencji określały przepisy wydane przez właściwe rady narodowe.

W dekrete została również określona wysokość stawek czynszowych. „Kormorne” za lokale mieszkalne obowiązywać miało w wysokości z 1 września 1939 r., o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej<sup>32</sup>.

Konsekwencją wprowadzenia administracyjnej kontroli nad wykorzystaniem pomieszczeń mieszkalnych było utworzenie systemu komisji mieszkaniowych zgodnie z dekretem z 8 sierpnia 1946 r.<sup>33</sup>. Na tej podstawie przy Prezesie Rady

<sup>30</sup> S. Zakrzewski (red.), *Gospodarka mieszkaniowa w Polsce Ludowej*, Warszawa 1952, s. 66.

<sup>31</sup> A. Fermus-Bobowiec, *Problem „kwaterunku” lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2015, Nr 104, s. 51.

<sup>32</sup> Dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli 13 lutego 1946 r. Wraz z wejściem w życie omawianej regulacji uchylony został dekret z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych.

<sup>33</sup> Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz.U. Nr 37, poz. 229). Jego obowiązywanie miało zakończyć się 31 grudnia 1947 r.; I. Paczyńska, *Dekret o Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej i jego realizacja w Krakowie (1946–1947)*, „Przegląd Historyczny” 1993, nr 84/3, s. 323–324.

Ministrów powołano Nadzwyczajną Komisję Mieszkaniową obejmującą zakres kompetencji obszar całego państwa. Organ ten ustanawiał na wniosek Okręgowej Komisji Związków Zawodowych miejscowe nadzwyczajne komisje mieszkaniowe dla poszczególnych miast lub osiedli. Zadaniem tworzonych komisji było podejmowanie wszelkich działań niezbędnych dla zwiększenia dostępnej liczby mieszkań przeznaczonych dla ludności pracującej, zwłaszcza poprzez usunięcie z lokali osób uchylających się od pracy lub uprawiających spekulację, a także takich, które w pierwszym okresie po wyzwoleniu zajęły bezprawnie mieszkania poniemieckie. W praktyce organy władzy państwowej przejmowały kontrolę nad rynkiem nieruchomości mieszkalnych, uniemożliwiając ich właścicielom korzystanie z przysługującego im władztwa nad rzeczą<sup>34</sup>.

### Przemysł, produkcja, usługi

Pośród obszarów gospodarki narodowej objętych szczególną aktywnością legislacyjną prawodawcy komunistycznego w pierwszej połowie 1946 r. znalazło się zagadnienie przekształcenia ustroju gospodarczego państwa. W tym czasie został wydany jeden z najważniejszych, z punktu widzenia przemian ustrojowych i budowy nowego porządku powojennej Polski, aktów normatywnych – ustawa z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji przemysłu<sup>35</sup>. Zgodnie z deklaracją ustawodawcy państwo przejmowało na własność przedsiębiorstwa na zasadach określonych w ustawie w celu planowego odbudowania gospodarki narodowej,

---

<sup>34</sup> Zob. szerzej: R. Kania, Ideologiczne i prawne uwarunkowania polityki mieszkaniowej komunistów w początkach Polski Ludowej, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2023; 16 (3), s. 349–371.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17). Przyjęcie ustawy poprzedziła dyskusja na forum KRN. Stanowisko TRJN przedstawił minister przemysłu Minc. Poparcie w imieniu PPR zadeklarował Aleksander Zawadzki. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 29, 30 i 31 grudnia 1945 r. oraz w dn. 2 i 3 stycznia 1946 r.*, ł. 392–407, 422–431, 473–476. Zob. też: A. Machnikowska, *Prawo własności...*, op. cit., s. 237 i n. O źródle inspiracji wydania ustawy świadczy fakt, że już 11 stycznia wydany został okólnik zobowiązujący działaczy PPR do podjęcia działań wspierających przejmowanie przedsiębiorstw. Zob. *Okólnik Wydziału Przemysłowego KC PPR do kierowników wydziałów przemysłowych wszystkich instancji partyjnych w sprawie realizacji ustawy z 3 I 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi przemysłu*, w: H. Jędruszcak (oprac.), *Upaństwowienie i odbudowa przemysłu w Polsce w latach 1944–1948*, H. Jędruszcak (oprac.), Warszawa 1969, t. 2, s. 8–10.



zapewnienia państwu suwerenności gospodarczej i podniesienia ogólnego dobrobytu społeczeństwa<sup>36</sup>.

O przejściu przedsiębiorstwa spełniającego przyjęte kryterium wywłaszczeniowe na własność państwa lub polskiej osoby prawnej prawa publicznego orzekał właściwy minister. Decyzja była ostateczna i nie podlegała zaskarżeniu. W celu zapobieżenia próbom ochrony majątku przed przejściem dekret uznał za nieważne wszystkie czynności prawne lub akty prawne wprowadzone po 1 września 1939 r., które mogłyby stanowić przeszkodę w przejściu przedsiębiorstw na własność państwa lub polskich osób prawnych. Ustawodawca dopuścił ponadto, na zasadzie wyjątku, możliwość przejęcia przez państwo poszczególnych przedsiębiorstw istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, które nie spełniały ogólnych kryteriów określonych w ustawie stanowiących przesłankę do wywłaszczenia. Podstawą takiej decyzji miała być uchwała Rady Ministrów powzięta na wniosek zainteresowanego ministra. Zapobieżeniu przypadkom obchodzenia ustawy służył zapis, zgodnie z którym zakładanie nowych przedsiębiorstw w gałęziach przemysłu i komunikacji przeznaczonych do nacjonalizacji wymagało wcześniejszego uzyskania koncesji, udzielonej przez właściwego ministra w porozumieniu z Prezesem CUP. Uniemożliwiono w ten sposób ponowne rozpoczęcie działalności osobom, których przedsiębiorstwa zostały znacjonalizowane. Przewidując opór dotychczasowych właścicieli przejmowanych przedsiębiorstw, ustawodawca wyznaczył surowe sankcje karne za naruszenie przepisów ustawy<sup>37</sup>.

## Praca i rynek pracy

Kolejnym obszarem poddanym ze strony komunistów oddziaływaniu w formie przymusu była swoboda zatrudnienia. Na początku roku ukazał się akt prawny o dużym znaczeniu dla procesu przejmowania kontroli państwa nad rynkiem pracy. Był nim dekret z 8 stycznia 1946 r. o obowiązkowej rejestracji

---

<sup>36</sup> Na temat ówczesnego stanowiska doktryny zob. L. Chajm, *Ustawa o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy, 1946, nr 1, s. 5–10; A. Kraus, *Ustawa o nacjonalizacji przemysłu*, Państwo i Prawo, 1946, nr 5–6, s. 3 i n.; M. Mazur, *Uwagi o stosowaniu ustawy o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, Państwo i Prawo, 1947 nr 3, s. 67–70; H. Minc, *Aktualne zagadnienia i perspektywy gospodarcze demokratycznej Polski. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1945, s. 11 i n.

<sup>37</sup> Warto wspomnieć, że przymus ekonomiczny przyświecał również nacjonalizacji lasów przeprowadzonej na podstawie dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15 poz. 82).

pracowników, wprowadzający także powszechny obowiązek pracy<sup>38</sup>. Prawodawca komunistyczny uzasadnił wprowadzenie przedmiotowej regulacji koniecznością szybkiego usunięcia skutków wyniszczenia kraju i ludności przez niemieckiego najeźdźcę oraz jak najrychlejszego zagospodarowania odzyskanych terenów. Uchylenie się od wykonywania pracy pożytecznej społecznie nie mogło być tolerowane<sup>39</sup>. W tym celu obywatele polscy oraz wszyscy zamieszkali w Polsce, niemogący wykazać się innym obywatelstwem zostali zobowiązani do zarejestrowania się w urzędach zatrudnienia zgodnie z miejscem zamieszkania lub pobytu<sup>40</sup>.

Na mocy przedmiotowego dekretu urząd zatrudnienia mógł powołać osoby zarejestrowane do pracy we wszystkich gałęziach i rodzajach gospodarki zgodnie z kwalifikacjami, na okres do 2 lat, przy czym podejmując decyzję o skierowaniu, nie był związany dotychczasowym miejscem zamieszkania (pobytu) osoby podlegającej zatrudnieniu. Od tej reguły prawodawca przewidział kilka wyjątków. Zapewnieniu skutecznego egzekwowania nowych regulacji służył rozbudowany katalog sankcji karnych za naruszenie obowiązków z niego wynikających.

Obok głównych regulacji dotyczących zatrudnienia prawodawca komunistyczny wydał także akty normatywne regulujące zasady zatrudnienia w wybranych dziedzinach gospodarki. Przykładem takich działań może być dekret z 5 września 1946 r., na podstawie którego specjaliści w zakresie budownictwa zostali objęci obowiązkiem świadczenia pracy w miejscu określonym w trybie administracyjnym oraz zgodnie z posiadaniem wykształceniem<sup>41</sup>. Według wprowadzonej regulacji obywatele polscy dysponujący technicznymi kwalifikacjami z dziedziny budownictwa zostali zobowiązani do zarejestrowania się w powiatowej władzy administracji ogólnej miejsca zamieszkania. Organ ten uzyskał uprawnienie, aby powołać w okresie do 31 grudnia 1948 r. do pracy

---

<sup>38</sup> Dekret z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i o obowiązku pracy (Dz.U. Nr 3, poz. 24). Nawiązywano w ten sposób do standardów sowieckich. Zob. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, wyd. 3, Warszawa 2017, s. 56, 65, 111; A. Machnikowska, *Prawo własności...*, op. cit., s. 36.

<sup>39</sup> Treść wprowadzenia do części normatywnej dekretu potwierdza, że komuniści wykorzystali argument o konieczności organizacji wysiłku zmierzającego do usuwania zniszczeń wojennych jako dogodnego uzasadnienia pozwalające ukryć rzeczywiste motywy ich działań.

<sup>40</sup> Od strony organizacyjnej, zmonopolizowanym przez państwo pośrednictwem pracy zajmować się miały urzędy zatrudnienia. Zob.: E. Słabińska, *Rzecz o urzędach zatrudnienia. Kształtowanie systemu instytucjonalnego do realizacji polityki zatrudnienia w 1945 roku*, w: T. Głowiński (red.), *Na gruzach...*, s. 93 i n.

<sup>41</sup> Dekret z dnia 5 września 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu fachowych sił technicznych z dziedziny budownictwa na rzecz odbudowy kraju (Dz.U. Nr 47, poz. 266).

w budownictwie na rzecz odbudowy kraju osoby zarejestrowane zgodnie z ich kwalifikacjami na okres do 2 lat. Zakres, sposób wykonywania oraz czas trwania przymusowego zatrudnienia dla poszczególnych obszarów kraju oraz poszczególnych grup zawodowych określał minister odbudowy w formie zarządzeń.

## Wnioski

Przedstawione powyżej przykłady wprowadzanych regulacji prawnych ograniczających swobodę działalności gospodarczej i handlowej, wykonywania prawa własności, a także decydowania o sposobie zdobywania środków utrzymania, nie wyczerpują poruszonej problematyki. Pozwalają jednak zweryfikować pozytywnie przyjętą hipotezę o stosowaniu przez komunistów polskich podczas procesu przejmowania władzy socjotechniki w postaci przymusu ekonomicznego. Przedmiotowy sposób oddziaływania był bardzo skuteczny, zważywszy na wyjątkowo trudną sytuację bytową społeczeństwa polskiego wyniszczonego wojną i okupacją. Zubożenie społeczeństwa oraz trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb czyniły walczących o przetrwanie Polaków szczególnie podatnymi na tę formę oddziaływania socjotechnicznego. Komuniści polscy z wyrachowaniem wykorzystywali tę sposobność. Czynili to tym chętniej, że model systemu społeczno-gospodarczego opartego na centralnym planowaniu i kierowaniu, do którego dążyli, przewidywał daleko idące ograniczenie możliwości swobodnej aktywności jednostek na polu społecznym i gospodarczym. Przyjęta metoda oddziaływania zwiększała skuteczność bieżących działań politycznych przy jednoczesnym postępowaniu w zgodzie z obowiązującym kanonem ideologicznym. Wprowadzając wspomniane rozwiązania, komuniści zadbali również o to, aby przedmiotowe zmiany odbywały się w granicach formalnie ujmowanej praworządności. W ten sposób zachowywali pozory legalności swoich poczynań.

## Bibliografia

### Literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa, zagadnienia ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 1959.
- Brzeziński W., *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953.
- Chajn L., *Ustawa o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, *Demokratyczny Przegląd Prawniczy* 1946, nr 1.

- Fermus-Bobowiec A., *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18 z. 2.
- Fermus-Bobowiec A., *Problem „kwaterunku” lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2015, nr 104.
- Gomułka W., *Nasze trudności i drogi ich przezwyciężenia*, w: W. Gomułka, *W walce o demokrację ludową (Artykuły i przemówienia)*, Warszawa 1947, t. 1.
- Jarosz D., *Historia mięsa w stalinizmie*, w: D. Jarosz, *Rzeczy, ludzie, zjawiska. Studia z historii społecznej stalinizmu w Polsce*, Warszawa 2017.
- Jarosz D., *Stalinizm a bieda*, w: D. Jarosz, *Rzeczy, ludzie, zjawiska. Studia z historii społecznej stalinizmu w Polsce*, Warszawa 2017.
- Kania R., *Ideologiczne i prawne uwarunkowania polityki mieszkaniowej komunistów w początkach Polski Ludowej*, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2023; 16 (3), s. 349–371.
- Kania R., *Prawo w służbie ideologii. Myśl polityczna komunistów polskich i prawo stanowione od Manifestu PKWN do wyborów do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 2023.
- Karwat M., *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*, Warszawa 2014.
- Kraus A., *Ustawa o nacjonalizacji przemysłu*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 5–6.
- Lenin W.I., *Dziecięca choroba „lewicowości” w komunizmie*, w: W.I. Lenin, *Dzieła*, t. 31, Warszawa 1955.
- Lenin W.I., *Dziecięca choroba „lewicowości” w komunizmie*, w: W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane*, t. 2, Warszawa 1949.
- Lenin W.I., *Referat o pracy na wsi*, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949.
- Lenin W.I., *Zadania związków młodzieży*, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. Krótki kurs, wyd. 3, Warszawa 2017.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, Rok 1944.
- Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historyczno-prawne*, Gdańsk 2010.
- Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008.
- Marks B.P., *Wsparcie UNRRA w odbudowie polskiego przemysłu i rolnictwa (1945–1946)*, w: T. Głowiński (red.), *Na gruzach starego świata. Rok 1945 z perspektywy gospodarczej i społecznej*, Wrocław 2020.
- Mazur M., *Uwagi o stosowaniu ustawy o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 3.
- Miche J., *Filozofia bolszewicka*, rok VII, z. 10–13, b.m. 1946.
- Minc H., *Aktualne zagadnienia i perspektywy gospodarcze demokratycznej Polski. Referat wygłoszony na I Zjeździe PPR*, Warszawa 1945
- Mlicki M.K., *Socjotechnika. Zagadnienia etyczne i prakseologiczne*, Ossolineum 1986.
- Okólnik Wydziału Przemysłowego KC PPR do kierowników wydziałów przemysłowych wszystkich instancji partyjnych w sprawie realizacji ustawy z 3 I 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi przemysłu*, w: H. Jędruszcak (oprac.), *Upaństwowienie i odbudowa przemysłu w Polsce w latach 1944–1948*, H. Jędruszcak (oprac.), Warszawa 1969, t. 2, s. 8–10.

- Paczyńska I., *Dekret o Nadzwyczajnej Komisji Mieszkaniowej i jego realizacja w Krakowie (1946–1947)*, „Przegląd Historyczny” 1993, nr 84/3.
- Podgórecki A., *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962.
- Protokół Biura Politycznego, odbytego w dniu 2 września 1945 r. oraz Protokół z posiedzenia Biura Politycznego, odbytego w dniu 29 września 1945 r.*, w: *Protokoły posiedzeń Biura Politycznego KC PPR 1944–1945*, J. Kochański (oprac.), Warszawa 2001.
- Słabińska E., *Rzecz o urządach zatrudnienia. Kształtowanie systemu instytucjonalnego do realizacji polityki zatrudnienia w 1945 roku*, w: T. Głowiński (red.), *Na gruzach starożytności. Rok 1945 z perspektywy gospodarczej i społecznej*, Wrocław 2020.
- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń Krajowej Rady Narodowej w dn. 29, 30 i 31 grudnia 1945 r. oraz w dn. 2 i 3 stycznia 1946 r.*
- Tezy programowe pt. „O co walczyliśmy”, opracowanie dla aktywu 1 dywizji piechoty i 1 korpusu (Materiały do dyskusji)*, w: *Organizacja i działania bojowe Ludowego Wojska Polskiego w latach 1943–1945. Wybór dokumentów*, t. 4, Warszawa 1963.
- Zakrzewski S. (red.), *Gospodarka mieszkaniowa w Polsce Ludowej*, Warszawa 1952.
- Zaremba M., *Wielka trwoga. Polska 1944–1947*, Kraków 2012.
- Ziemiński Z., *Analiza pojęcia czynu*, Warszawa 1972.

### Akty prawne

- Dekret z dnia 25 października 1944 r. o zwalczaniu spekulacji wojennej (Dz.U. z 1944 r. nr 9, poz. 49).
- Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu o zwalczaniu spekulacji i lichwy wojennej (Dz.U. z 1944 r. nr 12, poz. 62).
- Dekret z dnia 22 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy o opłatach rejestracyjnych dla przedsiębiorstw i zając (Dz.U. z 1944 r. nr 15, poz. 86).
- Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o koncesjonowaniu przedsiębiorstw przemysłu gastronomicznego (Dz.U. z 1945 r. nr 57, poz. 322).
- Rozporządzenie Ministra Aprowizacji i Handlu z dnia 23 lutego 1946 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o koncesjonowaniu przedsiębiorstw przemysłu gastronomicznego (Dz.U. z 1946 r. nr 12, poz. 83).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1946 r. w sprawie ograniczenia spożycia potraw mięsnych w przedsiębiorstwach przemysłu gastronomicznego i gospodniego oraz ograniczenia obrotu handlowego mięsem i jego przetworami, pochodzącymi z uboju zwierząt rzeźnych (Dz.U. nr 9, poz. 68).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1946 r. w sprawie ograniczenia obrotu mięsem, jego przetworami oraz tłuszczami zwierzęcymi (Dz.U. nr 18, poz. 121).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 1946 r. w sprawie unormowania obrotu mięsem, wędlinami i innymi wyrobami wędliniarskimi (Dz.U. nr 24, poz. 159).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie ograniczenia obrotu wyrobami cukierniczymi (Dz.U. nr 24, poz. 158).
- Dekret z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 18).
- Dekret z dnia 20 listopada 1944 r. o zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o podatku od lokali (Dz.U. z 1944 r. nr 12, poz. 66).
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r. nr 4, poz. 27)

Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o Nadzwyczajnych Komisjach Mieszkaniowych (Dz.U. nr 37, poz. 229).

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. nr 3, poz. 17).

Dekret z dnia 8 stycznia 1946 r. o rejestracji i o obowiązku pracy (Dz.U. nr 3, poz. 24).

Dekret z dnia 5 września 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu fachowych sił technicznych z dziedziny budownictwa na rzecz odbudowy kraju (Dz.U. nr 47, poz. 266).

Dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. nr 15, poz. 82).



**Karol Siemaszko**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-9241-7094

## Senator Zygmunt Jundziłł (1880–1953) jako literat

**STRESZCZENIE** Zygmunt Jundziłł (1880 – 1953) był bez wątpienia „ostatnim obywatelem Wielkiego Księstwa Litewskiego”. Jundziłł w II Rzeczypospolitej sprawował mandat senatora w latach 1930 – 1935, był także wykładowcą prawa cywilnego na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie oraz czynnym adwokatem. Poza aktywnością zawodową, uniwersytecką i polityczną podejmował Jundziłł próby literackie, interesował się sztuką, przede wszystkim malarstwem. Bez wątpienia można go określić mianem „człowieka renesansu”. Po 1945 roku przebywał na uchodźstwie najpierw we Francji, a później w Wielkiej Brytanii. Zmarł w 1953 roku w Londynie.

**SŁOWA KLUCZOWE** senatorowie II RP, II Rzeczpospolita, prawnicy

### Senator Zygmunt Jundziłł (1880–1953) as a writer

**SUMMARY** Zygmunt Jundziłł (1880–1953) can be undoubtedly considered to be of one of the last citizens of the Grand Duchy of Lithuania. He was a senator between 1930 and 1935. Jundziłł was also a civil law lecturer at the Stefan Batory University in Vilnius as well as an attorney. He was a poet and interested in art. Without a doubt, Jundziłł was a “renaissance man”. After 1945, he lived on exile in France and Great Britain. He died in London in 1953.

**KEYWORDS** Members of Senate of the second Republic of Poland, Second Republic of Poland, lawyer

Wykształcenie prawnicze wśród dwudziestowiecznych polskich poetów było dość częstym zjawiskiem. Prawnikiem z wykształcenia był Czesław Miłosz,

absolwent tego kierunku na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie<sup>1</sup>. Znakomitym poetą i wybitnym znawcą prawa autorskiego był także Jan Brzechwa<sup>2</sup>. Również wśród mniej znanych absolwentów prawa aktywnych zawodowo w okresie II Rzeczypospolitej nie brakowało osób podejmujących próby literackie. Do grupy takich postaci należy zaliczyć Zygmunta Jundziłła, senatora, polityka, prawnika i wykładowcy Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie.

Jego postać była już przedmiotem zainteresowania badaczy. Powstały nie tylko liczne noty biograficzne w słownikach czy leksykonach poświęconych parlamentarzystom II Rzeczypospolitej<sup>3</sup>, ale także artykuł biograficzny<sup>4</sup>. Nie jest to zatem osoba zupełnie anonimowa, choć warto podkreślić, że Jundziłł nie należał do działaczy politycznych pierwszego garnituru w okresie międzywojennym. Jego aktywność polityczna, społeczna czy zawodowa jest dość dobrze znana. Natomiast poza zakresem zainteresowania badaczy pozostawała dotychczas działalność Z. Jundziłła jako artysty, przede wszystkim literata – poety, ale także malarza. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie właśnie tego aspektu bogatego dorobku życiowego senatora z Wileńszczyzny.

Zygmunt Jundziłł urodził się 28 lipca 1880 roku, a jego rodzicami byli: znany wileński lekarz Hipolit Jundziłł oraz Maria z Toplickich. W 1898 roku Jundziłł ukończył gimnazjum w Wilnie i rozpoczął studia w Łazarewskim Instytucie Języków Wschodnich w Moskwie. Studiował tam jednak tylko przez rok, by w 1899 roku przenieść się na Wydział Filologiczny Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego<sup>5</sup>. W 1900 roku kolejny raz dokonuje zmiany kierunku kształcenia i podejmuje studia na Wydziale Prawa warszawskiego uniwersytetu. Ostatecznie kończy studia prawnicze nie w Warszawie lecz w Kijowie, a rozprawę kandydacką z zakresu prawa cywilnego poświęca zagadnieniu posiadania<sup>6</sup>.

Tuż przed wybuchem Wielkiej Wojny, a więc w latach 1913 – 1914 Jundziłł pracuje jako sekretarz biura informacyjnego Koła Posłów z Litwy i Białorusi w Dumie, angażuje się zatem w działalność polityczną. W początkach Wielkiej

---

<sup>1</sup> T. Snarski, *Czesław Miłosz. Prawnik, który wiersze pisał. Kilka uwag między historią, literaturą i filozofią prawa*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2023 r., t. 75, nr 2, s. 275.

<sup>2</sup> P. Polański [red.] *Brzechwa. Poeta w adwokackiej todze*, Warszawa 2022.

<sup>3</sup> J. M. Zawadzki, *Senatorowie losy wojenne i powojenne*, Warszawa 2012, s. 196.

<sup>4</sup> K. Siemaszko, *Każdy z nas ma w życiu własnym dziedzinę umiłowań i ukochań namiętnych...* 1 Zygmunt Jundziłł (1880–1953): senator – adwokat – zastępca profesora – emigrant, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2021, nr 73, z. 2, s. 131 – 140

<sup>5</sup> Życiorys Z. Jundziłła, Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie, sygn. akt 175. 1(I) Bb/631, k. b.p.

<sup>6</sup> *Ibidem*.



Wojny czynnie włącza się jako jego sekretarz w działalność Komitetu Obywatelskiego Wileńsko – Kowieńskiego<sup>7</sup>. W okresie pierwszej wojny światowej wiąże się ze środowiskiem politycznym krajowców. Zwolennicy tego stronnictwa postulowali konieczność przedłożenia interesów ogółu ludności ziem północno – wschodnich nad dążenia poszczególnych grup etnicznych, a jednocześnie podkreślali konieczność równouprawnienia narodów zamieszkujących ziemie litewsko – białoruskie<sup>8</sup>. W literaturze wskazuje się, że chociaż krajowcy nie zyskali szerokiego poparcia społecznego, to jednak byli stronnictwem, z którym się liczone przede wszystkim ze względu na fakt, iż wśród ich reprezentantów znajdowały się osoby o wysokich walorach intelektualnych i osobowościowych<sup>9</sup>.

Należy przypuszczać, że przyszedł senator cieszył się uznaniem w tym środowisku politycznym, skoro Michał Römer wskazywał go jako potencjalnego kandydata do objęcia stanowiska w projektowanym rządzie związkowym, który wedle założeń Józefa Piłsudskiego miał rezydować w Wilnie<sup>10</sup>. Dla związane go z krajowcami Jundziłła sporym rozczarowaniem musiał być tzw. bunt gen. Lucjana Żeligowskiego, który w konsekwencji doprowadził do inkorporacji Wilna i Wileńszczyzny do II Rzeczypospolitej. Z. Jundziłł, zajmując krytyczne wobec działań gen. L. Żeligowskiego stanowisko, nie został posłem na Sejm Litwy Środkowej, nie mógł zatem, wbrew rozpowszechnionej później plotce, przewodniczyć posiedzeniu, na którym podjęto uchwałę o inkorporacji Litwy Środkowej do Polski<sup>11</sup>. Odmawiając czynnego udziału w aparacie władzy Litwy Środkowej, postąpił Jundziłł jak część środowiska krajowców skupiona wokół Tadeusza Wróblewskiego i Ludwika Ambramowicza<sup>12</sup>. W swych wyborach nie był jednak aż tak radykalny jak choćby M. Römer, który ostatecznie wyjechał do Kowna i określał się mianem Litwina o kulturze polskiej<sup>13</sup>. W późniejszych latach bowiem Jundziłł zaangażował się w działalność publiczną i sprawował

---

<sup>7</sup>J. Jurkiewicz, *Rozwój polskiej myśli politycznej na Litwie i Białorusi w latach 1905 – 1922*, Poznań 1983, s. 122.

<sup>8</sup>J. Bardach, *O dawnej i niedawnej Litwie*, Poznań 1988, s. 265.

<sup>9</sup>Ibidem, s. 267.

<sup>10</sup>M. Römer, *Dzienniki, t. 3: 1916 – 1919*, wybór Jan Sienkiewicz, Warszawa 2018, s. 710.

<sup>11</sup>Prawdopodobnie rozpowszechnienie informacji o tym, że Jundziłł przewodniczył posiedzeniu Sejmu Wileńskiego, na którym uchwalano inkorporację Ziemi Wileńskiej do Polski wynika z umieszczenia takiej informacji w jego nocie biograficznej opublikowanej w „Zeszytach Historycznych” 1971, nr. 19, s. 78 – 79.

<sup>12</sup>J. Bardach, *O dawnej...*, op. cit., s. 267.

<sup>13</sup>Ibidem, s. 267.

mandat członka Rady Miejskiej Wilna<sup>14</sup>, a w wyborach w 1930 roku uzyskał mandat senatora, który pełnił do końca III kadencji izby w 1935 roku<sup>15</sup>.

Godność senatora była najwyższą funkcją państwową, do jakiej doszedł w okresie międzywojennym. Oprócz działalności politycznej wykonywał przede wszystkim zawód adwokata, a także wykładowcy prawa cywilnego jako zastępca profesora na Wydziale Prawa Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie. Warto także podkreślić, że w latach 30. ubiegłego wieku był członkiem Komisji Kodyfikacyjnej – podkomisji prawa spadkowego<sup>16</sup>.

Okres II wojny światowej spędził w zasadzie na ziemiach etnicznie polskich. Wilno opuścił w 1940 roku po wkroczeniu na Litwę Armii Czerwonej w obawie przed aresztowaniem<sup>17</sup>. Dopiero w 1944 roku wyjechał z Generalnego Gubernatorstwa i przedostał się do Włoch<sup>18</sup>. W latach 1945 – 1947 zamieszkiwał we Francji w należącem do Branickich zamku Montresor oraz w Paryżu. Później przeniósł się wraz z rodziną do Londynu<sup>19</sup>.

W tym mieście, będącym wówczas centrum emigracji niepodległościowej Zygmunt Jundziłł mimo podeszłego wieku nie pozostał bierny. Angażował się w życie polityczno – społeczne polskiego uchodźstwa. Związał się ze Społecznością Akademicką Uniwersytetu Stefana Batorego, a więc stowarzyszeniem zrzeszającym pracowników, absolwentów, byłych studentów wileńskiego uniwersytetu i stanowiącym jego symboliczną kontynuację na emigracji<sup>20</sup>. Działał również w Związku Ziem Północno – Wschodnich<sup>21</sup>. Nie porzucił również działalności akademickiej, bowiem w latach 1950 – 1953 piastował stanowisko profesora prawa polskiego na Polskim Uniwersytecie na Obczyźnie<sup>22</sup>. Zajmował się także wygłaszaniem odczytów poświęconych między innymi historii sztuki i literatury.

Prawnicze wykształcenie Z. Jundziłła także zostało wykorzystane przez polskie władze na uchodźstwie. Prezydent August Zaleski mianował go bowiem

---

<sup>14</sup> A.K. Kunert [red.] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny. T.2: E–J*, Warszawa 2000, s. 337.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 337.

<sup>16</sup> K Siemaszko, *Każdy z nas ma w życiu...*, op. cit., s. 136.

<sup>17</sup> Z. Jundziłł, *List Zygmunta Jundziłła do Prezydenta Raczkiewicza*, „Zeszyty Historyczne” 1971, nr 19, s. 76.

<sup>18</sup> J. Zawadzki, *Senatorowie losy wojenne...*, op. cit., s. 196.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 196

<sup>20</sup> Z. A. Judycki, *Polski Uniwersytet na Obczyźnie. Słownik biograficzny pracowników naukowych*, Londyn 2008, s. 53.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 53.

sędzią polskiego Sądu Obywatelskiego w Londynie<sup>23</sup>. Sąd ten, choć w świetle brytyjskiego prawa działał jako sąd honorowy i polubowny, miał stanowić namiastkę polskiego wymiaru sprawiedliwości funkcjonującego w ramach uchodźczego państwa. Zadaniem tego organu było rozpoznawanie czterech kategorii spraw: o czyny określone w polskich przepisach prawnych bądź w zarządzeniach władz Polski Podziemnej jako sprzeczne z obowiązkami obywatelskimi lub zdziałane na szkodę polskiego dobra ogólnego popełnione po 1 września 1939 r., o czyny naruszające powszechnie uznane normy etyki obywatelskiej, a także o naruszenie czci w związku z działalnością publiczną oraz o roszczenia cywilne<sup>24</sup>. Z. Jundziłł 16 kwietnia 1951 roku został wybrany przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Obywatelskiego w Londynie do orzekania w składzie odwoławczym<sup>25</sup> i orzekał w nim aż do śmierci, a więc do 1953 roku.

Jak wspomniano powyżej, życiorys Jundziłła jako działacza społecznego, politycznego, senatora i wileńskiego adwokata jest dobrze znany. Mniej wiemy o jego życiu prywatnym. Bez wątpienia właśnie do tej sfery należy przypisać twórczość literacką Jundziłła. W bibliotekach i archiwach prywatnych zachowało się kilka utworów poetyckich jego autorstwa. Trzeba podkreślić, że utwory te nigdy nie były publikowane w wysokich nakładach. Jeśli już je drukowano, to najczęściej w liczbie około stu egzemplarzy, co może sugerować, że intencją autora nie było ich rozpowszechnianie na szeroką skalę, a raczej przekazanie najbliższej rodzinie, gronu przyjaciół czy znajomych.

Drukiem ukazały się przynajmniej dwa utwory literackie Z. Jundziłła: wydany w 1939 roku, ale jeszcze przed wybuchem II wojny światowej, nakładem Zakładów Graficznych „Biblioteka Polska” w Bydgoszczy poemat „Dzieje jednej cichej miłości”<sup>26</sup> oraz poemat „Dwie Dyany”<sup>27</sup> wydany w 1940 roku w Wilnie nakładem Zakładów Graficznych „Znicz”. Warto podkreślić, że ilustratorem tego tomu był nie tylko sam autor, ale także Bronisław Jamontt, znany wileński malarz i profesor uniwersytetu oraz graficzka i malarka Krystyna Wróblewska.

Pierwszy z tych utworów Jundziłł zadedykował swojej siostrze Janinie. Jest to bez wątpienia dzieło o charakterze sentymentalnym, poświęcone bowiem

---

<sup>23</sup> K. Siemaszko, *Sąd Obywatelski w Londynie. Organizacja i orzecznictwo*, Poznań 2013, s. 40.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>25</sup> K. Siemaszko, *Organizacja i funkcjonowanie polskiego Sądu Obywatelskiego w Londynie*, „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa: 2014, nr 7, z. 2, s. 375.

<sup>26</sup> Z. Jundziłł, *Dzieje jednej cichej miłości*, Bydgoszcz 1939. Publikacja ta znajduje się w zbiorach Martynas Mažvydas National Library of Lithuania.

<sup>27</sup> Z. Jundziłł, *Dwie Dyany*, Wilno 1940.

zostało bibliotece w rodzinnym dworze, a autor wprost wskazuje w nim na swoje przywiązanie do starych ksiąg zgromadzonych w rodzowym księgozbiore. Poemat „Dwie Dyany”<sup>28</sup>, którego tytuł nawiązuje do rzymskiej bogini przyrody, jest poświęcony drzewom rosnącym w sadzie obok rodzinnego dworu w Jurkiszkach, ale dotyka także kwestii upływu czasu i przemijania ludzkiego życia. Być może stanowi to wyraz pewnych refleksji samego Jundziłła, który z początkiem lat 40. ubiegłego wieku był już człowiekiem mocno dojrzałym.

Oba wspomniane powyżej utwory cechuje melancholijna narracja, widoczna jest w nich tęsknota za spokojnymi czasami dzieciństwa, utraconą arkadią. Autor na samym początku utworu „Dwie Dyany” zamieszcza wiersz, w którym wskazuje, że „wąskie, ciche samotne horyzonty jakże dziwnie wyglądają dziś na tle toczącej się krwawej tragedii świata. To są dawne kartki – z jakiejś innej epoki, która może już nie wróci”. Wydaje się, że autor w te dramatyczne słowa ubrał przekonanie, iż należy do świata, który odszedł na zawsze wraz z pierwszymi strzałami II wojny światowej.

Podobny charakter miały także dwa wiersze autorstwa Z. Jundziłła zachowane w spisanych wspomnieniach adwokata Walentego Parczewskiego<sup>29</sup>. Utwory te stanowiły część korespondencji między obu panami. Pierwszy z nich pt. „Fontanna San Bernardo” został napisany w sierpniu 1946 roku w Rzymie. Wydaje się, że autor dość wyraźnie zaakcentował w nim charakterystyczną dla emigranta polityczną tęsknotę za krajem i nadzieję na powrót do stron rodzinnych. Wiersz kończy się bowiem wersami: „Jest sierpień. Złoty sierpień, wokoło mnie mary / Cezarów i papieży. Cały cykl ponury/ Wielkości niespożytej. A przez duszę chmury/ Dalekie siwe chmury ciągną/ Jakby drogą jeszcze wciąż otwartą/ Do kraju mego idę po raz nie wiem który/ Marząc u stóp fontanny San Bernardo.”

Drugi z zachowanych wierszy Z. Jundziłła pochodzi z 1948 roku i został dedykowany Józefie Parczewskiej, siostrze wspomnianego powyżej Walentego. Nosi on tytuł „Do panny Józefy P. – Wspomnienie”. Utwór poświęcony jest Paryżowi i wspomnieniom związanym z pobytem autora w tym mieście. Nawiązuje także, jak się wydaje, do Biblioteki Polskiej w Paryżu, tam bowiem pracowała J. Parczewska. Autor rozpoczyna wiersz od wskazania pewnych skojarzeń, jakie nasuwają się mu ze stolicą Francji. Podkreśla bowiem, że „Paryż – to biały most

<sup>28</sup> Z. Jundziłł, *Dwie Dyany*, Wilno 1940.

<sup>29</sup> W. Parczewski, *Wspomnienia mojego życia*, s. 329 – 333 (maszynopis ze zbiorów Kancelarii Senatu RP)

na rzece/ Paryż – to rząd pałaców nad Sekwaną/ Paryż – to wspomnień zbiór gdzieś w zaginionej tece/ Paryż – to wilga ukochana”.

Parczewski wspominał nie tylko o literaturze jako obszarze aktywności twórczej Jundziłła. Wileński senator miał także parać się malarstwem, a jego ulubionym tematem były malowane pastelami pejzaże. W ocenie Parczewskiego „prace jego były bardzo udatne”<sup>30</sup>, a Jundziłł miał także prowadzić na emigracji wykłady na temat sztuki oraz opublikować artykuł „Mickiewicz a malarstwo polskie”. Niestety we wspomnieniach Parczewskiego brakuje informacji, czy wspomniane wykłady były prowadzone przez Jundziłła w ramach działalności dydaktycznej w emigracyjnych ośrodkach edukacyjnych, czy też miały charakter popularnonaukowy. Nie mamy także wiedzy o miejscu i roku publikacji wspomnianego wyżej artykułu.

Bez wątpienia Z. Jundziłł był człowiekiem o szerokich zainteresowaniach. Obok prawa i polityki podejmował też próby literackie czy malarskie. Wydaje się jednak, że aktywność Jundziłła w obszarze szeroko pojętej sztuki należy postrzegać wyłącznie jako hobby czy swego rodzaju rozrywkę. W żadnym wypadku, co oczywiste, nie należy stawiać Jundziłła w jednym rzędzie z tak wybitnymi poetami legitymującymi się wykształceniem prawniczym jak Miłosz czy Herbert. Na pewno Jundziłł jest przykładem człowieka o szerokich horyzontach, który nie ograniczał swojej aktywności życiowej jedynie do wąsko pojętej dogmatyki prawa. Bez wątpienia był nie tylko prawnikiem, ale również polskim inteligentem, a więc człowiekiem, dla którego praca zawodowa była tylko jednym z kilku obszarów aktywności.

Losy Z. Jundziłła wydają się dość typowe dla przedstawicieli ziemiaństwa i niepodległościowej inteligencji, a więc jego klasy społecznej. Wydarzenia burzliwego XX wieku spowodowały, że życiorys Jundziłła jest niezwykle bogaty. Wszak nasz bohater przeszedł drogę od rodzinnego dworu, poprzez pracę adwokata, stanowiska polityczne do losu tęskniącego za krajem emigranta, żyjącego w dużo bardziej wówczas odległym od Polski Londynie.

Z. Jundziłł z pewnością nie był w okresie międzywojennym działaczem politycznym pierwszego szeregu, niemniej polityka władz komunistycznych, w tym wydanie dekretu z 22 stycznia 1946 roku o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyczację życia państwowego<sup>31</sup>, mogły budzić u niego obawy o los własny i rodziny w momencie powrotu do rządzonego przez komunistów kraju. Wprawdzie

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Dz.U. 1946, nr 5, poz. 46.

Parczewski w przywołanych już wielokrotnie wspomnieniach podkreślał dość eufemistycznie, że „niestety ten wybitny człowiek nie doczekał pamiętnego października 1956 roku i dlatego do Polski nie powrócił. Zaś za czasów rządów Bolesława Bieruta i wszechwładzy ówczesnego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, chociaż mógł powrócić do Kraju, to jednak w ówczesnych warunkach przebywać w kraju nie życzył”<sup>32</sup>, trzeba wziąć pod uwagę kontekst historyczny tych wspomnień. Mimo kresu stalinizmu Polską nadal władali komuniści, dla których dorobek II Rzeczypospolitej w najlepszym wypadku zasługiwał na zapomnienie.

Przywołany dekret przewidywał natomiast możliwość karania za czyny popełnione przed 1 września 1939 roku, które w okresie międzywojennym nie stanowiły przestępstwa, a wręcz przeciwnie były działaniami legalnymi, związanymi z wykonywaniem obowiązków wynikających ze sprawowanej funkcji publicznej. Akt ten naruszał zatem fundamentalną wydawałoby się zasadę *lex retro non agit*.

Przykładowo w art. 3 wspomniany dekret kryminalizował w zasadzie każde działanie związane ze służbą publiczną, które mogło być zakwalifikowane jako pójście na rękę ruchowi faszystowskiemu i działanie na szkodę państwa lub narodu polskiego. Przy czym realizacja tych znamion była oceniana z punktu widzenia naruszenia interesów władzy komunistycznej. Mając na uwadze, że Z. Jundziłł angażował się w latach 30. w tworzenie Instytutu Naukowo – Badawczego Europy Wschodniej w Wilnie, uznawanego za jeden z pierwszych polskich ośrodków sowietologicznych<sup>33</sup>, należy przyznać, że jego obawy przed powrotem do kraju wydają się nader słuszne. Pamiętać trzeba także, jak już wspomniano powyżej, że w 1940 roku Jundziłł opuścił Wilno, obawiając się aresztowania przez Sowietów, zatem także w rządzonej przez komunistów Polsce nie mógł czuć się bezpiecznie.

Mimo że Jundziłł nie należał do pierwszoplanowych działaczy politycznych, nie był też z pewnością wybitnym poetą, a raczej zajmował się literaturą hobbystycznie, warto pamiętać także o takich osobach, które jak on służyły Polsce swoją pracą, a historia „wieku totalitaryzmów” sprawiła, że nie dane im było spocząć w ojczyźnie. Z. Jundziłł zmarł bowiem na emigracji w Londynie 8 lipca 1953 roku<sup>34</sup>. Został pochowany na cmentarzu Ealing Borough w Londynie<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> W. Parczewski, *Wspomnienia mojego...*, op. cit. s.?. NUMER STRONY

<sup>33</sup> M. Kornat, *Początki sowietologii w II Rzeczypospolitej. Geneza, dzieje i dorobek Instytutu Naukowo – Badawczego Europy Wschodniej w Wilnie (1930 – 1939)*, „Zeszyty Historyczne” 2000, nr 134, s. 13.

<sup>34</sup> Z. A. Judycki, *Polski Uniwersytet na Obczyźnie w Londynie. Słownik biograficzny pracowników naukowych*, Londyn 2008, s. 53.

<sup>35</sup> J. Zawadzki, *Senatorowie losy wojenne...*, op. cit., s. 196.

## Bibliografia

### Archiwalia

- Życiorys Z. Jundziłła, Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie, sygn. akt 175. 1(I)Bb/631, k. b.p.
- Parczewski W., *Wspomnienia mojego życia*, s. 329 – 333 (maszynopis ze zbiorów Kancelarii Senatu RP)

### Literatura

- Bardach J., *O dawnej i niedawnej Litwie*, Poznań 1988.
- Judycki Z.A., *Polski Uniwersytet na Obczyźnie. Słownik biograficzny pracowników naukowych*, Londyn 2008.
- Jundziłł Z., *Dzieje jednej cichej miłości*, Bydgoszcz 1939.
- Jundziłł Z., *Dwie Dyany*, Wilno 1940.
- Jundziłł Z., List Z. Jundziłła do Prezydenta W. Raczkiewicza „Zeszyty Historyczne” 1971, nr 19.
- Jurkiewicz J., *Rozwój polskiej myśli politycznej na Litwie i Białorusi w latach 1905–1922*, Poznań 1983.
- Kornat M., *Początki sowietologii w II Rzeczypospolitej. Geneza, dzieje i dorobek Instytutu Naukowo – Badawczego Europy Wschodniej w Wilnie (1930–1939)*, „Zeszyty Historyczne” 2000, nr 134.
- Kunert A.K., [red.] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*. T.2: E–J, Warszawa 2000.
- Polański P., [red.] *Brzechwa. Poeta w adwokackiej todze*, Warszawa 2022.
- Römer M., *Dzienniki, t. 3: 1916 – 1919*, wybór Jan Sienkiewicz, Warszawa 2018.
- Siemaszko K., *Każdy z nas ma w życiu własną dziedzinę umiłowań i ukochań namiętnych...”1 Zygmunt Jundziłł (1880–1953): senator – adwokat – zastępca profesora – emigrant*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2021, nr 73, z. 2.
- Siemaszko K., *Sąd Obywatelski w Londynie. Organizacja i orzecznictwo*, Poznań 2013.
- Siemaszko K., *Organizacja i funkcjonowanie polskiego Sądu Obywatelskiego w Londynie*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 7, z. 2.
- Snarski T., Czesław Miłosz. *Prawnik, który wiersze pisał. Kilka uwag między historią, literaturą i filozofią prawa*, „Czasopismo Prawno – Historyczne” 2023, t. 75, nr 2.
- Zawadzki J.M., *Senatorowie losy wojenne i powojenne*, Warszawa 2012.

### Akty prawne

- Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszycyzację życia państwowego, Dz.U. 1946 r., nr 5, poz. 46.



## Przemysław Osóbka

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0003-4632-840X

# Problem „uchodźców klimatycznych” jako wyzwanie dla służb konsularnych

**STRESZCZENIE** W prezentowanym artykule autor po raz kolejny stara się skierować uwagę czytelnika na niedoceniany wciąż w prawie międzynarodowym problem tzw. „uchodźców klimatycznych”. Celem artykułu jest zweryfikowanie potencjalnej i faktycznej roli służb konsularnych w zapewnianiu im opieki. Za pojęciem, które nie mieści się w klasycznych definicjach „uchodźcy”, stoją setki tysięcy, a być może już nawet miliony ludzi, których życie, zdrowie i majątek mogą zostać zabrane przez siły natury. Oryginalność podejścia prezentowanego w artykule polega na próbie rozważenia, czy stosownych rozwiązań prawnych, dających ochronę konsularną zagrożonej ludności, można poszukiwać na gruncie prawa międzynarodowego. Pilny i doniosły wymiar omawianych w artykule zagadnień podkreślają apele i stanowiska Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) oraz innych organizacji i instytucji zajmujących się tą problematyką. W kontekście „uchodźców klimatycznych” brakuje wciąż jakiegokolwiek wiążącego aktu prawnego, który spełniałby oczekiwania osób dotkniętych zmianami klimatu. Budzi to duży niepokój, ponieważ ponad wszelką wątpliwość sytuacja, w jakiej się znajdują ci ludzie, rodzi wiele obaw m.in. o życie, zdrowie, bezpieczeństwo własne i osób najbliższych. Wydaje się, że szansą na ich częściowe choćby rozwianie jest pomoc, jaką takim ludziom mogą zaoferować służby konsularne. Przede wszystkim ich doświadczenie, ale również umocowanie prawne, pozwalają na rozszerzenie funkcji opieki konsularnej na obywateli państw trzecich. Włączenie w tę funkcję uchodźców ma miejsce już teraz dlaczego więc nie miałyby ona obejmować także „uchodźców klimatycznych”?

**SŁOWA KLUCZOWE** prawo międzynarodowe publiczne, prawa człowieka, uchodźcy klimatyczni, zmiany klimatyczne, konsul, prawo konsularne, opieka konsularna



## The problem of “climate refugees” as a challenge for the consular services

**SUMMARY** In the presented article, author once again tries to direct the reader's attention to the problem of the so-called “climate refugees”. The purpose of the article is to verify the potential and actual role of consular services in providing care to “climate refugees”. Hundreds of thousands, or perhaps even millions of people, whose life, health and property can be taken away by the forces of nature stay behind the concept that does not fit into the classic definitions of “refugee”. The originality of the approach presented in the article consists in an attempt to consider whether the appropriate legal solutions providing consular protection to the population at risk can be sought on the basis of international law. The urgent and important dimension of the issues discussed in the article is emphasized by the appeals and positions of the United Nations High Commissioner for Refugees and other organizations and institutions dealing with this issue. In the context of “climate refugees”, there is still no binding legal act that would meet the expectations of those affected by climate change. It is very worrying, because there are no doubts the situation in which these people find themselves raises many fears for the life, health, safety of their own and those of their loved ones, etc. But help can be offered by the consular services. First of all thanks to the consular service experience. But also there is the legal base which allow to the extension of the function of consular protection to third-country citizens. Involving refugees in this function is taking place right now. So, why shouldn't there be a place for “climate refugees” among them?

**KEYWORDS** public international law, human rights, climate refugees, climate change, consul, consular law, consular protection

## Wprowadzenie

Prawo konsularne tradycyjnie ujmowano jako gałąź prawa narodów (*ius gentium*), zwanego później prawem międzynarodowym. Systematyka tej gałęzi prawa wskazywała na przywiązywanie dużej wagi do wykonywania w obcej przestrzeni władczej aktów suwerenności wyzwolonej z więzi przestrzennej. Tytułem uprawniającym do tego miały być zasadnicze prawa podmiotowe przysługujące państwom *ius protectionis* oraz *ius avocandi*<sup>1</sup>.

Pierwotną treścią *ius protectionis*, jak pisał Władysław Namysłowski (1889–1957), było „(...) wykonywanie opieki i obrony interesów obywateli przebywających za granicą i ewentualnie w stosunku do zagranicy”, jednak jak sam

---

<sup>1</sup> W. Namysłowski, *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949, s. 14.

zauważał, już w jego czasach „treść tego podmiotowego prawa państw odbiegła (...) znacznie od pierwotnej treści”<sup>2</sup>.

Tendencje do rozszerzania pierwotnych atrybucji konsularnych zauważał również Karol Bertoni (1876–1967), który zwracał uwagę, że już przed drugą wojną światową szły one w kierunkach „(...) 1. popierania handlu; 2. opieki nad obywatelami swojego kraju.”<sup>3</sup>

Nie powinno więc dziwić, że i współcześnie istota prawa konsularnego wykracza daleko poza pierwotną postać. Opieka konsularna stanowiąca sedno ówczesnego *ius protectionis* miała składać się z opieki prawnej, społeczno-prawnej i społeczno-kulturalnej. Dopełniała ją opieka nad interesami gospodarczymi, która uzupełniała systematykę *ius protectionis*.

Z czasem rozszerzono ją na sprawowanie opieki nad osobami posiadającymi podwójne i wielokrotne obywatelstwo<sup>4</sup>, rozwijając przy tym zasadę obywatelstwa efektywnego (przeważającego, rzeczywistego)<sup>5</sup>.

Dość dawno zauważono już, że funkcja opieki konsularnej może obejmować też obywateli państwa trzeciego, które nie utrzymuje stosunków konsularnych ani tym bardziej dyplomatycznych z danym państwem przyjmującym. Takie państwo zwraca się wówczas do innego państwa z prośbą, aby jego istniejące konsulaty w tym państwie sprawowały funkcje konsularne również w jego imieniu<sup>6</sup>.

Z uwzględnieniem zmian, które do prawa konsularnego wprowadziły regulacje przyjmowane w ramach UE, słusznie zaczęto rozróżniać opiekę konsularną *sensu largo* i *sensu stricto*. Mianem pierwszego z wymienionych można określić wykonywanie przez przedstawiciela konsularnego zadań czysto konsularnych (np. wydanie paszportu zastępczego) oraz *quasi*-dyplomatycznych, adresowanych do osób posiadających obywatelstwo państwa wysyłającego i przebywających w państwie przyjmującym. Natomiast opieka konsularna *sensu stricto* w tym rozróżnieniu polegałaby na działaniach służb konsularnych, których adresatami są miejscowe władze państwa przyjmującego znajdujące się w danym okręgu konsularnym, które swoim działaniem spowodowały zagrożenie

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 27–28.

<sup>3</sup> K. Bertoni, *Praktyka dyplomatyczna i konsularna, Część I*, Kraków 1947, s. 89.

<sup>4</sup> Art. 29 ust. 2 *Konwencji konsularnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisanej w Warszawie dnia 31 maja 1972 r.*, (Dz.U. 1973 nr 30 poz. 173).

<sup>5</sup> Italian-United States Conciliation Commission, *Mergé Case, Decision No. 55*, 10 June 1955, [https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XIV/236-248.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XIV/236-248.pdf) [dostęp: 14.04.2024]

<sup>6</sup> M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 81.

lub naruszenie praw osób fizycznych i prawnych objętych opieką konsularną państwa wysyłającego<sup>7</sup>.

Współcześnie coraz częściej można zauważyć rozszerzanie funkcji opieki konsularnej o kategorię uchodźców. Możliwość taką przewidziano w art. 47 Konwencji europejskiej o stosunkach konsularnych z 1967 r.<sup>8</sup> W raporcie wyjaśniającym do konwencji można przeczytać m.in., że jego intencją jest wyłączenie kompetencji urzędnika konsularnego państwa wysyłającego wobec osoby, która stała się uchodźcą politycznym ze względu na rasę, narodowość, poglądy polityczne lub wyznanie<sup>9</sup>. Należy jednak zauważyć, że kategoria uchodźców objęta tym artykułem jest szersza niż ta wskazana w art. 48, w którym definicja pojęcia „uchodźca” odnosi się do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i do Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Tak zwani „uchodźcy krajowi” („*national refugees*”) zostali wyłączeni z tej definicji, ponieważ osoby te posiadały obywatelstwo „skuteczne”, to znaczy takie, które dawało im szansę skutecznej ochrony przez ich własne państwo. Definicja ta obejmuje jednak pewną liczbę bezpaństwowców<sup>10</sup>.

Jak słusznie zauważył Wojciech Burek, mając na uwadze zawarte w tych dokumentach definicje, a w szczególności tę zawartą w Konwencji genewskiej z 1951 r., można mieć wątpliwości, w jakim sensie pojęcie z art. 47 Konwencji europejskiej o stosunkach konsularnych jest „szersze”<sup>11</sup>. Przyjmując zasadność tych wątpliwości, można jednak stawiać pytanie o zakres funkcji opieki konsularnej względem osób, które utracą swoje obywatelstwo ze względu na detyerytorializację klimatyczną państw, tzw. „uchodźców klimatycznych” (także bezpaństwowców).

Dotychczasowe badania nad prawnomiędzynarodowymi konsekwencjami zmian klimatycznych skłaniają autora do postawienia hipotezy, że służby konsularne zaczynają pełnić coraz większą rolę w zapewnianiu im opieki. Według

<sup>7</sup> J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006, s. 48–49.

<sup>8</sup> *Konwencja europejska o funkcjach konsularnych sporządzona w Paryżu 11 grudnia 1967 r.*, libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1967.html [dostęp: 14.04.2024]

<sup>9</sup> European Treaty Series – No. 61, *Explanatory Report to the European Convention on Consular Functions*, Paris, 11.XII.1967, pkt. 207, <https://rm.coe.int/16800c92f2> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>10</sup> *Ibidem*, pkt. 210–211.

<sup>11</sup> W. Burek, *Czynności konsularne na rzecz uchodźcy w świetle Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014, s. 193–194.

UNHCR w 2022 r. stwierdzono prawie 32 miliony przesiedleń spowodowanych zagrożeniami pogodowymi, co oznacza wzrost o 41 %% w porównaniu z 2008 r.<sup>12</sup>

Precyzując dalsze rozważania, warto postawić następujące pytania badawcze: jakie funkcje z zakresu opieki konsularnej dające zauważyć się w prawie międzynarodowym, jego doktrynie i orzecznictwie międzynarodowym mogą być istotne z punktu widzenia zapewniania tej opieki „uchodźcom klimatycznym”? Drugie pytanie, które wydaje się być nadzwyczaj istotne dla badanych zagadnień, dotyczy tego, w jaki sposób funkcje konsularne mogą być rozszerzane tak, aby objąć opieką konsularną „uchodźców klimatycznych”?

W badaniach, których rezultatem jest prezentowany artykuł, autor posłużył się metodą formalno-dogmatyczną, która pozwoliła przeanalizować treści obowiązujących aktów prawnych z zakresu funkcji opieki konsularnej i ich możliwych zastosowań wobec tzw. „uchodźców klimatycznych”. Wykorzystano także metodę porównawczą, dzięki której możliwe było porównanie istniejących w tym zakresie mechanizmów w porządkach prawnych Stanów Zjednoczonych, Brazylii oraz prawie Unii Europejskiej. Analiza źródeł obejmowała także orzecznictwo międzynarodowych trybunałów, dzięki czemu możliwe stało się ustalenie istnienia i omówienie treści niektórych norm prawa międzynarodowego właściwych dla funkcji opieki konsularnej.

## Funkcja opieki konsularnej w prawie, doktrynie i orzecznictwie

Pośród wielu możliwych znaczeń łacińskiego *consulo* znajdowało się również „pomagać komuś”<sup>13</sup>. Mając to na uwadze, nie powinno budzić zdziwienia, że zarówno greccy proksenowie (προξένῃ)<sup>14</sup>, rzymscy pretorzy cudzoziemscy (*praetor peregrinus*)<sup>15</sup>, jak i późniejsi konsulowie zamorscy (*consules ultramarini*)<sup>16</sup> oraz

---

<sup>12</sup> K. Sigfried, *Climate change and displacement: the myths and the facts*, <https://www.unhcr.org/uk/news/stories/climate-change-and-displacement-myths-and-facts> [dostęp: 16.07.2024]

<sup>13</sup> K. Kumaniecki (oprac.), *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Heryka Kopii*, Warszawa 1964, s. 120.

<sup>14</sup> Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten* (tłum. L. Piotrowicz), Warszawa 1973, LIV, s. 91.

<sup>15</sup> K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wyd. 6, Warszawa 2021, §25.4, s.81–82.

<sup>16</sup> W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki nauk prawnych”, Tom VII (1997), s. 228.

współcześni konsulowie zawodowi (*consules missi*)<sup>17</sup> wykonywali i wykonują wiele funkcji o charakterze opiekuńczym<sup>18</sup>.

Opieka dyplomatyczna i konsularna odgrywa szczególną rolę w zakresie ochrony praw człowieka, zwłaszcza jeśli osoba fizyczna nie dysponuje żadnym środkiem ochrony swoich praw albo środki, które są jej dostępne, okazują się nieskuteczne. Już Emer de Vattel (1714–1767) zauważył, że „Kto krzywdzi obywatela, obraża pośrednio państwo, które winno tego obywatela ochraniać”<sup>19</sup>. Jednocześnie postrzegał on funkcje konsula jako tego, kto ma za zadanie „strzec praw i przywilejów swojego narodu oraz załatwiać sprawy, które mogą wynikać między jego kupcami”<sup>20</sup>.

W polskiej nauce prawa narodów podobne poglądy przedstawiał Julian Makowski (1875–1959), który uważał, że „konsul obowiązany jest dawać pomoc i opiekę swym współobywatelom”, ale również dostrzegał, że konsulowie mogą sprawować opiekę nad „obcymi poddanymi”<sup>21</sup>. Jego zdaniem prawo roztaczania opieki nad swymi obywatelami przebywającymi za granicą (*ius protectionis*) stanowi wyraz suwerenności państwa, a konsul jest organem wykonawczym, realizującym to prawo w praktyce<sup>22</sup>.

Zygmunt Cybichowski (1879–1946) wskazywał, że „Konsul czuwa nad interesami rodzimego obrotu, opiekuje się zwłaszcza handlem i żegluga, udziela porady i wsparcia rodakom i załatwia szereg innych spraw”<sup>23</sup>. Z kolei Ludwik Ehrlich (1889–1968) definiował konsula jako funkcjonariusza państwa urzędującego w innym państwie, ustanowionego „w celu opieki nad obywatelami państwa ustanawiającego oraz w celu popierania jego interesów gospodarczych, a niekiedy także w celu wykonywania pewnych czynności urzędowych”<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, London 1920, §420, s. 591, <https://archive.org/details/cu31924007494754/page/590/mode/2up> [dostęp: 16.07.2024]

<sup>18</sup> E. de Vattel, *Prawo narodów*, Księga druga (tłum. B. Winiarski), §34, Warszawa 1958, s. 341; E. de Vattel, *Prawo narodów*, Księga czwarta (tłum. B. Winiarski), §75, Warszawa 1958, s. 342.

<sup>19</sup> E. de Vattel, *op. cit.*, Księga druga, §71, s. 368.

<sup>20</sup> *Ibidem*, §34, s. 341.

<sup>21</sup> J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, s. 311–313.

<sup>22</sup> J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 112.

<sup>23</sup> Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932, s. 230. Podobnie jak Z. Cybichowski dużą wagę do sprawowania opieki konsularnej nad statkami pływającymi pod banderą państwa przywiązywał Bohdan Winiarski (1884–1969), zob.: B. Winiarski, *Narodowość statków rzecznych i pierwsza konferencja prawa rzecznoego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 11, 1931, z. 1, s. 37.

<sup>24</sup> L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 224.

Znaczenie funkcji opieki konsularnej dostrzegali również: Władysław Namysłowski (1889–1957)<sup>25</sup>, Zbigniew Sarna (1890–1974)<sup>26</sup>, Alfons Klafkowski (1912–1992)<sup>27</sup>, Ludwik Gelberg (1908–1985)<sup>28</sup> i Wojciech Góralczyk (1924–1994)<sup>29</sup>. Obszernie pisali o niej Cezary Berezowski (1898–1970), Wojciech Góralczyk i Kazimierz Libera (1905–1975), którzy omówili zasady opieki konsularnej nad obywatelami nie tylko w wymiarze prawnym (pomoc prawna, prowadzenie matrykuły, legalizacja dokumentów), ale również materialnym (pożyczki, zapomogi dla obywateli państwa wysyłającego, ewentualnie pokrycie kosztów powrotu do kraju), społecznym, kulturalnym, a nawet oświatowym<sup>30</sup>.

Bardziej współczesna literatura również dostrzega doniosłość funkcji opieki konsularnej. Jan Białocerkiewicz (1945–2008), oprócz tradycyjnie wskazywanej ochrony obywateli i osób prawnych zwracał uwagę na ochronę małoletnich i innych osób, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli<sup>31</sup>.

Również Stefan Sawicki w swoim studium prawnomiędzynarodowym prawa konsularnego szeroko opisuje funkcję opieki konsularnej nad obywatelami państwa wysyłającego, przebywającymi w państwie przyjmującym. Zwraca przy tym uwagę, że praktyczna realizacja tej funkcji powoduje wiele trudności. Dlatego państwa próbują precyzyjnie regulować związane z nią problemy w dwustronnych konwencjach konsularnych lub umowach o pomocy prawnej<sup>32</sup>.

Izabela Gawłowicz zauważa, że w polskiej literaturze prawa międzynarodowego pojęcie „opieka (ochrona) konsularna” występuje zamiennie lub łącznie z pojęciem „opieka dyplomatyczna”, natomiast literatura obcojęzyczna posługuje się przeważnie terminami „ochrona dyplomatyczna” lub „ochrona dyplomatyczna i konsularna”. Niestety relacje między działalnością dyplomatyczną

---

<sup>25</sup> W. Namysłowski, *Istota i charakter prawa konsularnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 13, 1933, z. 3, s. 125–127.

<sup>26</sup> Z. Sarna, *Międzynarodowe publiczne prawo morskie w czasie pokoju i wojny, Część I*, Kraków 1932, s. 246.

<sup>27</sup> A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 258,

<sup>28</sup> L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 216.

<sup>29</sup> W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 274.

<sup>30</sup> C. Berezowski, W. Góralczyk, K. Libera, *Prawo międzynarodowe publiczne pod redakcją Cezarego Berezowskiego*, Warszawa 1970, s. 323–325.

<sup>31</sup> J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 354.

<sup>32</sup> S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 60.

a praktyką konsularną rzadko bywają przedmiotem badań doktryny prawa międzynarodowego<sup>33</sup>.

Sprawowanie opieki konsularnej jako jednej z funkcji konsularnych, ale bez odniesienia do jej istoty normatywnej, formy, czy zasad wykonywania, zostało dostrzeżone przez prawo międzynarodowe. Jednak regulacje międzynarodowe odnoszące się w szczególności do funkcji konsularnych pozostawiają wiele do życzenia. Artykuł 5 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., jak pisze Paweł Czubik, zawiera po części uregulowania niezgodne z dotychczasowym wzorcem prawa zwyczajowego odzwierciedlonym w licznych umowach dwustronnych o funkcjach konsularnych<sup>34</sup>. Do funkcji konsularnych zalicza on m.in.:

- ochronę w państwie przyjmującym interesów obywateli państwa wysyłającego, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe (lit. a),
- udzielanie pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym (lit. e),
- ochronę interesów obywateli państwa wysyłającego zarówno osób fizycznych, jak i prywatnych, w sprawach spadkowych, na terytorium państwa przyjmującego, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa (lit. g),
- ochronę, w granicach ustalonych przez ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego, interesów małoletnich i innych osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, obywateli państwa wysyłającego, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli (lit. h)<sup>35</sup>.

Z kolei Europejska konwencja o funkcjach konsularnych z 1967 r. stanowi, że urzędnik konsularny uprawniony jest do ochrony obywateli państwa wysyłającego oraz ochrony ich praw i interesów (art. 2). Natomiast mając na uwadze ochronę praw i interesów obywateli państwa wysyłającego, urzędnik konsularny uprawniony jest do:

---

<sup>33</sup> I. Gawłowicz, *Prawo dyplomatyczne w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2018, s. 73–75.

<sup>34</sup> P. Czubik, *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *op. cit.*, s. 286.

<sup>35</sup> *Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.* (Dz.U. 1982 nr 13 poz. 98), art. 5.

- dostępu do każdego obywatela, kontaktu, rozmowy z nim i doradzania mu (z uwzględnieniem art. 6 konwencji),
- poszukiwania informacji dotyczącej każdego wypadku naruszającego interesy każdego obywatela,
- udzielenia każdemu obywatelowi pomocy w jego kontaktach z władzami administracyjnymi państwa przyjmującego (z uwzględnieniem art. 3),
- udzielenia obywatelowi pomocy w postępowaniu przed władzami sądowymi, o których mowa w art. 3, pod warunkiem, że nie ma w tym nic sprzecznego z prawem państwa przyjmującego,
- organizowania obywatelowi państwa wysyłającego przedstawicielstwa prawnego w razie konieczności,
- proponowania tłumaczenia w celu udzielenia pomocy każdemu obywatelowi przed władzami, o których mowa w art. 3, lub za zgodą wspomnianych władz występowania jako tłumacz w imieniu każdego takiego obywatela<sup>36</sup>.

Niewątpliwie słabością europejskiej kodyfikacji przeprowadzonej przez Radę Europy w 1967 r. jest to, że weszła ona w życie dopiero w 2011 r. i wiąże tylko pięć państw: Grecję, Gruzję, Hiszpanię, Norwegię i Portugalię. Cztery kolejne (Austria, Islandia, Niemcy, Włochy) ograniczyły się do podpisania konwencji 11 grudnia 1967 r.<sup>37</sup> W efekcie znaczna część regulacji prawa konsularnego, oddziałująca na sferę prawa wewnętrznego, nadal stanowi rezultat obowiązywania prawa zwyczajowego, mającego po części odzwierciedlenie w treści dwustronnych konwencji konsularnych<sup>38</sup>.

Również Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne wśród funkcji konsularnych dużą wagę przywiązuje do udzielania pomocy obywatelom polskim, w szczególności w razie poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania, w razie aktu przemocy, którego ofiarą padł obywatel polski, w razie zgonu obywatela polskiego lub konieczności nagłego powrotu obywatela polskiego pozbawionego środków finansowych do Rzeczypospolitej Polskiej albo do państwa zamieszkania<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Konwencja europejska o funkcjach konsularnych*, *op. cit.*

<sup>37</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=061> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>38</sup> P. Czubik, *op. cit.*, s. 286–287.

<sup>39</sup> *Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne* (Dz.U.Dz.U. 2015 poz. 1274 z późn. zm.), art. 20 ust. 1, *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.Dz.U. z 2015 r. poz. 2238).



Wielokrotnie w obronie prawa do opieki (ochrony) konsularnej i dyplomatycznej wypowiadał się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Analiza postanowień Trybunału pozwala uporządkować orzecznictwo w tym zakresie poprzez określenie dwóch rodzajów spraw, które były przedmiotem jego zainteresowania. Pierwsza kategoria obejmowała spory dotyczące sprawowania opieki nad osobą fizyczną lub prawną w kontekście jej obywatelstwa lub przynależności do państwa. Druga kategoria obejmowała postępowania związane z realizacją prawa dostępu do konsula (opieki konsularnej)<sup>40</sup>.

W przypadku *Nottebohm Case* Trybunał orzekł, że ochrona dyplomatyczna i ochrona w drodze międzynarodowego postępowania sądowego stanowią środki obrony praw państwa. Odwołał się przy tym do orzecznictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, za którym powtórzył: „podejmując sprawę jednego ze swoich podmiotów i odwołując się do działań dyplomatycznych lub międzynarodowego postępowania sądowego w jego imieniu, państwo w rzeczywistości domaga się respektowania swoich własnych praw – swojego prawa do zapewnienia w osobie swoich poddanych, poszanowania zasad prawa międzynarodowego”<sup>41</sup>.

Prawo dostępu do opieki konsularnej było wielokrotnie potwierdzone przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, między innymi w sprawach *Avena and Other Mexican Nationals*<sup>42</sup>, *La Grand Case*<sup>43</sup>, *Paraguay v. United States of America (Breard Case)*<sup>44</sup>, czy *Jadhav Case*<sup>45</sup>. Warto podkreślić, że w ostatniej z wymienionych spraw Trybunał przypomniał, że Konwencja wiedeńska ustanawia pewne standardy, których muszą przestrzegać wszystkie państwa-strony w celu nieskrępowanego prowadzenia stosunków konsularnych oraz że art. 36 dotyczący opieki konsularnej i komunikacji z obywatelami w toku postępowania karnego określa prawa zarówno państwa, jak i jednostki, które są ze sobą współzależne. W opinii Trybunału zgodnie z Konwencją wiedeńską nie ma podstaw, aby jakiegokolwiek państwo uzależniło wypełnienie swoich zobowiązań wynikających z art. 36 od przestrzegania przez inne państwo innych

---

<sup>40</sup> I. Gawłowicz, *op. cit.*, s. 75.

<sup>41</sup> International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second phase, Judgement of 6 April 1955, s. 24.

<sup>42</sup> International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals*, Judgement of 31 March 2004, s. 63.

<sup>43</sup> International Court of Justice, *La Grand Case*, Judgement of 27 June 2001, s. 53.

<sup>44</sup> International Court of Justice, *Case Concerning The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Order of 9 April 1998, s. 12.

<sup>45</sup> International Court of Justice, *Jadhav Case*, Judgement of 17 July 2019, s. 37.

zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. W przeciwnym razie cały system pomocy konsularnej byłby poważnie podważony<sup>46</sup>.

Należy przy tym pamiętać, na co Trybunał zwrócił uwagę w sprawie *Barcelona Traction*, że wyłącznie do państwa należy decyzja co do tego, czy taką opiekę sprawować, w jaki sposób ją wykonywać oraz kiedy jej sprawowanie zakończyć. Kompetencja państw jest w tym zakresie dyskrecjonalna, choć jej wykonywanie może być determinowane przez względy polityczne lub inne<sup>47</sup>.

Chociaż prawo do opieki konsularnej jest prawem, którego istnienie nie jest kwestionowane w prawie międzynarodowym, nigdy nie wskazano dokładnie jego składowych oraz nie opracowano jego minimalnego standardu<sup>48</sup>. Mimo to zostało ono wielokrotnie potwierdzone także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wskazywał, że działalność służb dyplomatycznych i konsularnych stanowią wyjątkowe formy działalności podejmowanej przez państwo lub rodzące skutki tej działalności poza jego terytorium<sup>49</sup>. W jednym z najnowszych orzeczeń, dotyczącym sprawy *H. F. i inni przeciwko Francji*, Trybunał stwierdził, że działania przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych, którzy przebywają na obcym terytorium zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, mogą stanowić wykonywanie jurysdykcji, gdy sprawują oni władzę i kontrolę nad innymi<sup>50</sup>.

Brak dostępu do adwokata, odmowa kontaktu z rodziną lub służbami konsularnymi, tak jak wymaga tego art. 36 ust. 1 lit. b) Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, były zarzutami, które Trybunał stawiał państwom-stronom

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, pkt. 123.

<sup>47</sup> Sprawa *Barcelona Traction* w: P. Daranowski, J. Połatyńska (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2011, s. 128, International Court of Justice, *Case concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Second Phase, Judgement of 5 February 1970, s. 45 (pkt. 79).

<sup>48</sup> A. Wedeł-Domaradzka, *Jednostka a sprawiedliwość międzynarodowa – uwagi na tle „prawa do informacji o pomocy konsularnej” w sprawie Avena i inni obywatele Meksyku*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *op. cit.*, s. 176.

<sup>49</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 380–381.

<sup>50</sup> *Case of H. F. and others v. France* (Applications nos. 24384/19 and 44234/20), Judgement, Strasbourg, 14 September 2022.

Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>51</sup> m.in. w sprawach *Case of El-Masri*<sup>52</sup>, czy *Öcalan v. Turkey*<sup>53</sup>.

## Rozszerzenie zakresu funkcji opieki konsularnej

Dynamiczny rozwój i coraz mniejsza przewidywalność stosunków międzynarodowych wymuszają systematyczne rozszerzanie zakresu rzeczowego funkcji opieki konsularnej. Konwencje międzynarodowe i prawo krajowe przewidują możliwość świadczenia pomocy konsularnej na rzecz obywateli państw trzecich, uchodźców czy apatrydów<sup>54</sup>, a konsulowie coraz częściej opiekują się nie tylko obywatelami swoich państw wysyłających<sup>55</sup>.

Przykładem takiego działania jest aktywność konsul generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Barcelonie, Karoliny Cemki, która w 2022 r. przy wsparciu 12 konsulów innych państw oraz konsula generalnego Ukrainy zaplanowała i przeprowadziła szereg wydarzeń informacyjnych i pomocowych skierowanych do kobiet – uchodźców ukraińskich przebywających w Katalonii. W uznaniu zasług kierownicy placówek konsularnych w stolicy Katalonii (tzw. korpus konsularny) we współpracy z władzami hiszpańskimi powierzyli jej funkcję zastępcy dziekana lokalnego korpusu konsularnego<sup>56</sup>.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.<sup>57</sup> jest kluczowym dokumentem prawa międzynarodowego w sprawie ochrony uchodźców. Określa, kto jest uchodźcą, jakie są prawa uchodźców i jakie są obowiązki krajów

---

<sup>51</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

<sup>52</sup> *Case of El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Application no. 39630/09), Judgement, Strasbourg, 13 December 2012, pkt. 236.

<sup>53</sup> *Case of Öcalan v. Turkey* (Application no. 46221/99), Judgement, Strasbourg, 12 March 2003, pkt. 93–103.

<sup>54</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 478.

<sup>55</sup> Po drugiej wojnie światowej wzrosło zainteresowanie służb konsularnych ochroną praw osób wywodzących się z państwa wysyłającego (emigrantów), szczególnie w zakresie zapewnienia im w ustawodawstwach państw przyjmujących uprawnień przysługujących mniejszościom narodowym, etnicznym, czy językowym, por. United Nations General Assembly, *Resolution 47/135 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135.

<sup>56</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1260341%2Ckonsul-generalna-rp-w-barcelonie-wyoznaczona-za-pomoc-ukrainie.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>57</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515)

przyjmujących. Konwencji towarzyszy Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r.<sup>58</sup>, który zniósł ograniczenia czasowe i geograficzne w jego przyznawaniu. Bardzo obszerna definicja pojęcia „uchodźca” zawarta w art. 1 Konwencji z 1951 r. skłania do dokonania pewnego uproszczenia na potrzeby niniejszego artykułu. Zgodnie z nim uchodźcy to osoby, które przebywają poza swoim krajem pochodzenia z obawy przed prześladowaniem, z powodu konfliktu, przemocy lub innych okoliczności poważnie zakłócających porządek publiczny, ze względu na które wymagają przyznania ochrony międzynarodowej.

Definicja nie obejmuje ona m.in. przymusowych migrantów wewnętrznych, a także osób zmuszonych do opuszczenia kraju pochodzenia z powodów innych niż te, o których mowa w konwencji z 1951 r. Coraz częściej pojawiają się jednak głosy sugerujące konieczność rozszerzenia zakresu stosowania konwencji na nowe grupy wymagające ochrony. Należą do nich np. osoby przesiedlone z powodu klęsk żywiołowych i skutków zmian klimatycznych<sup>59</sup>.

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (*The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) wielokrotnie wyrażał opinię, że używanie terminu „uchodźca klimatyczny” nie znajduje podstaw w prawie międzynarodowym dotyczącym uchodźców, a nawet może potencjalnie naruszać obowiązujące przepisy<sup>60</sup>. Jednocześnie jednak dostrzegł, że uchodźcy o szczególnych potrzebach również wymagają wsparcia, zwłaszcza że w przeciwieństwie do migrantów nie mają oni możliwości dostępu do ochrony krajowej, w tym pomocy konsularnej<sup>61</sup>.

Już w 1990 r. Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) zwrócił uwagę na fakt, że migracja ludzi może być jednym z największych skutków zmian klimatu<sup>62</sup>. Natomiast UNHCR dopiero w 2009 r. przyznał, że czynniki środowiskowe mogą przyczynić się do wywołania transgranicznych przepływów migracyjnych, ale nadal bronił

---

<sup>58</sup> Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 517).

<sup>59</sup> P. Osóbka, *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law”, v. 10, n. 1, 21 Apr. 2021, s. 104–105.

<sup>60</sup> W. Kälin, N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Geneva 2012, s. 28.

<sup>61</sup> *Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives*, s. 5 (przypis 21), <https://www.unhcr.org/5a12f9577.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>62</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change. The IPCC Impacts Assessment, 1990*, s. 5–9, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc\\_far\\_wg\\_II\\_full\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf) [dostęp: 14.04.2024]

stanowiska, że nie są to wystarczające powody do przyznania statusu uchodźcy na podstawie konwencji z 1951 r.<sup>63</sup>

Mimo upływu czasu migracja nadal wydaje się być jedyną strategią adaptacji i przetrwania ludności doświadczającej negatywnych skutków zmiany klimatu. Społeczność międzynarodowa wciąż nie wypracowała nawet międzynarodowych instrumentów prawnych konkretnie i jednoznacznie definiujących migrację środowiskową (klimatyczną) lub uchodźców (migrantów) klimatycznych (środowiskowych)<sup>64</sup>.

Być może rację ma Jane McAdam, która twierdzi, że jest co najmniej siedem powodów, dla których założenie o konieczności zmiany konwencji z 1951 r. jest błędne. Jeden z jej argumentów wskazuje, że tak jak każda umowa międzynarodowa, konwencja musi być nie tylko wdrażana, ale egzekwowana, aby miała jakiegokolwiek znaczenie. Tymczasem już ponad 140 państw podpisało konwencję z 1951 r., a jednak na świecie jest obecnie więcej uchodźców niż przed drugą wojną światową. Możliwe więc, że problemem nie jest wcale brak odpowiedniego prawa, ale brak woli do jego wdrażania<sup>65</sup>.

Ocena bieżącej sytuacji uchodźców wskazuje, zdaniem *UNHCR*, że osoby pochodzące z państwa, które jest dotknięte konfliktem zbrojnym, katastrofą naturalną lub innym kryzysem humanitarnym, mogą potrzebować szczególnej pomocy zarówno w celu zaspokojenia swoich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, jak i powrotu do domu lub, w niektórych przypadkach, przeniesienia lub ewakuacji do innych państw, zwłaszcza jeśli nie mogą korzystać ze skutecznej opieki konsularnej własnego państwa.

Dlatego pod auspicjami *UNHCR* został opracowany 10-punktowy plan działania służący państwom jako strategiczne narzędzie do informowania o rozwoju swoich systemów imigracyjnych i azytowych oraz do poprawy ich reakcji operacyjnych. Obejmuje on obszerny zbiór najnowszych praktyk operacyjnych, narzędzi i strategii wrażliwych na ochronę, aby pomóc państwom w opracowywaniu

---

<sup>63</sup> *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, UNHCR Policy Papers, 2009, s. 9, <http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>64</sup> M. K. Solomon, K. Warner, *Protection of Persons Displaced as Results of Climate Change. Existing Tools and Emerging Frameworks*, w: M. B. Gerrard, G. E. Warnier (ed.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press 2013, s. 243–245.

<sup>65</sup> J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012, s. 42–48; J. McAdam, *Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'*, „The Sydney Morning Herald” 6 June 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html> [dostęp: 14.04.2024]

i wdrażaniu działań ochronnych, które uwzględniają potrzeby uchodźców i migrantów, a także kwestie suwerenności państw<sup>66</sup>.

Jednym z przykładów praktycznej realizacji planu jest aktywność brazylijskich konsulatów na Bliskim Wschodzie, które od 2013 r. wydają specjalne wize w uproszczonych procedurach osobom dotkniętym konfliktem w Syrii. Umożliwiają one podróż do Brazylii, gdzie następnie uchodźcy mogą złożyć wniosek o azyl. Praktyka ta, oparta na rezolucji nr 17, przyjętej 20 września 2013 r. przez rząd Brazylii, otworzyła jej przestrzeń azylową dla osób narodowości syryjskiej w oparciu o ideę „wspólnej odpowiedzialności” do poszukiwania kompleksowych rozwiązań dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej<sup>67</sup>.

5 października 2015 r. *UNHCR* i rząd Brazylii podpisały umowę o współpracy w celu zacieśnienia i sformalizowania współpracy w zakresie specjalnego programu wizowego Brazylii dla osób dotkniętych konfliktem w Syrii. W ramach umowy strony uzgodniły szereg działań, które mają usprawnić i zwiększyć bezpieczeństwo procesu wydawania wiz specjalnych. Wprowadzono lepsze procedury identyfikacji rodzin i osób o specjalnych potrzebach, które mogą kwalifikować się do otrzymania specjalnej wize brazylijskiej. Z programu mogą skorzystać nie tylko obywatele Syrii, ale także inne osoby dotknięte konfliktem syryjskim<sup>68</sup>. Ponadto zgodnie z umową *UNHCR* zapewnia brazylijskim przedstawicielstwom konsularnym w Jordani, Libanie i Turcji szkolenia i działania dotyczące budowania zdolności w zakresie technik przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych oraz identyfikacji potencjalnych kandydatów do otrzymania wize w oparciu o politykę humanitarną rządu Brazylii<sup>69</sup>.

Z kolei Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (*International Organization for Migration, IOM*) zachęca do uwzględniania aspektów środowiskowych i zmian klimatycznych w krajowych politykach migracyjnych w różnych obszarach zarządzania migracją, takich jak m.in. ochrona granic, usługi konsularne, ochrona i zdrowie migrantów<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, <https://www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>67</sup> *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, Chapter 7, *Solutions for refugees*, December 2016, s. 196, <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>68</sup> K. de Gruij, *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*, 7 October 2015, <https://www.unhcr.org/5615130c6.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>69</sup> *UNHCR, The 10 Point Plan...*, *op. cit.*, s. 197.

<sup>70</sup> *IOM, Migrants and migration policy in the context of adverse of climate change and environmental degradation*, [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf) [dostęp: 14.04.2024]

Służby konsularne odgrywają ważną rolę w sytuacji, gdy niektóre państwa nakładają sankcje na przewoźników za przewóz cudzoziemców bez odpowiednich dokumentów podróży. W rezultacie przewoźnicy mogą być zobowiązani do odmowy przyjęcia na pokład podróżnych o nieuregulowanej sytuacji, niezależnie od ich potrzeb w zakresie ochrony. Zdaniem *UNHCR* prawodawstwo krajowe nakładające sankcje na przewoźników może zawierać wyjątki dotyczące przewozu osoby o nieudokumentowanej sytuacji, jeżeli osoba ta ubiega się o azyl w punkcie wjazdu. Państwa mogą również zezwolić przewoźnikom na kierowanie osób ubiegających się o azyl bez odpowiednich dokumentów podróży do władz lokalnych w kraju wjazdu, jeśli kraj ten jest stroną konwencji z 1951 r. i posiada funkcjonujący system azylowy lub do lokalnej ambasady bądź konsulatu państwa docelowego, mających siedzibę w kraju wylotu<sup>71</sup>.

Przedstawione powyżej możliwe aktywności służb konsularnych w zakresie wspierania uchodźców w ramach rozszerzonej funkcji opieki konsularnej wpisują się w treść art. 2 ust. 2 Protokołu do Europejskiej konwencji w sprawie funkcji konsularnych dotyczącego uchodźców. Przewiduje on, że urzędnik konsularny państwa, gdzie uchodźca ma zwyczajowe miejsce zamieszkania, uprawniony jest do ochrony takiego uchodźcy oraz obrony jego praw i interesów zgodnie z konwencją w porozumieniu, jeśli jest to możliwe, z *UNHCR* lub jakąkolwiek inną agendą Narodów Zjednoczonych, która może się tym zająć. Z drugiej strony ust. 1 tego artykułu stanowi, że państwa sygnatariusze protokołu uznają prawo każdej strony do odmowy uznania urzędnika konsularnego za uprawnionego do działania w imieniu obywatela swojego państwa, który jest uchodźcą bądź interesowania się nim w inny sposób<sup>72</sup>. Niezależnie od tego, że znaczenie tych postanowień jest nikłe<sup>73</sup>, pokazują one, w jakim kierunku i zakresie rozszerza się współczesne rozumienie funkcji opiekuńczej służb konsularnych.

Przykładem rozszerzenia funkcji opieki konsularnej jest również sprawowanie opieki nad obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej (UE) w sytuacji, gdy w danym państwie przyjmującym nie ma urzędu konsularnego danego państwa członkowskiego UE. Analogiczne postanowienia mają

---

<sup>71</sup> *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, Chapter 3, *Protection-sensitive entry system*, December 2016, s. 86, <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>72</sup> *Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees*, Paris, 11.XII.1967, Council of Europe, European Treaty Series – No. 61A.

<sup>73</sup> Protokół podpisało sześć państw, a ratyfikacji dokonały tylko trzy. Zob.: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=061A> [dostęp: 14.04.2024]

zastosowanie w przypadku opieki dyplomatycznej wobec braku ambasady państwa członkowskiego UE w danym państwie przyjmującym<sup>74</sup>.

Odrębnym zagadnieniem jest w tym zakresie wykonywanie przez służby konsularne funkcji opiekuńczej na rzecz obywateli państwa trzeciego w wyjątkowych sytuacjach, takich jak wojna, zawieszenie lub zerwanie stosunków konsularnych z państwem trzecim przez inne państwo. W takiej sytuacji nie następuje łączenie funkcji konsularnych dwóch państw, a jedynie podjęcie się czasowego sprawowania opieki konsularnej nad obywatelami innego państwa. Konsul państwa wysyłającego, jak zauważył Julian Sutor (1931–2020), nie staje się przez to konsulem innego państwa<sup>75</sup>.

### **„Uchodźcy klimatyczni” – wyzwanie dla służb konsularnych**

Jedną z podstawowych kategorii przyczyn skłaniających ludzi do zmiany miejsca zamieszkania stały się współcześnie motywacje środowiskowe, które coraz częściej stanowią bezpośrednią konsekwencję zmian klimatu. Polegają one zwykle na emigracji z rejonów dotkniętych okresowo występującymi kataklizmami (n.p. pożary, powodzie, trzęsienia ziemi,), jak również stałymi zmianami dokonującymi się w środowisku naturalnym (wzrost poziomu mórz i oceanów, pustynnienie terenów leśnych i zielonych, itp.). Z tej przyczyny mogą przybierać formę krótkotrwałej ewakuacji z zagrożonych terenów, jak również stałej emigracji z obszarów, które stają się trwale niezdatne do życia<sup>76</sup>.

Jedno z kluczowych wyzwań, jeśli chodzi o zapewnienie ochrony osobom dotkniętym przesiedleniem w wyniku zmian klimatu, leży w złożoności terminu „uchodźca klimatyczny”<sup>77</sup> sprawiającej, że społeczność międzynarodowa nie ma instrumentów prawnych, które konkretnie i jednoznacznie definiowałyby migrację środowiskową (klimatyczną) lub uchodźstwo klimatyczne (środowiskowe)<sup>78</sup>. Poniżej omówiono podejście do tego zagadnienia w różnych rozwiązaniach prawnych.

<sup>74</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dziennik Urzędowy UE L 106 z 24 kwietnia 2015 r.

<sup>75</sup> J. Sutor, *op. cit.*, s. 509.

<sup>76</sup> B. Termiński, *Migracje, Uchodźstwo i Wysiedlenia Wewnętrzne w Świecie Doby Globalizacji: Studium Socjologiczno-Prawne*, Regensburg 2016, s. 90.

<sup>77</sup> B. Docherty, T. Giannini, *Confronting a rising tide: A proposal for a climate refugee treaty*, „Harvard Environmental Law Review”, Vol. 33(2), 2009, s. 361–372.

<sup>78</sup> P. Osóbka, *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees...*, *op. cit.*, s. 105.



## Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Tuż po zaprzysiężeniu nowy prezydent, Joseph R. Biden Jr. podpisał siedemnaście dekretów, pośród których znalazło się również oświadczenie o ponownym uznaniu przez USA postanowień Porozumienia Paryskiego<sup>79</sup>. Decyzja ta została potwierdzona w treści kolejnego prezydenckiego dekretu z 27 stycznia 2021 r., w którym prezydent Biden potwierdził, że zmiany klimatyczne znalazły się w centrum amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego<sup>80</sup>. Natomiast 4 lutego 2021 r. wydane zostało zarządzenie wykonawcze w sprawie odbudowy i wzmocnienia programów przesiedlania uchodźców oraz planowania wpływu zmian klimatycznych na migrację<sup>81</sup>.

Jednym z rezultatów podjętych działań było rozszerzenie zakresu okoliczności, w których amerykańskie służby imigracyjne mogą przyznać status tymczasowej ochrony (*Temporary Protected Status, TPS*), o katastrofy naturalne, takie jak huragany czy trzęsienia ziemi. Status tymczasowej ochrony jest już długo obecny w amerykańskim kodeksie federalnym<sup>82</sup>, jednak w ostatnich latach zmienił nieco swój charakter. Jego istotą jest możliwość wyznaczenia państwa trzeciego do objęcia *TPS* ze względu na warunki w nim panujące, które tymczasowo uniemożliwiają obywatelom tego państwa bezpieczny powrót lub gdy nie jest ono w stanie odpowiednio poradzić sobie z powrotem swoich obywateli. Amerykański Urząd do spraw Obywatelstwa i Imigracji (*United States Citizenship and Immigration Service, USCIS*) może przyznać *TPS* uprawnionym obywatelom niektórych krajów (lub części krajów), którzy już przebywają w Stanach Zjednoczonych. Do objęcia *TPS* kwalifikują się także osoby bez obywatelstwa, które ostatnio zamieszkiwały w wyznaczonym państwie<sup>83</sup>.

Aktualnie zapewnienie udziału w *TPS* mają: Afganistan, Myanmar, Kamerun, Salwador, Haiti, Honduras, Nepal, Nikaragua, Syria, Somalia, Sudan, Południowy Sudan, Ukraina, Wenezuela i Jemen. Coraz częstszą przesłanką przyznania *TPS*, zgodnie z § 1254a kodeksu federalnego jest stwierdzenie zaistnienia trzęsienia

---

<sup>79</sup> *Paris Climate Agreement*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>80</sup> Executive Order 14008 of January 27, 2021, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, 86 FR 7619.

<sup>81</sup> Executive Order 14013 of February 4, 2021, *Rebuilding and Enhancing Programs To Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*, 86 FR 8839.

<sup>82</sup> §1254a *Temporary protected status, Code of Federal Regulations*, s. 333, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title8/pdf/USCODE-2020-title8-chap12-subchapII-partV-sec1254a.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>83</sup> <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> [dostęp: 14.04.2024]

ziemi, powodzi, suszy, epidemii lub innej katastrofy ekologicznej powodującej znaczne, ale tymczasowe zakłócenie warunków życia na dotkniętym obszarze.

Jednak jak podaje *USCIS*, większość imigrantów, którzy trafiają do USA, staje się stałymi rezydentami, najpierw uzyskując status uchodźcy lub otrzymując azyl. Decyzje o zakwalifikowaniu danej osoby do uzyskania wize imigranckiej podejmują amerykańskie służby konsularne, które uczestniczą również w procedurze przyznawania tzw. „zielonej karty” umożliwiającej legalny stały pobyt i podjęcie pracy w Stanach Zjednoczonych.

### Unia Europejska

Ograniczenie legalnych ścieżek dostępu osób ubiegających się o azyl do UE przyczyniło się do wzrostu poziomu niekontrolowanej migracji przez granice zewnętrzne Unii. Napływ osób ubiegających się o azyl osiągnął szczyt w 2015 r., czego przyczyną przypisuje się głównie konfliktom w Syrii i Afryce Subsaharyjskiej. Od tego czasu nastąpił spadek, ale możliwe jest, że napływ uchodźców i migrantów do UE ponownie wzrośnie. Należy spodziewać się utrzymywania tendencji wzrostowej migracji i liczby osób ubiegających się o azyl z powodu przedłużających się konfliktów na całym świecie, których przyczyną obejmują również zmiany klimatyczne<sup>84</sup>.

Unia Europejska przyznała, że globalne wyzwania klimatyczne i środowiskowe są współcześnie istotnym czynnikiem mnożącym zagrożenia i źródłem niestabilności, a transformacja ekologiczna przekształca geopolitykę, w tym globalne interesy gospodarcze, handlowe i rozumienie bezpieczeństwa. Wymaga to współpracy ze wszystkimi partnerami w celu zwiększenia odporności na zmiany klimatu i środowiska, aby zapobiec sytuacji, w której wyzwania te staną się źródłem konfliktów, braku bezpieczeństwa żywnościowego, przesiedlenia ludności i przymusowej migracji<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> W przyszłości zmiany środowiskowe mogą mieć niszczący wpływ na wiele populacji, zwłaszcza w małych państwach wyspiarskich oraz na obszarach przybrzeżnych i nisko położonych, takich jak np. Wietnam, Holandia i niektóre części Stanów Zjednoczonych. Wynika to z połączonego efektu szybkiego wzrostu populacji, urbanizacji i większej niż w przeszłości podatności na klęski żywiołowe. Według raportu specjalnego *IPCC* z września 2019 r. na temat oceanu i kriosfery w zmieniającym się klimacie naukowcy szacują, że w XXI w., w wyniku termicznej ekspansji wód oceanicznych i oceanów zostanie utraconych od 6 tys. do 17 tys. km<sup>2</sup> lądu. Może to potencjalnie doprowadzić do wysiedlenia od 1,6 do 5,3 mln osób, zob.: J. Apap, C. du Perron de Revel, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition*, European Parliamentary Research Service 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS\\_BRI\(2021\)698753\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf) [dostęp: 14.04.2024].

<sup>85</sup> Communication from the Commission, *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

W swojej inicjatywie Europejskiego Zielonego Ładu z 2019 r. Komisja Europejska uznała zmiany klimatyczne za czynnik migracji i niestabilności, konfliktów i braku bezpieczeństwa żywnościowego. Był on kilkakrotnie uznawany przez Komisję Europejską i Parlament Europejski za jeden z powodów masowej migracji. Niemniej jednak, chociaż wiele państw rozwijających się wezwało UE do przyznania migrantom klimatycznym statusu uchodźcy, poszczególne państwa członkowskie UE nie poparły pomysłu stworzenia nowej kategorii „uchodźcy klimatycznego”. Dyrekcja Generalna Komisji do spraw Migracji i Spraw Wewnętrznych zasugerowała status „migracji permanentnie przymusowej” jako nowej kategorii w celu rozwiązania problemu uchodźców, a w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym zmian klimatu i migracji z 2013 r. stwierdziła, że nie ma potrzeby ochrony uchodźców ze względów klimatycznych<sup>86</sup>.

Parlament Europejski uznał, że zmiany klimatyczne są jednym z motorów migracji, a jego rezolucja w sprawie ochrony praw człowieka i zewnętrznej polityki migracyjnej UE z 2021 r. wzywa między innymi do finansowania zrównoważonych reakcji na zmiany klimatu na szczeblu regionalnym<sup>87</sup>. Badanie zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu wykazało związek między zmianami klimatycznymi a przesiedleniami oraz analizowało możliwości stworzenia ram politycznych na szczeblu Unii<sup>88</sup>.

Unia Europejska dysponuje wciąż możliwościami harmonizacji kryteriów mających zastosowanie do przyjmowania osób ubiegających się o azyl na terytorium Schengen, ze względu na czynnik klimatyczny. Parlament Europejski zwrócił uwagę, że wizy humanitarne UE mogą być wydawane przez konsulaty państw członkowskich za granicą, w oparciu o specjalny instrument, który harmonizuje kryteria i procedury ich wydawania, zgodnie ze standardami dobrej administracji i skutecznymi środkami odwoławczymi, określonymi w art. 41 i art. 47 Karty praw podstawowych UE<sup>89</sup>. W tym celu konieczna może być zmiana przepisów dotyczących wiz o ograniczonej ważności terytorialnej<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> J. Apap, C. du Perron de Revel, *op. cit.*

<sup>87</sup> *European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy (2020/2116(INI))*.

<sup>88</sup> A. Kraler, C. Katsiaficas, M. Wagner, *Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 655.591, Brussels 2020.

<sup>89</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

<sup>90</sup> Art. 25 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy*, Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.

Jednak konkretne próby reformy wspólnotowego kodeksu wizowego spotkały się z silnym sprzeciwem Rady, która blokowała miesiącami negocjacje poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski, aż do wymuszenia ich wycofania. Austria, Francja, Belgia, Holandia, Węgry, Szwecja, Słowenia, Hiszpania i Portugalia sprzeciwiały się kontynuowaniu negocjacji, gdyby w zreformowanej wersji wspólnotowego kodeksu wizowego znalazły się zmiany w przepisach o wizach humanitarnych<sup>91</sup>. Ich główne obawy dotyczyły ryzyka przecięcia konsulatów, możliwości dublowania istniejących już innych legalnych ścieżek dostępu dla uchodźców oraz faktu, że wspólnotowy kodeks wizowy koncentruje się na wizach krótkoterminowych, co sprawia, że instrument ten nie nadaje się, ich zdaniem, do regulacji wydawania zezwoleń na wjazd dla osób ubiegających się o azyl<sup>92</sup>.

Najdalej idącym, ale jak się wydaje najmniej prawdopodobnym z proponowanych rozwiązań tej sytuacji, jest tymczasowe zawieszenie lub całkowite zniesienie obowiązku wizowego dla państw pochodzenia uchodźców. Pozwoliłoby ono również uniknąć dodatkowych praktycznych przeszkód, takich jak brak konsulatów w niektórych rozdartych wojną państwach, gdzie nie ma fizycznej możliwości ubiegania się o wizę<sup>93</sup>.

Nowy pakt o migracji i azylu, którego procedowanie Komisja Europejska rozpoczęła w 2020 r., dostrzega znaczenie zmian klimatycznych jako czynnika stymulującego migracje, ale jak dotąd nie odnosi się wprost do potrzeb osób dotkniętych katastrofami związanymi ze zmianami klimatu<sup>94</sup>.

Oczekiwaniom na nowe rozwiązania prawne w omawianym zakresie powinno towarzyszyć jednak rozważne korzystanie z mechanizmów już istniejących w prawie Unii Europejskiej. Zdaniem niektórych badaczy należy do nich Dyrektywa Rady 2001/55/WE, a dokładniej art. 2 lit. c) pkt. ii) tego aktu prawnego<sup>95</sup>. Jego zakres osobowy nie ogranicza się do osób potrzebujących ochrony

<sup>91</sup> Summary of Discussions, *Council doc. 15602/16*, Brussels 19 December 2016, s. 1.

<sup>92</sup> European Parliament, *Humanitarian visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report* (Rapporteur: Juan Fernando Lopez Aguilar), July 2018, s. 16.

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>94</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23.09.2020, COM/2020/609 final.

<sup>95</sup> Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. UE L 212, 07.08.2001.

międzynarodowej *sensu stricto*, czyli uchodźców w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r. lub osób objętych ochroną uzupełniającą. Okoliczności opisane w dyrektywie, w których może ona zostać uruchomiona, nie są rozumiane jako wyczerpujący katalog potencjalnych zastosowań. Posługuje się ona pojęciem „wysiedleńcy”, które oznacza „obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego państwa lub regionu pochodzenia lub też zostali ewakuowani, w szczególności w odpowiedzi na apel organizacji międzynarodowych, i nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację istniejącą w ich państwie” (lit. c)), a w szczególności „osoby zagrożone lub będące ofiarami systematycznych i uogólnionych naruszeń praw człowieka” (pkt. ii))<sup>96</sup>.

Nie można jednak pominąć faktu, że polityczny mechanizm podziału obciążeń w ramach UE, który wymaga decyzji Rady UE w sprawie uruchomienia dyrektywy sprawia, że dyrektywa o ochronie tymczasowej jest instrumentem z natury ograniczonym. Ponadto nie gwarantuje ochrony indywidualnej, ale zapewnia ochronę zbiorową grupie, która zostanie określona dla każdego przypadku z osobna przez Radę UE<sup>97</sup>.

Anouch Missirian i Wolfram Schlenker, autorzy artykułu opublikowanego w 2017 r. w prestiżowym czasopiśmie naukowym „Science”, przeanalizowali związek między wywołanymi przez zjawiska pogodowe lokalnymi wstrząsami w rolnictwie określonych państw, a liczbą wniosków o azyl składanych przez migrantów z tych państw w Unii Europejskiej. Autorzy artykułu wskazali na istotne zagrożenie dla państw członkowskich UE, dowodząc, że kiedy temperatury w kraju pochodzenia migrantów zaczynają odbiegać od umiarkowanego optimum wynoszącego około 20°C, które jest uznawane za najlepsze dla rolnictwa, liczba składanych wniosków o azyl w UE wzrasta. W związku z tym prognoza netto przewiduje wzrost liczby wniosków o azyl wraz ze wzrostem temperatur na świecie<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> A. Kraler, M. Noack, T. Cernei, *Climate Refugees: Legal and Policy Responses to Environmentally-Induced Migration*, Paper prepared for the ClimMig Conference on Human Rights, Environmental Change, Migration and Displacement, Vienna 20–21 September 2012, s. 9, [https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper\\_ICMPD\\_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper_ICMPD_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 14.04.2024].

<sup>98</sup> A. Missirian, W. Schlenker, *Asylum applications respond to temperature fluctuations*, „Science”, 22 Dec 2017, Vol 358, Issue 6370, s. 1610–1614, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao0432> [dostęp: 14.04.2024]

Zarówno niższe, jak i wyższe temperatury zwiększają przepływy migracyjne. Ekstrapolując te wyniki, przewiduje się, że wzrost temperatur w krajach pochodzenia doprowadzi również do wzrostu liczby wniosków o azyl do UE. Zmiany klimatu, a zwłaszcza dalsze ocieplenie, dodają kolejny „mnożnik zagrożeń”, który skłania ludzi do szukania schronienia za granicą. Skutki pogodowe w krajach pochodzenia o niskich dochodach nie ograniczą się do tych krajów lub regionów, ale prawdopodobnie rozprzestrzenią się na kraje rozwinięte poprzez zwiększone napływy uchodźców<sup>99</sup>.

### Brazylia

Wspomniany wcześniej system brazylijskich wiz humanitarnych jest ważnym narzędziem ochrony uzupełniającej, oferującym legalne ścieżki dla przymusowych migrantów dotarcia do bezpieczniejszego kraju. Brazylia rozpoczęła przyznawanie wiz humanitarnych w 2012 r. na rzecz Haitańczyków po niszczycielskim trzęsieniu ziemi, które nawiedziło Haiti w 2010 r., a w 2013 r. przedłużono to działanie, aby pomóc ludziom dotkniętym konfliktem w Syrii<sup>100</sup>.

Geneza brazylijskiego ustawodawstwa dotyczącego migracji sięga połowy lat 80. XX wieku. Oferowano wówczas bardzo ograniczone możliwości uzyskania wiz i uregulowania statusu migrantów. Zmieniło się to nieco pod koniec lat 90., kiedy uchwalono specjalną ustawę o uchodźcach, co można postrzegać jako krok w kierunku zaakceptowania humanitarnych podstaw pobytu w Brazylii. Od tego czasu toczą się debaty na temat zmian reżimu migracyjnego, aby umożliwić inne tego typu przyczyny wjazdu i pobytu w kraju. Istotnym osiągnięciem tego czasu było wprowadzenie doraźnych wiz humanitarnych dla migrantów przymusowych, za co chwalono Brazylię na forum międzynarodowym.

W 2012 r. rząd brazylijski postanowił stworzyć łatwiejszą legalną drogę dla Haitańczyków przybywających do Brazylii i umożliwił uzyskanie wiz humanitarnych w swojej ambasadzie w Port-au-Prince ze względu na „pogorszenie warunków życia ludności haitańskiej z powodu do trzęsienia ziemi, które miało miejsce w tym kraju w dniu 12 stycznia 2010 r. Początkowe ograniczenie limitu wydawania 1200 wiz rocznie oraz możliwość ich uzyskania tylko w ambasadzie w Port-au-Prince zostały później zniesione. Dowolną liczbę tych wiz można było już uzyskać w dowolnym konsulacie brazylijskim, nawet poza Haiti<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> L. L. Jubilut, C. S. Muiños de Andrade, A. de Lima Madureira, *Humanitarian visas: building on Brazil's experience*, „*Forced Migration Review*”, Issue 53, October 2016, s. 76.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

Rząd brazylijski jest jednym z pierwszych na świecie, który uznał, że kryzysy środowiskowe są ważnym powodem starania się o przyznanie statusu uchodźcy. Dzięki temu, jak oszacowano, od trzęsienia ziemi do Brazylii przybyło ponad 85 tys. Haitańczyków.

Doświadczenia te zostały wykorzystane także w zakresie wydawania wiz osobom dotkniętym konfliktem syryjskim przy stosowaniu mniejszych wymagań niż w przypadku wizy zwykłej. Umożliwiające to przepisy zostały przyjęte w 2013 r. i początkowo miały obowiązywać przez dwa lata. Jednak ich ważność została przedłużona w 2015 r. o kolejne dwa lata. Uznano, że ci, którzy uciekają przed wojną lub prześladowaniami, zazwyczaj nie są w stanie spełnić formalnych wymogów wizy brazylijskiej, takich jak przedstawienie wyciągów bankowych, zaproszeń i biletu lotniczego w obie strony. W takich przypadkach ambasady i konsulaty brazylijskie na Bliskim Wschodzie zostały wyjątkowo upoważnione do wydawania wiz osobom, które nie posiadały ważnego paszportu albo jeśli ich dokument podróży miał wygasnąć za mniej niż sześć miesięcy<sup>102</sup>.

Decyzje rządu brazylijskiego podejmowane w tym zakresie w porozumieniu z *UNHCR* uwzględniały szerszy kontekst konfliktu syryjskiego. Pamiętano, że w 2006 r. Syrię nawiedziła największa w jej nowożytnej historii susza. To za jej przyczyną w ciągu czterech lat około 60 %% upraw zostało zniszczone, a 80 %% zwierząt hodowlanych zdechło z głodu. W konsekwencji przeszło 1,5 miliona rolników wraz ze swoimi rodzinami uciekło do miast. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że to susza czy spowodowane przez człowieka zmiany klimatyczne wywołały rewolucję i wojnę domową. Trudno jednak nie dostrzec, że do pierwszych antyrządowych protestów doszło najpierw w regionach najsilniej dotkniętych przez suszę, czyli w Daraa, Damaszku, Aleppo, Al-Hasaka i Al-Kamisli<sup>103</sup>.

Szerokie zastosowanie przez Brazylię ułatwień w zakresie wydawania wiz dotyczyło nie tylko obywateli Syrii, ale także osób dotkniętych konfliktem syryjskim, dzięki czemu grupy mniejszościowe, takie jak Palestyńczycy i Kurdowie, również skorzystały z brazylijskiego programu wiz humanitarnych. Łącznie przyznano ponad 8,5 tysiąca wiz humanitarnych, a 26% wszystkich uchodźców w Brazylii to obecnie Syryjczycy<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>103</sup> Podobnie: M. Popkiewicz, *Raport: Globalnie ocieplenie a rewolucja w Syrii*, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/raport-globalnie-ocieplenie-a-rewolucja-w-syrii-82/> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>104</sup> L. L. Jubilut, C. S. Muiños de Andrade, A. de Lima Madureira, *op. cit.*, s. 77.

## Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że naukowcy w coraz mniejszym stopniu niż kiedyś są podzieleni w opiniach o zmianach klimatycznych i ich przyczynach. Bez względu na te dające się jeszcze zauważyć różnice stanowisk zmiany klimatyczne są faktem. Niezależnie od tego, czy za ich przyczynę uznaje się czynniki antropogeniczne, czy procesy naturalne, ich konsekwencje mają charakter obiektywny. Tak samo obiektywna jest potrzeba niesienia pomocy humanitarnej w obliczu katastrofy naturalnej czy klęski żywiołowej.

Konflikty zbrojne, kryzysy migracyjne, napięcia etniczne coraz częściej mają podłoże środowiskowe, a czasami są bezpośrednimi skutkami zmian klimatycznych. Zjawiskiem zagrażającym integralności państw, bezpieczeństwu zamieszkujących je społeczności oraz obywatelstwa jako szczególnej więzi łączącej obie te kategorie, staje się deterytorializacja klimatyczna<sup>105</sup>.

Z tego powodu systematycznie wzrasta zaangażowanie służb konsularnych w rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych i zapobieganie związanym z nimi zagrożeniom. Już teraz znajdują się one wśród tych organów państwa, które jako pierwsze zmagają się z problemem tzw. „uchodźców klimatycznych”. O wysokim stopniu złożoności tego zagadnienia świadczy fakt, iż dotyczy ono ludzi bardzo wysoko ceniących swoją historię i kulturę, dla których migracja jest ostatecznością<sup>106</sup>.

Badania podjęte przez autora nad prawnomiędzynarodowymi konsekwencjami zmian klimatycznych w zakresie prawa konsularnego wykazały prawdziwość hipotezy, że służby konsularne zaczynają pełnić coraz większą rolę w zapewnianiu opieki „uchodźcom klimatycznym”. Dowodzą tego przytoczone w niniejszym artykule przykłady deklaracyjnych aktów administracji prezydenta Stanów Zjednoczonych, postanowień Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych z 1967 r. czy praktyki rządu Brazylii.

W artykule udzielono odpowiedzi na pierwsze z postawionych na wstępie pytań badawczych dotyczącego zauważalnych prawie międzynarodowym, jego

---

<sup>105</sup> P. Osóbka, *Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych*, „Prawo i klimat” 2022, nr 1, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022, s. 167.

<sup>106</sup> B. Doherty, *‘Our country will vanish’: Pacific islanders bring desperate message to Australia*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia> [dostęp: 14.04.2024]



doktrynie i orzecznictwie funkcji konsularnych, które mogą być istotne z punktu widzenia zapewniania opieki konsularnej „uchodźcom klimatycznym”. Wykazano, że problematyka funkcji konsularnych jest głęboko zakorzeniona w polskiej nauce prawa międzynarodowego. Należy wręcz ubolewać, że jest ona tak słabo znana w piśmiennictwie anglojęzycznym. Być może jest to asumpt do podjęcia dalszych prac naukowych, których celem byłoby rozpowszechnienie wiedzy o dorobku polskich badaczy prawa międzynarodowego w tym zakresie.

Analizując orzecznictwo międzynarodowe, wskazano na przykłady orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które od dłuższego czasu formułują dające się odczytać pomiędzy wersami określonych orzeczeń postulaty *de lege ferenda* w przedmiotowym zakresie.

Odpowiadając na drugie z postawionych na wstępie pytań badawczych, wskazano szereg nadzwyczaj istotnych dla przedmiotowych zagadnień funkcji konsularnych, które mogą być rozszerzane tak, aby objąć opieką konsularną „uchodźców klimatycznych”.

Ponadto myśląc o sposobach rozszerzania tych funkcji, warto na zakończenie odwołać się do doświadczeń rządu Nowej Zelandii, który w październiku 2017 r. ogłosił poprzez swojego ówczesnego ministra do spraw zmian klimatu, Jamesa Shawa, że rozważa uruchomienie wydawania eksperymentalnych wiz humanitarnych dla obywateli państw wyspiarskich Pacyfiku wysiedlonych ze względu na skutki zmian klimatu. Nowy program miałby sprowadzać do Nowej Zelandii około 100 osób rocznie. Publiczne ogłoszenie zamiaru uznawania „uchodźców klimatycznych” rozprzestrzeniło się w całym świecie<sup>107</sup>.

Pomimo wystąpienia ówczesnej premier Nowej Zelandii, Jacindy Ardern, która powiedziała, że postrzega ją jako osobistą i państwową odpowiedzialność, zaledwie sześć miesięcy później plan ten został porzucony. Dlaczego? Można przypuszczać, że wystąpienie ministra Shawa miało bardziej partyjny charakter niż rangę rządową<sup>108</sup>.

W maju 2018 r. rząd Nowej Zelandii postanowił na nowo zdefiniować całą swoją strategię na Pacyfiku, w tym podejście do migracji wywołanej zmianami

---

<sup>107</sup> L. Taylor, *New Zealand considers visa for climate ‘refugees’ from Pacific islands*, Reuters, 17 November 2017, <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-%20from-%20pacific-islands-idUSKBN1DH1JB> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>108</sup> *Green Party to welcome 5,000 refugees to New Zealand*, <https://www.greens.org.nz/green-party-welcome-5000-refugees-new-zealand> [dostęp: 14.04.2024]

klimatu. To przedefiniowane podejście skoncentrowało się na budowaniu partnerstwa z krajami Pacyfiku oraz zaangażowania opartego na zrozumieniu, przyjaźni, wzajemnych korzyściach, zbiorowych ambicjach i zrównoważonej migracji. W tym momencie proponowana wiza uchodźcza związana ze zmianą klimatu odeszła w zapomnienie<sup>109</sup>.

Niezależnie od tego w prawodawstwie Nowej Zelandii istnieje wiele rozwiązań zapewniających możliwości przyznawania statusu uchodźcy i ochrony międzynarodowej<sup>110</sup>. Rozpatrywaniem wniosków o przyznanie statusu uchodźcy lub osoby chronionej zajmują się urzędnicy Departamentu Imigracji (*New Zealand Immigration*) w Ministerstwie Przedsiębiorczości, Innowacji i Zatrudnienia (*Ministry of Business, Innovation and Employment*). Wnioskodawcy, których aplikacje zostają odrzucone, mogą odwoływać się do Trybunału do spraw Imigracji i Ochrony (*Immigration & Protection Tribunal*)<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> L. Fiennes, *New Zealand's Climate Refugee Visa, a Framework for Positive Change: Creating a regional framework of protections for climate migrants from the Pacific*, University of Otago, Dunedin, October 2019, s. 23, <https://www.otago.ac.nz/law/research/journals/otago734244.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

<sup>110</sup> Każdy, kto ubiega się o uznanie w Nowej Zelandii za uchodźcę na mocy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. lub Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r. bądź za osobę chronioną na mocy *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r.* (Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378) lub *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.* (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167) musi wykazać zgodność swojego roszczenia z Ustawą o imigracji z 2009 r. (*Immigration Act 2009*, Public Act 2009 No 51). Zob.: *Immigration New Zealand, Immigration New Zealand Operational Manual Refugees and Protection*, Issue Date: 30 April 2021, s. 4, <https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/#35439.htm> [dostęp: 14.04.2024].

<sup>111</sup> W latach 2014–2017 Trybunał rozpatrywał co najmniej cztery sprawy w których skarżący, ubiegając się o status uchodźcy, wyrażali obawy dotyczące niekorzystnych konsekwencji zmian klimatycznych dla Republiki Tuvalu. Zob.: *NZIPT 800517–520, 4 June, 2014*; *NZIPT 800859, 20 October, 2015*; *NZIPT 801093–094, 23 February, 2017*; *NZIPT 801120–123, 20 March, 2017*, <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/RefugeeProtection/> [dostęp: 14.04.2024] We wszystkich tych przypadkach nowozelandzki Trybunał uznał, że skarżący nie byli uchodźcami w rozumieniu Konwencji Genewskiej o Statusie Uchodźców z 1951 r., nie posiadali statutu osób chronionych w rozumieniu Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania z 1984 r., a także nie byli osobami chronionymi w rozumieniu Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Wszystkie cztery skargi zostały oddalone. Zob.: P. Osóbka, *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i prawo”, Zeszyt 8(882), Warszawa 2019, s. 130–131. Pierwszą oznaką zmiany linii orzeczniczej nowozelandzkich sądów była sprawa rodziny Alesana, również z Tuvalu, która została okrzyknięta przez media pierwszymi na świecie „uchodźcami klimatycznymi”, *NZIPT 501370–371, 4 June 2014*, pkt. 9, [https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/IPTV2/Deportation/rem\\_20140604\\_501370.pdf](https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/IPTV2/Deportation/rem_20140604_501370.pdf) [dostęp: 14.04.2024]. Zob. także: R. Noack, *Has the era of the 'climate change refugee' begun?*, 7 August 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/08/07/has-the-era-of-the-climate-change-refugee-begun/> [dostęp: 14.04.2024], G. Harman, *Has the great climate change migration already begun?*, <https://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/15/climate-change-refugees-un-storms-natural-disasters-sea-levels-environment> [dostęp: 14.04.2024].

Jaki wniosek płynie z nowozelandzkich doświadczeń dla państw w innych regionach świata zmagających się z rosnącą mobilnością ludzi spowodowaną zmianami klimatycznymi?

Nowa Zelandia porzuciła swój plan wydawania wiz humanitarnych dla „uchodźców klimatycznych” z jednego kluczowego powodu – wyspiarze z Pacyfiku ich nie chcieli. Uważali, że uzyskanie statusu uchodźcy jest ostatecznością. Zamiast tego wezwali rząd Nowej Zelandii do wprowadzenia stopniowego podejścia: zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, wsparcia wysiłków adaptacyjnych, zapewnienia legalnych ścieżek migracji, a dopiero jeśli to wszystko zawiedzie, przyznania statusu uchodźcy<sup>112</sup>.

Wskazuje to jednoznacznie, że nawet najlepsi na świecie dyplomaci, najlepiej zorganizowane służby konsularne czy najbardziej doświadczeni urzędnicy imigracyjni nie będą w stanie skutecznie odpowiedzieć na współczesne wyzwania globalne, takie jak np. zmiany klimatyczne i ich konsekwencje, jeśli realizowane przez nich programy nie uwzględnią rzeczywistych potrzeb ich adresatów oraz nie uszanują ich godności, tradycji i przekonań.

Oczywiście należy docenić starania służb nowozelandzkich, brazylijskich, amerykańskich, a nawet wysiłki przedstawicieli Unii Europejskiej w wychodzeniu naprzeciw uchodźców i migrantów, zwłaszcza tych, którzy podejmują próbę ratowania życia i zdrowia swojego i swoich bliskich w obliczu zagrożenia niezawinionymi przez siebie konsekwencjami zmian klimatu. Jak najszersze włączanie do tych działań służb konsularnych wydaje się rozwiązaniem właściwym i pożądanym.

To pracownicy odpowiednich wydziałów ambasad i konsulatów znają języki, kulturę, zwyczaje, a nierzadko także mentalność ludzi, którzy mogą za chwilę stać się tzw. „uchodźcami klimatycznymi”. To właśnie konsulowie generalni, konsulowie, wicekonsulowie i agenci konsularni są predysponowani do sprawowania funkcji opieki konsularnej nie tylko nad obywatelami swoich państw, ale także na obywatelami państw trzecich. Ich doświadczenie i kompetencje mogą okazać się niezwykle przydatne w zakresie organizowania opieki nad uchodźcami, także tymi „klimatycznymi”.

Aby ta opieka mogła być efektywna, potrzebne są zmiany w prawie zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i w krajowych porządkach prawnych

---

<sup>112</sup> H. Dempster, K. Ober, *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World*, <https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world> [dostęp: 14.04.2024]

poszczególnych państw angażujących się w przyjmowanie uchodźców. Jak wiadomo, 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku miało miejsce wydarzenie, które zapoczątkowało zmianę sposobu myślenia przywódców współczesnego świata o klimacie. Tego dnia została ogłoszona Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>113</sup>.

Łatwo obliczyć, że w 2022 r. przypadła trzydziesta rocznica przyjęcia tego najważniejszego międzynarodowego traktatu dotyczącego przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Trzydzieści lat od wyrażenia przez społeczność międzynarodową woli zmierzenia się z konsekwencjami zmian klimatu stanowi dobrą sposobność nie tylko do uczczenia tej rocznicy, ale również do refleksji nad możliwościami otoczenia opieką tych, którzy są najbardziej dotknięci ich konsekwencjami.

Mając pełną świadomość, jak trudne do przyjęcia, a tym bardziej do wprowadzenia w życie są każdorazowo nowe regulacje w prawie międzynarodowym publicznym warto, aby odpowiednie czynniki decyzyjne na obecnym etapie rozpatrzyły możliwość podjęcia prac nad ramowym rozwiązaniem prawnomiędzynarodowym odnoszącym się do badanych zagadnień.

Konwencja ramowa (umowa główna), podobnie jak w przypadku międzynarodowego reżimu prawnego zmian klimatycznych, stanowić może rodzaj prawnie wiążącego traktatu, który określiłby szersze zobowiązania dla jego stron, ale pozostawiłby ustalanie konkretnych celów kolejnym bardziej szczegółowym umowom (protokołom) lub prawodawstwu krajowemu. Umowa ramowa mogłaby służyć jako dokument „parasolowy”, który określiłby zasady, cele i reguły zarządzania reżimem traktatowym opieki konsularnej nad „uchodźcami klimatycznymi”.

## Bibliografia

### Literatura

- Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten* (tłum. L. Piotrowicz), Warszawa 1973  
Berezowski C., Góralczyk W., Libera K., *Prawo międzynarodowe publiczne pod redakcją Cezarego Berezowskiego*, Warszawa 1970  
Bertoni K., *Praktyka dyplomatyczna i konsularna, Część I*, Kraków 1947  
Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005

---

<sup>113</sup> *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r.* (Dz.U.Dz.U. 1996, Nr 53, poz. 238); P. Osóbka, *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. Komentarz*, Bydgoszcz 2024.

- Burek W., *Czynności konsularne na rzecz uchodźcy w świetle Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych*, w: Czubik P., Burek W. (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014
- Cybuchowski Z., *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932
- Czubik P., *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, w: Czubik P., Burek W. (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014
- Daranowski P., Połatyńska J. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2011
- Docherty B., Giannini T., *Confronting a rising tide: A proposal for a climate refugee treaty*, „Harvard Environmental Law Review”, Vol. 33(2), 2009
- de Vattel E., *Prawo narodów*, (tłum. B. Winiarski), Warszawa 1958
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958
- Fiennes L., *New Zealand’s Climate Refugee Visa, a Framework for Positive Change: Creating a regional framework of protections for climate migrants from the Pacific*, University of Otago, Dunedin, October 2019
- Gawłowicz I., *Prawo dyplomatyczne w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2018
- Gąsiorowski M., *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966
- Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983
- Jubilut L. L., Muiños de Andrade C. S., de Lima Madureira A., *Humanitarian visas: building on Brazil’s experience*, „Forced Migration Review”, Issue 53, October 2016
- Kälin W., Schrepfer N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Geneva 2012
- Klaffkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964
- Krajewski P. W., *Sprawiedliwość i odpowiedzialność międzygrupowa i międzypokoleniowa w ochronie środowiska naturalnego*, „Studia prawnoustrojowe” 32(2016)
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, wyd. 6, Warszawa 2021
- Kraler A., Katsiaficas C., Wagner M., *Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 655.591, Brussels 2020
- Kumaniecki K. (oprac.), *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Heryka Kopii*, Warszawa 1964
- Makowski J., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922
- Makowski J., *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957
- McAdam J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012
- McAdam J., *Seven reasons the UN Refugee Convention should not include ‘climate refugees’*, „The Sydney Morning Herald” 6 June 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html> [dostęp: 16.10.2022]

- Missirian A., Schlenker W., *Asylum applications respond to temperature fluctuations*, „Science”, 22 Dec 2017, Vol 358, Issue 6370, s. 1610–1614, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao0432> [dostęp: 31.10.2022]
- Namysłowski W., *Istota i charakter prawa konsularnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 13, 1933, z. 3
- Namysłowski W., *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949
- Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021
- Oppenheim L., *International Law. A Treatise*, London 1920
- Osóbka P., *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law”, v. 10, n. 1, 21 Apr. 2021
- Osóbka P., *Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości UE wobec Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.*, w: B. Gronowska, P. Sadowski (red.), *25-lecie wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, Toruń 2022
- Osóbka P., *International responsibility of states on climate change consequences in the frame of public international law*, w: D. Zdziech (red.), *Oceania – an important part of the Pacific*, Kraków 2018
- Osóbka P., *Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych*, „Prawo i klimat”, Nr 1(1/2022), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022
- Osóbka P., *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. Komentarz*, Bydgoszcz 2024
- Osóbka P., *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i prawo” 2019, z. 8(882), Warszawa 2019
- Pływaczewski W., *Uchodźstwo klimatyczne na tle współczesnych zagrożeń cywilizacyjnych*, w: Pływaczewski W., Ilnicki M. (red.), *Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*, Olsztyn 2016
- Pływaczewski W., Zębek E., Narodowska J., *Odpowiedzialność za środowisko z perspektywy prawa, kryminologii i nauk przyrodniczych*, Warszawa 2020
- Sandorski J., *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006
- Sarna Z., *Międzynarodowe publiczne prawo morskie w czasie pokoju i wojny, Część I*, Kraków 1932
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003
- Solomon M. K., Warner K., *Protection of Persons Displaced as Results of Climate Change. Existing Tools and Emerging Frameworks*, w: M. B. Gerrard, G. E. Warnier (ed.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press 2013
- Staszewski W. S., *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki nauk prawnych”, Tom VII(1997)
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008
- Termiński B., *Migracje, Uchodźstwo i Wysiedlenia Wewnętrzne w Świecie Doby Globalizacji: Studium Socjologiczno-Prawne*, Regensburg 2016
- Wedel-Domaradzka A., *Jednostka a sprawiedliwość międzynarodowa – uwagi na tle „prawa do informacji o pomocy konsularnej” w sprawie Avena i inni obywatele Meksyku*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014

Winiarski B., *Narodowość statków rzecznych i pierwsza konferencja prawa rzecznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 11, 1931, z. 1

## Akty prawne

### Międzynarodowe

*Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.* (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515)

*Konwencja europejska o funkcjach konsularnych sporządzona w Paryżu 11 grudnia 1967 r.*, [libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1967.html](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1967.html) [dostęp: 13.10.2022]

*Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 31 maja 1972 r.*, (Dz.U. 1973 nr 30 poz. 173)

*Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2* (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284)

*Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.* (Dz.U. 1982 nr 13 poz. 98)

*Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r.* (Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378)

*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.* (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167)

*Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.* (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 517)

*Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees*, Paris, 11.XII.1967, Council of Europe, European Treaty Series – No. 61A

### Prawo Unii Europejskiej

*Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE*, Dziennik Urzędowy UE L 106 z 24 kwietnia 2015 r.

*Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, Dz. Urz. UE L 212, 07.08.2001

*Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy*, Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.

### Krajowe

*Code of Federal Regulations*, s. 333, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title8/pdf/USCODE-2020-title8-chap12-subchapII-partV-sec1254a.pdf> [dostęp: 18.08.2022]

*Executive Order 14008 of January 27, 2021, Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, 86 FR 7619.

Executive Order 14013 of February 4, 2021, *Rebuilding and Enhancing Programs To Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*, 86 FR 8839  
*Immigration Act 2009*, Public Act 2009 No 51

*Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2015 r. poz. 2238)  
*Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne* (Dz.U. 2015 poz. 1274 z późn. zm.)

### Orzecznictwo

*Case of El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Application no. 39630/09),  
 Judgement, Strasbourg, 13 December 2012

*Case of H. F. and others v. France* (Applications nos. 24384/19 and 44234/20), Judgement,  
 Strasbourg, 14 September 2022

*Case of Öcalan v. Turkey* (Application no. 46221/99), Judgement, Strasbourg, 12 March  
 2003

International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals*, Judgement of 31 March  
 2004

International Court of Justice, *Case concerning The Barcelona Traction, Light and Power  
 Company Limited*, Second Phase, Judgement of 5 February 1970

International Court of Justice, *Case Concerning The Vienna Convention on Consular Rela-  
 tions (Paraguay v. United States of America)*, Order of 9 April 1998

International Court of Justice, *Jadhav Case*, Judgement of 17 July 2019

International Court of Justice, *La Grand Case*, Judgement of 27 June 2001

International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second ph-  
 ase, Judgement of 6 April 1955

Italian-United States Conciliation Commission, *Mergé Case*, *Decision No. 55*, 10 June 1955,  
[https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XIV/236-248.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XIV/236-248.pdf) [dostęp: 30.10.2022]

NZIPT 800517-520, 4 June, 2014

NZIPT 800859, 20 October, 2015

NZIPT 801093-094, 23 February, 2017

NZIPT 801120-123, 20 March, 2017

NZIPT 501370-371, 4 June 2014

### Dokumenty

J. Apap, C. du Perron de Revel, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible defi-  
 nition*, European Parliamentary Research Service 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS\\_BRI\(2021\)698753\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf) [dostęp:  
 14.04.2024]

*Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives*,  
<https://www.unhcr.org/5a12f9577.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

*Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, UN-  
 HCR Policy Papers, 2009, [http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/  
 unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html](http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html) [do-  
 stęp: 14.04.2024]

Communication from the Commission, *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019,  
 COM(2019) 640 final



- European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy (2020/2116(INI))
- European Parliament, *Humanitarian visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report* (Rapporteur: Juan Fernando Lopez Aguilar), July 2018
- European Treaty Series – No. 61, *Explanatory Report to the European Convention on Consular Functions*, Paris, 11.XII.1967, pkt. 207, <https://rm.coe.int/16800c92f2> [dostęp: 14.04.2024]
- Immigration New Zealand, *Immigration New Zealand Operational Manual Refugees and Protection*, Issue Date: 30 April 2021, s. 4, <https://www.immigration.govt.nz/documents/ops-manual/refugees-and-protection.pdf> [dostęp: 14.04.2024]
- Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change. The IPCC Impacts Assessment*, 1990, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc\\_far\\_wg\\_II\\_full\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf) [dostęp: 14.04.2024]
- IOM, *Migrants and migration policy in the context of adverse of climate change and environmental degradation*, [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our\\_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf) [dostęp: 14.04.2024]
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23.09.2020, COM/2020/609 final
- Summary of Discussions, *Council doc. 15602/16*, Brussels 19 December 2016
- UNHCR, *The 10 Point Plan in Action, Chapter 3, Protection-sensitive entry system*, December 2016, s. 86, <https://www.refworld.org/docid/583714a4.html> [dostęp: 14.04.2024]
- UNHCR, *The 10 Point Plan in Action, Chapter 7, Solutions for refugees*, December 2016, s. 196, <https://www.refworld.org/docid/583714a4.html> [dostęp: 14.04.2024]
- United Nations General Assembly, *Resolution 47/135 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135

### Źródła internetowe

- Dempster H., Ober K., *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World*, <https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world> [dostęp: 14.04.2024]
- Doherty B., 'Our country will vanish': *Pacific islanders bring desperate message to Australia*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia> [dostęp: 14.04.2024]
- de Gruijl K., *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*, 7 October 2015, <https://www.unhcr.org/5615130c6.html> [dostęp: 14.04.2024]
- Harman G., *Has the great climate change migration already begun?*, <https://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/15/climate-change-refugees-un-storms-natural-disasters-sea-levels-environment> [dostęp: 14.04.2024]
- Kraler A., Noack M., Cernei T., *Climate Refugees: Legal and Policy Responses to Environmentally-Induced Migration*, Paper prepared for the ClimMig Conference on Human Rights, Environmental Change, Migration and Displacement, Vienna 20–21 September 2012, [https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper\\_ICMPD\\_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper_ICMPD_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 14.04.2024]

- Noack R., *Has the era of the 'climate change refugee' begun?*, 7 August 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/08/07/has-the-era-of-the-climate-change-refugee-begun/> [dostęp: 14.04.2024]
- Popkiewicz M., *Raport: Globalnie ocieplenie a rewolucja w Syrii*, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/raport-globalnie-ocieplenie-a-rewolucja-w-syrii-82/> [dostęp: 14.04.2024]
- Sigfried K., *Climate change and displacement: the myths and the facts*, <https://www.unhcr.org/uk/news/stories/climate-change-and-displacement-myths-and-facts> [dostęp: 16.07.2024]
- Taylor L., *New Zealand considers visa for climate 'refugees' from Pacific islands*, Reuters, 17 November 2017, <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-%20from-%20pacific-islands-idUSKBN1DH1JB> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=061A> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.greens.org.nz/green-party-welcome-5000-refugees-new-zealand> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1260341%2Ckonsul-generalna-rp-w-barcelonie-wyrozniona-za-pomoc-ukrainie.html> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> [dostęp: 14.04.2024]

# GLOS Y





**Patryk Piątkowski**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-7926-2243

## Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2023 r. o sygn. akt: II CSKP 885/22<sup>1</sup>

**STRESZCZENIE** Zagadnienie potencjalnych roszczeń w przypadku wyrządzenia szkody na osobie oraz naruszenia praw pacjenta doczekało się dość pokaźniej liczby orzeczeń sądowych oraz licznych opracowań naukowych. Głosowanym orzeczeniem swoje stanowisko w tym zakresie zajął także Sąd Najwyższy, przyjmując, że zadośćuczynienie oparte na art. 448 k.c. w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta jest samodzielnym i odrębnym żądaniem od roszczenia o zadośćuczynienie wywodzonego z tytułu szkody na osobie i opartego na art. 445 § 1 kodeksu cywilnego. Celem niniejszej glosy jest aprobata analizy rozstrzygnięcia SN

**SŁOWA KLUCZOWE** prawo cywilne, prawa pacjenta, prawo medyczne, zadośćuczynienie

### Gloss to the judgment of the Supreme Court of 12 May 2023, II CSKP 885/22SKP 885/22 12 May 2023, II CSKP 885/22

**SUMMARY** The issue of potential claims in the event of personal injury and violation of patient rights has been the subject of quite a large number of court decisions and numerous scientific studies. In a commented judgment, the Supreme Court also expressed its position in this respect, assuming that compensation based on article 448 of the Civil Code in connection with article 4 section 1 of the Act of November 6, 2008 on patient rights and the Patient Ombudsman is an independent and separate claim from the claim for compensation for personal injury based on article 445 § 1 of the Civil Code. The purpose of this gloss is to approve the analysis of the Supreme Court's decision

**KEYWORDS** civil law, patient's right, medical law, compensation

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2023 r., II CSKP 885/22, Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2023 r. OSNC-ZD 2023, nr 4, poz. 52.

## Teza

Zadośćuczynienie oparte na podstawie art. 448 k.c. w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>2</sup> (dalej: u.o.p.p.) jest samodzielnym i odrębnym żądaniem od roszczenia o zadośćuczynienie wywodzonego z tytułu szkody na osobie i opartego na art. 445 § 1 Kodeksu Cywilnego<sup>3</sup> (dalej: k.c.). Odmienny jest przedmiot ochrony prawnej każdego z nich. Przepis art. 445 § 1 k.c. rekompensuje skutki uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, natomiast art. 4 ust. 1 u.o.p.p. chroni godność, prywatność i autonomię pacjenta. Oznacza to, że na podstawie faktycznej, uzasadniającej rozpoznanie sprawy w kierunku zakreślonym hipotezą normy prawnej zawartej w art. 445 § 1 k.c. nie można dowolnie kwalifikować oceny prawnej bądź pod kątem tego przepisu, bądź pod kątem art. 4 ust. 1 u.o.p.p. w zw. z art. 448 k.c. Subsumpcja pod art. 4 ust. 1 u.o.p.p. musi wynikać ze źródła tkwiącego w podstawie faktycznej żądania. O ile więc art. 4 ust. 1 u.o.p.p. nie musi być wyraźnie powołany w treści pozwu, o tyle nieodzowne jest sformułowanie zarzutu naruszenia praw pacjenta. . .

## Stan faktyczny

Dnia 2 kwietnia 2013 r. powód podczas przesiadania się z wózka inwalidzkiego na fotel osunął się na podłogę, po czym usłyszał uderzenie i dźwięk charakterystyczny dla łamania kości. Z uwagi na to, że powód od 24. roku życia jest osobą niepełnosprawną po poważnym urazie kręgosłupa, nie odczuł bólu w trakcie upadku. W dniu wypadku powód udał się na szpitalny oddział ratunkowy szpitala powiatowego w M., gdzie został zbadany w sali przyjęć interesantów przez lekarza M.S. (dalej: “pozwany”). Podczas badania lekarz dokonał wyłącznie oględzin nogi powoda, po czym bez przeprowadzonego badania RTG (pomimo prośby powoda o takie badanie) stwierdził, że noga **nie jest** złamana. Następnego dnia u powoda pojawił się obrzęk i opuchlizna nogi. Powód wrócił z miejscowości M. do miejscowości B. i udał się do szpitala w B., gdzie udzielono mu pomocy. W dniu wypisu – tj. 5 kwietnia 2013 r., powód wymagał opieki przy

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1545, 1675, 1692, 1972).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 1615, 1890, 1933).

wykonywaniu wszystkich czynności oraz przy poruszaniu się, został również skierowany do poradni ortopedycznej. W dokumentacji medycznej Szpitala w B. stwierdzono wieloodłamowe złamanie końca dalszego kości piszczelowej lewej. W późniejszym okresie powód, w towarzystwie swojego pełnomocnika procesowego, odbył spotkanie z pozwanym lekarzem, który podczas rozmowy przyznał, iż 2 kwietnia 2013 r. z powodu zmęczenia popełnił błąd i podał powodowi numer jego polisy ubezpieczeniowej potwierdzającej zawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywanym zawodem lekarza. Przedmiotem tego ubezpieczenia była odpowiedzialność ubezpieczającego za szkody wyrządzone osobom trzecim, powstałe w wyniku zawinionego działania lub zaniechania ubezpieczonego. Powód zgłosił do ubezpieczyciela fakt zaistnienia szkody. Po przeprowadzonym postępowaniu likwidacyjnym ubezpieczyciel odmówił wypłaty świadczenia, wskazując, że brak jest po stronie pozwanego winy. W ocenie ubezpieczyciela lekarz przyjmując powoda, popełnił błąd diagnostyczny, który – choć spowodował opóźnienie leczenia – nie miał wpływu na proces gojenia się rany. U powoda nie doszło bowiem do dodatkowych powikłań w okresie od złamania do chwili wykonania badania RTG – tj. 5 kwietnia 2013 r. Ustawienie odłamów zarówno przed unieruchomieniem, jak i po unieruchomieniu kończyny – było dobre.

## Droga sądowa

Pozwem z dnia 24 lutego 201 r. powód M. P. wniósł o zasądzenie od pozwanych lekarza M.S. oraz ubezpieczyciela asekurującego lekarza w zakresie odpowiedzialności cywilnej – zadośćuczynienia w kwocie 100.000 zł, zasądzenia od pozwanych na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, a także o zasądzenie od pozwanego odsetek od dnia zgłoszenia szkody do dnia wypłaty zadośćuczynienia. W odpowiedzi na pozew pozwani wnieśli o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda kosztów procesu. Wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania sądowego. W ocenie sądu *a quo* pozwany M.S. przyjmując powoda na SOR Szpitala (...) w M., nie podjął niezbędnych czynności, które pozwoliłyby na rozpoznanie bądź wykluczenie dokonanego złamania, wskutek czego dopuścił się błędu diagnostycznego. Dodatkowo w ramach przyjęcia powoda na SOR nie została sporządzona przez pozwanego lekarza dokumentacja medyczna z wizyty, co uniemożliwiło dalszą ocenę prawidłowości działania lekarza i samo w sobie stanowiło nieprawidłowość. Jak wskazał

sąd, badanie RTG stanowi rutynowe postępowanie w podobnych przypadkach, a jego nieprzeprowadzenie poskutkowało nierozpoznanie złamania podudzia u powoda. Następstwem tego był brak zaopatrzenia ortopedycznego złamanej kończyny, co mogło stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia pacjenta (np. w postaci powstania powikłań naczyniowych, przemieszczenia odłamów, przerwania ciągłości skóry, zapalenia kości z możliwością utraty kończyny lub sepsy). W przebiegu leczenia powoda nie powstały jednak żadne powikłania, a sam zrost postępował bez opóźnień. Opóźnienie rozpoczęcia leczenia nie wpłynęło więc na przyjętą metodę leczenia. Brak unieruchomienia złamania bezpośrednio po wypadku przedłużył fazę krwika (I faza gojenia złamania kości) o 3 dni. Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenia powoda względem pozwanych oparte są o art. art. 445 § 1 w zw. z art. 444 § 1 k.c. W ocenie sądu I instancji w przypadku podnoszonych przez powoda okoliczności, by wykazać zasadność zgłoszonego roszczenia, winien on udowodnić, że miało miejsce zdarzenie, które wywołało u niego szkodę niemajątkową oraz że pomiędzy przedmiotowym zdarzeniem a krzywdą istnieje adekwatny związek przyczynowy. Z uwagi na brak wykazania przez powoda wszystkich przesłanek odpowiedzialności cywilnej pozwanego sąd okręgowy oddalił roszczenie powoda, wskazując, że co prawda doszło do szkody na osobie powoda, jak i błędu diagnostycznego po stronie lekarza, jednak pomiędzy tymi zdarzeniami nie występuje w ocenie sądu adekwatny związek przyczynowy, który należy rozumieć jako zwykłą konsekwencję tego zdarzenia<sup>4</sup>. Powyższa konstatacja przesądziła o oddaleniu powództwa przez sąd *a quo*<sup>5</sup>. Powód złożył apelację od wyroku, zaskarżając go w całości. Apelacja została oparta na następujących zarzutach: naruszeniu przepisów postępowania poprzez niedopuszczenie dowodu z opinii dodatkowej innego biegłego z zakresu ortopedii; nierozpoznanie istoty sprawy, spowodowane naruszeniem przepisów postępowania, polegające na uchyleniu się przez sąd od oceny, jaki był rozmiar krzywdy powoda wywołany zawinionym działaniem i jaka kwota pieniężna stanowiłaby odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za krzywdę

---

<sup>4</sup> W ocenie Sądu I instancji z analizy stanu faktycznego sprawy wynika, że brak jest w przedmiotowej sprawie związku przyczynowego adekwatnego. Ważnym ogniwem w tym ustaleniu było stwierdzenie powołanego biegłego sądowego z dziedziny ortopedii wskazującego w treści opinii, że przebieg leczenia powoda byłby identyczny również wówczas, gdyby poddał się on leczeniu tego samego dnia, w którym udał się na SOR w Szpitalu w M. Wydłużenie o 3 dni czasu oczekiwania na trafną diagnozę mogło, ale w ostateczności nie spowodowało żadnych przykrych dolegliwości dla powoda. Należy więc uznać, że brak jest podstaw do przyjęcia, że zdarzenie to pozostaje w związku z odczuwaną przez powoda krzywdą, którą odczuwałby również wówczas, gdyby pozwany lekarz postawił od razu trafną diagnozę.

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2018 r., I C 241/15, niepublikowany.



powoda; naruszenie przepisów postępowania poprzez niewszzechstronne rozwiązanie zebranego w sprawie materiału dowodowego prowadzące do jego błędnej oceny ; sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego materiału dowodowego, polegającą na przyjęciu, że opóźnienie w leczeniu powoda mogło spowodować przedłużenie leczenia o 3 dni, podczas gdy z opinii biegłego wynikało, że opóźnienie to mogło spowodować przedłużenie leczenia o 14 dni.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił apelację powoda oraz zażalenie pozwanego ubezpieczyciela w przedmiocie nieobciążenia powoda kosztami procesu<sup>6</sup>. Sąd apelacyjny w pełni podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez sąd okręgowy, przyjmując je za własne oraz podzielił konsekwencje prawne wywiedzione w oparciu o poczynione ustalenia.

Skargę kasacyjną od wyroku sądu apelacyjnego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżając wyrok sądu *ad quem* w całości. Wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Skarżący zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) niewłaściwe zastosowanie art. 361 § 1 k.c. poprzez uznanie, że krzywda powoda (opóźnienie leczenia o 3 dni, przedłużenie rozstroju zdrowia) nie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z błędem diagnostycznym pozwanego, podczas gdy w świetle niezakwestionowanych przez sąd apelacyjny ustaleń faktycznych sądu okręgowego (opinia biegłego), a także doświadczenia życiowego i zasad logicznego myślenia zależność ta jest oczywista;
- 2) niewłaściwe zastosowanie (błędne niezastosowanie) art. 4 ust. 1 u.o.p.p. w zw. z art. 448 k.c. poprzez zaniechanie rozważania odpowiedzialności pozwanych za zawinione naruszenie praw pacjenta, podczas gdy niezakwestionowane przez sąd apelacyjny ustalenia faktyczne sądu okręgowego oraz żądanie pozwu mieściły się w zakresie hipotezy wyżej wymienionej normy;
- 3) a w konsekwencji naruszenie art. 30, art. 38, art. 68 ust. 1 Konstytucji RP poprzez usankcjonowanie stanu, w którym krzywda wyrządzona powodowi wskutek błędu diagnostycznego pozwanego nie została naprawiona.

---

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 marca 2019 r., V ACa 601/18, LEX nr 3412754.

## Stanowisko Sądu Najwyższego

Skarga kasacyjna wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2023 r. została oddalona, a zarzuty w niej powołane w jego ocenie nie zostały uzasadnione. Sąd, odnosząc się do ich treści, wskazał, że:

Roszczenie powoda dotyczyło żądania zadośćuczynienia za pokrzywdzenie będące konsekwencją poniesionej szkody na osobie (art. 445 § 1 k.c. w zw. z art. 444 k.c.). Dolegliwości związane z leczeniem powoda wynikały ze zdarzenia, za które pozwany nie ponosił odpowiedzialności. Co więcej, Sąd Najwyższy, odnosząc się do ewentualnych przesłanek odpowiedzialności cywilnej pozwanego lekarza, wskazał, że błąd pozwanego lekarza skutkowałam wydłużeniem leczenia o 3 dni, jednak sam błąd diagnostyczny nie spowodował odrębnej szkody na osobie powoda<sup>7</sup>. Nie mogło zatem dojść do pokrzywdzenia w rozumieniu art. 445 § 1 k.c. Dlatego też zarzut niewłaściwego zastosowania art. 361 § 1 k.c. jest niezasadny, dotyczy on bowiem nie pokrzywdzenia, ale poszkodowania, gdy tymczasem udało się nie dopuścić do zaistnienia po stronie powoda szkody na osobie wynikającej z błędu popełnionego przez pozwanego lekarza.

Zadośćuczynienie oparte na art. 448 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 u.o.p.p. jest samodzielnym i odrębnym żądaniem od roszczenia o zadośćuczynienie wywodzonego z tytułu szkody na osobie i opartego na art. 445 § 1 k.c. Odmienny jest przedmiot ochrony prawnej każdego z nich. Przepis art. 445 § 1 k.c. rekompensuje skutki uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, natomiast art. 4 ust. 1 u.o.p.p. chroni godność, prywatność i autonomię pacjenta. Oznacza to, że na podstawie faktycznej uzasadniającej rozpoznanie sprawy w kierunku zakreślonym hipotezą normy prawnej zawartej w art. 445 § 1 k.c. nie można dowolnie kwalifikować oceny prawnej, bądź pod kątem tego przepisu, bądź pod kątem art. 4 ust. 1 u.o.p.p. w zw. z art. 448 k.c. Subsumpcja pod art. 4 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta, musi wynikać ze źródła tkwiącego w podstawie faktycznej żądania. W ocenie Sądu Najwyższego o ile art. 4 ust. 1 u.o.p.p. nie musi być wyraźnie powołany w treści pozwu, by sąd mógł zasądzić zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta, o tyle nieodzowne jest sformułowanie w tej mierze stosownego

---

<sup>7</sup> W ocenie zaś Sądu Okręgowego, jak i Sądu Apelacyjnego niewykazaną przesłanką odpowiedzialności cywilnej był – nie brak powstania szkody na osobie wskutek błędy diagnostycznego, a brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą na osobie (która została w ocenie Sądów stwierdzona), a błędem diagnostycznym.

zarzutu<sup>8</sup>. Wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich powód nie wskazał jako podstawy swojego roszczenia naruszenia jego praw pacjenta. Owszem, w pozwie podniesiono okoliczności na to wskazujące, jednak wymienienie ich jako okoliczności tworzących standard staranności wymaganego po stronie lekarza, a nie jako podstawę faktyczną roszczenia. Tymczasem nie ma możliwości uwzględnienia powództwa na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda.

## Analiza i ocena stanowiska Sądu Najwyższego

Stanowisko Sądu Najwyższego w ocenie autora zasługuje na aprobatę. Wyrok Sądu Najwyższego dotyczy bezpośrednio dwóch roszczeń mających swoje źródła w prawie cywilnym.

Pierwszym z nich jest zadośćuczynienie za szkodę na osobie na podstawie art. 444 k.c. w zw. z art. 445 § 1 k.c. Zgodnie z art. 444 k.c. w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty. Na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu. Jeżeli poszkodowany utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo jeżeli zwiększyły się jego potrzeby lub zmniejszyły widoki powodzenia na przyszłość, może on żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody odpowiedniej renty. Jeżeli w chwili wydania wyroku szkody nie da się dokładnie ustalić, poszkodowanemu może być przyznana renta tymczasowa.

Na podstawie zaś art. 445 § 1 k.c. – w wypadkach przewidzianych w artykule poprzedzającym (art. 444 k.c.) – sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę<sup>9</sup>. Roszczenia przewidziane w art. 444 i 445 k.c. mają również charakter niezależny,

---

<sup>8</sup> Jak wskazał Sąd Najwyższy – „Powód ani w pozwie, ani w apelacji, nie uczynił ze wzmiankowanych okoliczności świadczących o naruszeniu praw pacjenta podstawy swojego roszczenia, ale traktował je jako wskazujące na zaniedbanie należytej staranności tudzież na zwinienie po stronie lekarza prowadzących do powstania szkody na osobie (szkody doznanej przez powoda). Jego roszczenie jest ewidentnie określone jako zadośćuczynienie z art. 445 k.c. związane właśnie z tą szkodą. Zostało to również wyraźnie wyartykułowane na s. 9 pozwu, gdzie wymienia się szereg szkód i cierpień powoda mających stanowić podstawę zadośćuczynienia.”

<sup>9</sup> Zob. szerzej nt. zadośćuczynienia M. Wałachowska, *Zadośćuczynienie pieniężne za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia w prawie polskim*, Wiadomości Ubezpieczeniowe (wydanie specjalne), 2012, nr 2, s. 11–24.

co w konsekwencji powoduje, że nie podlegają zaliczeniu jedno na poczet drugiego. Przesłanką przyznania zadośćuczynienia jest zarówno cierpienie fizyczne, jak i psychiczne, które mogą wystąpić razem lub samodzielnie<sup>10</sup>.

Drugie ze wskazanych w wyroku roszczeń wynika z treści art. 4 ust. 1 u.o.p.p. w związku z art. 448 k.c. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.p. – w razie zawinionego naruszenia praw pacjenta sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 k.c.

Sąd Najwyższy podziela utrwaloną linię orzeczniczą stanowiącą o oddzielności i samodzielności wyżej wymienionych roszczeń<sup>11</sup>, na którą wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2007 r.<sup>12</sup> wydanym jeszcze przed obowiązywaniem ustawy o prawach pacjenta z 2008 r. – a na podstawie art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>13</sup>, która regulowała już instytucję zadośćuczynienia za naruszenie praw pacjenta. Wskazuje się niejednokrotnie zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, że roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne za naruszenie praw pacjenta wpisuje się w polski system prawny. Pełni ono funkcję uzupełniającą wobec art. 23 k.c., lecz stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności rozszerzającą zakres dóbr osobistych<sup>14</sup>. Co więcej – roszczenie oparte o art. 445 § 1 k.c. może być dochodzone w ramach odpowiedzialności deliktowej i obejmuje skutki błędów medycznych w postaci

---

<sup>10</sup> M. Wałachowska (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna* (art. 353–534), (red.) M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 445. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587770153/567593/fras-mariusz-red-habdas-magdalena-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-iii-zobowiazania-czesc-ogolna...?cm=URELATIONS> (dostęp: 25 kwietnia 2024 r.).

<sup>11</sup> Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2023 r., I CSK 232/23, LEX 3611706., Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2022 r., I CSK 2205/22, LEX nr 3452031, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 3 listopada 2021 r., I ACa 147/21, LEX nr 3263225, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 sierpnia 2021 r., I ACa 382/21, LEX nr 3257074, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2020 r., IV CSK 182/20, LEX nr 3148273, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2020 r., I ACa 253/20, LEX nr 3113947, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 stycznia 2020 r., I ACa 312/19, LEX nr 2979152.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 76/2007, OSNC 2008/7–8 poz. 91 z glosą M. Wałachowskiej w Przeglądzie Sądowym 2009, nr 5 str. 103., zob. też: M. Nesterowicz, *Cywilne prawo – czyn niedozwolony – zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta. Glosa do wyroku SN z dnia 27 kwietnia 2012 r.*, V CSK 142/11, OSP 2013, nr 6, s. 61., M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 grudnia 2009 r.*, II CK 337/09, Prawo i Medycyna 2012, nr 2, s. 122–128.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz. U. 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.).

<sup>14</sup> M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie. z dnia 10 marca 2015 r.*, VI ACa 651/14, Prawo i Medycyna 2016, nr 4, s. 123–130, M. Safjan, *Kilka refleksji wokół problematyki zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody wyrządzonej pacjentowi*, Prawo i Medycyna 2005, nr 1, str. 10.

uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, podczas gdy naruszenie praw pacjenta stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności i przysługuje z samego faktu naruszenia praw pacjenta rozumianych jako element jego dóbr osobistych.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy porusza kwestie, które również zasługują na odniesienie się do nich, a w konsekwencji na aprobatę – tj. związanie sądu żądaniami powoda zawartymi w pozwie oraz zastosowanie subsumpcji.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w glosowanym orzeczeniu – w sprawie nie zaistniały wątpliwości co do podstawy faktycznej żądania powództwa, a sąd nie mógł uwzględnić roszczenia powoda na innej podstawie niż podstawa faktyczna powoływana przez niego w pozwie. Żądanie, z przywołaną w celu jego uzasadnienia podstawą faktyczną, wyznacza granice przedmiotu procesu (treść roszczenia procesowego), a zarazem dopuszczalne ramy rozpoznania i rozstrzygnięcia sądu. Związanie sądu granicami żądania obejmuje nie tylko związanie co do celu samej treści (wysokości) żądania zasadniczego, ale także co do uzasadniających je elementów motywacyjnych. W sytuacji, w której z przytoczonych przez powoda okoliczności faktycznych wynika, że poza roszczeniem objętym żądaniem przysługuje mu jeszcze inne roszczenie, sąd nie może wyrokować co do tego roszczenia. Powód jako dysponent żądania musi się liczyć ze skutkami procesowymi tego, przy którym obstaje, a wszelkie zabiegi interpretacyjne w zakresie wykładni żądania nie mogą tego spowodować, by sąd zmienił rzeczywistą treść żądania powoda.

Powyższe rozważania sądu były oparte oczywiście o art. 321 § 1 Kodeksu Postępowania Cywilnego<sup>15</sup> (dalej k.p.c.), zgodnie z którym sąd nie może wyrokować co do przedmiotu nieobjętego żądaniem ani zasądzać ponad nie. Zakaz orzekania ponad żądanie dotyczy roszczenia zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym. Oznacza to, że sąd również nie może wyjść poza wskazywaną przez powoda podstawę faktyczną. Zgodnie bowiem z zasadą wynikającą z rzymskiej paremii: *Da mihi factum dabo tibi ius* obowiązkiem powoda jest wyłącznie wskazane okoliczności faktycznych uzasadniających roszczenie – zgodnie z art. 187 § 1 pkt 2 k.p.c., natomiast rzeczą sądu jest poszukiwanie i przyjęcie właściwej konstrukcji prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia<sup>16</sup>. Warunkiem orzeczenia na innej niż przytoczona przez powoda podstawie jest to, aby okoliczności faktyczne, na jakie się powołał, to uzasadniały, aby ich rozumienie

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, 1429, 1606, 1615, 1667, 1860, 2760.)

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 4 lipca 2018 r., V ACa 437/17, LEX nr 2628321.

było takie samo albo co najmniej bardzo podobne, a zasądzone świadczenie musi być takie samo<sup>17</sup>.

W omawianej sprawie powód co prawda wskazał postawy faktyczne mogące stanowić przedmiot roszczenia zarówno z art. 445 § 1 k.c., jak i art. 4 ust.1 u.o.p.p., jednak samo roszczenie o zadośćuczynienie objęte dyspozycją art. 4 ust. 1 u.o.p.p, a stanowiące oddzielne roszczenie względem zadośćuczynienia z art. 445 § 1 k.c., nie zostało zgłoszone. Wobec powyższego sądy obu instancji nie mogły rozpoznać roszczenia o naruszenie praw pacjenta jako oddzielnego świadczenia od zadośćuczynienia na podstawie art. 445 § 1 k.c.<sup>18</sup>.

## Bibliografia

- Fras M. (red.), Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku SN z dnia 3 grudnia 2009 r., II CK 337/09*, „Prawo i Medycyna” 2012, nr 2.
- Nesterowicz M., *Cywilne prawo – czyn niedozwolony – zadośćuczynienie za naruszenie praw pacjenta. Glosa do wyroku SN z dnia 27 kwietnia 2012 r., V CSK 142/11*, OSP 2013, nr 6.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie. z dnia 10 marca 2015 r., VI ACa 651/14*, „Prawo i Medycyna” 2016, nr 4.
- Safjan M., *Kilka refleksji wokół problematyki zadośćuczynienia pieniężnego z tytułu szkody wyrządzonej pacjentowi*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 1.
- Wałaszowska M., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 76/2007*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 6.
- Wałaszowska M., *Zadośćuczynienie pieniężne za uszkodzenie ciała lub wywołanie rozstroju zdrowia w prawie polskim*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” (wydanie specjalne) 2012, nr 2

---

<sup>17</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 207/18, OSNC-ZD 2020, nr 3, poz. 46.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 76/07, LEX 298935 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2011 r., V CSK 401/10, LEX 964492.

**VARIA**







**Karol Siemaszko**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-9241-7094

## **Seminarium „Prawnicy literaci. Nieoczywiste ścieżki kariery absolwentów prawa”**

**Bydgoszcz 9 kwietnia 2024 roku**

W dniu 9 kwietnia 2024 roku w auli wydziału odbyło się seminarium „*Prawnicy literaci. Nieoczywiste ścieżki kariery absolwentów prawa*”. Organizatorami spotkania był Wydział Prawa i Ekonomii UKW oraz Wydział Literaturoznawstwa UKW. Celem seminarium było uczczenie przypadającego na bieżący rok „roku Miłosza”, a także dyskusja nad niestandardowymi możliwościami i perspektywami jakie daje wykształcenie prawnicze.

W trakcie spotkania uczestnicy wysłuchali pięciu referatów. Dr Joanna Kamiień (Uniwersytet Gdański) w wystąpieniu pt. *Prawo i literatura jako kierunek filozoficznoprawny* odniosła się do związków prawa i literatury na płaszczyźnie filozofii prawa. Dr hab. Aleksandra Norkowska, prof. UKW w referacie *Józef Wybicki – adwokat miast i mieszczaństwa* zaprezentowała działalność autora hymnu Polski jako prawnika i orędownika spraw mieszczaństwa. Dr hab. Piotr Siemaszko, prof. UKW poświęcił swoje wystąpienie stosunkowi Cz. Miłosza i Z. Herberta do Rosji jako państwa, a także do kultury rosyjskiej. W trakcie wystąpienia referent wyraźnie podkreślił różnice jakie dzieliły obu wielkich poetów XX wieku w podejściu do wschodniego sąsiada Polski.

Dr Tomasz Snarski (Uniwersytet Gdański) w referacie „*Co trzeba*” a „*co warto*” *wiedzieć o Czesławie Miłoszu? Kilka uwag o poszukiwaniu „prawniczej tożsamości” noblisty* przedstawił postać Cz. Miłosza kładąc szczególny nacisk na prawnicze wykształcenie poety. Referent wskazał, że mimo pozornego odżegnania się przez Cz. Miłosza od prawniczego wykształcenia, wracał on do lat

studiów na Wydziale Prawa Uniwersytetu Stefana Batorego szczególnie w swoich późnych wierszach.

Ostatni referat w ramach seminarium wygłosił dr hab. Karol Siemaszko, prof. UKW. Wystąpienie zostało poświęcone Zygmuntowi Jundziłłowi, senatorowi, adwokatowi wykładowcy prawa cywilnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie. Zygmunt Jundziłł wśród swoich szerokich zainteresowań podejmował także próby poetyckie. Mimo, że nie należał ani do grona znanych poetów dwudziestolecia międzywojennego ani nie był pierwszoplanowym politykiem to jego postać stanowi przykład nie tylko aktywnego adwokata i polityka ale także osoby realizującej artystyczne pasje.