

Studenckie Prace Prawnicze,  
Administratywistyczne  
i Ekonomiczne

Student Journal of Law,  
Administration  
and Economics

44

W pogoni za wyzwaniami teraźniejszości —  
prawo i ekonomia w dobie zderzenia cywilizacji

Acta Universitatis Wratislaviensis No 4157

# Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne

Student Journal of Law,  
Administration  
and Economics

44

W pogoni za wyzwaniami teraźniejszości —  
prawo i ekonomia w dobie zderzenia cywilizacji

Pod redakcją  
Darii Kosteckiej-Jurczyk  
i Sebastiana Jakubowskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Rada Redakcyjna

Claude Albagli, Giuseppe Calzoni, Diana Cibulskiene, Vida Davidavičienė, Milda Damkuvienė, Mariusz Dybał, Włodzimierz Gromski, Piotr Jurek, Urszula Kalina-Prasznik, Marina Karpitskaya, Sergiusz J. Kasian, Mirosława Klamut, Ewa Konarzewska-Gubała, Mateusz Machaj, Leon Olszewski, Zita Tamašauskienė, Ralph Michael Wrobel, Volodymyr Yatsura

Komitet Redakcyjny

Iren Bagdasarian, Paweł Bury, Norbert Czechowski, Magdalena Homa, Sebastian Jakubowski, Daria Kostecka-Jurczyk, Dominik Kossak, Rafał Kowalski, Bartosz Łukowiak, Monika Mościbrodzka, Magdalena Skolimowska-Kulig, Justyna Ziobrowska-Sztuczka

Redaktor naczelny

Sebastian Jakubowski

Zastępca redaktora naczelnego

Daria Kostecka-Jurczyk

Sekretarz Redakcji

Justyna Ziobrowska-Sztuczka

Sekretarz tematyczny ds. marketingu

Agnieszka Sadowa

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o., Wrocław 2023

ISSN 0239-6661 (AUWr) ISSN 1733-5779 (SPPAiE)

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.

50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15

tel. 71 3752474, e-mail: sekretariat@uwur.com.pl

## Spis treści

Wstęp (Bartosz Łukowiak) .....	9
<b>ARTYKUŁY NAUKOWE</b>	
KATARZYNA PASZKO, Problem nieefektywności stosowania regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar .....	13
ALICJA RYBAK, Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego – zagadnienia wybrane .....	31
KATARZYNA TRACZ, Transkrypcja aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych. Rozważania <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda fundamentali</i> .....	47
KRZYSZTOF NOWICKI, Godność osobowa embrionu a odmowa sprzedaży przez farmaceutę środków antykoncepcji awaryjnej .....	65
MELANIA SKALIK, Prawnomiędzynarodowe instrumenty ochrony osób LGBT. Wybrane zagadnienia. ....	79
VOLHA KLINTSEVICH, Wkład imigrantów w podnoszenie innowacyjności miasta. Przykład Wrocławia .....	95
KATARZYNA SAWICKA, Analiza poziomu innowacyjności Polski na tle państw Unii Europejskiej .....	107
NOTY O AUTORACH .....	123



# Contents

Introduction (Bartosz Łukowiak) .....	9
<b>SCIENTIFIC ARTICLES</b>	
KATARZYNA PASZKO, The problem of the ineffectiveness of the application of legal regulations on the isolation of the perpetrator of domestic violence from the victims .....	13
ALICJA RYBAK, Compensation for failure to provide a social unit — selected issues .....	31
KATARZYNA TRACZ, Transcription of birth certificates of children of same-sex couples: <i>De lege lata</i> and <i>de lege ferenda fundamentalis</i> considerations .....	47
KRZYSZTOF NOWICKI, The personal dignity of the embryo as the basis for the pharmacist's refusal to sell emergency contraception .....	65
MELANIA SKALIK, International-law instruments for the protection of LGBT persons: Selected issues. ....	79
VOLHA KLINTSEVICH, The contribution of immigrants to increasing city innovation: The example of Wrocław .....	95
KATARZYNA SAWICKA, Analysis of the level of innovativeness of Poland against the background of European Union countries .....	107
NOTES ON AUTHORS .....	123





## Wstęp

Oddajemy w ręce Czytelników 44. numer czasopisma naukowego „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne”. Choć liczba ta naturalnie kojarzy się w Polsce głównie z dziełem Adama Mickiewicza, a przez to również z przeszłością, zawartość tego numeru nie mogłaby być od tego skojarzenia bardziej odległa. Większość zamieszczonych tu prac dotyczy bowiem problemów immanentnie związanych z terażniejszością, zupełnie nieznanymi poprzednim pokoleniom. Problemów, na które współczesnemu społeczeństwu jak dotąd nie udało się znaleźć przekonującego rozwiązania.

W artykule *Transkrypcja aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych. Rozważania de lege lata i de lege ferenda* fundamentalni analizie poddano zagadnienie braku akceptacji przez polski system prawny małżeństw homoseksualnych i wpływ takiego podejścia prawodawcy na możliwość transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych. Praca *Godność osobowa embrionu a odmowa sprzedaży przez farmaceutę środków antykoncepcji awaryjnej* jest zaś odpowiedzią na wysuwane niekiedy sugestie uregulowania kwestii możliwości stosowania przez farmaceutów klauzuli sumienia w celu odmowy sprzedaży środków z zakresu tak zwanej antykoncepcji doraźnej (antykoncepcji awaryjnej). Z kolei opracowanie *Prawnomiędzynarodowe instrumenty ochrony osób LGBT. Wybrane zagadnienia* skupia się na analizie przepisów dotyczących ochrony osób nieheteronormatywnych na gruncie krajowym i międzynarodowym.

W najnowszym numerze znalazły się jednak także teksty dotyczące problemów znanych w zasadzie już wcześniej, przy których okazji autorzy starali się udzielić nowych odpowiedzi na stare pytania. Celem artykułu *Problem nieefektywności stosowania regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar* było wykazanie wadliwości regulacji prawnych, które dotyczą możliwości odizolowania sprawcy przemocy domowej od ofiar takiej przemocy, i próba zaproponowania środków mogących pomóc w walce z tym negatywnym zjawiskiem społecznym. Z kolei praca *Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego — zagadnienia wybrane* skupia się na przybliżeniu Czytelnikowi instytucji odszkodowania za niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego.

Tematem tego numeru jest również innowacyjność, będąca jednocześnie przyczyną i skutkiem postępu naukowego oraz technologicznego. W opracowaniu *Wkład imigrantów w podnoszenie innowacyjności miasta. Przykład Wrocławia* analizie poddano kwestię, czy obecność imigrantów w jednym z największych polskich miast wpłynęła na wzrost innowacyjności tego miasta. Artykuł *Analiza poziomu innowacyjności Polski na tle państw Unii Europejskiej* przedstawia z kolei wyniki analizy porównawczej poziomu innowacyjności w różnych państwach Unii Europejskiej.

To krótkie zestawienie jasno pokazuje, że artykuły opublikowane w 44. numerze „Studenckich Prac Prawniczych, Administratywistycznych i Ekonomicznych” dotyczą problemów z zakresu wielu gałęzi prawnych (począwszy od prawa administracyjnego, przez prawo cywilne i karne, skończywszy na prawie międzynarodowym i europejskim), a nawet — zgodnie z profilem i nazwą czasopisma — wielu dziedzin działalności ludzkiej (prawa, administracji i ekonomii).

Opisane wyżej prace naukowe przedstawiają łącznie obraz wyzwań stojących przed współczesnym społeczeństwem i tworzonym przez nie prawem, które z jednej z strony za wszelką cenę stara się nadażać za wszelkimi innowacjami, a z drugiej strony w pogoni tej nie może zapominać o podstawowych wartościach, takich jak chociażby godność człowieka. Autorzy tekstów zamieszczonych w tym numerze są w dużej mierze młodymi naukowcami, których świeże spojrzenie pozwala przedstawić wiele interesujących kwestii w nieco innym świetle niż dotychczas. Redakcja „Studenckich Prac Prawniczych, Administratywistycznych i Ekonomicznych” wyraża nadzieję, że numer ten pozwoli światu nauki przybliżyć się do znalezienia rozwiązań szeregu palących problemów, jak również, że stanie się on przyczynkiem do wielu interesujących dyskusji naukowych.

*mgr Bartosz Łukowiak*  
*ORCID: 0000-0003-3993-2182*  
*Uniwersytet Wrocławski*

# Artykuły naukowe



Katarzyna Paszko

ORCID: 0000-0002-2572-2283

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.2>

## Problem nieefektywności stosowania regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar

**JEL Classification:** K100, K14, K19, K30, K39, K4, K42

**Słowa kluczowe:** przemoc domowa, przemoc w rodzinie, sprawca, ofiara, interwencja kryzysowa, izolacja sprawcy, nakaz opuszczenia lokalu, nieizolacyjny środek zapobiegawczy

**Keywords:** domestic violence, perpetrator, victim, crisis intervention, isolation of perpetrator, order to vacate premises, non-isolation preventive measure.

**Abstrakt:** Celem artykułu jest wskazanie niedoskonałości regulacji prawnych w zakresie izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar. Przemoc domowa jest problemem silnie oddziałującym na całe społeczeństwo. W artykule wybrane obszary nieefektywności stosowania regulacji prawnych zostały przeanalizowane pod względem praktycznym. Na szczególną uwagę zasługują kwestie nieefektywności interwencji kryzysowej i jej ekonomicznych uwarunkowań, zwłaszcza w związku z nadużywaniem alkoholu przez sprawcę. Jeśli zważyć na możliwość odbywania kary w domu, podmiotowość nieletnich domowników staje się kolejnym praktycznym problemem. Nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego przez oskarżonego zazwyczaj jest skuteczny, jednak brak jest sankcji za jego złamanie. Uprawnienia policji do wydania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia są potrzebnym narzędziem prawnym. Rzeczywiste wykonanie kary jest bowiem istotnym elementem walki z przemocą domową.

### The problem of the ineffectiveness of the application of legal regulations on the isolation of the perpetrator of domestic violence from the victims

**Abstract:** The purpose of the article is to point out the inadequacies of legal regulations for isolating the perpetrator of domestic violence from the victims. Domestic violence is a problem that strongly affects society as a whole. Selected areas of inefficiency in the application of legal regulations are analyzed in practical terms. Particularly noteworthy are the issues of ineffectiveness of crisis intervention and its economic conditions, especially in connection with alcohol abuse by the perpetrator. Given the possibility of serving the sentence at home, the subjectivity

of juvenile household members becomes another practical problem. An order for the accused to leave the dwelling is usually effective, but there is no sanction for violating it. The power of the police to issue an order to immediately leave a jointly occupied dwelling or a restraining order against the dwelling and its immediate surroundings is a necessary legal tool. The actual enforcement of the punishment is an important element in the fight against domestic violence.

## 1. Problem przemocy domowej jako powszechne zjawisko społeczne

Przemoc domowa jest z pewnością poważnym problemem społecznym. Nie tylko dlatego, że ma związek z takimi zjawiskami jak naruszenia praw i wolności jednostki, bezpieczeństwa fizycznego, bezpieczeństwa ekonomicznego i dobrostanu poszczególnych osób, lecz także dlatego, że jest to zjawisko powszechnie występujące w społeczeństwie<sup>1</sup>. Jako powszechne zjawisko społeczne przemoc domowa oddziałuje więc na całe społeczeństwo. Choć dotyczy ona zaskakująco dużej części społeczeństwa, wciąż istnieje na jej temat mnóstwo stereotypów warunkujących takie postrzeganie problemu, które jest krzywdzące dla ofiar tego rodzaju przemocy. Pojęcie przemocy domowej często jest używane zamiennie z pojęciem przemocy w rodzinie. Takie ustalenie terminologii jest w dużej mierze intuicyjne, ponieważ domownikami najczęściej są członkowie rodziny, jednak takie rozumowanie może wpływać negatywnie na sytuację ofiary, która nie mieści się w kręgu definicyjnym zaproponowanym przez ustawę. Zarówno pojęcie przemocy w rodzinie, jak i przemocy domowej<sup>2</sup> poddane zostały szerokiej analizie w literaturze przedmiotu.

Przemoc między osobami bliskimi jest przedmiotem regulacji prawnej zarówno przepisów prawa krajowego, jak i prawa międzynarodowego i unijnego. Kwalifikacja terminologiczna użyta w tych aktach wskazuje, że chodzi właśnie — niezależnie od konkretnego terminu, który został zawarty danym akcie — o przemoc między osobami bliskimi, co można kwalifikować jako przemoc domową lub też przemoc w rodzinie. Definicja legalna przemocy w rodzinie określona jest w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>3</sup>. Zgodnie z tą regulacją przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym,

<sup>1</sup> Por. A. Filipek, *Wspomaganie człowieka dorosłego w sytuacji przemocy w rodzinie*. Praca doktorska napisana pod kierunkiem dr hab. Małgorzaty C. Halickiej, prof. UwB, Białystok 2017, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A\\_Filipek\\_Wspomaganie\\_czlowieka\\_doroslego\\_w\\_sytuacji\\_przemocy\\_w\\_rodzinie.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A_Filipek_Wspomaganie_czlowieka_doroslego_w_sytuacji_przemocy_w_rodzinie.pdf) (dostęp: 22.01.2023).

<sup>2</sup> Aby ująć szeroki społeczny zakres zjawiska, w niniejszym opracowaniu analizy prowadzone są przez pryzmat pojęcia przemocy domowej. Jest to uzasadnione zarówno w kontekście regulacji prawnej, jak i dorobku doktryny, co zostanie przedstawione w dalszej części artykułu.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. W art. 2 pkt 1 niniejszej ustawy zdefiniowane jest pojęcie członka rodziny. Jak wynika z tego przepisu, członkiem rodziny jest osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny<sup>4</sup>. Z kolei według tej regulacji najbliższymi są odpowiednio: małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub tym samym stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Jak więc widać, jest to szeroki katalog osób powiązanych więzami pokrewieństwa lub powinowactwa. Gdyby jednak porzucić na takim wyliczeniu, pozostałaby spora luka prawna dopuszczająca przemoc wobec innych osób. Jednakże ustawa o przeciwdziałaniu przemoc w rodzinie rozszerza definicję członka rodziny o inne osoby wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ regulacja prawna w tym kształcie obejmuje swoim zakresem również osoby żyjące w niesformalizowanych związkach, osoby z dalszej rodziny, zamieszkujące razem oraz współlokatorów. W polskiej regulacji zabrakło jednak pewnych elementów, które pozwoliłyby uznać ją za skonstruowaną w sposób kompleksowy. Zauważyć należy, że przemocą w stosunkach rodzinnych mogą być dotknięci też byli partnerzy i były partnerki, na co reaguje Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemoc domowej<sup>5</sup>. Przemoc często nie ustaje po rozwodzie ani wyprowadzce ofiary lub sprawcy z miejsca wspólnego zamieszkania<sup>6</sup>. Definicja zawarta w konwencji antyprzemocowej opisuje przemoc domową jako wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym bądź między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie. W obszarze interpretacji zjawiska przemocy między osobami bliskimi warto więc zauważyć, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wskazuje, że przemoc w rodzinie dotyczy członków rodziny i osób zamieszkujących w tym samym domostwie. Natomiast konwencja antyprzemocowa<sup>7</sup>, nadając temu rodzajowi przemocy przymiotnik „domowa”, dodaje, że zjawisko to może dotyczyć również osób nienależących formalnie do rodziny, jak również nie wprowadza warunku ich wspólnego zamieszkiwania w żadnym okre-

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm., dalej: k.k.

<sup>5</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemoc domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 roku, Dz.U. z 2015 r. poz. 961 z późn. zm., dalej jako konwencja antyprzemocowa.

<sup>6</sup> S. Burdziej, Z. Branicka, D. Hofman, *Wymiar sprawiedliwości wobec przemoc domowej. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022, s. 53.

<sup>7</sup> Konwencja antyprzemocowa jest ratyfikowanym przez Rzeczpospolitą Polską aktem prawa międzynarodowego, więc jego przepisy obowiązują w polskim porządku prawnym. Definicja legalna przemocy pozostaje obowiązująca i prawo krajowe powinno być interpretowane w świetle prawa międzynarodowego.

sie. Konkludując: konwencja zawiera szerszą definicję przemocy domowej od tej zamieszczonej w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Dzięki temu krąg osób, które mogą być kwalifikowane przez przepisy jako doświadczające przemocy domowej czy też przemocy w rodzinie, jest odpowiednio szeroki, co ma ten skutek, że odpowiednio do zakresu regulacji prawnej, osoby takie mogą zostać uznane za ofiary przemocy domowej i otrzymać pomoc z tego tytułu.

Faktem jest, że to kobiety najczęściej są ofiarami przemocy domowej<sup>8</sup>. W powszechnej świadomości istnieje przekonanie, że przemoc domowa odnosi się przede wszystkim do znęcania się męża nad żoną i dziećmi. Choć rzeczywiście ten układ jest najbardziej powszechny<sup>9</sup>, to zauważyć jednak należy, że przemoc może odbywać się w innych konfiguracjach. Przemocą domową mogą być dotknięte nie tylko mężatki, lecz również rozwódki, kobiety pozostające w separacji oraz samotne. Ponadto ofiarą może być mężczyzna, analogicznie: mąż, rozwodnik, kawaler. Związki homoseksualne również doświadczają tego typu problemów<sup>10</sup>. Przemoc wobec dzieci jest problemem, którego wymowy społecznej nie sposób zbagatelizować, mimo to wydaje się, że samo zainteresowanie społeczne nie jest wystarczające, aby zaradzić temu problemowi. Konieczne są zarówno publiczna debata nad przyczynami tego zjawiska, jak i odpowiednio skonsolidowane działania organów władz publicznych i organizacji społecznych w wymiarze zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom i edukacji o tym zjawisku i jego katastrofalnych skutkach dla społeczeństwa. Choć policyjne statystyki<sup>11</sup> wskazują, że to kobiety najczęściej padają ofiarami przemocy domowej, to nie należy umniejszać znaczenia cierpienia osób zaliczanych do innych grup. Należy zdawać sobie sprawę, że rzeczywista skala problemu nie jest wyrażona w żadnych statystykach, ponieważ nie wszystkie incydenty przemocowe są zgłaszane. Dzieje się tak z różnych przyczyn, między innymi z powodu strachu i poczucia bezradności ofiar, ignorancji służb medycznych i mundurowych, norm kulturowych i społecznego przyzwolenia na przemoc czy też faktycznego braku sprawczości dzieci. Przemoc jest zjawiskiem endemicznym, wbrew stereotypom nie jest dziełem głównie osób zaburzonych, chorych psychicznie i należących do klasy niższej<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Dane statystyczne na temat profilu ofiar przemocy domowej: GUS, *Ofiary gwałtu i przemocy domowej*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 8.01.2023). Patrz też: GUS, *Odsetek ofiar gwałtu i przemocy domowej wg płci*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 8.01.2023).

<sup>9</sup> GUS, *Odsetek ofiar gwałtu i przemocy domowej wg płci i grup wieku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 8.01.2023).

<sup>10</sup> R.K. James, B.E. Gilliland, *Strategie interwencji kryzysowej*, przeł. A. Bidziński, Warszawa 2004, s. 351.

<sup>11</sup> Wybrane statystyki policyjne: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 19.12.2022).

<sup>12</sup> R.K. James, B.E. Gilliland, *op. cit.*, s. 362–363.



Zdaniem A. Kucharskiej-Dziedzic: „w każdym środowisku występuje przemoc, nie ma znaczenia pozycja społeczna, zasoby materialne, czy poziom wykształcenia. Różnice są raczej w sposobach krzywdzenia. Bijący prawnik czy lekarz wie, jak bić, by obdukcja niczego nie wykazała”<sup>13</sup>. Zauważa ona jednak, że środowisko, z jakiego wywodzi się ofiara, ma wpływ na sposób radzenia sobie z sytuacją doświadczania przemocy. Ludzie zgłaszający się po pomoc do stowarzyszenia BABA zwykle są pozbawieni zasobów, nie stać ich na wynajęcie prawnika, pomoc psychologiczną lub psychiatryczną<sup>14</sup>.

## 2. Obowiązki prawne w zakresie wykonywania przepisów dotyczących izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar

Państwo musi zapewniać jednostce możliwość realizacji jej praw oraz gwarantować ich ochronę w przypadku naruszenia. Intencja polskiego prawodawcy w tym zakresie, jeżeli chodzi o przeciwdziałanie przemocy domowej, wyrażona jest w preambule ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Jak stanowi ustawa: „przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej, a władze publiczne mają obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom równe traktowanie i poszanowanie ich praw i wolności [...]”. Przepisy ustawy antyprzemocowej są kompatybilne z przepisami innych aktów prawa powszechnie obowiązującego nakładającymi na organy wykonawcze państwa obowiązki w zakresie ochrony osób. Do najistotniejszych regulacji w tym zakresie należą przepisy ustawy z dnia 18 października 2021 roku o Policji<sup>15</sup>. Policja jako organ wykonawczy władz państwowych ma za zadanie, w myśl przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o Policji, ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń, oraz ściganie ich sprawców. Warto więc zauważyć, że w kontekście tej regulacji do zadań funkcjonariuszy policji należy również obowiązek informowania o możliwości i sposobie złożenia żądania, aby sąd zobowiązał osobę stosującą przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazał zbliżenia się

<sup>13</sup> Anita Kucharska-Dziedzic — posłanka na Sejm RP, prezeska Lubuskiego Stowarzyszenia na Rzecz Kobiet BABA zajmującego się bezpłatnym poradnictwem dla ofiar przemocy i przestępstw (więcej: <https://baba.org.pl/>). W opracowaniu został wykorzystany niepublikowany wcześniej wywiad przeprowadzony z A. Kucharską-Dziedzic w grudniu 2022 i styczniu 2023 roku przez autorkę niniejszego artykułu. Ponieważ A. Kucharska-Dziedzic jest praktyczką i ma ogromną wiedzę z zakresu rzeczywistych uwarunkowań wykonywania przepisów regulujących działania władz publicznych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, jej opinie w opracowaniu dotyczącym tego zjawiska należy potraktować jako empiryczne uzasadnienie analiz przepisów i stanowiska doktryny. Dane i opinie pochodzące z wyżej wymienionego wywiadu będą w dalszej części opracowania oznaczane jako: Wywiad A.K-D.

<sup>14</sup> Wywiad A.K-D.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm., dalej: ustawa o Policji.

do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, który to obowiązek jest wskazany w art. 15ag ustawy o Policji. Organy ścigania mają, zgodnie z przepisem art. 15ag ust. 1 pkt 2, obowiązek wszczęcia postępowania karnego w związku z popełnieniem ściganego z urzędu przestępstwa z użyciem przemocy.

Z punktu widzenia zapewnienia standardu efektywności wykonywania prawa w demokratycznym państwie prawnym kluczowym problemem staje się efektywność stosowania przepisów. Z prakseologicznego punktu widzenia realizacja norm prawnych powinna zagwarantować jednostce ochronę przewidzianą w przepisach prawa. Obserwacja praktyki prowadzi do wniosków, że jeżeli chodzi o problem izolacji ofiary od sprawcy, da się wyróżnić pewne obszary zawodności państwa, albo faktycznej, albo potencjalnej.

### **3. Obszary faktycznej nieefektywności w zakresie stosowania przepisów dotyczących izolacji sprawcy przemocy domowej od ofiar**

#### **3.1. Nieefektywność interwencji**

Niewątpliwie jednym z najważniejszych aspektów efektywności jakiegokolwiek interwencji jest czas reakcji odpowiednich służb. Brak jest aktualnych statystyk dotyczących czasu przyjazdu funkcjonariuszy policji na miejsce zdarzenia. Można wyróżnić szereg czynników, które mogą spowodować utrudnienia w przeprowadzeniu działań interwencyjnych, na przykład czas potrzebny na dotarcie do zgłaszającego przestępstwo może się wydłużyć z powodów niezależnych od funkcjonariuszy. Są to różnego rodzaju uwarunkowania faktyczne mające związek z obiektywnie postrzeganymi problemami komunikacyjnymi czy też utrudnieniami w ruchu komunikacyjnym. Kolejnym czynnikiem, mającym jednak szersze podłoże, gdy chodzi o organizację pracy struktur policji, jest problem braków kadrowych w tej instytucji. Zgłoszenia klasyfikowane są według pilności, dlatego często zdarza się tak, że na przyjazd policjantów oczekuje się nawet kilka godzin<sup>16</sup>. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku takiego przestępstwa jak przemoc domowa niezwykle istotna jest szybka reakcja funkcjonariuszy, aby jak najbardziej ograniczyć ryzyko uszczerbku na zdrowiu ofiary czy też utraty przez nią życia. Wydłużony czas oczekiwania na przyjazd policjantów umożliwia sprawcy przemocy domowej również oddalenie się z miejsca popełnienia przestępstwa lub usunięcie dowodów świadczących o odbyciu się aktu przemocy. Interwencje kryzysowe powinny być przeprowadzane niezwłocznie również z tej przyczyny,

<sup>16</sup> Pewien obraz sytuacji można zaobserwować w doniesieniach medialnych na ten temat: policyjni analitycy dzielą wezwania do interwencji na dwie kategorie: „pilne” i „zwykłe”. Te pierwsze dotyczą sytuacji, w których odbierający zgłoszenie oficer dyżurny uzna, że zagrożone jest życie albo zdrowie, a także gdy uzna, że „zachodzi możliwość zatrzymania sprawcy na gorącym uczynku lub w bezpośrednim pościgu”. Do kategorii interwencji „zwykłych” trafiają wszystkie pozostałe wezwania, <https://tvn24.pl/polska/policja-czas-reakcji-na-wezwania-jak-sie-zmienia-dane-5452562>, (dostęp: 23.01.2023).

że ofiara w obawie przez natychmiastowym odwetem ze strony sprawcy może zdecydować się w ogóle nie skorzystać z numeru alarmowego. Ponadto, jeśli czas oczekiwania na interwencję kryzysową znacząco się wydłuża, sprawca może chwilowo zaniechać znęcania się nad ofiarą, a ofiara przestać odczuwać bezpośrednie zagrożenie życia i podczas rozmowy z funkcjonariuszami zrezygnować z możliwości przynajmniej chwilowej separacji od oprawcy. W takim wypadku możliwe jest również, że sprawca ponownie zacznie się pastwić nad ofiarą zaraz po opuszczeniu lokalu przez policję. Innym bardzo niepokojącym scenariuszem jest sytuacja, w której funkcjonariusze policji odmówią zatrzymania sprawcy przemocy domowej, mimo że ofiara o to wyraźnie prosi. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 15a ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku<sup>17</sup> policjant ma prawo zatrzymania osoby, która stosuje przemoc w rodzinie, stwarzając bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. W dalszej części przywołanego artykułu doprecyzowane jest, że w celu stwierdzenia zasadności zatrzymania policjant ocenia ryzyko bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Ocena ta odbywa się odrębnie dla osoby dorosłej i dziecka. Brane są w niej pod uwagę też otwarty katalog przesłanek zawierający między innymi wiek osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, a także stosowanie przemocy wobec kobiet w ciąży. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której funkcjonariusz dokona mylnej interpretacji zdarzeń, czy to z powodu błędu, czy ignorancji. Praca policjanta jest z pewnością niezwykle stresująca, a nadmiar stresu skutkować może obniżeniem poziomu wykonywania zadań<sup>18</sup>.

Policyjne interwencje wobec sprawców przemocy domowej uważane są za wyjątkowo trudne<sup>19</sup>. Wiąże się to ze stresującym charakterem sytuacji kryzysowej i z koniecznością profesjonalnego obchodzenia się zarówno z ofiarą, jak i ze sprawcą przemocy domowej. Wątpliwe jest rozwiązanie problemu przemocy domowej za pomocą jedynie interwencji, ponieważ często akt przemocy wywołany jest długotrwałym narastaniem problemu<sup>20</sup>. Jednakże nie oznacza to, że istotność postępowania podczas interwencji kryzysowej może być bagatelizowana. Zachowanie funkcjonariuszy podczas interwencji może mieć duży wpływ na psychikę ofiary i skutkować podejmowaniem przez nią decyzji w przyszłości. Jeśli obawy ofiary zostały zignorowane, to kiedy ponownie jej zdrowie lub życie będzie zagrożone, może ona zaniechać próby otrzymania pomocy, twierdząc, że jej zgło-

<sup>17</sup> Ustawa o Policji, art. 15a.

<sup>18</sup> J. Jarczak, H. Noga, Z. Małodobry, *Stres jako zagrożenie psychospołeczne w pracy policjanta*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika, Informatyka, Inżynieria Bezpieczeństwa” 6, 2018, s. 433–441.

<sup>19</sup> D. Cyma-Końska, *Interwencja policyjna wobec przemocy w rodzinie*, Legionowo 2012, s. 7, <https://csp.edu.pl/csp/e-biblioteka/1184,Materialy-Dydaktyczne.html> (dostęp: 7.01.2023).

<sup>20</sup> Informacja podana na stronie internetowej policji warmińsko-mazurskiej, <https://warmińsko-mazurska.policja.gov.pl/ol/aktualnosci/74530,Policyjne-interwencje-wobec-sprawcow-przemocy-domowej.html> (dostęp: 7.01.2023).

szenie będzie nieskuteczne. Nieprzychylny komentarze ze strony funkcjonariuszy wobec ofiary mogą spowodować spadek zaufania do państwa zarówno samej ofiary, jak i postronnych osób oceniających *post factum* to zdarzenie.

A. Kucharska-Dziedzic podkreśla, że postawa policji względem ofiar przemocy ma wpływ na ich decyzje w zakresie uwolnienia się od sprawcy przemocy.

Policja jest zwykle pierwszym kontaktem dla osób doświadczających przemocy. Policja jako pierwsza dowiedziała się o przemyocy i podejmowała interwencję. Z tego jednego powodu zdanie policjanta liczy się najbardziej. W ciągu ponad 20 lat pracy w BABIE kilkakrotnie udzielałam wsparcia osobom pokrzywdzonym przemocą domową, które podczas interwencji policji usłyszały od funkcjonariuszy, że się właściwie nic nie wydarzyło. Jeśli przedstawiciel organów ścigania, przedstawiciel państwa zlekceważy przemoc podczas interwencji, pokrzywdzone zwykle uznają, że kolejna interwencja nic nie zmieni i właściwie nic się nie da zrobić na drodze prawnokarnej<sup>21</sup>.

Niekiedy z powodu na przykład błędu organizacyjnego czy technicznego patrol policji w ogóle nie dociera na miejsce zdarzenia. Może być to spowodowane na przykład przerwaniem połączenia telefonicznego podczas zgłoszenia przed potwierdzeniem przyjęcia zgłoszenia lub błędnym podaniem adresu. W takiej sytuacji jednak operator powinien oddzwonić do zgłaszającego zdarzenie. Niestety ofiara nie zawsze będzie mogła ponownie skorzystać z urządzenia telefonicznego. Należy również wspomnieć o skrajnych patologich systemu. Choć jest to niedopuszczalne, zdarza się, że policjanci sami decydują, czy podejmą się interwencji, kiedy już znajdują się na miejscu zdarzenia — kierując się na przykład okolicznością, że za drzwiami nie słychać niepokojących hałasów.

### 3.2. Problem ekonomicznych uwarunkowań interwencji kryzysowej w przypadkach przemocy w rodzinie a efektywność interwencji

Analiza kosztów finansowych związanych z problemem przemocy w rodzinie jest niezbędna dla oceny efektywności rozwiązań prawnych skonstruowanych w celu przeciwdziałania temu rodzajowi przemocy. Koszty te ponoszone są zarówno przez państwo, jak i sprawców oraz ofiary. Podzielić je można na kilka rodzajów. Wprawdzie najbardziej oczywistym są koszty świadczeń zdrowotnych dla ofiar przemocy fizycznej, jednak przemoc domowa powodować może również urazy psychiczne, które wymagają opieki psychologicznej lub psychiatrycznej. Stosowanie przemocy wiązać się może również z niszczeniem sprzętów domowych, co generuje wydatki ponoszone przez domowników. Jednym z rodzajów przemocy w rodzinie jest przemoc ekonomiczna, często zaliczana do przemocy psychicznej. Według opracowania stowarzyszenia „Niebieska Linia” przemoc ekonomiczna przejawia się okradaniem, zabieraniem pieniędzy, niełożeniem na utrzymanie, uniemożliwianiem podjęcia pracy zarobkowej, niezaspokajaniem podstawowych materialnych potrzeb rodziny, szantażowaniem, zaciąganiem dłu-

<sup>21</sup> Wywiad A.K-D.

gów i kredytów bez zgody współmałżonka, zmuszaniem do pożyczek<sup>22</sup>. Wszystkie te działania skutkują obniżeniem standardów życia ofiar.

Dodatkowe koszty, jakie można zaobserwować, mają związek z reakcjami organów państwa w sytuacji nadużywania alkoholu przez sprawcę przemocy. Problem przemocy w rodzinie często powiązany jest z uzależnieniem sprawcy od alkoholu<sup>23</sup>. Choć nie można uznać za prawdziwe stwierdzenia, że nadużywanie alkoholu jest jedyną przyczyną stosowania przemocy, to jednak jest ono przyczyną dość istotną<sup>24</sup>. Podczas interwencji kryzysowej funkcjonariusze policji mogą zdecydować o doprowadzeniu sprawcy przemocy będącego pod wpływem alkoholu do izby wytrzeźwień lub do jednostki policji. Według art. 42<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>25</sup> za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce policji od osoby przyjętej pobierana jest opłata. Maksymalna wysokość opłaty jest określona w przywołanej ustawie i obecnie wynosi 343,54 zł. Opłata ta jest uważana za niewspółmiernie wysoką<sup>26</sup>. Jeśli sprawca przemocy nie jest w stanie uiścić opłaty bądź uchyla się od tego obowiązku, dług ten obciąża członków rodziny w ten sposób, że sprawca może wymusić na nich uiszczenie tejże opłaty w jego imieniu. Samo istnienie opłaty może zniechęcać ofiary do korzystania z numeru alarmowego, ponieważ z powodu stresu ocena sytuacji może nie być adekwatna.

Stan majątkowy ofiary wpływa na częstotliwość wzywania policji w sytuacji kryzysowej. Na podstawie wieloletniego doświadczenia zawodowego A. Kucharska-Dziedzic zauważa, że:

osoby o wysokim statusie materialnym nie wzywają zazwyczaj policji, rozstają się zwykle bez skandalu i stygmatyzowania wspólnych dzieci jako potomków przemocowca. Chyba że mamy do czynienia z osobą pokrzywdzoną, która nie ma wyjścia, bo pozbawiona jest możliwości finansowych korzystania z pomocy prawnika<sup>27</sup>.

Jak więc widać na powyższych przykładach — niedostatki ekonomiczne mogą być barierą w uzyskaniu fachowej pomocy ze strony interweniujących organów w przypadkach, w których ofiary zdają sobie sprawę z faktu, że one także poniosą koszty przeprowadzonej interwencji. Wysoki standard finansowy funkcjonowania rodziny może być jednak czynnikiem, który pozwala na względnie efektywną izo-

<sup>22</sup> Informacja umieszczona na stronie internetowej „Niebieskiej Linii”, <https://www.niebieska.linia.info/index.php/przemoc-w-rodzinie/8-rodzaj-przemocy> (dostęp: 8.01.2023).

<sup>23</sup> Wybrane statystyki policyjne, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzinie-dane-od-2012-roku.html> (dostęp: 8.01.2023).

<sup>24</sup> P. Boczar-Pelczar, *Alkoholizm jako czynnik mający wpływ na przemoc w rodzinie*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2016, nr 6, s. 26–36.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

<sup>26</sup> M. Koszowski, [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022, art. 42(2).

<sup>27</sup> Wywiad A.K-D.

lację ofiar od sprawców. Należałoby więc postulować w tym zakresie stosowanie środków wyrównawczych, jeżeli chodzi o zniwelowanie faktycznej dysproporcji w możliwości faktycznego uwolnienia się od sprawcy. Warto byłoby na taki cel przeznaczać odpowiednie sumy z Funduszu Sprawiedliwości, co powinno być skorelowane z systemem opiniowania przez takie organy jak policja czy organy pomocy społecznej.

### 3.3. Problem odbywania kary w domu

Art. 207 k.k. przewiduje karę pozbawienia wolności za znęcanie się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy. Przywołany artykuł często ma zastosowanie w związku z sytuacjami stosowania przemocy domowej. Droga od zgłoszenia aktu przemocy domowej do wydania orzeczenia sądu o winie sprawcy jest często długa, skomplikowana i trudna dla ofiar, lecz nawet po wydaniu wyroku korzystnego dla skarżących ich sytuacja nie przedstawia się wystarczająco pozytywnie. Często pierwszy wyrok przewiduje najniższą z możliwych kar, czyli jedynie trzy miesiące pozbawienia wolności. Problemem może okazać się kwestia faktycznego odizolowania oprawcy od ofiary na odpowiednio długi czas. Jeżeli w warunkach braku recydywy pierwszy wyrok w sprawie dotyczącej przemocy domowej zostanie wymierzony w granicach dolnego zagrożenia karą (trzy miesiące), to faktycznie nie wydaje się, by taka regulacja była zgodna z interesem ofiar. Formalne czekanie, aż „sprawa zrobi się poważna” i będzie można orzec wyższą karę, faktycznie jest narażaniem potencjalnej ofiary na uszczerbek na zdrowiu, a nawet życiu. Jeśli nawet pominiąc problem sytuacji ofiar po powrocie sprawcy do domu, wciąż kształt przepisów prawnych nie jest adekwatny do potrzeb skarżących.

Kwestia faktycznej izolacji „po wyroku” ma jeszcze jedno oblicze. Ustawa kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 roku<sup>28</sup> przewiduje możliwość odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego. Brak przepisu, który unieemożliwiłby skorzystanie z tej formy odbywania kary przez sprawcę przemocy domowej, można uznać za wyraz krótkowzroczności prawodawcy. Możliwość odbywania kary w tym systemie całkowicie wypacza sens uzyskania wyroku skazującego. Oprócz celu ukarania sprawcy i poddania go resocjalizacji niezwykle istotna jest izolacja sprawcy przestępstwa od jego ofiar. A. Kucharska-Dziedzic zauważa, że jednocześnie istnienie takiej regulacji skutkuje spadkiem wymiaru resocjalizacyjnego kary<sup>29</sup>. W środowisku zamkniętym sprawca po wydaniu wyroku może stać się jeszcze bardziej niebezpieczny dla ofiar, mścić się na nich i z jeszcze większą intensywnością dawać upust swojej frustracji związanej z uwięzieniem.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 127, dalej: k.k.w.

<sup>29</sup> Wywiad A.K-D.

Aby skazany mógł uzyskać zezwolenie na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, osoby pełnoletnie zamieszkujące wspólnie ze skazanym muszą wyrazić na to zgodę. Wedle art. 43h § 3 k.k.w. zgoda ta musi być uprzednio złożona do sądu albo komisji penitencjarnej w formie pisemnej i obejmować umożliwienie podmiotowi dozoru przeprowadzanie czynności kontrolnych. Nie wydaje się to dostatecznym zabezpieczeniem interesów skarżących. Od wydania wyroku skazującego do wyznaczonego terminu stawienia się skazanego w jednostce penitencjarnej może upłynąć bardzo długi czas, podczas którego determinacja ofiar do uwolnienia się od sprawcy może ulec osłabieniu. Czas ten może być wykorzystywany przez sprawcę do zmanipulowania swoich ofiar, udawania skruchy, chwilowej poprawy lub odwrotnie — do zastraszenia i grożenia pogorszeniem sytuacji po powrocie z zakładu karnego. Jednak nie można też wykluczyć możliwości, że skrucha i chęć poprawy sprawcy będą szczerze, co jednak w dłuższej perspektywie czasowej nie zmieni sytuacji ofiar. Przemoc często ma charakter interwałowy. W teorii cyklu przemocy wyróżnia się stadia: narastania napięcia, maltretowania i znęcania się oraz wyrzutów sumienia i tymczasowego powrotu miłości<sup>30</sup>. Niezależnie od tego, czy deklaracje poprawy sprawcy są szczerze, czy też nie, ofiary zazwyczaj chcą w nie wierzyć i dlatego tak trudno jest przerwać cykl przemocy.

Dodatkowo sama możliwość wyrażenia zgody przez domowników na odbywanie przez sprawcę przemocy domowej kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego może być dla nich dużym obciążeniem psychicznym. Ofiary często obwiniają się za sytuację w domu, wierzą, że to ich zachowanie prowokuje akty przemocy. Ostatecznie po wyroku to od nich zależy, czy sprawca będzie musiał zgłosić się do zakładu karnego. Poczucie winy za wtrącenie członka najbliższej rodziny do celi może towarzyszyć wielu ofiarom przemocy psychicznej. Oczywiście dla niektórych ofiar przemocy domowej satysfakcjonujący będzie sam wyrok skazujący dla sprawcy. Wydaje się, że czasem orzeczenie sądu jest już wystarczającym zadośćuczynieniem dla ofiar, jeżeli mają one możliwość wyprowadzenia się od sprawcy przemocy domowej. Taki wyrok może być podstawą do późniejszych działań na drodze sądowej, na przykład podczas procesu rozwodowego.

### 3.4. Podmiotowość niepełnoletnich domowników a izolacja sprawców przemocy od ofiar

We wcześniejszym fragmencie artykułu poruszona została kwestia wyrażenia zgody przez osoby pełnoletnie zamieszkujące wspólnie ze skazanym na odbycie przez skazanego kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Prawodawca zupełnie jednak pominął wątek podmiotowości niepełnoletnich domowników. Nie jest przewidziana żadna możliwość wyrażenia opinii przez osoby

<sup>30</sup> R.K. James, B.E. Gilliland, *op. cit.*, s. 365.

niepełnoletnie, które wspólnie zamieszkują ze skazanym, w sprawie odbycia przez niego kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. W stanach faktycznych dotyczących przemocy domowej będzie to dotyczyć przede wszystkim biologicznych lub przysposobionych dzieci sprawcy przemocy domowej. Pełnoletni domownicy przy wyrażeniu zgody mogą kierować się aspektami finansowymi, to znaczy będą gotowi znieść dalsze doświadczanie przemocy pod warunkiem wsparcia finansowego ze strony sprawcy, z pominięciem przy tym dobra dzieci. Problem ten szerzej opisuje M. Tabernačka: „Dzieci jako istoty faktycznie niesamodzielne, z reguły słabsze fizycznie i ekonomicznie od dorosłych, które dodatkowo nie dysponują zdolnością (wcale lub pełną) do czynności prawnych, są narażone na arbitralne działania osób, od których są emocjonalnie, fizycznie, prawnie i ekonomicznie zależne”<sup>31</sup>, co wydaje się stanowić szczególne zagrożenie dla dobrostanu dzieci w sytuacjach powracających epizodów przemocowych w rodzinie. Prawdopodobnie taki stan rzeczy spowodowany jest przekonaniem, że osoby niepełnoletnie nie są w stanie racjonalnie ocenić sytuacji, w jakiej się znajdują. Takie przeświadczenie może mieć sens w stosunku do bardzo małych dzieci, jednak osoby na przykład siedemnastoletnie z pewnością są w stanie wyrazić swoje zdanie w równym stopniu jak osoby pełnoletnie.

### 3.5. Faktyczna nieskuteczność nakazu opuszczenia przez oskarżonego lokalu mieszkalnego

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku kodeks postępowania karnego<sup>32</sup> w art. 275a przewiduje tytułem środka zapobiegawczego możliwość nakazania oskarżonemu o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej okresowe opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził. Taki środek zapobiegawczy stosuje się w postępowaniu przygotowawczym na wniosek policji albo z urzędu. Wedle dalszej części przepisu policja niezwłocznie, nie później niż przed upływem 24 godzin od chwili zatrzymania, występuje z wnioskiem do prokuratora o zastosowanie tego środka zapobiegawczego; wniosek powinien być rozpoznany przed upływem 48 godzin od chwili zatrzymania oskarżonego. Środek ten stosuje się na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Jeżeli nie ustały przesłanki jego stosowania, sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy, na wniosek prokuratora, może przedłużyć jego stosowanie na dalsze okresy, nie dłuższe niż trzy miesiące. Prawodawca przewiduje możliwość wskazania oskarżonemu na jego wniosek miejsca pobytu

<sup>31</sup> M. Tabernačka, *Podmiotowość dziecka w mediacjach rodzinnych w sprawach dotyczących kontaktów i opieki*, [w:] *Realizacja zasady dobra dziecka w mediacji w sprawach dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej i kontaktów*, red. J. Mucha, Warszawa, 2021, s. 67–103.

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm., dalej: k.p.k.



w placówkach zapewniających miejsca noclegowe. Prawodawca słusznie przewidział, że placówkami wskazanymi do umieszczenia oskarżonego nie mogą być placówki pobytu ofiar przemocy w rodzinie.

Istotne jest, że to policja musi wystąpić z wnioskiem. Nie jest doprecyzowane, że robi to za zgodą lub na prośbę poszkodowanych. Osoby dotknięte przemocą nie mają realnego wpływu na decyzję funkcjonariuszy policji. Ponadto w omawianym artykule nie określono terminu, w jakim oskarżony ma opuścić lokal. Kształt przepisu wskazuje, że prokurator nie ma uprawnienia do określenia terminu, do którego oskarżony ma opuścić lokal zajmowany wspólnie z pokrzywdzonym. W praktyce przyjmuje się, że oskarżony jest obowiązany do opuszczenia lokalu z chwilą wydania postanowienia o zastosowaniu tego środka. Według A. Kucharskiej-Dziedzic obecnie nakaz opuszczenia lokalu wydany przez prokuratora jest zwykle skuteczny. Niestety należy dodać, że „w przypadkach wyjątkowo opresywnych sprawców nakazy czy zakazy są nieskuteczne, jeśli nie są monitorowane. Sprawca może zemścić się na rodzinie”<sup>33</sup>. Zdarzają się jednak sytuacje, w których oskarżony ignoruje nakaz opuszczenia lokalu. Jest to trudna sytuacja dla ofiar, której zdaje się nie przewidział ustawodawca, bowiem nie ma możliwości egzekwowania od oskarżonego wykonania tego środka zapobiegawczego w przypadku, kiedy od momentu wydania nakazu sprawca zaprzestał stosowania przemocy. W takiej sytuacji art. 244 k.p.k. nie znajduje zastosowania, gdyż sprawca aktualnie nie dokonuje aktów przemocy. Natomiast jeżeli sprawca niestosujący się do wydanego nakazu ciągle przejawia zachowania agresywne wobec domowników, zastosowanie znajdzie art. 258 § 3 k.p.k. i sąd może zastosować tymczasowy areszt. Możliwe jest także zastosowanie art. 244 § 1a, zgodnie z którym policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że osoba ta popełniła przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej, i istnieje obawa, że to się powtórzy. Możliwe jest wtedy ponowienie wniosku. Praktyka poszła w kierunku jednoczesnego nakładania nakazu opuszczenia lokalu wraz z zakazem zbliżania się sprawcy przemocy do ofiary, ponieważ w przypadku naruszenia zakazu zbliżania się można zastosować tymczasowe aresztowanie. W świetle powyższego oraz ze względu na dobrostan ofiar rozsądnie byłoby postulować o zniwelowanie braków regulacji ustawowej. Jednocześnie należy mieć na uwadze problem wycofywania wniosku o ściganie przez ofiary, kiedy sprawca przemocy jest żywicielem rodziny. Ustawodawca powinien ostrożnie podejść do kwestii badania interesów ofiary.

### **3.6. Determinanty nieefektywności działania policji w zakresie nakazu opuszczenia mieszkania**

Przepisy obowiązujące od 30 listopada 2020 roku dają policjantom uprawnienie do wydania wobec osoby stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby

<sup>33</sup> Wywiad A.K-D.

dotkniętej przemocą w rodzinie nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Art. 15aa ustawy o Policji wskazuje, że nakaz lub zakaz mogą być stosowane łącznie oraz są natychmiast wykonalne.

Według A. Kucharskiej-Dziedzic przepisy dotyczące izolacji sprawcy przemocy domowej są w Polsce w obecnych warunkach bardzo skuteczne.

W przemocy najważniejsze jest, by ją przerwać i zapewnić bezpieczeństwo osobom pokrzywdzonym. I to daje ta procedura. Jest dobrze przygotowana, bo przypadki skutecznego zaskarżenia w sądach zdarzyły się w marginalnym zakresie. Są jednak zasadnicze różnice w poziomie stosowania tej procedury na poziomie województw, a w samych województwach — na poziomie powiatów<sup>34</sup>.

Nie wiadomo jednak, z czego wynika zróżnicowana skuteczność tych przepisów w różnych województwach. Ekspertka zauważa, że poziom liczebny zastosowanych procedur nie odpowiada ani liczebności województw, ani nawet nie ma związku z poziomem religijności czy stosunku do tradycji. Nie pokrywa się z liniami podziałów politycznych czy dawnych granic zaborów.

Analogicznie, jeśli sprawdzamy powiaty na poziomie danego województwa — sprawdzałam szczegółowo województwo lubuskie. Tu także nie udało mi się odnaleźć żadnej analogii. Najprawdopodobniej zależy to od stosunku samego kierownictwa komend wojewódzkich czy powiatowych do procedury<sup>35</sup>.

Rzeczywiście trudno doszukać się bardziej prawdopodobnej przyczyny, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że omawiane nakazy i zakazy nie są wydawane na wniosek i zależą właściwie od podejścia uczestniczących w interwencji funkcjonariuszy. Wpływ na taki stan rzeczy mogą mieć subiektywne odczucia policjantów powstałe przez doświadczenie podczas interwencji w drastyczniejszych stanach faktycznych lub też obawa przed zemstą ze strony sprawcy przemocy, jeżeli jest on wysoko postawioną osobą mającą znaczne wpływy.

### 3.7. Problemy z rzeczywistym wykonaniem kary

Art. 79 § 1 k.k.w. w obecnym brzmieniu stanowi, że skazanego na karę pozbawienia wolności sąd poleca zatrzymać i doprowadzić do aresztu śledczego. Wcześniej po prawomocnym wyroku skazującym na karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa znęcania się z art. 207 k.k. skazany był wezwany przez sąd do stawienia się w jednostce penitencjarnej w wyznaczonym terminie. Według informacji o zaludnieniu aresztów śledczych i zakładów karnych<sup>36</sup> stan zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 86,58%, co oznacza, że nie została przekroczona ich ogólna pojemność. W teorii oznacza

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Komunikat w sprawie zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych w dniu 13.01.2023 r.*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--komunikat> (dostęp: 13.01.2023).

to, że obecnie skazani nie powinni długo oczekiwać na miejsce do odbywania kary. Wezwanie do stawienia się w jednostce penitencjarnej wskazywało zazwyczaj termin dwu- lub trzytygodniowy od doręczenia wezwania. W tym czasie sprawca przemocy domowej pozostawał na wolności i miał faktyczną możliwość dalszego jej stosowania. Poważnym problemem było również niestawianie się do odbycia kary pomimo upływu terminu. Według danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości w październiku 2022 roku były to 35 253 osoby, a w listopadzie 2022 roku — 35 867 osób<sup>37</sup>. Nie wyszczególniono rodzajów przestępstw, za które skazano osoby uchylające się od odbywania kary, jednak zważywszy na skalę problemu, można założyć, że również sprawcy przemocy domowej nie stosowali się do wyroków. Przepis art. 79 § 1a k.k.w. dodany przez art. 1 pkt 30 lit. b ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1855) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 stycznia 2023 roku przewiduje możliwość wezwania skazanego do stawienia się w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym, ale jedynie w uzasadnionym przypadku i jeżeli dotychczasowa postawa i dotychczasowe zachowanie skazanego uzasadniają przypuszczenie, że stawi się on na wezwanie. Zgodnie z art. 79 § 2 k.k.w., jeżeli skazany, mimo wezwania, nie stawił się w areszcie śledczym, sąd poleca go zatrzymać i doprowadzić. Wydanie takiego dokumentu przez sąd nie następuje natychmiastowo. W praktyce, jeżeli funkcjonariusze policji nie zastaną skazanego w miejscu zamieszkania, to prawdopodobieństwo jego szybkiego zatrzymania znacząco spada. Może się zdarzyć tak, że dopiero gdy skazany zostanie zatrzymany z innego powodu, funkcjonariusze policji będą w stanie doprowadzić go do jednostki penitencjarnej. Taki stan rzeczy jest naganny i szczególnie szkodliwy w przypadku pozostawiania na wolności sprawcy przemocy domowej.

#### 4. Konkluzje

Przemoc domowa jest problemem społecznym, na który prawo reaguje. Aksjologicznymi uwarunkowaniami przepisów w tym zakresie są ochrona ofiar przed naruszaniem ich praw i zapewnienie im bezpieczeństwa. W tym kontekście można jednak zauważyć, jak istotnymi czynnikami są odpowiednia praktyka wykonywania prawa oraz takie jego zaprojektowanie, by niwelować pewne niedostatki praktyki. W związku z tym, jeżeli chodzi o literę prawa, należy postulować wprowadzenie sankcji za złamanie wydanego przez prokuratora nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego przez oskarżonego. Tylko faktycznie skuteczny nakaz może być uznany za odpowiednią ochronę ofiar. Oprócz tego ustawodawca powinien wprowadzić zakaz odbywania w domu kary pozbawienia wolności przez sprawców przemocy domowej. Jedynie w szczególnych przypadkach po dokładnym

---

<sup>37</sup> Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Statystyka miesięczna*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--miesieczna> (dostęp: 13.01.2023).

zbadaniu stanu faktycznego takie rozwiązanie mogłoby być dopuszczalne i traktowane jako wyjątek od reguły. Konieczne są indywidualne podejście do każdej sytuacji oraz szczególna wnikliwość, ponieważ samo wyrażenie zgody przez domowników nie jest wystarczającym zabezpieczeniem ich interesów. Rozsądnym działaniem byłoby stosowanie przez prokuratora, razem z nieizolacyjnym środkiem zapobiegawczym, jakim jest nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego, także zakazu zbliżania się do ofiary. Ochrona poszkodowanych przemocą powinna mieć charakter kompleksowy i nie ograniczać się do wyznaczania dla nich azylu. Odpowiednie wykorzystanie Funduszu Sprawiedliwości z pewnością usprawniłoby proces pomocy dla osób pokrzywdzonych przemocą domową.

## Bibliografia

- Boczkar-Pelczar P., *Alkoholizm jako czynnik mający wpływ na przemoc w rodzinie*, „Rzeszowskie Studia Socjologiczne” 2016, nr 6.
- Burdziej S., Branicka Z., Hofman D., *Wymiar sprawiedliwości wobec przemocy domowej. Raport z badań empirycznych*, Toruń 2022.
- Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Komunikat w sprawie zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych w dniu 13.01.2023 r.*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--komunikat>.
- Centralny Zarząd Służby Więziennej, *Statystyka miesięczna*, <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--miesieczna>.
- Cyma-Końska D., *Interwencja policyjna wobec przemocy w rodzinie*, Legionowo 2012, <https://csp.edu.pl/csp/e-biblioteka/1184,Materialy-Dydaktyczne.html>.
- Filipek A., *Wspomaganie człowieka dorosłego w sytuacji przemocy w rodzinie*. Praca doktorska napisana pod kierunkiem dr hab. Małgorzaty C. Halickiej, prof. UwB, Białystok 2017, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A\\_Filipek\\_Wspomaganie\\_czlowieka\\_doroslego\\_w\\_sytuacji\\_przemocy\\_w\\_rodzinie.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A_Filipek_Wspomaganie_czlowieka_doroslego_w_sytuacji_przemocy_w_rodzinie.pdf).
- GUS, *Odsetek ofiar gwałtu i przemocy domowej wg płci i grup wieku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html>.
- GUS, *Odsetek ofiar gwałtu i przemocy domowej wg płci*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html>.
- GUS, *Ofiary gwałtu i przemocy domowej*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html>.
- James R.K., Gilliland B.E., *Strategie interwencji kryzysowej*, przeł. A. Bidziński, Warszawa 2004.
- Jarczak J., Noga H., Małodobry Z., *Stres jako zagrożenie psychospołeczne w pracy policjanta*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika, Informatyka, Inżynieria Bezpieczeństwa” 6, 2018.
- Koszowski M., [w:] I. Niźnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022, art. 42(2).
- Tabernacka M., *Podmiotowość dziecka w mediacjach rodzinnych w sprawach dotyczących kontaktów i opieki*, [w:] *Realizacja zasady dobra dziecka w mediacji w sprawach dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej i kontaktów*, red. J. Mucha, Warszawa 2021.
- Wywiad z posłanką na Sejm RP Anitą Kucharską-Dziedzic.
- Zieliński R., *Policja coraz wolniej reaguje na wezwania o pomoc*, 2.12.2021, <https://tvn24.pl/polska/policja-czas-reakcji-na-wezwania-jak-sie-zmienia-dane-5452562>.

### Źródła internetowe

<https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/201373,Przemoc-w-rodzine-dane-od-2012-roku.html>.

<https://warminsko-mazurska.policja.gov.pl/ol/aktualnosci/74530,Policyjne-interwencje-wobec-sprawcow-przemocy-domowej.html>.

<https://www.niebieskalinia.info/index.php/przemoc-w-rodzinie/8-rodzaj-przemocy>.



Alicja Rybak

ORCID: 0000-0002-5678-1980

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.3>

## Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego — zagadnienia wybrane

**JEL Classification:** K15

**Słowa kluczowe:** bezumowne korzystanie z lokalu, lokale socjalne, odszkodowanie od gminy

**Keywords:** non-contractual use of the premises, social housing, compensation from the municipality

**Abstrakt:** Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie instytucji odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego uregulowanej w art. 18 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. Autorka podejmuje próbę kompleksowej analizy art. 18 ust. 3a i 5 u.o.p.l., w szczególności przedstawia cel i przyczynę nowelizacji wskazanej regulacji oraz obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego. W treści opracowania rozważono moment powstania zobowiązania gminy oraz termin jego wygaśnięcia. Przeanalizowano także wysokość i składniki odszkodowania, terminy przedawnienia, legitymację podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie, jak również zasady odpowiedzialności właściwej gminy. Wskazane zagadnienia rozpatrywano przy użyciu metody dogmatycznoprawnej.

### Compensation for failure to provide a social unit — selected issues

**Abstract:** The aim of this article is to present the institution of compensation for failure to provide social premises regulated in Article 18 of the Act of 21 June 2001 on the protection of tenants' rights, municipal housing resources and amendments to the Civil Code. The author attempts to conduct a comprehensive analysis of Article 18 (3a) and (5) of the mentioned act, in particular she cites the purpose and reason for the amendment of said regulation and the obligation to provide a social lease of premises. A moment when the municipality's liability arises and when it expires are also taken into account in the study. Other items of consideration include the amount and components of compensation, periods of limitation, the legitimacy of entities entitled to claim compensation, as well as the principles of liability of the relevant municipality. The indicated issues were considered on the basis of the dogmatic-legal method.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm., dalej: u.o.p.l.

## 1. Wprowadzenie

Odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego wykształciło się w pierwszej kolejności w orzecznictwie. Już w 1996 roku Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której wskazał, że wynajmujący<sup>2</sup> może wystąpić przeciwko gminie o wynagrodzenie szkody, jaką poniósł przez to, że orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu nie może być wykonane z powodu niezapewnienia najemcy przez gminę lokalu socjalnego<sup>3</sup>. Kwestia odszkodowania za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego została ustawowo uregulowana dopiero w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>4</sup>, na mocy której od 1 stycznia 2002 roku właścicielowi na podstawie art. 18 u.o.p.l. przysługuje odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu. Niniejsze opracowanie poświęcone zostało analizie odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu przez osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, wobec których sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu. Zostało ono uregulowane w art. 18 ust. 3a i 5 u.o.p.l.

## 2. Obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ustawowy gminy dostarczania lokali socjalnych ma charakter publicznoprawny, a pierwotnym jego źródłem jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, a konkretnie przepis art. 75 ust. 1 zawierający nakaz prowadzenia „polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli” adresowany do władz publicznych<sup>6</sup>. Przecho-  
dząc do ustawowych regulacji, w pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 14 ust. 1 u.o.p.l. Zgodnie z tym przepisem w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Jednocześnie na podstawie art. 14 ust. 4 u.o.p.l. sąd, orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu

<sup>2</sup> Wówczas uprawniony do roszczenia odszkodowawczego był wynajmujący, bowiem było to zgodne z obowiązującym w tym czasie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509), który stanowił, że jeżeli odszkodowanie (odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego — por. art. 18 ust. 3 u.n.l.) nie pokrywa poniesionych strat, wynajmujący może żądać odszkodowania uzupełniającego.

<sup>3</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 roku, III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2005 roku, K 42/02, OTK-A 2005/4/38.



do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Orzeczenie o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego skutkuje powstaniem po stronie gminy obowiązku złożenia wskazanej w wyroku osobie oferty wynajęcia lokalu socjalnego spełniającego wymagania określone w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. Związanie gminy wyrokiem eksmisyjnym wynika z art. 365 § 1 k.p.c.<sup>7</sup>, zgodnie z którym prawomocne orzeczenie wiąże nie tylko strony i sąd wydający orzeczenie, lecz także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach wskazanych w ustawie — także inne osoby. Znaczenie ma to, że gmina zobowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego osobie, o której uprawnieniu orzekł sąd w sprawie o eksmisję, wynika z ustawy i zawsze jest to gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, nawet gdyby nie zgłosiła w procesie o eksmisję tej szczególnego rodzaju interwencji, którą przewidział ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.o.p.l., albo gdyby po wydaniu wyroku doszło do zdarzenia, wskutek którego podlegający opróżnieniu lokal znalazł się w granicach administracyjnych innej gminy<sup>8</sup>. Z kolei na gruncie art. 4 ust. 1 u.o.p.l. gmina ma obowiązek tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Tworzenie przez gminę zasobu lokali socjalnych jest permanentnym obowiązkiem ustawowym, wynikającym z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. Zaniechanie gminy polegające na niedostarczeniu lokalu socjalnego bez wątplenia jest niezgodne z prawem, ponieważ w ten sposób gmina narusza nakaz z art. 4 ust. 2 u.o.p.l., zgodnie z którym gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne. Skoro tworzenie zasobu lokali socjalnych i ich zapewnianie wskazanym osobom jest prawnym obowiązkiem gminy, to gmina nie może się uchylać od tego obowiązku z uwagi na obiektywne trudności w jego realizacji, albowiem i tak dopuszcza się bezprawności. Zgodnie ze wspomnianym art. 4 ust. 2 u.o.p.l. gmina zapewnia, a nie stara się zapewnić. Dalej ustawodawca wprost wskazał, że gmina podejmuje działania zmierzające do zapewnienia lokalu socjalnego, toteż już samo niezapewnienie lokalu należy pochytywać jako bezprawne zaniechanie.

W praktyce gminy nie dysponują wystarczającą liczbą lokali socjalnych, aby niezwłocznie zapewnić uprawnionym odpowiedni lokal, dlatego często osoby, wobec których orzeczono o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, oczekują kilka miesięcy, a nawet lat na otrzymanie oferty najmu lokalu socjalnego. Za okres bezumownego zajmowania lokalu przez osoby, wobec których orzeczono, iż przysługuje im prawo do lokalu socjalnego, i jednocześnie wstrzymano wykonanie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez właściwą gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm., dalej: k.p.c.).

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 roku, I CSK 292/12, LEX nr 1274945.

### 3. Cel i przyczyna nowelizacji art. 18 u.o.p.l. ustawą z dnia 22 marca 2018 roku

Na wstępie należy zaznaczyć, że obecnie obowiązujący art. 18 u.o.p.l. został zaktualizowany ustawą z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> i w nowym brzmieniu obowiązuje od 21 kwietnia 2019 roku. Nowela art. 18 u.o.p.l. wprowadziła kluczową zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego. Przyczyną wprowadzenia zmian był wydłużony okres oczekiwania na uzyskanie lokalu socjalnego, co powodowało dotkliwe skutki dla byłych lokatorów, czyli grupy osób społecznie i ekonomicznie najsłabszych. To właśnie na nich ciążył obowiązek wnoszenia co miesiąc wysokiego odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, co prowadziło do wzrastania zadłużenia przez długi czas oczekiwania na lokal socjalny<sup>10</sup>. W poprzednim stanie prawnym właściciele lokali występowali na drogę sądową z roszczeniami przeciwko odpowiednim gminom, z kolei gminy po wypłacie orzeczonego odszkodowania kierowały roszczenia regresowe do byłych lokatorów, a przecież *de facto* to właśnie gminy przez zaniechanie obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego tymże osobom spowodowały powstanie zadłużenia<sup>11</sup>. Do wprowadzenia zmian przyczynił się wyrok Trybunału Konstytucyjnego podkreślający, że osoby uprawnione powinny bez zwłoki uzyskać najem lokalu socjalnego, co więcej — lokal podlegający opróżnieniu na mocy wyroku eksmisyjnego spełnia, do czasu wywiązania się przez gminę z nałożonego przez sąd obowiązku, funkcję lokalu socjalnego dla byłych lokatorów<sup>12</sup>. Niewskazanie takiego lokalu rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą gminy z tytułu szkody, jaką ponosi właściciel opróżnianego lokalu, muszący znosić fakt dalszego zajmowania jego lokalu przez osoby eksmitowane i pozostający przez bliżej nieoznaczony czas pozbawiony uprawnienia do dyspo-

<sup>9</sup> Art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2192, s. 42–44.

<sup>11</sup> R. Dzikiek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. 7, Warszawa 2020, kom. do art. 18.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 roku, P1/08, OTK-A 2010/4/33.

nowania przedmiotem swojej własności i korzystania z niego<sup>13</sup>. Dalej w uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że bez znaczenia pozostają obiektywne, w tym finansowe, możliwości dostarczenia takiego lokalu.

Nowela art. 18 u.o.p.l. wprowadziła zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego byłych lokatorów w taki sposób, aby odpowiadał on wysokości czynszu za najem socjalny. Były lokator zatem od 21 kwietnia 2019 roku obowiązany jest do zapłaty wyłącznie kwoty odpowiadającej wysokości czynszu za najem lokalu socjalnego. Z kolei znowelizowany art. 18 ust. 5 u.o.p.l. reguluje obowiązek pokrycia właścicielowi przez właściwą gminę różnicy między opłatami ustalonymi przez właściciela a opłatami na poziomie czynszu socjalnego.

Dodać należy, że celami nowej regulacji były ochrona byłego lokatora przed wysokimi opłatami, jak również aktywizacja gmin do uzyskania większej liczby lokali socjalnych<sup>14</sup>. Warto zaznaczyć, że zmiany w art. 18 ust. 2 i 3 u.o.p.l. były wyłącznie zmianami redakcyjnymi. Co istotne, art. 18 ust. 3a u.o.p.l. nie ma mocy wstecznej, zatem dotyczy roszczeń z tytułu odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego powstałych od 21 kwietnia 2019 roku<sup>15</sup>.

#### 4. Moment powstania zobowiązania gminy oraz termin jego wygaśnięcia

Obecnie obowiązujące akty prawne nie precyzują terminu wymagalności roszczenia odszkodowawczego i okresu, od kiedy właściciel lokalu może dochodzić odszkodowania od gminy, na której ciążył obowiązek przedstawienia uprawnionemu oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Z uwagi na brak takiej regulacji w orzecznictwie oraz doktrynie sporny jest moment powstania zobowiązania po stronie gminy. Istnieje linia orzecnicza, wedle której momentem uruchamiającym odpowiedzialność odszkodowawczą gminy jest zawiadomienie jej o treści wyroku eksmisyjnego z prawem do lokalu socjalnego, gdyż w ten sposób wierzyciel informuje zobowiązaną gminę, że ma ona dostarczyć osobie eksmitowanej lokal socjalny<sup>16</sup>. Sąd Najwyższy prezentuje podobne stanowisko, uznaje bowiem, że przesłanka bezprawności działania gminy jest związana z wiedzą gminy o wyniku procesu, w którym zapadł wyrok eksmisyjny stwierdzający istnienie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego, ponieważ bezprawność polegająca na zaniechaniu wykonania obowiązku ustawowego, stwierdzonego wyrokiem, może być przypisana gminie jedynie pod warunkiem ustalenia, że gmina o takim obowiąz-

<sup>13</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie I Wydział Cywilny z dnia 28 kwietnia 2014 roku, I C 714/12.

<sup>14</sup> R. Dzięczek, *op. cit.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2014 roku, V ACa 606/13.

ku wiedziała<sup>17</sup>. Według innej linii orzeczniczej gmina powinna mieć zapewniony pewien czas na dostarczenie lokalu od chwili jej zawiadomienia<sup>18</sup>, albowiem poszukiwanie lokalu socjalnego wymaga dokonania przez gminę szeregu czynności, które są czasochłonne i uniemożliwiają natychmiastowe zrealizowanie żądania<sup>19</sup>. Sądy jako przywołany odpowiedni termin przyjmują różne okresy, często jest to okres trzech miesięcy, licząc od dnia wezwania gminy do realizacji obowiązku dostarczenia uprawnionemu lokalu socjalnego. Zdaniem sądu jest to termin realny, który pozwala na podjęcie przez zobowiązaną gminę skutecznych działań zmierzających do wykonania nałożonego obowiązku<sup>20</sup>. Niekiedy sądy przyjmują także, iż terminem, w którym gmina mogła i powinna była uczynić zadość swemu obowiązkowi dostarczenia lokalu socjalnego, jest okres jednego miesiąca. Uznają bowiem, że jest to wystarczający termin do zapewnienia osobie uprawnionej lokalu socjalnego<sup>21</sup>. Natomiast kolejna linia orzecznicza zakłada, że obowiązek gminy aktualizuje się z momentem uprawomocnienia się wyroku sądu zawierającego orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Linia ta podkreśla, że brakuje przepisu statuującego obowiązek wierzyciela czy też lokatora do zawiadomienia gminy o wyroku przyznającym prawo do otrzymania lokalu socjalnego i uzależniającego od tego faktu aktualizację obowiązku gminy w tym zakresie<sup>22</sup>. Także Sąd Okręgowy w Gdańsku prezentuje stanowisko, że odpowiedzialność z powodu bezprawności działania gminy w sytuacji niedostarczenia lokalu socjalnego osobie uprawnionej na podstawie wyroku sądowego następuje od chwili jego uprawomocnienia<sup>23</sup>.

W piśmiennictwie również nie wskazuje się jednoznacznie momentu powstania zobowiązania. Zdaniem pewnych przedstawicieli doktryny początkiem odpowiedzialności gminy jest chwila uprawomocnienia się wyroku eksmisyjnego<sup>24</sup>, według innego stanowiska gmina jest obowiązana uiszczać odszkodowanie od momentu powzięcia informacji przez nią o prawomocnym wyroku eksmisyjnym uprawniającym do lokalu socjalnego<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2015 roku, V CA 2/15, LEX nr 1755921.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, I ACa 250/12.

<sup>19</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 września 2014 roku, III Ca 207/14.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu I Wydział Cywilny z dnia 16 lutego 2021 roku, I C 1258/20.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2010 roku, III Ca 328/2010, Lexis. pl nr 4129957.

<sup>24</sup> M. Pietraszewski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 73.

<sup>25</sup> M. Korcuś, P. Soroka, *Bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego — roszczenia właściciela, ich charakter i terminy przedawnienia*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 66; B. Madej, *Zapewnienie*

Analizując kwestię momentu powstania zobowiązania po stronie gminy, nie można pominąć art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l., gdyż na gruncie tych przepisów gmina jest obligatoryjnie zawiadamiana o prowadzeniu sprawy o eksmisję z lokalu i przysługuje jej prawo uczestnictwa w tym procesie. Stąd należy przyjąć, iż brak jest podstaw do uznawania powinności zawiadamiania gminy o wyroku eksmisyjnym i zapewnienia jej kilkumiesięcznego terminu na przygotowywanie do złożenia przez nią oferty najmu lokalu socjalnego.

Zdaniem autorki, orzeczenie obowiązku odszkodowawczego od gminy po określonym terminie niezbędnym do wskazania lokalu socjalnego jest sprzeczne z art. 18 ust. 3a u.o.p.l. Sprzeczne z obowiązującym prawem jest przyjęcie, że uprawniony podmiot od chwili uprawomocnienia wyroku eksmisyjnego może dochodzić od osób bezumownie zajmujących lokal odszkodowania w ograniczonej wysokości, a od wskazanej w wyroku gminy — dopełnienia tej wartości dopiero po trzech miesiącach, co ewidentnie godzi w zasadę pełnej kompensaty szkody. W takiej sytuacji właściciel nie mógłby uzyskać różnicy pomiędzy wysokością szkody a wysokością uregulowaną w art. 18 ust. 3a u.o.p.l. od jakiegokolwiek podmiotu, dlatego już sama analiza art. 18 ust. 3a u.o.p.l. ukazuje, że początek odpowiedzialności właściwej gminy przypada na dzień uprawomocnienia wyroku eksmisyjnego. Ponadto przepis art. 14 ust. 6 u.o.p.l. stanowi, że sąd, orzekając o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty umowy najmu lokalu socjalnego, co jednoznacznie określa, że to gmina składa lokatorowi ofertę zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a wykonanie tego obowiązku przez gminę nie jest obostrzone żadnymi dodatkowymi warunkami, takimi jak przykładowo złożenie wniosku właściciela lokalu bądź lokatora. Stanowisko takie potwierdził Sąd Okręgowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 stycznia 2016 roku, w którym orzekł, że obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego wynika wprost z przepisów prawa, nie zaś z mocy czynności właściciela lokalu czy też lokatora, i aktualizuje się z momentem uprawomocnienia się wyroku sądu zawierającego orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego<sup>26</sup>. Dalej w uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd wskazał, że brak jest przepisu statuującego obowiązek wierzyciela czy też lokatora do zawiadomienia gminy o wyroku przyznającym prawo do otrzymania lokalu socjalnego i uzależniającego od tego faktu aktualizację obowiązku gminy w tym zakresie.

Wygaśnięcie obowiązku gminy do zapewnienia lokalu socjalnego uprawnionej osobie następuje z upływem terminu związania gminy skutecznie złożoną ofertą zawarcia z uprawnionym umowy najmu lokalu socjalnego, nie zaś, jak mogłoby

---

*lokali socjalnych osobom eksmitowanym jako zadanie własne gminy*, „Administracja” 2016, nr 3, s. 121.

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.

się wydawać z uwagi na literalne brzmienie tego przepisu, w momencie, kiedy osoby uprawnione z mocy wyroku eksmisyjnego wprowadzą się do lokalu przedstawionego przez gminę<sup>27</sup>.

## 5. Wysokość i składniki odszkodowania, terminy przedawnienia roszczeń

Art. 18 u.o.p.l. reguluje dwie podstawowe grupy obowiązków. Pierwszą z nich są obowiązki osób zajmujących lokal względem właściciela, zaś drugą — również wobec właściciela — są powinności gminy, która została obowiązana wyrokiem eksmisyjnym do zapewnienia lokalu socjalnego tymże lokatorom bezumownie zajmującym lokal<sup>28</sup>. Obowiązek ciążyący na osobach zajmujących lokal został przedstawiony w części dotyczącej nowelizacji art. 18 u.o.p.l., zatem przechodząc do obowiązku gminy, należy wskazać, że odszkodowanie ma rekompensować czynsz powiększony o koszty ponoszone na utrzymanie lokalu<sup>29</sup> przy uwzględnieniu jednak liczby osób faktycznie zamieszkujących lokal w okresie objętym żądaniem pozwu, a niewskazanych w wyroku eksmisyjnym<sup>30</sup>. Odszkodowanie obejmuje szkodę w pełnej wysokości, zarówno poniesione przez właściciela lokalu straty — *damnum emergens* — jak i utracone zyski — *lucrum cessans*<sup>31</sup>. Warto nadmienić, że wykazanie szkody w postaci *lucrum cessans* z natury rzeczy ma charakter hipotetyczny, dlatego kiedy zostanie udowodnione tak duże prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści majątkowej przez poszkodowanego, że rozsądnie rzecz oceniając, można stwierdzić, iż poszkodowany na pewno uzyskałby korzyść, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uniemożliwiające ten skutek, należy przyjąć, że szkoda rzeczywiście powstała<sup>32</sup>. Roszczeniem odszkodowawczym właściciela lokalu przeciwko gminie objęte jest wynagrodzenie szkody w pełnej wysokości<sup>33</sup> pozostające w normalnym związku przyczynowym z zaniechaniem wypełnienia przez gminę obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego osobie do tego uprawnio-

<sup>27</sup> P. Derlecki, *Odszkodowanie za niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 55.

<sup>28</sup> K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, [w:] *eaedem, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, kom. do art. 18.

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, I SA/Kr 864/14, LEX nr 1551138.

<sup>30</sup> Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.

<sup>31</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2013 roku, I ACa 563/13, LEX nr 1345549.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2008 roku, V CSK 19/08; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 roku, I ACa 154/10.

<sup>33</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 roku, III CZP 46/08, LEX nr 437195; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 24 lipca 2019 roku, I ACa 1261/18, LEX nr 2784453.

nej<sup>34</sup>. Dochodzenie odszkodowania odpowiadającego możliwemu do uzyskania na wolnym rynku czynszowi najmu sprowadza się do żądania zwrotu utraconych korzyści (*lucrum cessans*)<sup>35</sup>. Aby ustalić wartość czynszu możliwego do uzyskania na wolnym rynku, w toku postępowania o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego często przeprowadzany jest dowód z opinii biegłego<sup>36</sup> z zakresu wyceny nieruchomości w celu wykazania wysokości możliwego do uzyskania czynszu rynkowego najmu za dany lokal mieszkalny. Nie zawsze jednak lokale mieszkalne są wynajmowane na wolnym rynku, ponieważ nawet obecnie pewne spółki wynajmują lokale mieszkalne ograniczonemu kręgowi osób, przykładowo wyłącznie swoim pracownikom, zatem wówczas dla oceny wysokości odszkodowania miarodajne jest ustalenie kwot, jakie właściciel rzeczywiście by otrzymywał, gdyby z powodzeniem przeprowadził eksmisję<sup>37</sup>, a zatem kwot odpowiadających czynszowi, który uiszczają pozostali najemcy lokali w tym samym budynku, w przypadku ich braku w zbliżonej lokalizacji, obliczonych w analogiczny sposób, z uwzględnieniem zbliżonego standardu lokali. Poniesione straty dotyczą zaś opłat związanych z korzystaniem z lokalu, ponieważ odszkodowanie przysługujące właścicielowi lokalu na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l. może również obejmować wskazane opłaty<sup>38</sup>. Jest to w pełni uzasadnione, ponieważ odszkodowanie powinno pokryć stratę rzeczywiście poniesioną przez właściciela, a zatem przykładowo uiszczone opłaty za wywóz śmieci, światło w piwnicy, abonament za wodomierze, zużycie wody i centralne ogrzewanie.

Wprost należy wskazać, że jeśli właściciel nie otrzymuje żadnych świadczeń od osób zajmujących lokal, które zobowiązane są do regulowania odszkodowania do wysokości określonej w art. 18 ust. 3a u.o.p.l., do pokrycia tej kwoty jest obowiązana gmina, ponieważ gmina przez samo niewskazanie lokalu socjalnego naruszyła art. 18 ust. 5 u.o.p.l. i jest obciążona z tego tytułu odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec właściciela. Z uwagi na fakt, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego służy ochronie właściciela, a nie byłego lokatora uprawnionego do lokalu socjalnego, gminie, która

<sup>34</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2013 roku, I ACa 883/12, LEX nr 1313429.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2019 roku, V ACa 583/17, LEX nr 2631089.

<sup>36</sup> K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, kom. do art. 18.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu VIII Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2021 roku, VIII C 58/21.

<sup>38</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 roku, III CZP 12/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 138.

zapłaciła właścicielowi odszkodowanie, przysługuje regres w stosunku do tego lokatora<sup>39</sup>, obecnie w granicy jego obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 3a u.o.p.l.

Z praktycznego punktu widzenia istotne jest to, że roszczenie o zapłatę odszkodowania jest typowym przykładem świadczeń nieterminowych, więc ich wymagalność uzależniona jest z kolei od uprzedniego wezwania do zapłaty tego odszkodowania i wyznaczonego w nim terminu na spełnienie tego obowiązku<sup>40</sup> zgodnie z art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny<sup>41</sup>. Co wydaje się oczywiste, osoby uprawnione do lokalu socjalnego, o których mowa w art. 18 ust. 3 u.o.p.l., w okresie od wygaśnięcia stosunku najmu do uprawomocnienia się wyroku eksmisyjnego opłacają odszkodowanie według zasad określonych w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy<sup>42</sup>.

Dla roszczenia o odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu oraz pozostałych opłat eksploatacyjnych ma zastosowanie przepis art. 118 k.c. przewidujący trzyletni termin przedawniania roszczeń okresowych<sup>43</sup>. Roszczenia regresowe mają charakter deliktowy i znajdują oparcie w zastosowanym *per analogiam* unormowaniu art. 441 § 3 k.c., dlatego przedawniają się z upływem trzech lat od momentu, kiedy gmina zapłaciła odszkodowanie za korzystanie z lokalu przez osoby bez tytułu prawnego<sup>44</sup>.

## 6. Podmioty uprawnione do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego od gminy

W związku z literalnym brzmieniem przepisu wydawać by się mogło, że legitymację czynną w procesie o zapłatę odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego wytoczonego przeciwko właściwej gminie ma wyłącznie właściciel w rozumieniu art. 140 k.c. Jednak jest właściwe, aby punktem wyjścia do określenia kręgu podmiotów legitymowanych do dochodzenia odszkodowania od gminy był art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. zawierający szeroką i elastyczną definicję właściciela obejmującą wynajmującego i inne osoby, z którymi wiąże lokatora stosunek

<sup>39</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680; wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2014 roku, II Ca 97/14, LEX nr 2700333; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.

<sup>40</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 roku, III CRN 289/76; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 roku, III CZP 2/91; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm., dalej: k.c.

<sup>42</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 roku, III CZP 72/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 71.

<sup>43</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2013 roku, I ACa 532/13, LEX nr 1416179; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 roku, IV CSK 303/12, LEX nr 1225407; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2012 roku, IV CSK 490/11, LEX nr 1243072.

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 czerwca 2020 roku, I ACa 829/19, LEX nr 3040841.



prawny uprawniający go do używania lokalu. Wśród wskazanych innych osób jako przykład można podać użytkownika, najemcę czy dzierżawcę, którzy z kolei mogą oddać lokal do dalszego, odpłatnego korzystania. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w której rozważano uprawnienia „wierzyciela”, pośrednio także nie sprzeciwia się szerokiemu ujęciu legitymacji do dochodzenia analizowanego odszkodowania<sup>45</sup>, więc Sąd Najwyższy posłużył się zdecydowanie bardziej elastycznym pojęciem. Zasady ogólne zawarte w art. 361 k.c. określają, że uprawniony do odszkodowania jest każdy i tylko ten, kto wykaże szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego.

Co warte podkreślenia, zarządzające nieruchomością bez tytułu prawnego zrzeczenie właścicieli nieruchomości, których łączył stosunek najmu lokalu w położonym na niej budynku, w sytuacji gdy wobec byłego lokatora został wydany prawomocny wyrok nakazujący jego opróżnienie i zawierający orzeczenie o uprawnieniu pozwanego do lokalu socjalnego, nie jest uprawnione do dochodzenia od gminy odszkodowania na podstawie art. 18 ust. 5 u.o.p.l.<sup>46</sup>

Istotne, że współwłaściciel nieruchomości może na podstawie art. 209 k.c. w związku z art. 417 k.c. i art. 18 ust. 5 u.o.p.l.<sup>47</sup> dochodzić od gminy odszkodowania w pełnej wysokości za szkodę wynikłą z niedostarczenia uprawnionemu lokatorowi lokalu socjalnego. Jednakże, w myśl kolejnej uchwały Sądu Najwyższego, dochodzenie przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tej nieruchomości nie jest czynnością zmierzającą do zachowania wspólnego prawa w rozumieniu art. 209 k.c.<sup>48</sup>, co stanowi o tym, że współwłaściciel może dochodzić swoich praw tylko w granicach udziału.

## 7. Zasady odpowiedzialności gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego

Co do zasady, gmina odpowiada wobec właściciela na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji RP. Wydaje się właściwe, że właściciel powinien oprzeć swoje żądanie zapłaty odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego na art. 18 ust. 5 u.o.p.l. Przepis ten stanowi o odesłaniu do art. 417 k.c., w którym zawarto zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez bezprawne działanie władzy publicznej, co oznacza, że bez znaczenia jest kwestia winy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, albowiem należy podkreślić, że na gruncie tego przepisu odpowiedzialność gminy oparta jest na przesłance obiektywnie nie-

<sup>45</sup> Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 13 grudnia 2011 roku, III CZP 48/11.

<sup>46</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 roku, III CZP 23/13, OSNC 2013, nr 11, poz. 122.

<sup>47</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 roku, III CZP 92/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 113.

<sup>48</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 roku, III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.

zgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, zatem nie ma konieczności wykazywania zawinięcia podmiotu, który szkodę spowodował<sup>49</sup>. Badanie sytuacji gminy, jej obiektywnych trudności w znalezieniu lokalu bądź też poszerzaniu zasobu lokali socjalnych oznacza nic innego jak miarkowanie jej winy, a przecież z punktu widzenia art. 417 § 1 k.c. jest ona pozbawiona znaczenia. Potwierdzono to w orzecznictwie, w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku. Zgodnie z tym orzeczeniem obiektywne przeszkody, na przykład brak środków w budżecie, uniemożliwiające pozwanej gminie dostarczenie lokali socjalnych wszystkim uprawnionym nie niweczą odpowiedzialności odszkodowawczej gminy<sup>50</sup>. Dalej Sąd w tymże orzeczeniu wskazał, że zaniechanie wykonania tego obowiązku wyczerpuje przesłankę niezgodnego z prawem zaniechania, bez względu na przyczyny. Jednocześnie wymaga pokreślenia, że u.o.p.l. nie przewiduje możliwości uchylecia się gminy od tego obowiązku ani odroczenia jego wykonania.

Ponadto zawarte w art. 18 ust. 5 u.o.p.l. odesłanie do art. 417 k.c., oznacza, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy ma charakter odpowiedzialności deliktowej. Niewątpliwie za delikt uważane jest niezapewnienie przez właściwą gminę lokali socjalnych osobom wskazanym w wyroku<sup>51</sup>. Podstawową przesłanką odpowiedzialności deliktowej jest bezprawność działania sprawcy szkody. Natomiast o bezprawności zaniechania mówić można jedynie wtedy, gdy obowiązujące normy prawne nakładają na konkretny podmiot obowiązek podjęcia określonego działania<sup>52</sup>. Zgodnie z orzecznictwem zaniechanie podjęcia przez władzę publiczną działań zapewniających uprawnionej osobie realizację jej praw podmiotowych jest bezprawne wówczas, gdy narusza skonkretyzowany w przepisach prawa obowiązek, którego wykonanie wyłączyłoby powstanie szkody<sup>53</sup>.

Z przepisu art. 417 k.c. należy również wywieść zasadę pełnej kompensaty szkody, którą w przypadku podmiotu legitymującego się prawomocnym wyrokiem eksmisyjnym, opatrzonym zastrzeżeniem, iż nie może być wykonany do chwili wskazania przez wskazaną gminę lokalu socjalnego, jest brak możliwości korzystania z lokalu lub czynienia z niego innego rodzaju użytku. Szkodę właściciela zdefiniowano w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego przez osoby bez tytułu prawnego, nieopłacające żadnych opłat za ten lokal, nawet opłat eksploatacyjnych, i braku — na skutek niedostarczenia przez gminę tym osobom lokalu socjalnego — możli-

<sup>49</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 roku, III CZP 25/11, OSNC 2012/2/15.

<sup>50</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku, II Ca 553/09.

<sup>51</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 maja 2014, I ACa 246/14.

<sup>52</sup> Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.

<sup>53</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 roku, III CKN 367/04.

wości wynajęcia lokalu mieszkalnego lub jego sprzedaży po stronie powodowego właściciela występuje szkoda<sup>54</sup>.

Warto rozpatrzyć jeszcze kwestię zwolnienia gminy z odpowiedzialności. Trzeba zauważyć, że do momentu złożenia dłużnikowi przez gminę oferty zawarcia z nim umowy najmu lokalu socjalnego wyrokowi nie może być nadana klauzula wykonalności. Jest to równoważne z przewidzianą w art. 786 k.p.c. sytuacją, gdy wykonanie tytułu jest uzależnione od zdarzenia. Skoro obowiązek wykazania wystąpienia zdarzenia, w świetle art. 786 k.p.c., ma obciążać wierzyciela, to może on — po wydaniu wyroku w sprawie o eksmisję — wezwać gminę, aby wykonała swój obowiązek wobec dłużnika i dostarczyła wierzycielowi dowód jego wykonania<sup>55</sup>. Zaniechanie podjęcia przez lokatora czynności zmierzających do zawarcia umowy najmu socjalnego zwalnia gminę od odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ graniczną datą odpowiedzialności gminy jest data dostarczenia lokalu przez gminę<sup>56</sup>.

W analizowanej sytuacji gmina odpowiada pierwszorzędnie, to jest niezależnie od możliwości wyegzekwowania przez właściciela od byłego lokatora opłat za wynajmowany lokal oraz *in solidum* z obowiązującym do zapłaty byłym lokatorem<sup>57</sup>. Judykatura jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy wobec właściciela za niedostarczenie lokalu socjalnego osobie uprawnionej do takiego lokalu z mocy wyroku orzekającego eksmisję nie jest odpowiedzialnością subsydiarną w stosunku do obowiązku tej osoby wynikającego z art. 18 ust. 1 i 3 u.o.p.l.<sup>58</sup>

## 8. Podsumowanie

Konkludując: rozważona nowelizacja art. 18 u.o.p.l., która wprowadziła zmianę wysokości obowiązku odszkodowawczego osoby uprawnionej w wyroku eksmisyjnym do najmu socjalnego, powinna zostać oceniona pozytywnie, ponieważ znacznie ograniczono odpowiedzialność osób zajmujących lokal, albowiem wyłącznie do wysokości czynszu za najem socjalny. Obowiązek zapewnienia najmu lokalu socjalnego wynika wprost z Konstytucji RP, zaś szczegółowe regulacje w tej materii zawarte są w szczególności w art. 4 i 14 u.o.p.l. Moment powstania zobowiązania po stronie gminy jest zagadnieniem spornym

<sup>54</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2009 roku, VI ACa 1392/08, LEX nr 1645928.

<sup>55</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 roku, V CNP 32/13, LEX nr 1463429.

<sup>56</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 roku, I ACa 1249/13, LEX nr 1477124.

<sup>57</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku, III CZP 121/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 137.

<sup>58</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.

zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, dlatego postulatem *de lege ferenda* jest sprecyzowanie przez ustawodawcę konkretnego momentu powstania zobowiązania po stronie gminy. W myśl orzecznictwa odszkodowanie obejmuje szkodę w pełnej wysokości, czyli zarówno poniesione straty, związane przykładowo z uiszczonymi opłatami za media, jak i utracone korzyści. Dla roszczenia o zapłatę przedmiotowego odszkodowania przewidziano trzyletni termin przedawnienia. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że uprawnionym podmiotem do dochodzenia odszkodowania jest nie tylko właściciel, lecz każdy podmiot, który poniósł szkodę wskutek bezumownego zajmowania lokalu przez osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Warto zaznaczyć, że niedostarczenie lokalu socjalnego uprawnionej osobie zawsze jest bezprawnym działaniem władzy publicznej i bez znaczenia pozostaje kwestia winy odpowiedniej gminy, dlatego jeśli uprawniony podmiot poniósł szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z niedostarczeniem lokalu socjalnego, to odszkodowanie będzie uzasadnione bez względu na obiektywny brak możliwości realizacji obowiązku przez gminę.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756 z późn. zm.).

### Literatura

- Derlecki P., *Odszkodowanie za niedostarczenie przez gminę lokalu socjalnego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6.
- Dziczek R., *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. 7, Warszawa 2020, kom. do art. 18.
- Korkuś M., Soroka P., *Bezumowne korzystanie z lokalu mieszkalnego — roszczenia właściciela, ich charakter i terminy przedawnienia*, „Palestra” 2017, nr 4.

- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcicka M., [w:] *eaedem, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021, kom. do art. 18.
- Madej B., *Zapewnienie lokali socjalnych osobom eksmitowanym jako zadanie własne gminy*, „Administracja” 2016, nr 3.
- Pietraszewski M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy za niedostarczenie lokalu socjalnego (art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów) w świetle orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
- Zdun-Załęska K., *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, kom. do art. 18.

## Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2008 roku, III CZP 46/08, LEX nr 437195.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1991 roku, III CZP 2/91.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1996 roku, III CZP 18/96, OSNC 1996, nr 5, poz. 74.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku, III CZP 121/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 137.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 roku, III CZP 25/11, OSNC 2012/2/15.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 roku, III CZP 48/11.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2012 roku, III CZP 12/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 138.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 roku, III CZP 72/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 71.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2013 roku, III CZP 23/13, OSNC 2013, nr 11, poz. 122.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 roku, III CZP 92/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 113.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2018 roku, III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 września 2009 roku, II Ca 553/09.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 maja 2014, I ACa 246/14.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2014 roku, V ACa 606/13.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 26 czerwca 2020 roku, I ACa 829/19, LEX nr 3040841.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 roku, I ACa 1249/13, LEX nr 1477124.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 24 lipca 2019 roku, I ACa 1261/18, LEX nr 2784453.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2013 roku, I ACa 532/13, LEX nr 1416179.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2013 roku, I ACa 563/13, LEX nr 1345549.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 kwietnia 2010 roku, I ACa 154/10.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2013 roku, I ACa 883/12, LEX nr 1313429.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2009 roku, VI ACa 1392/08, LEX nr 1645928.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2019 roku, V ACa 583/17, LEX nr 2631089.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2012 roku, I ACa 250/12.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 roku, III CRN 289/76.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2001 roku, V CKN 769/00.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2005 roku, III CKN 367/04.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 31/08, LEX nr 457701.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2008 roku, V CSK 19/08.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010 roku, II CSK 323/09, LEX nr 602680.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2012 roku, IV CSK 490/11, LEX nr 1243072.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2012 roku, IV CSK 303/12, LEX nr 1225407.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 roku, I CSK 292/12, LEX nr 1274945.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 roku, V CNP 32/13, LEX nr 1463429.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2015 roku, V CA 2/15, LEX nr 1755921.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2010 roku, III Ca 328/2010, Lexis.pl nr 4129957.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 4 września 2014 roku, III Ca 207/14.

Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2014 roku, II Ca 97/14, LEX nr 2700333.

Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie I Wydział Cywilny z dnia 28 kwietnia 2014 roku, I C 714/12.

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15.

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2016 roku, II Ca 1224/15, LEX nr 2025140.

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu I Wydział Cywilny z dnia 16 stycznia 2021 roku, I C 1258/20.

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu VIII Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2021 roku, VIII C 58/21.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 roku, K 42/02, OTK-A 2005/4/38.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 roku, P1/08, OTK-A 2010/4/33.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 roku, I SA/Kr 864/14, LEX nr 1551138.

## Inne

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2192.

Katarzyna Tracz

ORCID: 0000-0001-5595-1848

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.4>

## Transkrypcja aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych. Rozważania *de lege lata* i *de lege ferenda fundamentali*

**JEL Classification:** K10, K38, K40

**Słowa kluczowe:** transkrypcja aktów urodzenia, prawa człowieka, prawo Unii Europejskiej

**Keywords:** transcription of birth certificates, human rights, European Union law

**Abstrakt:** Celem rozważań jest przedstawienie kwestii dopuszczalności transkrypcji aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych. Polski porządek prawny nie akceptuje małżeństw homoseksualnych, co prowadzi do odmowy dokonania transkrypcji takich aktów ze względu na zastosowanie klauzuli porządku publicznego. W konsekwencji małoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiony jest możliwości uzyskania dokumentów tożsamości oraz nadania numeru PESEL, co utrudnia wykonywanie przysługujących mu praw obywatelskich oraz wynikających z prawa unijnego — prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie państw członkowskich. W pracy szczegółowej analizie poddane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do rozwiązań prawnych *de lege lata* oraz jego wpływ na praktykę organów administracji publicznej. Ocenie poddano także projekt ustawy nowelizującej regulacje dotyczące transkrypcji pod kątem postulowanych rozwiązań *de lege ferenda*.

### Transcription of birth certificates of children of same-sex couples: *De lege lata* and *de lege ferenda fundamentali* considerations

**Abstract:** The aim of these considerations is to outline the question of admissibility of transcription of birth certificates of children of same-sex couples. The Polish legal order does not accept homosexual marriages, which leads to a refusal to transcribe such acts due to the application of the public order clause. As a result, a minor citizen of the Republic of Poland is deprived of the possibility of obtaining identity documents and assigning a PESEL number, which hinders the exercise of his civil rights and those arising from EU law — the right to freedom of movement and residence in the territory of member states. The paper analyzes in detail the jurisprudence of administrative

courts and the Court of Justice of the European Union with regard to *de lege lata* legal solutions and its impact on the practice of public administration bodies. The draft law amending the regulations on transcription was also evaluated in terms of postulated *de lege ferenda* solutions.

## Wstęp

Artykuł porusza kwestię dopuszczalności dokonywania w obecnym stanie prawnym transkrypcji do polskiego rejestru stanu cywilnego zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice widnieją pary jednopłciowe. Zagadnienie to ma istotny wymiar praktyczny, gdyż brak transkrypcji uniemożliwia wydanie dziecku dokumentów tożsamości — dowodu oraz paszportu, a to z kolei prowadzi do ograniczenia swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z regulacją art. 104 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku — Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>1</sup> obywatel polski, który ubiega się o wydanie polskiego dokumentu tożsamości bądź nadanie numeru PESEL, obowiązany jest dokonać transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. W ostatnich latach w judykaturze pojawiły się rozbieżne kierunki orzecznicze. Pogląd mniejszościowy opowiada się za dopuszczalnością transkrypcji aktów urodzenia dzieci pochodzących od rodziców jednopłciowych<sup>2</sup>. Stanowisko przeciwne<sup>3</sup> odrzuca możliwość transkrypcji takich dokumentów stanu cywilnego do polskiego porządku prawnego ze względu na klauzulę porządku publicznego, o której mowa w art. 107 pkt 3 p.a.s.c w zw. z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku — Prawo prywatne międzynarodowe<sup>4</sup>. Rozbieżności w orzecznictwie doprowadziły do podjęcia uchwały<sup>5</sup> składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 2 grudnia 2019 roku, której skutkiem transkrypcja takich aktów urodzenia została uniemożliwiona, a tym samym prawo do otrzymania dokumentów tożsamości ograniczone. Istotne znaczenie w kontekście omawianej problematyki miało wydanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>6</sup> (dalej: TSUE) z 14 grudnia 2021 roku, sygn. C-490/20, i związanego z nim postanowienia TSUE<sup>7</sup> z 24 czerwca 2022 roku, sygn. C-2/21, które zapadło w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1681 z późn. zm.); dalej: p.a.s.c.

<sup>2</sup> Wyrok NSA z 10 października 2018 roku, II OSK 2552/16, LEX nr 2586953; wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 roku, II SA/Po 1169, LEX nr 2478177.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z 20 czerwca 2018 roku, II OSK 1808/16, LEX nr 2513922; wyrok WSA w Gliwicach z 6 kwietnia 2016 roku, II SA/Gl 1157/15, LEX nr 2035383; wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2013 roku, III SA/Łd 1100/12, LEX nr 1287159.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku — Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1792); dalej: p.p.m.

<sup>5</sup> Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 roku, II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11.

<sup>6</sup> Wyrok TS z 14 grudnia 2021 roku, C-490/20, *V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, LEX nr 3271868.

<sup>7</sup> Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 roku, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502.



## Istota i charakter prawny transkrypcji

Zauważalna jest w ostatnich latach tendencja do odchodzenia od tradycyjnego rozumienia rodziny, a co za tym idzie — rodzicielstwa jako sumy macierzyństwa i ojcostwa. W licznych krajach na świecie dopuszczono możliwość zawierania małżeństw i związków partnerskich przez pary jedнопłciowe<sup>8</sup>. Wynikające z tych odmienności różnice w prawodawstwach poszczególnych państw dotyczące pojmowania stosunków filiacyjnych prowadzą do wielu problemów prawnych, które wyłaniają się na tle indywidualnych i konkretnych spraw administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych<sup>9</sup>.

Doniosłość prawna aktów stanu cywilnego wynika z faktu, że jak wskazano w art. 3 p.a.s.c., mają one szczególną moc prawną, gdyż stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych. Rejestracja stanu cywilnego obywateli może zostać dokonana w sposób pierwotny — w polskim rejestrze — bądź drogą transkrypcji — jako rejestracja pochodna<sup>10</sup>. Zgodnie z treścią art. 104 ust. 1 i 2 p.a.s.c. zagraniczny dokument stanu cywilnego może zostać przeniesiony do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji, polegającej na wiernym i literalnym przeniesieniu jego treści. W doktrynie wyróżnia się dwie koncepcje charakteru prawnego transkrypcji. Zgodnie z pierwszą z nich ma ona charakter rejestracji zdarzenia prawnego, które zaszło za granicą<sup>11</sup>. Dominująca jednak wydaje się koncepcja opowiadająca się za „reprodukcyjnym” charakterem transkrypcji, co oznacza, że sprowadza się ona do wiernego przetransponowania obcego aktu do polskiego systemu rejestracji<sup>12</sup>, ale nie prowadzi jednocześnie do skutku w postaci uznania stosunku, którego istnienie stwierdza zagraniczny akt stanu cywilnego<sup>13</sup>. Co za tym idzie, za niedopuszczalne uważa się wprowadzanie jakichkolwiek zmian w transkrybowanym akcie. W krajowym porządku prawnym możemy wyróżnić podział na transkrypcję fakultatywną oraz transkrypcję obligatoryjną<sup>14</sup>, której dokonanie jest konieczne w kontekście postępowań administracyjnych dotyczących wydania polskiego dokumentu tożsamości (dowód osobisty, paszport) bądź

<sup>8</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/marriage/index\\_pl.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/marriage/index_pl.htm) (dostęp: 10.12.2022).

<sup>9</sup> E. Przyśliwska-Urbaneck, [w:] *Kolizyjne i procesowe aspekty prawa rodzinnego*, red. J. Gołaczyński, W. Popiołek, Warszawa 2019, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrgzyntinjoge3> (dostęp: 12.12.2022).

<sup>10</sup> P. Mostowik, *O żądaniach wpisu w polskim rejestrze stanu cywilnego zagranicznej fikcji prawnej pochodzenia dziecka od „rodziców jedнопłciowych”*, „Forum Prawnicze” 2019, nr 6 (56), s. 4.

<sup>11</sup> P. Wypych, *Charakter prawny transkrypcji aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 1, s. 192–193.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 17 grudnia 2014 roku, II OSK 1298/13, LEX nr 1772336.

<sup>13</sup> M. Zachariasiewicz, *Transkrypcja aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 111, 2019, s. 148.

<sup>14</sup> K. Drewniowska, *Głosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 roku, sygn. II OPS 1/19*, „Przegląd Prawa i Administracji” 127, 2021, s. 551.

nadania numeru PESEL. Zgodnie bowiem z art. 104 ust. 5 p.a.s.c. w sytuacji, gdy obywatel polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, ubiega się o wydanie jednego ze wskazanych dokumentów bądź nadanie numeru PESEL, transkrypcja ta jest obligatoryjna. Jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 3 p.a.s.c. akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych, a wszelka ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym. Dotyczy to również zagranicznych dokumentów stanu cywilnego, którym przysługuje taka sama moc prawna, jak aktom krajowym — także bez transkrypcji, o czym przesądza art. 1138 kodeksu postępowania cywilnego<sup>15</sup> i co zostało potwierdzone w postanowieniu Sądu Najwyższego, sygn. III CSK 380/06<sup>16</sup>. Choć więc zagraniczne akty mają moc dowodową równą aktom krajowym, to w tych szczególnych przypadkach ubiegania się o dokumenty tożsamości czy też nadanie numeru PESEL transkrypcja jest obligatoryjna, a jej wymóg narzuca wielu problemów w sytuacji, gdy chodzi o akty dzieci pochodzących od rodziców jedнопłciowych.

### Rozbieżności w orzecznictwie przed 2019 rokiem

Jak wspomniano na wstępie, przed podjęciem uchwały siedmiu sędziów NSA z 2 grudnia 2019 roku judykatura opowiadała się w przeważającej mierze za niedopuszczalnością transkrypcji takich aktów, chociaż pojawiły się odstępstwa od takiej postawy. Ta linia orzecznicza nie wychodziła w analizie problemu poza zagadnienie transkrypcji oraz opierała się na literalnej wykładni przepisów prawa o aktach stanu cywilnego<sup>17</sup>. Argumenty, na których sądy się opierały, odmawiając dopuszczalności transkrypcji, wywodzić się miały z całości porządku prawnego RP. W uzasadnieniach wyroków przywoływano przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>, a ściślej — art. 18, który stanowi o małżeństwie jako związku kobiety i mężczyzny. Wskazywano także na przepisy ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku — Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>19</sup>. Zgodnie z nimi matką jest zawsze kobieta, która dziecko urodziła, zaś ojcostwo przypisane jest mężczyźnie. Z przepisami rangi konstytucyjnej i kodeksowej korelują przepisy prawa o aktach stanu cywilnego oraz prawa prywatnego międzynarodowego umożliwiające odmowę transkrypcji aktu urodzenia, gdyby była ona sprzeczna z podstawowymi

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805); dalej: k.p.c.

<sup>16</sup> Postanowienie SN z 16 marca 2007 roku, III CSK 380/06, LEX nr 457689.

<sup>17</sup> T.J. Tadla, *Transkrypcja aktu stanu cywilnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS I/19*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3 (77), s. 170–178.

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359); dalej: k.r.o.

zasadami porządku prawnego RP (art. 107 ust. 3 p.a.s.c w zw. z art. 7 p.p.m.)<sup>20</sup>. Art. 107 pkt 3 p.a.s.c stanowi więc klauzulę porządku publicznego, będącą przesłanką odmowy transkrypcji, na którą to przesłankę powołują się zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne, wydając decyzje i wyroki odmowne. Prowadzi to w konsekwencji do sytuacji, w której: „Państwo polskie odmawia [...] urzędowego potwierdzenia faktu, że znajdujące się w takiej sytuacji dzieci będące obywatelami polskimi istnieją jako podmioty prawa. W sensie urzędowym uważa się je za nieistniejące”<sup>21</sup>. Jak wspomniano wcześniej, w 2018 roku pojawiło się przeciwne stanowisko, które kierowane szerszym rozumieniem problemu oraz wykładnią systemową<sup>22</sup> dopuściło możliwość transkrypcji problematycznych aktów. Jedno z takich orzeczeń zapadło w wyroku NSA z 10 października 2018 roku, gdzie sąd orzekł, że:

Nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa takie działanie, aby poprzez klauzulę porządku publicznego, odmawiać transkrypcji ze względu na porządek publiczny [...] i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy [...]. To bowiem w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że małoletniemu odmawia się na przykład wydania dokumentu poświadczającego tożsamość [...].<sup>23</sup>

Sąd stwierdził tym samym, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia nie stoi w sprzeczności z polskim porządkiem publicznym, gdy realizowana jest w celu ochrony interesów dziecka, na przykład poświadczenia jego tożsamości. Sąd przyznał więc prymat prawom jednostki — dobru dziecka — nad podstawowymi zasadami porządku publicznego i spójnością rejestru aktów stanu cywilnego<sup>24</sup>. Podobne stanowisko pojawiło się w orzeczeniu WSA w Poznaniu<sup>25</sup> z dnia 5 kwietnia 2018 roku. W tym orzeczeniu sąd opowiedział się za dopuszczalnością transkrypcji problematycznych aktów, powołując się na konieczność prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy prawa o aktach stanu cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem wartości, którą niewątpliwie było w rozważanej sprawie dobro dziecka. Sąd oparł swoje rozważania na konstytucyjnych zasadach dobra dziecka, a także przepisach Konwencji o prawach dziecka<sup>26</sup>, która w art. 3 ust. 1 stanowi, że wszystkie działania państwa podejmowane wobec dzieci muszą uwzględniać i zabezpieczać ich najlepszy interes.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2013 roku, III SA/Łd 1100/12.

<sup>21</sup> M. Zachariasiewicz, *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialno-prawnych interesów i wartości fori*, wyd. 1, Warszawa 2018, Legalis, s. 37.

<sup>22</sup> T.J. Tadla, *op.cit.*, s. 3–4.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 10 października 2018 roku, II OSK 2552/16, LEX nr 2586953.

<sup>24</sup> P. Sadowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16*, „Ius Novum” 14, 2020, nr 1, s. 203–218.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 roku, II SA/Po 1169, LEX nr 2478177.

<sup>26</sup> Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 roku (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

W ten sposób w doktrynie i judykaturze zaczęły funkcjonować dwie linie interpretacyjne i orzecznicze: jedna — odmawiająca możliwości transkrypcji, a tym samym godząca w prawa dziecka i obywatela RP, druga — umożliwiająca transkrypcję, proponująca między innymi pominięcie danych jednego z rodziców, lecz prowadząca jednocześnie do sytuacji braku literalnej transkrypcji, wbrew wymogom ustawowym. Rozbieżności w działaniach organów administracji i orzecznictwie sądów oraz brak inicjatywy ustawodawcy doprowadziły do podjęcia uchwały przez NSA.

### **Rola i znaczenie uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 roku, sygn. II OPS 1/19, dla transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia**

NSA po rozpoznaniu pytania dotyczącego zagadnienia dopuszczalności transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci rodziców jedнопłciowych orzekł, że przepisy art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 w zw. z art. 7 p.p.m. nie dopuszczają transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym to akcie jako rodzice dziecka widnieją osoby tej samej płci. W uzasadnieniu uchwały sąd przeprowadził szczegółowe rozważania dotyczące ogólnych zasad i znaczenia transkrypcji zagranicznych dokumentów stanu cywilnego, wykładni pojęcia transkrypcji obligatoryjnej i skutków odmowy tejże transkrypcji w kontekście postępowań o wydanie dokumentów tożsamości oraz nadanie numeru PESEL, stosowania klauzuli porządku publicznego oraz odmowy transkrypcji w kontekście zobowiązań prawnomiędzynarodowych<sup>27</sup>.

NSA zauważył, że transkrypcja nie ma charakteru rejestracyjnego. Jest ona jedynie czynnością deklaratoryjną, a co za tym idzie — nie rodzi skutków konstytutywnych<sup>28</sup>. W wyniku przeprowadzenia transkrypcji powstaje niezależny akt stanu cywilnego, który jest równy pod względem mocy dowodowej aktom pierwotnie powstałym w kraju. Takie rozumienie transkrypcji co do zasady unieumożliwia dokonywanie zmian w treści aktu transkrybowanego, jednak w związku z występującymi odrębnościami w systemach rejestracji treść dokumentu zagranicznego może się różnić od aktu transkrybowanego, o ile nie będzie to prowadzić do sprzeczności pomiędzy tymi dwoma dokumentami<sup>29</sup>.

Według NSA obligatoryjność transkrypcji nie wyłącza stosowania art. 107 p.a.s.c., dotyczącego przesłanek jej odmowy. Obligatoryjność ta stwarza jednak „podwyższony standard dowodowy w wymienionych [...] postępowaniach”<sup>30</sup>. Gdy chodzi o dalszą wykładnię art. 104 ust. 5 p.a.s.c., to zgodnie z treścią uza-

<sup>27</sup> M. Wojewoda, *Zagraniczne rodzicielstwo osób jednej płci a rejestracja stanu cywilnego w Polsce. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 30–38.

<sup>28</sup> Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 roku, II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

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

sadnienia do projektu ustawy prawo o aktach stanu cywilnego NSA stwierdził, że chodzi tutaj o trzy odrębne sytuacje. Zgodnie z wykładnią sądu transkrypcja jest obligatoryjna, gdy: 1) obywatel polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, posiada akt potwierdzający zdarzenia wcześniejsze na terytorium RP i żąda dokonania czynności z zakresu rejestracji; 2) obywatel ubiega się o polski dokument tożsamości; 3) obywatel ubiega się o nadanie numeru PESEL. Co istotne, NSA stwierdził także, że obligatoryjność transkrypcji nie ujmuje zasadzie z art. 1138 k.p.c. potwierdzonej uchwałą SN z dnia 20 listopada 2012 roku, zgodnie z którą zagraniczne akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych, także gdy nie zostały poddane transkrypcji<sup>31</sup>.

NSA potwierdził także, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 lipca 2006 roku o dokumentach paszportowych<sup>32</sup> oraz ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych<sup>33</sup> każdy obywatel ma prawo do otrzymania paszportu i dowodu osobistego, a ustawy te nie przewidują konieczności dokonania transkrypcji w celu uzyskania tych dokumentów. Analogicznie nie ma takiego obowiązku w ustawie z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności<sup>34</sup> w sytuacji ubiegania się o nadanie numeru PESEL. W konsekwencji NSA, próbując rozwiązać problem wykładni obligatoryjnej uniemożliwiającej uzyskanie dokumentów dzieciom rodziców tej samej płci, stwierdził, że:

prawidłowa wykładnia art. 104 ust. 5 p.a.s.c. nie może bowiem prowadzić do uzależnienia uzyskania przez obywatela polskiego dowodu tożsamości albo numeru PESEL od dokonania przez organ transkrypcji, która nie jest możliwa tylko z tego powodu, że w zagranicznym akcie urodzenia dziecka podano zamiast danych ojca dane kobiety, która pozostaje w nieznanym polskiemu prawu związku partnerskim z matką dziecka będącą obywatelką polską.

Odmawiając możliwości transkrypcji problematycznych aktów, NSA uznał, że klauzula porządku publicznego — mimo swojego wyjątkowego charakteru<sup>35</sup> — będzie miała w przedmiotowej sprawie zastosowanie, gdyż jest swoistym bezpiecznikiem zapewniającym ochronę „krajowego porządku prawnego przed jego naruszeniem w postaci nadania skuteczności (uznania) aktu stanu cywilnego nieodpowiadającego fundamentalnym zasadom porządku prawnego”<sup>36</sup>. Sąd przyjął też, że postępowanie o transkrypcję aktu urodzenia jest odrębne od po-

<sup>31</sup> Uchwała SN (7) z 20 listopada 2012 roku, III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 roku o dokumentach paszportowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 350 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 671).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).

<sup>35</sup> *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damjzg44dgmjoobqaxlrtgi2tgnbsge3a> (dostęp: 12.12.2022).

<sup>36</sup> Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 roku, II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11.

stępowania wymienionych w art. 104 ust. 5 p.a.s.c., a co za tym idzie, to w tamtych postępowaniach należy się powoływać na fundamentalną zasadę dobra dziecka, niejako przerzucając ciężar jej stosowania na postępowania szczególne z art. 104 ust. 5 p.a.s.c. Rozumowanie odrzucające ścisły związek postępowania o transkrypcję obliigatoryjną od postępowania o wydanie dokumentów bądź nadanie numeru PESEL wydaje się jednak nieprawidłowe, a odrzucenie możliwości powoływania się na zasadę dobra dziecka jest sprzeczne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym, że nakaz ochrony dobra dziecka jest zasadą pierwszorzędą, której powinny być podporządkowane inne regulacje prawne<sup>37</sup>.

Proponowane przez NSA w uzasadnieniu uchwały rozwiązanie, zgodnie z którym organy administracji powinny stosować przepisy w ten sposób, aby umożliwić uzyskanie dokumentów i nadanie numeru PESEL, nie wpłynęło w kolejnych latach na praktykę organów administracji. Zgodnie z informacjami podanymi na stronie BIP Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) konsulowie w dalszym ciągu wymagają odpisów polskich aktów urodzenia, opierając się na rozporządzeniu MSWiA w sprawie dokumentów paszportowych<sup>38</sup>, a kierownicy USC odmawiają transkrypcji aktów, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci<sup>39</sup>.

### Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej — sprawy C-490/20 oraz C-2/21

Kolejno w 2021 oraz 2022 roku zapadły dwa orzeczenia TSUE, które dotyczyły omawianego problemu transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci rodziców tej samej płci i dalej szerszego kontekstu, a mianowicie zagadnienia swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej przez dziecko będące pod pieczęią tych rodziców. Oba orzeczenia zapadły w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów administracyjnych. Pierwsze pytanie zostało zadane 2 października 2020 roku przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii). Drugie pytanie prejudycjalne<sup>40</sup> zadał 9 grudnia 2020 roku WSA w Krakowie. Decyzją prezesa Trybunału postępowanie to zostało jednak zawieszono do czasu rozstrzygnięcia wcześniejszego postępowania w sprawie wszczętej pytaniem sądu bułgarskiego, ze względu na istotne powiązania między nimi. Pierwsza sprawa rozstrzygnięta

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 roku, K 18/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 32.

<sup>38</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-ze-zwiazkow-osob-jednej-plci-bez-prawa-do-polskich-dokumentow> (dostęp: 3.12.2022); <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-polskie-dokumenty-i-dla-dzieci-z-zagranicznych-zwiazkow-osob-jednej-plci> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>39</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mc-o-peselu-dowodzie-dla-dzieci-z-zagranicznym-aktem-urodzenia-w-zwiazku-jednoplcowym> (dostęp: 3.12.2022).

<sup>40</sup> <https://bip.krakow.wsa.gov.pl/287/komunikat-w-sprawie-o-sygn-iii-sakr-121719.html> (dostęp: 6.12.2022).

została wyrokiem z dnia 14 grudnia 2021 roku *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”* (C-490/20), następnie zgodnie z treścią art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>41</sup> w sprawie polskiej Trybunał orzekł postanowieniem z dnia 24 czerwca 2022 roku (C-2/21).

Obie sprawy zasadniczo dotyczyły tego samego problemu, czyli odmowy transkrypcji do krajowych systemów rejestracji stanu cywilnego aktów urodzenia, w których jako rodzice były wpisane dwie matki. Bułgarski system prawny, analogicznie do polskiego, nie przewiduje dopuszczalności zawierania małżeństw jedнопłciowych, co w konsekwencji prowadzi do odmowy rejestracji bądź transkrypcji aktów stanu cywilnego zawierających takie dane. W obu przypadkach krajowe organy administracji odmówiły więc dokonania takich czynności, powołując się na sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego tego kraju. W jednej i drugiej sprawie decyzje odmowne zaskarżono — w sprawie bułgarskiej skargę wniosła obywatelka Bułgarii, matka dziecka — V.M.A., z kolei w sprawie polskiej skargę tę wniósł RPO.

Pytania prejudycjalne obu sądów zasadniczo dążyły do ustalenia tej samej kwestii. Sądy zmierzały do rozstrzygnięcia tego, czy przepisy prawa unijnego, w tym regulacje dotyczące obywatelstwa Unii, prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich w powiązaniu z regulacjami Karty praw podstawowych<sup>42</sup> dotyczącymi poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz praw dziecka należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie temu, by organy państwa, którego to dziecko jest obywatelem, mogły odmówić transkrypcji bądź wydania takiego aktu urodzenia, umożliwiającego temu dziecku uzyskanie dokumentu tożsamości<sup>43</sup>.

W związku z faktem, że obie sprawy dotyczyły analogicznych sytuacji, a ramy prawne w zakresie prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego obu postępowań i sformułowanie pytań prejudycjalnych są niemalże jednakowe, omówienie obu orzeczeń należy w mojej opinii przeprowadzić wspólnie. W obu postępowaniach zapadły bowiem tożsame rozstrzygnięcia. W sprawie C-490/20 Trybunał orzekł, że przepisy art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>44</sup>, art. 20 i 21 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>45</sup> oraz art. 7, 24 i 45 KPP w powiązaniu z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

<sup>41</sup> Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. UE. L. z 2012 r. Nr 265, s. 1 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm., dalej: KPP).

<sup>43</sup> Wyrok TS z 14 grudnia 2021 roku, C-490/20, *V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, LEX nr 3271868, pkt 32; Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 roku, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502, pkt 33.

<sup>44</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm., dalej: TUE).

<sup>45</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE).

29 kwietnia 2004 roku<sup>46</sup> należy rozumieć w ten sposób, że gdy sprawa dotyczy dziecka będącego obywatelem Unii, a którego akt urodzenia wskazuje rodziców tej samej płci:

państwo członkowskie, którego to dziecko jest obywatelem, jest zobowiązane z jednej strony do wydania mu dowodu tożsamości lub paszportu bez konieczności uprzedniego sporządzenia aktu urodzenia przez organy krajowe, a także z drugiej strony, do uznania, podobnie jak każde inne państwo członkowskie, dokumentu pochodzącego od przyjmującego państwa członkowskiego umożliwiającego wspomnianemu dziecku korzystanie, wraz z każdą z tych dwóch osób, z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>47</sup>.

Z sentencji rozstrzygnięć wynikają więc dwie kwestie. Pierwszą jest obowiązek państw członkowskich wydawania dzieciom par jedнопłciowych dokumentów tożsamości na podstawie aktów stanu cywilnego sporządzonych w innym państwie członkowskim. Drugą jest konieczność wzajemnego uznawania dokumentów pochodzących z innych państw członkowskich w celu umożliwienia realizacji unijnego prawa do swobodnego przemieszczania się tego dziecka wraz z jego rodzicami.

W kontekście problematyki artykułu kluczowe jest zagadnienie pierwsze. W uzasadnieniach tak postawionej tezy TSUE zwrócił uwagę na to, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 obliuguje państwa członkowskie do wydawania swoim obywatelom dokumentów tożsamości. Jeśli więc prawo krajowe uzależnia wydanie tych dokumentów od uprzedniego sporządzenia bądź uprzedniej transkrypcji aktów urodzenia, „państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by odmówić sporządzenia [...] takiego dowodu tożsamości lub paszportu”<sup>48</sup>. Dalej TSUE potwierdził, że regulacje dotyczące rejestracji stanu cywilnego czy prawa rodzinnego należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, jednakże państwa te zobowiązane są do wykonywania swych kompetencji w zgodzie z prawem unijnym, które ustanawia w art. 21 TFUE swobodę przemieszczania się na terytorium państw członkowskich<sup>49</sup>. W kontekście klauzuli porządku publicznego, na którą powołują się państwa członkowskie, odmawiając transkrypcji zagranicznych aktów dzieci par jedнопłciowych, TSUE stwierdził, że powinna być ona interpretowana wąsko, stosowana w sytuacji poważnego zagrożenia tegoż po-

<sup>46</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. UE. L. z 2004 r. Nr 158, s. 77, dalej: dyrektywa 2004/38).

<sup>47</sup> Wyrok TS z 14 grudnia 2021 roku, C-490/20, *V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, LEX nr 3271868, pkt 70; Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 roku, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502, pkt 52.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pkt 45; *ibidem*, pkt 39.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pkt 52; *ibidem*, pkt 45.



rzędu<sup>50</sup>. Dokonanie transkrypcji i dalej wydanie dokumentów tożsamości w celu umożliwienia wykonywania przysługującej dziecku swobody przemieszczania się nie może być uznane za zagrażające porządkowi publicznemu i „nie oznacza dla państwa członkowskiego, którego dane dziecko jest obywatelem, obowiązku przewidzianego w swoim prawie krajowym rodzicielstwa osób tej samej płci”<sup>51</sup>.

Nie sposób nie zauważyć, że rozstrzygnięcia TSUE korespondują z uzasadnieniem omówionej wcześniej uchwały. W jej sentencji NSA odmówił, co prawda, możliwości transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, jednakże w uzasadnieniu zaproponował rozwiązania zbieżne z tymi zaprezentowanymi w rozstrzygnięciach TSUE. Orzeczenia te wyznaczyły jednoznacznie sposób rozwiązywania problematycznej kwestii transkrypcji i pożądaną kierunek działania krajowych organów administracji w celu załatwienia sprawy administracyjnej dziecka.

### Zakres i istota projektowanych zmian legislacyjnych

Przytoczone orzecznictwo sądów administracyjnych oraz TSUE doprowadziło do tego, że ustawodawca dostrzegł potrzebę zmian legislacyjnych w zakresie omawianej materii. Projekt ustawy z dnia 9 maja 2022 roku o zmianie ustawy — Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw<sup>52</sup> wprowadza liczne zmiany przepisów ustawy — Prawo o aktach stanu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz w niewielkim zakresie ustaw: o dokumentach paszportowych, o obywatelstwie, o dowodach osobistych oraz o ewidencji ludności. Najważniejsze zmiany, kluczowe w kontekście omawianej problematyki, obejmują nowelizację prawa o aktach stanu cywilnego i dotyczą: 1) zakresu rejestracji krajowej (art. 2 p.a.s.c.); 2) mocy dowodowej aktów stanu cywilnego (art. 3 p.a.s.c.); 3) dodania rozdziału 5a, wprowadzającego nową instytucję zaświadczeń potwierdzających uprawnienie do wykonywania praw określonych w art. 21 ust. 1 TFUE; 4) rejestracji urodzenia w trybie czynności materialno-technicznej (art. 99 p.a.s.c.); 5) transkrypcji obligatoryjnej (art. 104 ust. 5 p.a.s.c.); 6) przesłanek odmowy dokonania transkrypcji (art. 107 p.a.s.c.).

Kierunek działań projektodawcy jasno można odczytać z nowego brzmienia art. 2 ust. 4 p.a.s.c. W przepisie tym wprowadzono katalog zdarzeń podlegających rejestracji w rejestrze stanu cywilnego z wyszczególnieniem w pkt 1 urodzenia rozumianego „jako zdarzenie obejmujące pochodzenie dziecka od kobiety (matki) i mężczyzny (ojca)”<sup>53</sup>. Dalej przesądzono, że wszelkie czynności związane

<sup>50</sup> Wyrok TS z 14 grudnia 2021 roku, C-490/20, *V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, LEX nr 3271868, pkt 55–56.

<sup>51</sup> Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 roku, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502, pkt 45.

<sup>52</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359960/katalog/12881524> (dostęp: 7.12.2022).

<sup>53</sup> Projekt ustawy z dnia 9 maja 2022 roku o zmianie ustawy — Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, s. 2.

z rejestracją stanu cywilnego (w tym transkrypcja) mogą odnosić się jedynie do zdarzeń, o których mowa w ust. 4 tego artykułu. Projektodawca podkreśla w uzasadnieniu, że rejestr stanu cywilnego jest odbiciem krajowego systemu prawa rodzinnego i powinien przedstawiać instytucje temu prawu właściwe. Nie ma to oznaczać eliminacji rejestracji zdarzeń zagranicznych, jednakże zdarzenia te powinny odpowiadać prawu polskiemu i przewidzianym w nim instytucjom (na przykład rodzicielstwu jako sumie macierzyństwa i ojcostwa)<sup>54</sup>. Projektodawca nie ukrywa więc swojego stanowiska i swojej postawy światopoglądowej, mimo że na wstępie uzasadnienia nowelizacji przyznaje, że jednym z jej celów jest „dostosowanie ustawy do zmieniającego się otoczenia normatywnego w obrocie z zagranicą”<sup>55</sup>.

W kontekście projektowanego art. 3 p.a.s.c., który dotychczas przyznawał wszystkim aktom stanu cywilnego — zarówno krajowym, jak i zagranicznym — szczególną moc dowodową, wprowadzono zmiany polegające na odebraniu tych atrybutów aktom zagranicznym niespełniającym wymogów z art. 2 ust. 4 p.a.s.c. W konsekwencji akty urodzenia, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, pozbawione zostały szczególnej mocy dowodowej. Nowelizacja ta prowadzi więc do różnicowania mocy prawnej aktów zagranicznych w zależności od tego, czy dotyczą one katalogu okoliczności wymienionych przez projektodawcę, czy też nie. Jest to sprzeczne z aktualnym orzecznictwem Sądu Najwyższego<sup>56</sup>, które potwierdziło, że zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową równą dokumentom polskim, a zagraniczne dokumenty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych, także bez dokonania transkrypcji<sup>57</sup>.

Dalej wprowadzono nowy rozdział 5a dotyczący instytucji zaświadczeń potwierdzających uprawnienie do wykonywania praw z art. 21 ust. 1 TFUE. Zgodnie z jego treścią w sytuacji niemożności transkrypcji aktu urodzenia ze względu na zaistnienie przesłanki z art. 107 pkt 2 (odmowa transkrypcji ze względu na pochodzenie dziecka od rodziców tej samej płci) — osoba wskazana w zagranicznym akcie jako rodzic dziecka będzie miała możliwość uzyskania zaświadczenia, które w zamyśle projektodawcy potwierdzi prawo osób w nim wskazanych do wykonywania wraz z dzieckiem prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w obrębie UE z art. 21 TFUE. Z założenia projektodawca chciał przez wprowadzenie instytucji zaświadczeń wykonać wyrok C-490/20 i postanowienie C-2/21 TSUE. W rzeczywistości pojawia się tutaj pewna nieścisłość. Orzeczenia stanowiły o konieczności uznania dokumentu pochodzącego od innego państwa członkowskiego, lecz wprowadzenie krajowej instytucji zaświadczeń nie spełnia

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 19–20.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>56</sup> Zob. uchwała SN (7) z 20 listopada 2012 roku, III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55.

<sup>57</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-zwiazki-jednoplciowe-dokumenty-ms-projekt-opinia> (dostęp: 6.12.2022).

tej funkcji, gdyż — jak zauważył w swojej opinii na temat projektu RPO — orzeczenie stanowiło o konieczności uznania dokumentu pochodzącego od państwa przyjmującego, przez co należy, jak się wydaje, rozumieć zagraniczny akt urodzenia, a nie krajowy dokument z państwa pochodzenia dziecka<sup>58</sup>. Posługiwanie się tymi zaświadczeniami może prowadzić do wielu niedogodności, gdyż nie wiadomo, jak traktowane będą one za granicą, gdzie nie jest znana instytucja zaświadczeń, a normą jest posługiwanie się aktami urodzenia. Ponadto konieczność ubiegania się o zaświadczenie i podjęcia dodatkowych czynności przeczy postanowieniom TSUE, który jednoznacznie wskazał, że środki krajowe utrudniające realizację swobody muszą być zgodne z prawami podstawowymi KPP, a ta jasno stanowi o zakazie dyskryminacji<sup>59</sup>.

W art. 99 projektu ustanowiono możliwość rejestracji urodzenia albo zgonu, które nastąpiły poza granicami RP, w sytuacji niemożności transkrypcji ze względu na przesłankę z art. 107 ust. 2 — w formie czynności materialno-technicznej. Do wniosku o rejestrację dołącza się dokument, który potwierdza zdarzenie rejestrowane, ponadto w odniesieniu do rejestracji urodzenia konieczne będzie przedstawienie dokumentu identyfikującego matkę dziecka. Z projektu wynika, że będzie tutaj chodziło o przedłożenie dokumentu umożliwiającego identyfikację biologicznej matki dziecka, gdyż w projektowanym art. 2 ust. 2 zaznaczono, iż pojęcia użyte w ustawie (małżeństwo, matka, ojciec, rodzice, przysposobienie) należy rozumieć w znaczeniu nadanym przepisami k.r.o. Jeśli przedstawienie takich dokumentów okaże się niemożliwe, konieczne będzie stosowanie art. 62 ust. 3 pkt 2 — dotyczącego sporządzenia aktu urodzenia na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. Wprowadzenie instytucji rejestracji w formie czynności materialno-technicznej stanowić ma alternatywny sposób uzyskania polskiego aktu urodzenia w sytuacji niemożności dokonania transkrypcji. Jak zauważył RPO, wprowadzenie takiej możliwości prowadzić będzie w konsekwencji do tego, że w obrocie będą dwa akty — zagraniczny i krajowy, które różnić się będą treścią, co jest niedopuszczalne w kontekście pewności prawa i zaufania do danych zawartych w rejestrach publicznych<sup>60</sup>.

W odniesieniu do zagadnienia transkrypcji obligatoryjnej i problematycznego art. 104 ust. 5 p.a.s.c. projekt w pewnym sensie poprawia czytelność przepisu, jasno precyzując przesłanki konieczności dokonania takiej transkrypcji. Przepis ten w nowym brzmieniu, zgodnie z uzasadnieniem projektu, wyłącza obligatoryjność transkrypcji w przypadku niemożności jej dokonania ze względu na zaistnienie przesłanek z art. 107 p.a.s.c., co ma prowadzić do ułatwienia procedury ubiegania się o dokumenty tożsamości bądź nadanie numeru PESEL w przypadkach, gdy transkrypcja ta będzie niemożliwa.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 12.

Warto także zwrócić uwagę na katalog przesłanek odmowy dokonania transkrypcji z art. 107 p.a.s.c., który to katalog został znacząco rozszerzony. Poza klauzulą porządku publicznego — która pozostała w projektowanym przepisie — dodano też między innymi przesłankę stanowiącą o odmowie transkrypcji w sytuacji, gdy wpisy w zagranicznym akcie dotyczące między innymi ojca i matki pozostają w sprzeczności ze znaczeniem nadanym im w k.r.o., a także gdyby dokument zagraniczny potwierdzał zdarzenia inne niż wymienione w art. 2 ust. 4 p.a.s.c. — a więc urodzenie obejmujące pochodzenie dziecka od kobiety i mężczyzny.

Podsumowując: w kontekście zagadnienia transkrypcji wprowadzenie przedstawionych zmian prowadzić ma do tego, że każdy urodzony za granicą obywatel polski będzie mieć możliwość uzyskania polskiego aktu urodzenia. W sytuacji niedopuszczalności dokonania transkrypcji zaproponowano alternatywne rozwiązania: tryb rejestracji urodzenia jako czynności materialno-technicznej z art. 99 p.a.s.c. albo zgodnie z projektowanym art. 62 p.a.s.c. przez sporządzenie aktu na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego.

W tym miejscu należy też wspomnieć o zmianach proponowanych w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych. Projekt przewiduje, że w dokumentach wydanych na podstawie zagranicznych aktów urodzenia niepodlegających transkrypcji ze względu na przesłankę z projektowanego art. 107 ust. 2 p.a.s.c. nie zamieszcza się imion rodziców takiej osoby. W przestrzeni publicznej będą więc istnieć dwa rodzaje dowodów — jedne zawierające imiona rodziców posiadacza dokumentu, inne nieuwzględniające tych danych. Jak można przeczytać w krytycznych uwagach do projektu, zgłoszonych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, wprowadzenie takiego rozwiązania będzie napiętnowywać „posiadacza dokumentu, uznając go za osobę, której tożsamość, więzi rodzinne należy utajnić”<sup>61</sup>. Podobnie stwierdził prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, uznając, że rozwiązanie takie jest stygmatyzujące i dyskryminujące<sup>62</sup>.

## Uwagi końcowe

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że w obecnym stanie prawnym dzieci pochodzące od rodziców jedнопłciowych mierzą się w Polsce ze znacznymi utrudnieniami w realizacji swoich praw — takich jak uzyskanie dokumentów tożsamości czy nadanie numeru PESEL. Powyższy stan rzeczy jest konsekwencją istnienia instytucji transkrypcji obligatoryjnej oraz stosowania klauzuli porządku publicznego jako przesłanki prowadzącej do odmowy dokonania transkrypcji. Skutkiem powyższych rozwiązań prawnych małoletni obywatel RP urodzony za

<sup>61</sup> <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4474-uwagi-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-rodzinny-i-opiekunczy-oraz-niektorych-innych-ustaw-ud292> (dostęp: 12.12.2022).

<sup>62</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359960/katalog/12881524> (dostęp: 12.12.2022).

granicą i legitymujący się aktem urodzenia, w którym jako rodzice widnieją osoby tej samej płci, pozbawiony jest możliwości realizacji uprawnień przysługujących mu z mocy obywatelstwa — jak na przykład ochrony zdrowia, dostępu do oświaty oraz prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, które to uprawnienia wynikają z regulacji unijnych. Podjęcie uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 roku zamknęło drogę kreowanej w judykaturze linii orzeczniczej, która przyznawała prymat prawom dziecka i dopuszczała transkrypcję problematycznych aktów urodzenia. Sytuacji nie rozwiązały też zaproponowane przez NSA w uzasadnieniu uchwały rozwiązania umożliwiające załatwianie administracyjnych spraw dzieci, gdyż praktyka organów administracyjnych pozostaje niezmienna. Urzędnicy, opierając się na aktualnym stanie prawnym, odmawiają dokonywania transkrypcji, a dzieci w dalszym ciągu pozbawiane są przysługujących im uprawnień. Szerokim echem w przestrzeni publicznej odbiło się jednak orzecznictwo TSUE, dzięki czemu ustawodawca dostrzegł konieczność podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu definitywnego rozwiązania tej materii. Projekt ustawy nowelizującej, będący obecnie na etapie opiniowania, w założeniu powinien zabezpieczać interesy dzieci, w rzeczywistości jednak można mieć co do tego wątpliwości. Projektodawca zaproponował rozwiązanie problematycznej kwestii transkrypcji przez wprowadzenie alternatywnych możliwości uzyskania polskiego dokumentu stanu cywilnego. Niestety zaprezentowany projekt zawiera także wiele rozwiązań, które nie zasługują na aprobatę i przeczą próbie dostosowania polskiego systemu do zmieniającej się na świecie rzeczywistości prawnej i społecznej. Instytucje zaświadczeń oraz anonimizacji danych rodziców dzieci par jedнопłciowych w dokumentach tożsamości stoją w sprzeczności z postanowieniami Konwencji o prawach dziecka, która stanowi o zakazie dyskryminacji ze względu na status prawny rodziców dziecka. Sprzeczność wyłania się nawet z samego uzasadnienia projektu, gdzie wskazano jako jeden z głównych celów nowelizacji doprowadzenie do zrównania sytuacji prawnej wszystkich dzieci niezależnie od tego, jakim aktem urodzenia się legitymują. Natomiast na tle kontrowersyjnych propozycji pozytywnie należy ocenić próbę rozwiązania problemu transkrypcji. Jej dokonanie nadal będzie nastęrczać większych trudności w przypadku dzieci par jedнопłciowych, jednakże zgodnie z zapewnieniami projektodawcy w rezultacie wprowadzonych regulacji każdy urodzony poza granicami RP obywatel polski będzie miał możliwość uzyskania polskiego aktu urodzenia — co w obecnym stanie prawnym nie było możliwe do osiągnięcia.

## Bibliografia

### Literatura

- Drewniowska K., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 roku, sygn. II OPS 1/19*, „Przełąd Prawa i Administracji” 127, 2021.
- Mostowik P., *O żądaniach wpisu w polskim rejestrze stanu cywilnego zagranicznej fikcji prawnej pochodzenia dziecka od „rodziców jedнопłciowych”*, „Forum Prawnicze” 2019, nr 6 (56).

- Pawliczak J., *Odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano dwie kobiety. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 1.
- Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.
- Przyśliwska-Urbanek E., [w:] *Kolizyjne i procesowe aspekty prawa rodzinnego*, red. J. Gołaczyński, W. Popiołek, Warszawa 2019.
- Sadowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 października 2018 r., II OSK 2552/16*, „Ius Novum” 14, 2020, nr 1.
- Tadla T.J., *Transkrypcja aktu stanu cywilnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3 (77).
- Wojewoda M., *Zagraniczne rodzicielstwo osób jednej płci a rejestracja stanu cywilnego w Polsce. Glosa do uchwały NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8.
- Wypych P., *Charakter prawny transkrypcji aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 1.
- Zachariasiewicz M., *Klauzula porządku publicznego jako instrument ochrony materialnoprawnych interesów i wartości fori*, wyd. 1, Warszawa 2018, Legalis.
- Zachariasiewicz M., *Transkrypcja aktów urodzenia dzieci par jedнопłciowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 111, 2019.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 roku (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805).
- Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 671).
- Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku — Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1792).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1681 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 roku o dokumentach paszportowych (Dz.U. poz. 350 z późn. zm.).
- Projekt ustawy z dnia 9 maja 2022 roku o zmianie ustawy — Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw.
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303 z późn. zm.).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. UE. L. z 2004 r. Nr 158).
- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. UE. L. z 2012 r. Nr 265, z późn. zm.).

## Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 16 marca 2007 roku, III CSK 380/06, LEX nr 457689.  
 Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 roku, C-2/21, ECLI:EU:C:2022:502.  
 Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 roku, II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11.  
 Uchwała SN (7) z 20 listopada 2012 roku, III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55.  
 Wyrok NSA z 17 grudnia 2014 roku, II OSK 1298/13, LEX nr 1772336.  
 Wyrok NSA z 20 czerwca 2018 roku, II OSK 1808/16, LEX nr 2513922.  
 Wyrok NSA z 10 października 2018 roku, II OSK 2552/16, LEX nr 2586953.  
 Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2003 roku, K 18/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 32.  
 Wyrok TS z 14 grudnia 2021 roku, C-490/20, *V.M.A. przeciwko Stoliczna obshtina, rayon „Pancharevo”*, LEX nr 3271868.  
 Wyrok WSA w Gliwicach z 6 kwietnia 2016 roku, II SA/Gl 1157/15, LEX nr 2035383.  
 Wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2013 roku, III SA/Łd 1100/12, LEX nr 1287159.  
 Wyrok WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 roku, II SA/Po 1169, LEX nr 2478177.

## Źródła internetowe

- [https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_pl.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_pl.htm).  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-ze-zwiazkow-osob-jednej-plci-bez-prawa-do-polskich-dokumentow>.  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-polskie-dokumenty-i-dla-dzieci-z-zagranicznych-zwiazkow-osob-jednej-plci>.  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mc-o-peselu-dowodzie-dla-dzieci-z-zagranicznym-aktem-urodzenia-w-zwiazku-jednoplcowym>.  
<https://bip.krakow.wsa.gov.pl/287/komunikat-w-sprawie-o-sygn-iii-sakr-121719.html>.  
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359960/katalog/12881524>.  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dzieci-zwiazki-jednoplcowe-dokumenty-ms-projekt-opinia>.  
<https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4474-uwagi-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-rodzinny-i-opiekunczy-oraz-niektorych-innych-ustaw-ud292>.





Krzysztof Nowicki

ORCID: 0000-0002-9864-6648

PSD Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS w Warszawie

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.5>

## Godność osobowa embrionu a odmowa sprzedaży przez farmaceutę środków antykoncepcji awaryjnej

**JEL classification:** K00, K38

**Słowa kluczowe:** antykoncepcja awaryjna, godność osobowa, klauzula sumienia

**Keywords:** emergency contraception, personal dignity, conscience clause

**Abstrakt:** Grupa farmaceutów domaga się uregulowania kwestii możliwości stosowania klauzuli sumienia w przypadku odmowy sprzedaży środków zaliczanych do antykoncepcji awaryjnej. W artykule ukazano, że właściwym powodem odmowy sprzedaży środków antykoncepcji awaryjnej powinna być realizacja konstytucyjnej metaaksjologii godności człowieka, a nie aksjologii wolności sumienia. Należy zastosować właściwą implementację dogmatyki prawnej, która ukazuje godność człowieka jako źródło wolności i praw, w tym także wolności sumienia. Godność osobowa, która jest przyrodzona, niezbywalna, nienaruszalna, równa, powszechna i jest fundamentem porządku prawnego, powinna być wystarczającym powodem odmowy sprzedaży przez aptekarza środków zaliczanych do antykoncepcji awaryjnej.

### The personal dignity of the embryo as the basis for the pharmacist's refusal to sell emergency contraception

**Abstract:** A group of pharmacists is calling for regulation of the applicability of the conscience clause when refusing to sell agents classified as emergency contraception. In the article it is shown that the proper reason for refusing to sell emergency contraception agents should be the implementation of the constitutional meta-axiology of human dignity, not the axiology of freedom of conscience. The proper implementation of legal dogmatics, which shows human dignity as a source of freedoms and rights, including freedom of conscience, should be applied. Personal dignity, which is inherent, inalienable, inviolable, equal, universal, and which is the foundation of the legal order, should be a sufficient reason for a pharmacist's refusal to sell means classified as emergency contraception.

## Wstęp<sup>1</sup>

Farmaceutyci<sup>2</sup> domagają się uregulowań prawnych do korzystania z klauzuli sumienia na wzór rozwiązań, które przysługują lekarzom oraz lekarzom denty stom<sup>3</sup>. Wśród samych farmaceutów nie ma jednoznacznie określonego stanowiska co do klauzuli sumienia. Z badań prowadzonych na uniwersytetach kształcących przyszłych magistrów farmacji wynika, że tylko mniej niż połowa studentów jest za uregulowaniem tej kwestii odpowiednimi przepisami<sup>4</sup>. Czy może to wynikać z faktu, że reszta widzi, że nie jest to dobre rozwiązanie? Że nie chroni ono wprost prawa człowieka, a daje tylko uspokojenie etycznych dylematów — sumienia aptekarza? Regulacja ta stoi niewątpliwie na straży konstytucyjnego prawa do zapewnienia wolności sumienia farmaceuty<sup>5</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że aksjologicznie wolność sumienia jest wartością znajdującą się pośród katalogu wartości konstytucyjnych — praw człowieka, które można hierarchizować, uaktualniać itp. Nie jest ona także wartością *primus inter pares*. Każda z wartości, w tym także wolność sumienia, ma metaaksjologiczne ugruntowanie w godności osobowej. Artykuł 30 Konstytucji RP głosi:

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka (podkreślenie — K.N.) i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych<sup>6</sup>.

Czy więc aptekarze, którzy zobowiązani są do przestrzegania praw człowieka<sup>7</sup>, nie powinni dążyć do wprowadzenia w życie praktyk zmierzających wprost

<sup>1</sup> Niniejszy tekst jest skróconą i przerobioną wersją pracy magisterskiej *Godność osobowa a (bez)użyteczność klauzuli sumienia farmaceuty w przypadku sprzedaży środków emergency contraception*, Poznań 2022, napisanej i obronionej na Wydziale Psychologii i Prawa w Poznaniu Uniwersytetu SWPS pod opieką promotorską dr. hab. Maurycego Zajęckiego.

<sup>2</sup> Farmaceuta jest pojęciem obszerniejszym treściowo. Obejmuje ono osoby pracujące zarówno w przemyśle farmaceutycznym, jak i w aptekach. W artykule będę używał nazwy „farmaceuta” zamiennie z wyrazem „aptekarz” na określenie osoby pracującej w aptece ogólnodostępnej lub szpitalnej. Farmacja zna lub znała jeszcze kilka określeń nazywających farmaceutę, na przykład prowizor farmacji, pomocnik aptekarski. Zob. W. Łuczak, *Farmacja i prawo*, [w:] *Farmacja społeczna. Podręcznik dla studentów*, red. J. Indulski, Warszawa 1987, s. 16.

<sup>3</sup> Art. 39 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza denty stom (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 790 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Zob. J. Baranowska *et al.*, *Stanowisko farmaceutów i studentów farmacji wobec klauzuli sumienia*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2012, nr 4 (46), s. 188; A. Piecuch, M. Gryka, M. Kozłowska-Wojciechowska, *Attitudes Towards Conscientious Objections Among Community Pharmacists in Poland*, „International Journal of Clinical Pharmacy” 36, 2014, nr 2, s. 312.

<sup>5</sup> „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”. Art. 53 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

<sup>6</sup> Art. 30 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Art. 2 Kodeksu Etyki Aptekarza Rzeczypospolitej Polskiej, [https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/KodeksEtykiAptekarza\\_oryginal.pdf](https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/KodeksEtykiAptekarza_oryginal.pdf) (dostęp: 5.03.2023), dalej: Kodeks Etyki Aptekarza.

do ochrony godności osoby ludzkiej, zamiast postulować uchwalenie przepisów normujących klauzulę sumienia? Mogłoby się to stać — po pierwsze — przez zastosowanie właściwej deontologii zawodowej, której celem byłoby ukazanie moralnie słusznych podstaw etyki zawodu, oraz — po drugie — przez przeprowadzenie odpowiedniej interpretacji przepisów Konstytucji RP, a także prawa obowiązującego farmaceutę.

Celem niniejszego tekstu jest pokazanie, jak daleko wyżej wskazana argumentacja jest możliwa do przeprowadzenia *de lege lata*, a gdzie należy postulować *de lege ferenda* zmiany w regulacjach tak, aby ugruntować regulacje dotyczące tytułowej problematyki antykoncepcji awaryjnej w godności osobowej człowieka, która jest metaaksjologicznym fundamentem wszystkich wolności i praw konstytucyjnych.

### Deontologia zawodu farmaceuty

Konieczność stosowania deontologii<sup>8</sup> zawodu farmaceuty wypływa wprost z przepisów prawnych regulujących proces dochodzenia do zawodu oraz wykonywanie go. Mają tu zastosowanie przepisy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 roku o zawodzie farmaceuty<sup>9</sup> oraz ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich<sup>10</sup>. W pierwszej ze wspomnianych ustaw w rozdziale 2 jest mowa o prawie wykonywania zawodu. Osoba, która ma mieć przyznane prawa wykonywania zawodu, musi w swoim życiu wykazywać:

nienaganną postawę etyczną i swym dotychczasowym zachowaniem dawać rękojmiej prawidłowego wykonywania zawodu farmaceuty oraz przestrzegania zasad etyki i deontologii opracowanych przez Krajowy Zjazd Aptekarzy na podstawie art. 37 pkt 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich<sup>11</sup>.

Wspomniany w ustawie Krajowy Zjazd Aptekarzy uchwalił zasady etyki i deontologii zawodu i w ten sposób opracował Kodeks Etyki Aptekarza<sup>12</sup>. Do uchwalenia oraz stosowania kodeksu etycznego przez farmaceutów nakłania The International Pharmaceutical Federation (FIP) — międzynarodowa organizacja skupiająca ludzi z szeroko pojętej farmacji, od nauki zawodu aż po jego prakty-

<sup>8</sup> Deontologia (z greckiego *déon* — obowiązek, powinność, *logos* — słowo, mowa) oznacza naukę o obowiązkach.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 roku o zawodzie farmaceuty (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 184 z późn. zm., dalej: ustawa o zawodzie farmaceuty).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1850 z późn. zm., dalej: ustawa o izbach aptekarskich).

<sup>11</sup> Art. 13 pkt 1 ppkt 4 ustawy o zawodzie farmaceuty.

<sup>12</sup> Uchwała NrVI/25/2012VI Krajowego Zjazdu Aptekarzy z dnia 22 stycznia 2012 roku w sprawie przyjęcia Kodeksu Etyki Aptekarza Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.nia.org.pl/kodeks-etyki/> (dostęp: 5.03.2023). Oryginalna i pełna treść Kodeksu jest dostępna pod adresem: [https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/KodeksEtykiAptekarza\\_oryginal.pdf](https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/KodeksEtykiAptekarza_oryginal.pdf) (dostęp: 5.03.2023).

kowanie<sup>13</sup>. FIP zauważa, że osoby wykonujące zawód farmaceuty przejawiają chęć przestrzegania etyki i deontologii zawodu, oraz rekomenduje tworzenie kodeksów<sup>14</sup>. Zasady te wpajane są już adeptom farmacji podczas przygotowywania ich do uzyskania właściwego dyplomu potwierdzającego uzyskane kwalifikacje<sup>15</sup>. Studenci mają znać i rozumieć etykę oraz deontologię zawodu. Ponadto w załączniku nr 3 rozporządzenia właściwego ministerstwa w sprawie standardów kształcenia jest jasno określone, że powinni oni stosować się do zasad deontologii zawodowej, jak również do zapisów Kodeksu Etyki Aptekarza<sup>16</sup>. Na podstawie wytycznych z Ministerstwa Edukacji i Nauki uczelnie, przygotowując programy studiów, wpisują do nich przedmiot etyka zawodu. Podczas trwania tego modułu adept farmacji poznaje najpierw pojęcia etyki, deontologii zawodu oraz zapisy Kodeksu Etyki Aptekarza, a następnie uczy się stosowania właściwych postaw etycznych w praktyce wykonywania zawodu<sup>17</sup>.

Widać — w warstwie deklaratywnej — dużą wagę przykładaną do kształtowania właściwych postaw etycznych i deontologicznych u każdego z aptekarzy. Na straży przestrzegania tych zasad stoją Naczelna Izba Aptekarska oraz okręgowe izby aptekarskie. Ich zadania wypływają z ustawy o izbach aptekarskich i są nimi kodyfikowanie, krzewienie i strzeżenie zasad etyki i deontologii<sup>18</sup>, z możliwością postawienia farmaceuty przed sądem aptekarskim<sup>19</sup> za nieprzestrzeganie tych zasad.

## Antykoncepcja awaryjna

„Antykoncepcja awaryjna odnosi się do metod antykoncepcji, które mogą być stosowane w celu zapobiegania ciąży po stosunku płciowym. [...] są one tym sku-

<sup>13</sup> „The International Pharmaceutical Federation (FIP) is the global body representing pharmacy, pharmaceutical sciences and pharmaceutical education. Through our 146 national organizations, academic institutional members and individual members, we represent over four million pharmacists, pharmaceutical scientists and pharmaceutical educators around the world”, <https://www.fip.org/about> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>14</sup> Zob. The International Pharmaceutical Federation, *FIP Statement of professional standards. Codes of ethics for pharmacists*, <https://www.fip.org/file/1586> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>15</sup> Kwestię potwierdzenia kwalifikacji do wykonywania zawodu regulują art. 5 i art. 6 ustawy o zawodzie farmaceuty.

<sup>16</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 lipca 2019 roku w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentystry, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 755 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Zob. przykładowy program studiów farmacji realizowany na wybranej przeze mnie losowo uczelni: Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu na Wydziale Farmaceutycznym Collegium Medicum w Bydgoszczy, *Program studiów farmacja*, <https://www.wf.cm.umk.pl/panel/wp-content/uploads/Farmacja-20192020.pdf> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>18</sup> Zob. art. 7 pkt 1 ppkt 1 ustawy o izbach aptekarskich.

<sup>19</sup> Art. 21 pkt 1 oraz art. 45 ustawy o izbach aptekarskich.

teczniejsze, im wcześniej zostaną zastosowane po stosunku płciowym” (tłum. — K.N.)<sup>20</sup>. Metody antykoncepcji awaryjnej dzielimy ze względu na środki w nich zastosowane na środki farmakologicznego zastosowania oraz środki mechanicznego zastosowania. Środkami farmakologicznymi są tabletki zawierające substancje czynne: lewonorgestrel, octan uliprystalu oraz mifepriston<sup>21</sup>. Z kolei do środków mechanicznych zaliczymy wkładki wewnątrzmaciczne z miedzią<sup>22</sup>. Działaniem charakteryzującym antykoncepcję postkoitalną farmakologiczną jest podawanie tabletki z właściwym środkiem czynnym. Substancja czynna powoduje zamierzony skutek za sprawą właściwości, którymi się cechuje. Antykoncepcja awaryjna charakteryzuje się zamierzonym wpływem na bardzo wrażliwą na środki hormonalne błonę śluzową macicy polegającym na uniemożliwieniu zagnieżdżenia się zarodka<sup>23</sup>. Analiza dokumentów European Medicines Agency<sup>24</sup> z procesu rejestracji jednego z produktów leczniczych (ellaOne) zaliczanych do antykoncepcji awaryjnej jasno ukazuje jego wpływ na endometrium — uniemożliwienie implantacji zarodka<sup>25</sup>. Literatura medyczna i farmakologiczna zna wiele różnych badań naukowych na temat działania antyimplantacyjnego substancji czynnej — uliprystalu<sup>26</sup>. Należy zaznaczyć wyraźnie, że zanim środek zaliczony do antykoncepcji awaryjnej zostanie dopuszczony do sprzedaży w Polsce, musi zostać oficjalnie zarejestrowany. Rejestr Produktów Leczniczych (RPL) prowa-

<sup>20</sup> „Emergency contraception refers to methods of contraception that can be used to prevent pregnancy after sexual intercourse. These are recommended for use within 5 days but are more effective the sooner they are used after the act of intercourse”, World Health Organization, *Emergency Contraception*, 9 listopada 2021 roku, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/emergency-contraception> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>21</sup> Żaden produkt leczniczy zawierający w swoim składzie mifepriston nie jest aktualnie dopuszczony do obrotu w Polsce.

<sup>22</sup> Zob. *ibidem*: „The 4 methods of emergency contraception are: ECPs containing UPA, ECPs containing LNG, combined oral contraceptive pills, copper-bearing intrauterine devices”; oraz „there are four types of EC methods available in Europe: Levonorgestrel-only EC pills (LNG ECPs), EC pills containing ulipristal acetate (UPA ECPs), EC pills containing mifepristone, Copper intrauterine devices (IUDs)”, European Consortium for Emergency Contraception, *What is Emergency Contraception?*, <https://www.ec-ec.org/emergency-contraception-in-europe/what-is-emergency-contraception/> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>23</sup> Zob. L. Pawelczyk, B. Banaszewska, *Regulacja urodzeń*, [w:] *Położnictwo i ginekologia*, t. 2. *Ginekologia*, red. G.H. Bręborowicz, Warszawa 2010, s. 955.

<sup>24</sup> European Medicines Agency, *Who we are*, <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/who-we-are> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>25</sup> „ability to delay maturation of the endometrium likely resulting in prevention of implantation”, European Medicines Agency Evaluation of Medicines for Human Use, *CHMP ASSESSMENT REPORT FOR Ellaone. International Nonproprietary Name: ulipristal acetate. Procedure No. EMEA/H/C/001027*, [https://www.ema.europa.eu/en/documents/assessment-report/ellaone-epar-public-assessment-report\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/assessment-report/ellaone-epar-public-assessment-report_en.pdf) (dostęp: 5.03.2023).

<sup>26</sup> Zob. DrugBank, *Ulipristal*, <https://go.drugbank.com/drugs/DB08867> (dostęp: 5.03.2023).

dzony jest przez Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych<sup>27</sup>. Dopiero po tym, jak dany produkt przejdzie przez proces rejestracji produktów leczniczych i finalnie znajdzie się na liście RPL, może być on sprzedawany w aptecce<sup>28</sup>.

Z kolei do mechanicznych środków antykoncepcji awaryjnej zalicza się wkładkę wewnątrzmaciczną z miedzią. Jej działanie, tak samo jak środków farmakologicznych, ma wpływ na endometrium — zapobiega implantacji zarodka w macicy<sup>29</sup>.

## Godność osobowa

Godność osobowa jest metaaksjologią wszystkich wartości konstytucyjnych, w tym wolności sumienia. W nauce prawa jest pojęciem *par excellence* pryncypialnym, uważana za podstawową wartość na poziomie krajowym i międzynarodowym<sup>30</sup>. Nie ma jednej słusznej i ogólnie obowiązującej definicji godności.

Próby zdefiniowania czy chociażby dookreślenia terminu „godność” z góry skazane są na niepowodzenie, co wiąże się zarówno z odmiennym spojrzeniem na problem godności przez różne szkoły filozoficzne, jak również z używaniem tego terminu w różnorodnych kontekstach<sup>31</sup>.

Jednak gdy wydzielimy z treści terminu godność jego *essentialia*, to ujawni nam się jej właściwe pojęcie. Aby to zrobić, należy wpiery skorzystać z dorobku filozofów, gdyż filozofia w sposób najbardziej właściwy — ze względu na odpowiedni aparat pojęciowy — pozwala opisać rzeczy, które na pierwszy rzut oka wydają się nieuchwytnie. Dopiero posłużenie się językiem filozoficznym da nam możliwość prawnego ujęcia godności osobowej. Podstawę myślenia o człowieku w kategoriach innych niż bycie elementem fauny stworzył Arystoteles. Określenie osoby ludzkiej jako „*animal rationale*”<sup>32</sup> stało się początkiem definicyjnym określania człowieka jako bytu obdarzonego rozumem. Mógł on z pomocą rozumnej

<sup>27</sup> Zob. art. 28 ustawy prawo farmaceutyczne. Więcej o rejestrze można przeczytać w: M. Świerczyński, *Obrót produktami leczniczymi oraz wymagania dotyczące podmiotów prowadzących obrót*, [w:] *Prawo farmaceutyczne*, red. M. Świerczyński, M. Krekora, E. Traple, Warszawa 2020, s. 190–191.

<sup>28</sup> Należy wyjaśnić, że pominąłem kwestię godności osobowej — która może być przedmiotem osobnych badań filozoficzno-prawnych — na etapie rejestracji leków. Pojawia się zauważalny, niewyjaśniony problem możliwego naruszenia godności osobowej na tym etapie. Organ rejestrujący nie bierze pod uwagę tego problemu filozoficzno-prawnego, traktując go *in abstracto*, zrzucając jednocześnie na farmaceutę *in concreto* moralno-prawny osąd i działanie.

<sup>29</sup> Zob. M. Prusak, *Sprzeciw sumienia farmaceutów. Aspekty etyczne, teologiczne i prawne*, Kraków 2015, s. 206–207.

<sup>30</sup> „*Dignity is generally regarded today as a fundamental value cross legal systems at both the international and national levels*”. M. Piechowiak, *Plato’s Conception of Justice and the Question of Human Dignity*, Berlin 2019, s. 17.

<sup>31</sup> M. Borski, *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 8.

<sup>32</sup> „Człowiek jest to zwierzę rozumne”. Arystoteles, *Polityka*, 1252b–1253a, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.

natury oceniać rzeczywistość, wyrażać siebie itp.<sup>33</sup> Kluczowym dopełnieniem arystotelesowskiej rozumności mającym na celu stworzenie klasycznej definicji człowieka było dodanie do niej indywidualności substancji. Zrobił to Boecjusz, ukuwając klasyczną definicję człowieka. W myśl jego antropologii filozoficznej „*persona est rationabilis naturae individua substantia*”<sup>34</sup>. Widzimy więc, że osobę charakteryzują jej indywidualność substancjalna oraz rozumna natura. Tomasz z Akwinu, kontynuując boecjuszowskie pojęcie człowieka jako indywidualnej substancji mającej rozumną naturę<sup>35</sup>, dodaje do niej godność, z której czyni wyraz osoby. „*Hoc nomen persona significat substantiam particularem, prout subjicitur proprietati quae sonat dignitatem*”<sup>36</sup>. Według Akwinaty tym, co konstytuuje indywidualną substancję rozumną jako osobę, jest godność. Tylko i wyłącznie ona stanowi o tym, że jest się osobą. Bez niej nie można mówić o osobie. Nazwać kogoś osobą znaczy tyle, co ukazać, że ma godność. Ona nie istnieje bez osoby, tak samo jak osoba nie istnieje bez niej. Ponadto istnieje ona jedynie jako byt sam dla siebie — autonomicznie. Istnieje jako początek i cel, sam w sobie i dla siebie<sup>37</sup>. Tomasz z Akwinu ukazuje nam kluczowy charakter tego istnienia — jest ono indywidualne oraz jednostkowe<sup>38</sup>. Nie ma dwóch takich samych egzemplarzy, jest tylko oryginał i nie ma kopii. Bycie osobą jest wyrazem istnienia na sposób doskonały — o tej doskonałości świadczy godność<sup>39</sup>. W myśl przytoczonej powyżej antropologii filozoficznej bycie człowieka opiera się na godności, która jest celem samym w sobie. Immanuel Kant pisał: „W państwie celów wszystko ma albo jakąś cenę albo godność. To, co ma cenę, można zastąpić także przez coś innego, jak jego równoważnik, co zaś wszelką cenę przewyższa, a więc nie do-

<sup>33</sup> Zob. *ibidem*, 1252b–1253a.

<sup>34</sup> „Osoba to indywidualna substancja natury rozumnej”. Boecjusz, *Księga o osobie i dwóch naturach przeciwko Eutychesowi i Nestoriuszowi do Jana, Diakona Kościoła Rzymskiego*, [w:] *idem, O pociechach filozofii ksiąg pięcioro oraz traktaty teologiczne*, przeł. T. Joachimowski, Poznań 1926, s. 227; J.P. Migne, *Patrologia Latina, cursus completus: Boetii, Liber de persona et duabus naturis*, t. 64, kol. 1338D–1354D.

<sup>35</sup> Więcej o wpływie Arystotelesa i Boecjusza na antropologię filozoficzną Doktora Anielskiego zob. J. Grzybowski, *Dusza i ciało — klasyczny wykład Tomasza z Akwinu i jego antropologiczne konsekwencje*, <https://teologiapolityczna.pl/jacek-grzybowski-tomasz-cialo> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>36</sup> „Nazwa {osoba} oznacza jednostkową substancję, ze względu na to, że jest podmiotem właściwości, którą zwie się godnością”, Tomasz z Akwinu, *In I Sent.*, d 23, q. 1, a. 1 co.

<sup>37</sup> Zob. Tomasz z Akwinu, *Summa Theologiae*, 2-2, q. 64, a. 2, ad 3.

<sup>38</sup> „*Sed adhuc quodam specialiori et perfectiori modo invenitur particulare et individuum in substantiis rationalibus, quae habent dominium sui actus; et non solum aguntur, sicut alia, sed per se agunt. Actiones autem in singularibus sunt. Et ideo inter caeteras substantias, quoddam speciale nomen habent singularis rationalis naturae; et hoc nomen est {persona}*”. *Ibidem*, 1, q. 29, a. 1 co.

<sup>39</sup> Zob. M. Piechowiak, *Tomasza z Akwinu egzystencjalna koncepcja osoby i jej godności. Komentarz do Summy teologii, część I, kwestia 29, artykuł 1*, [w:] *Szkice o godności człowieka*, red. M. Piechowiak, T. Turowski, Zielona Góra 2012, s. 35–47.

puszcza żadnego równoważnika, posiada godność<sup>40</sup>. Widać więc, że godność nie pozwala na reifikację osoby — mowa tu o zakazie aktu depersonifikacji. Wynika on z braku substytutu dla bytu mającego godność — jest on niezastępowalny. Przez to człowiek staje się podmiotem, który staje się celem systemu prawa<sup>41</sup> oraz podmiotem oceny moralnej<sup>42</sup>.

Systemy prawa międzynarodowego oraz krajowego zawierają normy prawne, które mają swoje uzasadnienie w godności osobowej człowieka<sup>43</sup>. Prawo międzynarodowe zna szereg dokumentów prawnych zawierających w swojej treści odniesienia do godności osobowej. Wyraz wprowadzenia do kanonu prawa międzynarodowego pojęcia godności stanowi Powszechna deklaracja praw człowieka, która uznaje istnienie przyrodzonej godności i przyrodzonych praw jako podstawy wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Preambuła uzasadnia wprowadzenie do porządku prawa międzynarodowego zapisów tej deklaracji przyrodzoną godnością człowieka<sup>44</sup>. Faktem o znaczeniu fundamentalnym jest uznawanie przez Organizację Narodów Zjednoczonych istnienia przyrodzonej godności, która stanowi podstawę metaaksjologiczną deklaracji<sup>45</sup>. Identyczną sytuację uznającą godność za metawartość wyraża preambuła Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych:

uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie, uznając, że prawa te wynikają z przyrodzonej godności osoby ludzkiej (podkreślenie — K.N.)<sup>46</sup>.

W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej na sposób dogmatu została określona godność jak coś nienaruszalnego i przypisanego każdej osobie<sup>47</sup>. Preambuła dokumentu wręcz określa powszechną wartość godności ludzkiej jako fundamentu, na którym zbudowana jest Unia Europejska<sup>48</sup>. W Karcie oraz późniejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej wyraża się ona

<sup>40</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1971, s. 70.

<sup>41</sup> Zob. *ibidem*, s. 69–75.

<sup>42</sup> Zob. I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł. J. Gałęcki, Warszawa 1984, s. 143–145.

<sup>43</sup> Zob. W. Osiatyński, *Prawa człowieka — uniwersalizm i różnorodność*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 11, s. 107–120.

<sup>44</sup> Zob. Preambuła Powszechniej deklaracji praw człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 roku, [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) (dostęp: 5.03.2023).

<sup>45</sup> Zob. J. Kondratiewa-Bryzik, *Początek prawnej ochrony życia ludzkiego w świetle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 46–48.

<sup>46</sup> Preambuła Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 roku, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>47</sup> Zob. art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.).

<sup>48</sup> Zob. Preambuła Karty praw podstawowych UE.



jako metaaksjologia praw człowieka<sup>49</sup>. W zapisach powyżej przytoczonych dokumentów prawa międzynarodowego widzimy godność wpisana do porządków prawa jako metawartość stanowiącą fundament tych systemów. Jest ona przyrodzona, nie można jej podzielić, wartość jej jest powszechna i należy jej się ochrona przez systemy prawa międzynarodowego. Ponadto umiejscowienie jej w preambule dokumentu stanowi o jej wartości jako o źródle prawodawczym aktów prawa międzynarodowego.

W Konstytucji RP godność pojawia się kilkakrotnie w różnym znaczeniu treściowym, kontekście, odniesieniu itp. — mamy między innymi godność przypisaną do urzędu, pełnionej funkcji, ale też godność, która jest źródłem wolności i praw człowieka<sup>50</sup>. Preambuła najwyższego polskiego aktu prawnego oraz art. 30 przypisują godność tylko i wyłącznie człowiekowi, nadając mu jednocześnie wymiar przyrodzony i konstytucyjny osoby<sup>51</sup>. Godność stanowi metaaksjologię porządku prawnego. Z niej wypływa i na niej oparty jest katalog praw człowieka — co więcej, na niej oparty jest i z niej wypływa również system ochrony tych praw<sup>52</sup>. Przymiotami godności osobowej są przyrodzoność, niezbywalność i nienujarzalność. Nie można się jej zrzec, porzucić jej, ograniczyć, zawiesić, znieść. Jest ona równa dla wszystkich jednostek, bez względu na indywidualne cechy<sup>53</sup>. Nie można wobec niej zastosować zasady proporcjonalności. Żadne inne pojęcie czy prawo nie jest jej równe. Nie można o niej powiedzieć, że jest *primus inter pares*, gdyż zakłada się wtedy istnienie czegoś równego definicyjnie<sup>54</sup>.

Próżno szukać w Konstytucji lub w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego definicji godności. Do dziś nie została ona przypisana konkretnej doktrynie czy antropologii filozoficznej. Można jedynie pokusić się o nakreślenie pewnych istotnych dla niej przymiotów. Trybunał zdaje się bardzo powściągliwy w precyzowaniu treści godności. Daje jednak jasno do zrozumienia, że być człowiekiem

<sup>49</sup> Zob. R. Stefanicki, *Koncepcja ochrony godności człowieka w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE*, „Polskie Prawo Publiczne” 2009, nr 5, s. 6.

<sup>50</sup> Zob. M. Piechowiak, *Wielość godności. O różnych znaczeniach słowa godność*, wykład ogłoszony przez prof. Marka Piechowiaka w ramach cyklu „Zrozumieć godność” w Centrum Badań Zaawansowanych — Człowiek i Społeczeństwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <http://cbz.amu.edu.pl/seminaria-prof.-marka-piechowiaka-cbz-uam.html> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>51</sup> K. Complak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska *et al.*, Warszawa 2014, art. 30, <https://sip.lex.pl/#commentary/587599013/396453?tocHit=1> (dostęp: 5.03.2023).

<sup>52</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 43.

<sup>53</sup> Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 30; *idem*, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 107–110.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 roku, K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.

to znaczy mieć godność — jestem człowiekiem, ponieważ mam godność, mam godność, ponieważ jestem człowiekiem. Trybunał zwraca uwagę na jej transcendentny, ontologiczny oraz metaaksjologiczny wymiar. Godność otrzymuje każdy człowiek w równej mierze. Nie ma w tym jego zasługi. Nie może odmówić jej przyjęcia, gdyż jest ona wrodzona. Nie może się jej pozbyć, stracić jej, gdyż stanowi ona o jego ontyczności. Przymus tworzenia prawa zgodnego z godnością człowieka wynika z tego, że jest ona fundamentem metaaksjologicznym prawa konstytucyjnego<sup>55</sup>.

## Konkluzje

Godność osobową można definitywnie uznać za metaaksjologiczną podstawę porządku prawnego. Jest ona źródłem wolności i praw jednostek. Fundamentalny wyraz godności jawi się wręcz jako coś dogmatycznego w prawie. Jedyną niepewnością jest jej zakres treściowy<sup>56</sup>. Jednak nawet tę niepewność — co do treści — można byłoby usunąć, gdyby człowiek uznał godność osobową za wartość pierwszą. Wtedy nie trzeba byłoby się zastanawiać nad jej byciem czy też treścią jej definicji. Byłaby ona czymś oczywistym i niezaprzeczalnym oraz treściowo dopełnionym<sup>57</sup>. We współczesnych ujęciach ontologii prawa oraz jego teorii można, co prawda, zauważyć, że godność stanowi podstawę praw człowieka, jednak nie ma ona wyrazu niepodważanego przez filozofów czy też teoretyków i dogmatyków prawa, dla których nie jest ona *par excellence* metaaksjologiczną podstawą bycia człowieka w świecie. Przykładem może być chociażby pogląd Jeremy'ego Waldrona mówiący, że godność jest jakimś historycznie uwarunkowanym wynalazkiem (*invention*), rodzajem statutu reprezentującego osobę i jej przeznaczenia w świetle prawa<sup>58</sup>.

W tekście starałem się pokazać, że godność człowieka nadaje mu podmiotowość, to znaczy wyklucza *ex definitione* jego reifikację. Definitywnie człowiek jako podmiot jest łączony nierozdzielnie z godnością osobową. Jedyną możliwą wątpliwość stanowi sprecyzowanie, od którego momentu stawania się bytem możemy mówić o podmiotowości człowieka, a co za tym idzie — o posiadaniu przez niego godności osobowej. W tej kwestii nie ma jednoznacznie określonego punktu krytycznego. Mamy jednak do czynienia z sytuacjami stanowiącymi pró-

<sup>55</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 22 października 2020 roku, K 1/20, OTK-A 2021, nr 1.; z dnia 5 marca 2003 roku, K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19; z dnia 4 kwietnia 2001 roku, K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54; z dnia 30 września 2008 roku, K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126; z dnia 23 marca 1999 roku, K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38; z dnia 29 kwietnia 2003 roku, SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33; z dnia 1 czerwca 1999 roku, SK 20/98, OTK 1999, nr 5, poz. 93.

<sup>56</sup> Zob. E. Picker, *Godność człowieka a życie ludzkie. Rozbrat dwóch fundamentalnych wartości jako wyraz narastającej relatywizacji człowieka*, przeł. J. Merecki, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 181–183.

<sup>58</sup> Zob. J. Waldron, *Dignity, Rank, and Rights*, New York-Oxford 2012.

bę dookreślenia tej granicy. Trybunał Konstytucyjny w swoich wyrokach jasno określa, że nie możemy różnicować bycia człowieka — czyli posiadania przez niego godności osobowej — w zależności od etapu jego rozwoju biologicznego na tym świecie. Nawet w fazie prenatalnej nie może być ono różnicowane. „Brak jest bowiem dostatecznie precyzyjnych i uzasadnionych kryteriów pozwalających na dokonanie takiego zróżnicowania w zależności od fazy rozwojowej ludzkiego życia”<sup>59</sup>. Przyglądając się bliżej fazie prenatalnej, w której znajduje się człowiek występujący jako embrion<sup>60</sup>, można postawić pytanie: czy możemy już na tym etapie mówić o osobie, a co za tym idzie — o podmiocie wolności i praw, bycie mającym godność osobową? Dopiero odpowiedź na to pytanie pozwoli nam określić punkt krytyczny dla naszych rozważań.

Odpowiedzi mogą być różne: embrion jest, nie jest, być może jest osobą<sup>61</sup>. Niestety nawet nauki biologiczne, które jak najbardziej stanowią właściwe pole do odpowiedzi na to pytanie, zawodzą. Można pokusić się o stwierdzenie, że sama biologia nie ma na celu formułowania dogmatów o początkach życia, a jedynie stymuluje i za każdym razem na nowo wywołuje dyskurs na temat tak fundamentalnego pytania dla wielu dziedzin nauki<sup>62</sup>. Reperkusje wywołane odpowiedzią na to pytanie mogą być przemożne dla wielu dziedzin nauki — w tym nauk prawnych.

Ośmielę się zaproponować odpowiedź na postawione pytanie, opierając się na zasadzie *in dubio pro dignitate*. Wobec tak kluczowego wyboru człowiek jest zmuszony w razie wątpliwości zawsze stanąć po stronie życia — czyli uznać, że embrion jest osobą. Sam ustawodawca nie odpowiada na pytanie o początek godności — co więcej, stopniuje ochronę życia ludzkiego na różnych etapach jego rozwoju biologicznego. Ale czy takie działanie predestynuje nas do tego, aby samą godność różnicować, stopniować, udzielać niepełnej godności człowiekowi w zależności od fazy jego rozwoju? Dać embrionowi jakąś część godności, a po urodzeniu pełnię godności? Powyższe rozważania filozoficzno-prawne ukazują jasno, że godność jest czymś przyrodzonym, niezbywalnym, niepodzielnym, równym każdemu człowiekowi. Deontologia zawodu farmaceuty winna być oparta na właściwej podstawie metaakksjologicznej. Podstawą etyki i deontologii zawodowej winna być godność każdego człowieka stosowana jako wyznacznik dla podejmowania decyzji. Nie godzi się więc sprzedawać środków antykoncepcji awaryjnej nie przez to, że farmaceuta chce skorzystać z wolności sumienia, ale przez to, że środki te naruszają godność człowieka na etapie embrionalnym. Egzekwujemy wówczas rea-

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 28 maja 1997 roku, K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.

<sup>60</sup> M. Machinek, *Embrion ludzki*, [w:] *Encyklopedia bioetyki. Personalizm chrześcijański*, red. A. Muszala, Radom 2007, s. 167.

<sup>61</sup> Zob. A. Muszala, *Czy embrion ludzki jest osobą ludzką? Pytanie o osobowy status embrionu*, [w:] *Badania nad embrionami ludzkimi w świetle etyki i prawa*, red. E. Podrez, T. Stawecki, P. Smulska, Warszawa 2012, s. 18.

<sup>62</sup> Zob. W. Załuski, *Pojęcie osoby w świetle osiągnięć nauk biologicznych*, [w:] *Badania nad embrionami ludzkimi...*, s. 75.

lizację metaaksjologii konstytucyjnej, nie zaś aksjologii wolności sumienia, która to wartość ma przecież swoje źródło właśnie w metaawartości, jaką jest godność człowieka. Dlatego staje się tutaj słuszne zastosowanie właściwej implementacji dogmatyki prawnej ukazującej godność jako metaaksjologię konstytucyjną. Na tej bazie można pokusić się o sformułowanie postulatu *de lege ferenda* wpisania do Konstytucji określenia początków bycia człowiekiem, a co za tym idzie — dookreślenia nieokreślonej treści definicji godności człowieka.

## Bibliografia

### Akty normatywne

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 roku (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.).
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 16 grudnia 1966 roku otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Powszechna deklaracja praw człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 roku, [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1850 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2301).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 roku o zawodzie farmaceuty (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 184 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 lipca 2019 roku w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentystry, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 755 z późn. zm.).
- Kodeks Etyki Aptekarza Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony w dniu 22 stycznia 2012 roku na VI Krajowym Zjeździe Aptekarzy, [https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/Kodeks\\_EtykiAptekarza\\_oryginal.pdf](https://www.nia.org.pl/wp-content/uploads/2018/05/Kodeks_EtykiAptekarza_oryginal.pdf).
- Uchwała Nr VI/25/2012VI Krajowego Zjazdu Aptekarzy z dnia 22 stycznia 2012 roku w sprawie przyjęcia Kodeksu Etyki Aptekarza Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.nia.org.pl/kodeks-etyki/>.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 roku, K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 roku, K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1999 roku, SK 20/98, OTK 1999, nr 5, poz. 93.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 roku, K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 roku, SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2003 roku, K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 roku, P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 roku, K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 roku, K 1/20, OTK-A 2021, nr 1.

## Literatura

- Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.
- Baranowska J. et al., *Stanowisko farmaceutów i studentów farmacji wobec klauzuli sumienia*, „Pielęgniarstwo Polskie” 2012, nr 4 (46).
- Boecjusz, *Księga o osobie i dwóch naturach przeciwko Eutychesowi i Nestoriuszowi do Jana, Diakona Kościoła Rzymskiego*, [w:] idem, *O pociechach filozofii ksiąg pięcioro oraz traktaty teologiczne*, przeł. T. Joachimowski, Poznań 1926.
- Borski M., *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3.
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 30.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.
- Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu*, przeł. J. Gałęcki, Warszawa 1984.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1971.
- Kondratiewa-Bryzik J., *Początek prawnej ochrony życia ludzkiego w świetle standardów międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Łuczak W., *Farmacja i prawo*, [w:] *Farmacja społeczna. Podręcznik dla studentów*, red. J. Indulski, Warszawa 1987.
- Machinek M., *Embrion ludzki*, [w:] *Encyklopedia bioetyki. Personalizm chrześcijański*, red. A. Muszala, Radom 2007.
- Migne J.P., *Patrologia Latina, cursus completus: Boetii, Liber de persona et duabus naturis*, t. 64, kol. 1338D-1354D.
- Muszala A., *Czy embrion ludzki jest osobą ludzką? Pytanie o osobowy status embrionu*, [w:] *Badania nad embrionami ludzkimi w świetle etyki i prawa*, red. E. Podrez, T. Stawicki, P. Smulska, Warszawa 2012.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka — uniwersalizm i różnorodność*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 11.
- Pawelczyk L., Banaszewska B., *Regulacja urodzeń*, [w:] *Polożnictwo i ginekologia*, t. 2. *Ginekologia*, red. G.H. Bręborowicz, Warszawa 2010.
- Picker E., *Godność człowieka a życie ludzkie. Rozbrat dwóch fundamentalnych wartości jako wyraz narastającej relatywizacji człowieka*, przeł. J. Merecki, Warszawa 2007.
- Piechowiak M., *Plato's Conception of Justice and the Question of Human Dignity*, Berlin 2019.
- Piechowiak M., *Tomasza z Akwinu egzystencjalna koncepcja osoby i jej godności. Komentarz do Summy teologii, część I, kwestia 29, artykuł 1*, [w:] *Szkice o godności człowieka*, red. M. Piechowiak, T. Turowski, Zielona Góra 2012.
- Piecuch A., Gryka M., Kozłowska-Wojciechowska M., *Attitudes Towards Conscientious Objections Among Community Pharmacists in Poland*, „International Journal of Clinical Pharmacy” 36, 2014, nr 2.
- Prusak M., *Sprzeciw sumienia farmaceutów. Aspekty etyczne, teologiczne i prawne*, Kraków 2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Stefanicki R., *Koncepcja ochrony godności człowieka w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE*, „Polskie Prawo Publiczne” 2009, nr 5.
- Świerczyński M., *Obrót produktami leczniczymi oraz wymagania dotyczące podmiotów prowadzących obrót*, [w:] *Prawo farmaceutyczne*, red. M. Świerczyński, M. Krekora, E. Traple, Warszawa 2020.

Tomasz z Akwinu, *Scriptum super libros Sententiarium*, <http://www.corpusthomicum.org/snp1022.html#1750>.

Tomasz z Akwinu, *Summa Theologiae*, <https://www.corpusthomicum.org/sth3061.html>.

Waldron J., *Dignity, Rank, and Rights*, New York-Oxford 2012.

Zaluski W., *Pojęcie osoby w świetle osiągnięć nauk biologicznych*, [w:] *Badania nad embrionami ludzkimi w świetle etyki i prawa*, red. E. Podrez, T. Stawecki, P. Smulska, Warszawa 2012.

### Źródła internetowe

Complak K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska *et al.*, Warszawa 2014, art. 30, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599013/396453?tocHit=1>.

DrugBank, *Ulipristal*, <https://go.drugbank.com/drugs/DB08867> (dostęp: 05.03.2023).

European Consortium for Emergency Contraception, *What is Emergency Contraception?*, <https://www.ec-ec.org/emergency-contraception-in-europe/what-is-emergency-contraception/>.

European Medicines Agency, *Who we are*, <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/who-we-are>.

European Medicines Agency Evaluation of Medicines for Human Use, *CHMP ASSESSMENT REPORT FOR Ellaone. International Nonproprietary Name: ulipristal acetate. Procedure No. EMEA/H/C/001027*, [https://www.ema.europa.eu/en/documents/assessment-report/ellaone-epar-public-assessment-report\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/assessment-report/ellaone-epar-public-assessment-report_en.pdf).

Grzybowski J., *Dusza i ciało — klasyczny wykład Tomasza z Akwinu i jego antropologiczne konsekwencje*, <https://teologiapolityczna.pl/jacek-grzybowski-tomasz-cialo>.

Piechowiak M., *Wielość godności. O różnych znaczeniach słowa godność*, wykład wygłoszony przez prof. Marka Piechowiaka w ramach cyklu „Zrozumieć godność” w Centrum Badań Zaawansowanych — Człowiek i Społeczeństwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <http://cbz.amu.edu.pl/seminaria-prof.-marka-piechowiaka-cbz-uam.html>.

The International Pharmaceutical Federation, *FIP Statement of professional standards. Codes of ethics for pharmacists*, <https://www.fip.org/file/1586>.

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, *Program studiów farmacja*, <https://www.wf.cm.umk.pl/panel/wp-content/uploads/Farmacja-20192020.pdf>.

World Health Organization, *Emergency Contraception*, 9 listopada 2021 roku, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/emergency-contraception>.

Melania Skalik

ORCID: 0000-0003-4483-6718

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.6>

## Prawnomiędzynarodowe instrumenty ochrony osób LGBT. Wybrane zagadnienia

**JEL Classification:** K33, K38, K39

**Słowa kluczowe:** prawa LGBT, dyskryminacja, równość, prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej

**Keywords:** LGBT rights, discrimination, equality, international law, European Union law

**Abstrakt:** Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przepisów dotyczących protekcji osób nieheteronormatywnych na gruncie regulacji międzynarodowych w konfrontacji z rzeczywistym stosowaniem tych przepisów w porządkach krajowych, a tym samym — z faktyczną ochroną osób LGBT. Dla przekrojowego przedstawienia problemu najważniejsze przepisy dotyczące protekcji osób nieheteronormatywnych zostały poddane analizie zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i na poziomie Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Natomiast system interamerykański znajduje się poza obszarem przedmiotowego artykułu z uwagi na swoją odrębną specyfikę.

### International-law instruments for the protection of LGBT persons: Selected Issues

**Abstract:** The subject of this study is an analysis of the provisions on the protection of non-heteronormative people on the basis of international regulations in the context of their actual application in national laws, and thus with the actual legal protection of LGBT people. For a cross-sectional presentation of the problem, the most important provisions regarding the protection of non-heteronormative people have been analyzed on the basis of international law, as well as at the level of the Council of Europe and the European Union. The inter-American system, on the other hand, is outside the scope of this article due to its separate specificity.

#### 1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone porównaniu obowiązujących norm międzynarodowych i europejskich w zestawieniu z faktycznym realizowaniem przepisów mających na celu protekcję osób LGBT w porządkach krajowych.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że tytułowy skrót LGBT występuje w różnych odmianach i konfiguracjach, takich jak LGBTI, LGBTQ bądź LGBT+, każdorazowo zachowuje jednak człon LGBT, stanowiący połączenie słów: *Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender*. Celem tych konfiguracji jest objęcie zakresem także osób interseksualnych (I), niepewnych swojej orientacji (Q) oraz wszystkich, którzy sprzymierzają się w walce o prawa tej grupy społecznej (+).

Mimo że jedną z podgrup stanowią osoby transseksualne, z uwagi na ich szczególnie odmienną i specyficzną sytuację prawną niniejsze opracowanie nie zawiera omówienia regulacji w tym zakresie.

## 2. Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w regulacjach prawa — ONZ

Mechanizmy dotyczące ochrony praw człowieka, a co za tym idzie — zakaz dyskryminacji, oczywiście nie ograniczają się jedynie do Europy. W tym zakresie istotny jest przede wszystkim znaczący dorobek prawa międzynarodowego, utworzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ). Jak wskazano powyżej, niewątpliwie zakaz dyskryminacji w prawie międzynarodowym jest bezpośrednio związany z prawami człowieka. Już preambuła do Karty Narodów Zjednoczonych<sup>1</sup> wzywała do równouprawnienia mężczyzn i kobiet. Jako cel ONZ w art. 1 pkt 3 Karty Narodów Zjednoczonych wskazano z kolei działanie na rzecz praw człowieka bez względu na płeć, język i wyznanie.

### 2.1. Powszechna deklaracja praw człowieka

Analizę źródeł prawa w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji należałoby zacząć od aktu o fundamentalnym znaczeniu dla tego systemu ochrony, a mianowicie od Powszechnej deklaracji praw człowieka, ustanowionej w 1948 roku (dalej: Deklaracja)<sup>2</sup>. Już w samej preambule można zauważyć wezwanie do równego traktowania wszystkich jednostek. We wstępie znajdują się wskazania, w których myśl „podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie jest uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej”. Ponadto z Deklaracji wynika, że równość i wolność mają charakter pierwotny. W art. 1 wskazano bowiem, że wszyscy ludzie rodzą się wolni, a także równi pod względem godności oraz praw. Z kolei w art. 2 ujęto otwarty katalog przyczyn mogących stanowić źródło dyskryminacji. W myśl tego przepisu każdemu człowiekowi przysługują wszystkie prawa i wolności zawarte w Deklaracji bez względu na jakiegokolwiek różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek innego stanu. Na to, że nie jest to

<sup>1</sup> Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.

<sup>2</sup> Cyt. za: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, red. A. Przyborska-Klimczak, Lublin 1996, s. 154.



katalog zupełny, wskazuje ostatni fragment analizowanego przepisu odnoszący się również do „innego stanu”. Kolejne przepisy regulują prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa, zakaz niewolnictwa oraz tortur i nieludzkiego traktowania, a także prawo do uznawania osobowości prawnej każdego człowieka. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym art. 7 Deklaracji, w którym ustanowiono regułę równouprawnienia, wskazując, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją bez jakiegokolwiek różnicowania. Ponadto wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją będącą pogwałceniem Deklaracji. Co istotne, prawo do ochrony przysługuje również w przypadku narażenia na taką dyskryminację, a nie tylko w przypadku jej doznania. Można więc uznać, że jest to szeroki zakres praw.

W myśl ostatniego przepisu Deklaracji — art. 30 — żadnego z postanowień tego aktu prawnego nie można rozumieć jako przyznającego któremukolwiek z państw bądź którejkolwiek z grup i osób prawa do podjęcia działalności lub wydawania aktów zmierzających do obalenia któregoś z praw i którejkolwiek z wolności zawartych w niniejszej Deklaracji.

## 2.2. Umowy międzynarodowe

W 1966 roku na forum ONZ przyjęto (otwarto do podpisu) dwie umowy międzynarodowe oparte na regulacjach zawartych w Deklaracji, a mianowicie: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich<sup>3</sup> (dalej: MPPOiP) oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych<sup>4</sup> (dalej: MPPGSiK). Choć kryterium orientacji seksualnej nie jest określone wprost w powyższych dokumentach, to jednak można w nich upatrywać źródła zakazu dyskryminacji ze względu na tę cechę.

Choć — jak wskazano powyżej — zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną nie jest ujęty wprost w żadnej z przedstawionych umów, zarówno w dorobku Komitetu Praw Człowieka, jak i Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, organy uznawały, że orientacja seksualna stanowi przesłankę „płeć” bądź „inne okoliczności”. Zakwalifikowanie orientacji seksualnej jako objętej przesłanką „inne okoliczności” w komentarzu ogólnym nr 20 wyraził Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który zauważył, że państwa powinny zapewnić jednostki co do tego, że orientacja seksualna nie będzie przeszkodą do realizacji praw wynikających z Paktu. Na podobnym stanowisku stanęły Komitet Przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka oraz Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.

Z kolei Komitet Praw Człowieka prezentował podejście głoszące, że odwołanie do płci ujęte w art. 2 ust. 1 MPPOiP powinno być rozumiane w sposób, który pozwala objąć swoim zakresem orientację seksualną.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

### 3. Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w regulacjach prawa — Rada Europy

W europejskiej przestrzeni prawnej najważniejszym dokumentem w tym zakresie jest Europejska konwencja praw człowieka (dalej: EKPC). Dokument ten został przyjęty przez państwa członkowskie Rady Europy 4 listopada 1950 roku dla realizacji celów zapisanych w preambule oraz statucie Rady Europy — propagowania praw człowieka i rozwoju społecznego. Treść dokumentu oparto na Deklaracji przyjętej przez ONZ<sup>5</sup>. Co istotne, EKPC odgrywa ważną rolę w unijnym porządku prawnym, bowiem zgodnie z art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) prawa podstawowe, które zostały zagwarantowane Konwencją, a także wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, stanowią część prawa Unii Europejskiej (dalej: UE) jako ogólne zasady prawa. Ponadto konieczność uwzględnienia zapisów EKPC przez UE jest podkreślona przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), które spośród umów międzynarodowych w obszarze praw człowieka przypisuje szczególną wagę EKPC<sup>6</sup>. Co jednak istotne, TSUE wskazywał niejednokrotnie, że EKPC nie stanowi aktu obowiązującego w prawie unijnym. Przykładem obrazującym taki stosunek TSUE był wyrok w sprawie *Åklagaren v. Fransson*<sup>7</sup>. W punkcie 44 orzeczenia Trybunał jednoznacznie podkreślił, że:

w odniesieniu do skutków, jakie sąd krajowy powinien wywieść ze sprzeczności między prawem krajowym a EKPC, należy przypomnieć, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe chronione na mocy EKPC są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty nakazuje prawom chronionym na mocy karty odpowiadającym prawom chronionym na mocy EKPC przypisywać takie samo znaczenie i takie same skutki, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii. W związku z tym prawo Unii nie reguluje stosunków między EKPC a porządkami prawnymi państw członkowskich ani nie określa skutków, jakie sąd krajowy powinien wywieść ze sprzeczności między normą prawa krajowego a prawami chronionymi na mocy tej konwencji.

### 4. Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w regulacjach prawa — UE

#### 4.1. Prawo pierwotne

##### 4.1.1. Regulacje traktatowe

Pierwsze regulacje dotyczące dyskryminacji ustanowione przez wspólnotę europejską dotyczyły zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność pań-

<sup>5</sup> <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 21.05.2022).

<sup>6</sup> *Prawo antydyskryminacyjne w Unii Europejskiej*, red. A. Zawadzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada Warszawa 2015, s. 54.

<sup>7</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 roku w sprawie C-617/10, EU:C:2013:105.

stwową<sup>8</sup>, co ma z wiązek z tym, że integracja europejska w pierwszym rzędzie obejmowała współpracę gospodarczą. Zatem pierwszoplanowym celem państw założycielskich było zacieśnienie współpracy gospodarczej<sup>9</sup>. Dopiero z czasem na zakaz dyskryminacji zaczęto spoglądać nie tylko przez pryzmat czynnika znaczącego dla integracji gospodarczej, lecz także jako na zasadę nieodzownie powiązaną z ochroną praw człowieka<sup>10</sup>. W art. 119 Traktatu ustawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej: TEWG) uregulowano zakaz dyskryminacji ze względu na płeć.

Z biegiem czasu zaczęto zauważać potrzebę uregulowania kwestii związanych ze zwalczaniem dyskryminacji również w zakresie innych kryteriów niż przynależność państwową. Na skutek tego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) włączono nową regulację, która stanowiła podstawę do podejmowania działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji również ze względu na inne czynniki. I tak w art. 13 TWE przyznano upoważnienie na rzecz Rady do podejmowania środków niezbędnych dla zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Uprawnienie Rady było jednak obwarowane pewnymi ograniczeniami. Po pierwsze, Rada musiała działać bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatu i w granicach kompetencji powierzonych na rzecz Wspólnoty. Po drugie, Rada mogła podejmować środki jednomyślnie na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W obecnym brzmieniu przepis ten ujęty w art. 19 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) nie wymaga od Rady konsultacji z Parlamentem Europejskim, niemniej jednak konieczne jest zastosowanie jednego z wariantów procedury ustawodawczej, uzależnionej od wyrażenia zgody przez Parlament. Niezbędność środków podejmowanych przez Radę winna być badana wyłącznie pod kątem osiągnięcia celu, jakim jest zwalczanie dyskryminacji ze względu na kryteria ujęte w art. 19 TFUE. Dokonywanie takiej oceny należy do wszystkich organów, które uczestniczą w procesie podejmowania tych środków<sup>11</sup>.

Przepis ten nie wywołuje więc bezpośrednich skutków prawnych. Takie twierdzenie znajduje potwierdzenie w stanowisku TSUE, który w swojej praktyce nie uznawał tego przepisu za źródło zakazu dyskryminacji<sup>12</sup>, odwołując się przy

---

<sup>8</sup> P. Filipek, Ł. Połatyński, N. Żytkiewicz, *Równe traktowanie w życiu społecznym. Wybrane zagadnienia prawa europejskiego i polskiego*, Kraków 2008, s. 16.

<sup>9</sup> K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008, s. 20.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012, s. 419–420.

<sup>12</sup> <http://www.agediscrimination.info/case-reports/2011/9/8/hennigs-v-eisenbahn-bundesamt-and-land-berlin-v-mai> (dostęp: 10.05.2022).

tym do zapisów art. 21 Karty praw podstawowych (dalej: KPP) czy dyrektywy 2000/78.

Podsumowując: należy uznać, że normy wynikające z obydwu opisanych wyżej przepisów same nie regulują zakazu dyskryminacyjnego traktowania, a jedynie wyznaczają ramy walki z dyskryminacją ze względu na kryteria wymienione w ich treści<sup>13</sup>.

#### 4.1.2. Karta praw podstawowych

Za źródło prawa pierwotnego w zakresie zakazu wszelkiej dyskryminacji uważa się również wspomnianą wyżej KPP, która w tytule III poświęcona jest równości. Jest to pierwszy dokument o charakterze międzynarodowym zakazujący różnicowania ze względu na orientację seksualną. Początkowo nie był to dokument wiążący — niemniej jednak stał się takim 1 grudnia 2009 roku, a więc po wejściu w życie traktatu z Lizbony<sup>14</sup>. Postanowienia KPP są wiążące dla instytucji UE, zaś w zakresie państw członkowskich karta — w myśl art. 51 ust. 1 — ma zastosowanie wtedy, gdy państwa te stosują prawo Unii. Zgodnie z brzmieniem artykułu 6 TUE w brzmieniu przyjętym na mocy traktatu z Lizbony KPP ma taką samą moc prawną jak traktaty. KPP dzięki nadaniu jej mocy wiążącej odgrywa fundamentalną rolę dla przestrzegania praw podstawowych przez wszystkie państwa członkowskie oraz organy i instytucje Unii<sup>15</sup>.

#### 4.2 Prawo wtórne

Na poziomie europejskim impulsem do uregulowania kwestii związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną była sprawa *J. Dudgeon v. Zjednoczone Królestwo* (1981), rozpatrywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz)<sup>16</sup>. Sprawa dotyczyła homoseksualnego obywatela Irlandii Północnej, w którego mieszkaniu policja znalazła korespondencję z innym homoseksualistą. W owym czasie stosunki homoseksualne były uznawane przez ustawodawstwo Irlandii Północnej za przestępstwo. Jeffrey Dudgeon, który występował w sprawie jako skarżący, podnosił, że doznał uczucia strachu oraz rozpacz, a także prześladowania i szantażu w związku z istnieniem takiego prawa. Ponadto kwestionował zasadność prowadzonego przeciwko niemu śledztwa w przedmiocie czynności homoseksualnych z innymi mężczyznami. Zdaniem Dudgeona władze Irlandii Północnej, zakazując dobrowolnych praktyk homoseksualnych między dorosłymi osobami, dokonywały poważnej ingerencji w poszanowanie życia prywatnego. Przeciwna strona postępowania broniła swo-

<sup>13</sup> *Prawo antydyskryminacyjne w Unii Europejskiej...*, s. 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 257.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>16</sup> *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska *et al.*, Warszawa 2017, LEX.

jego stanowiska, postulując, że celem przepisów obowiązujących w Irlandii Północnej jest ochrona moralności społeczeństwa. TSUE przyznał rację skarżącemu, wskazując, że uregulowanie zarówno homoseksualnych, jak i heteroseksualnych zachowań powinno obejmować sytuacje, w których dochodzi do deprawacji oraz wykorzystywania innych osób. Jednocześnie organ podkreślił, że takie regulacje nie mogą dotyczyć dobrowolnych stosunków seksualnych pomiędzy dorosłymi ludźmi. ETPCz stwierdził, że zakaz dobrowolnych stosunków homoseksualnych jest naruszeniem EKPC, a co za tym idzie — narusza gwarantowane przez konwencję prawo do prywatności. Orzeczenie organu zostało wykorzystane jako argument dla deputowanych do Parlamentu Europejskiego do sporządzenia raportu przedstawiającego sytuację gejų i lesbijek w państwach europejskich. W 1986 roku przyjęto dwie rezolucje, w których odniesiono się do kwestii orientacji seksualnej będącej przesłanką prowadzącą do przemocy oraz nietolerancji, a mianowicie: Resolution on the rise of fascism and racism in Europe<sup>17</sup> i Resolution on violence against women<sup>18</sup>.

W 1994 roku swój bezpośredni udział w reformach prawnych w zakresie dyskryminacji homoseksualistów miała frakcja Zielonych. Raport przygotowany przez członkinię frakcji Claudię Roth został przyjęty przez Parlament Europejski. W dokumencie wezwano do eliminacji wszelkiego rodzaju dyskryminacji w prawie karnym, prawie cywilnym, prawie pracy oraz prawie handlowym i prawie umów. Ponadto postulowano zwiększenie intensywności ochrony praw człowieka oraz dokonanie jej instytucjonalizacji, która miałaby nastąpić przez utworzenie jednej wspólnotowej instytucji. Zgodnie z postulatami instytucja miałaby stać na straży równego traktowania wszystkich obywateli, bez względu na orientację seksualną, religię, narodowość, płeć, kolor skóry czy inne czynniki. Rezolucja przyjmująca raport wzywała wszystkie państwa członkowskie do zniesienia krajowych przepisów, które penalizowały intymne stosunki między osobami tej samej płci. Co szczególnie istotne, raport zawierał rekomendacje dotyczące zakończenia wszelkiego rodzaju dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w przepisach i praktykach prawnych w zakresie zabezpieczeń społecznych, w tym świadczeń socjalnych, adopcji dzieci, spadkobrania czy najmu mieszkań. Ponadto raport ten był istotny również ze względu na fakt, że jako jeden z pierwszych definiował orientację seksualną. Rezolucja wzywała Komisję Europejską do przygotowania dyrektywy zwalczającej dyskryminację ze względu na orientację seksualną.

Brak przepisów jednoznacznie odnoszących się do tego rodzaju dyskryminacji skutkowało negatywnymi orzeczeniami TSUE w zakresie tej problematyki. Niemniej jednak podejmowano próby wykorzystywania przepisów dyrektyw odnoszących się do dyskryminacji ze względu na płeć. Orientacja seksualna

---

<sup>17</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0428\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0428_EN.html) (dostęp: 10.05.2022).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

nie mieściła się jednak w definicji płci. Jako przykład takiego orzeczenia może posłużyć wyrok w sprawie *Grant v. South-West Train Ltd.* Sprawa ta dotyczyła pary jednopłciowej, która w czasie podróży pociągiem nie mogła skorzystać z ulgi stanowiącej benefit pracowniczy. Strona skarżąca próbowała argumentować swoje stanowisko przez porównanie sytuacji pary dwupłciowej do sytuacji pary jednopłciowej. Wskazywano, że relacje pary są równie stabilne co w związkach dwupłciowych, a co za tym idzie — spełniono kryterium dla uzyskania benefitu. TSUE nie podzielił tego stanowiska<sup>19</sup>.

Zarówno traktaty, jak i KPP potwierdzają znaczenie równości w działalności UE. Niemniej jednak w regulacjach dotyczących tego obszaru, zawartych w aktach prawnych, które stanowią pierwotne źródło prawa, określone zostały jedynie podstawowe kwestie w tym zakresie. Bardziej szczegółowe rozwiązania przyjęto w drodze dyrektyw wydanych na podstawie traktatów<sup>20</sup>.

Na pierwsze przepisy o randze dyrektywy dotyczące zakazu dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej przyszło czekać aż do 2000 roku, kiedy przyjęto dyrektywę Rady Europy 2000/78/WE.

## 5. Faktyczne stosowanie przepisów mających na celu ochronę praw osób nieheteronormatywnych

Przedstawiciele LGBT na całym świecie doświadczają przemocy, nierówności, a w skrajnych przypadkach także tortur i egzekucji. Powodem takiego traktowania jest to, jak wyglądają, kogo kochają i kim są. Orientacja seksualna i tożsamość płciowa są integralnymi aspektami nas samych, które nigdy nie powinny prowadzić do dyskryminacji i wykorzystywania. Realia są jednak inne. Jednym z podmiotów walczących z takim stanem rzeczy jest ILGA-Europe, czyli niezależna, międzynarodowa organizacja pozarządowa, która skupia członków z blisko 45 krajów europejskich. Głównymi obszarami jej działania są propagowanie praw człowieka i równości wobec osób LGBT oraz wzmocnienie ruchu LGBT w Europie i Azji Środkowej<sup>21</sup>. Organizacja corocznie publikuje ranking sporządzany na podstawie krajowych i instytucjonalnych raportów. Doświadczenia osób LGBT i działaczy na rzecz praw człowieka w Europie są różnorodne, bogate i sprzeczne.

Ranking publikowany przez ILGA-Europe pozwala zobrazować równouprawnienie panujące w poszczególnych krajach. Badanie oparte jest na sześciu obszarach, do których zalicza się równość i przestrzeganie zakazu dyskryminacji, integralność cielesną, uzgadnianie płci, prawo do azylu, wolność zgromadzeń oraz rodzinę. W sumie można zdobyć 100 punktów — taki wynik oznacza pełną tolerancję we wszystkich wymienionych wyżej aspektach.

<sup>19</sup> <https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs//Grant.pdf> (dostęp: 11.05.2022).

<sup>20</sup> M. Kuba, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowniczym*, Warszawa 2017, s. 89.

<sup>21</sup> <https://www.ilga-europe.org/who-we-are/what-ilga-europe/vision-mission-core-values> (dostęp: 20.01.2023).

Liderem rankingu opublikowanego w maju 2022 roku, a zarazem krajem najbardziej tolerancyjnym, siódmy raz z rzędu została Malta, która osiągnęła wynik 92% (78 punktów)<sup>22</sup>.

Kolejne były Dania (74 punkty), Belgia (72 punkty), a dalej *ex aequo* Norwegia, Szwecja i Luksemburg (68 punktów) oraz Francja (64 punkty). Z kolei kraje najmniej tolerancyjne to Azerbejdżan i Turcja (2 punkty), Rosja i Armenia (8 punktów), Białoruś (12 punktów), Monako i Polska (13 punktów).

Zakaz dyskryminacji i ochrona praw człowieka są ważnymi elementami porządku prawnego. Niemniej jednak dyskryminacja lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych utrzymuje się na całym świecie, przyjmując różne formy, w tym nadużycia słowne i przemoc fizyczną. Orientacja seksualna jest współcześnie rozpoznawana jako jeden z czynników stanowiących zakazane kryterium dyskryminacyjne. Mimo to zakres przepisów o randze międzynarodowej pozostaje w tej kwestii ograniczony i nie obejmuje ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, edukacji oraz dostępu do towarów i usług, przez co pozostawia osoby LGBT szczególnie narażone w tych obszarach.

Niewiele lepiej jest, jeśli spojrzeć na regulacje unijne. Jako przykład można wskazać, że nie obejmują one swoim zakresem uznawania stanu cywilnego lub rodzinnego. Z tego względu rozwój przepisów krajowych poszczególnych państw, regulujących zakaz dyskryminacji ze względu na orientację i tożsamość płciową różni się. W niektórych krajach członkowskich pary jedнопłciowe mają prawo do zawarcia małżeństwa, inne państwa zezwalają na alternatywne formy rejestracji, a jeszcze inne nie zapewniają żadnego statusu prawnego parom tej samej płci. Pary jedнопłciowe mogą przy tym mieć prawo do adopcji dzieci i uzyskiwania dostępu do wspomaganego rozrodu albo wręcz przeciwnie — nie mają takiego prawa. Wszystko zależy przy tym od wewnętrznych przepisów przyjętych przez poszczególne państwa. Niemniej jednak taka rozbieżność ma szczególne znaczenie na przykład dla partnerów z dwóch państw członkowskich o różnych standardach, którzy chcą sformalizować/zalegalizować swój związek, czy dla par jedнопłciowych i ich rodzin pragnących przenieść się do innego państwa członkowskiego.

Zwalczanie dyskryminacji stało się częścią polityki wewnętrznej i polityki zewnętrznej na arenie międzynarodowej. Jednak działania w tym obszarze pozostają problematyczne, gdy dotyczą kwestii związanych z obszarami tradycyjnie zarezerwowanymi dla polityki krajowej, takimi jak stan cywilny i prawo rodzinne. W niektórych częściach świata negatywne postrzeganie osób LGBT znajduje odzwierciedlenie w surowych przepisach. Konsensualne akty homoseksualne między dorosłymi są nielegalne w co najmniej 72 krajach, a w ośmiu z nich są karane śmiercią<sup>23</sup>. Od 2013 roku kilka krajów wprowadziło nowe przepisy kryminalizujące zachowania osób tej samej płci. Inne, w tym niektóre kraje europejskie,

<sup>22</sup> <https://www.rainbow-europe.org/country-ranking> (dostęp: 20.01.2023).

<sup>23</sup> *Ibidem*.

przyjęły *homosexual propaganda laws*, a więc ustawy propagandowe, lub dyskutowały nad ich przyjęciem. Niemniej jednak państwa te zostały skrytykowane przez ONZ i UE za ograniczanie praw osób LGBT<sup>24</sup>. Organizacje praw człowieka zauważyły również, że takie ustawodawstwo może stworzyć atmosferę zastraszenia i zachęcać do homofobii i przestępstw z nienawiści.

Według danych z raportu ILGA World *State-sponsored homophobia* zgodnie ze stanem na 15 grudnia 2020 roku istnieje 70 państw członkowskich ONZ (35%), które penalizują dobrowolne akty seksualne osób tej samej płci: w 68 z nich obowiązują prawa jawnie kryminalizujące dobrowolne czyny seksualne osób tej samej płci, a dwa kolejne penalizują takie czyny mimo braku bezpośrednich przepisów w tym zakresie<sup>25</sup>. Sześć państw członkowskich ONZ nakłada karę śmierci na osoby tej samej płci dopuszczające się dobrowolnych aktów seksualnych, z czego trzy w Azji (Iran, Arabia Saudyjska i Jemen) i trzy w Afryce (Nigeria, Sudan i Somalia). Ponadto kara śmierci jest możliwa w pięciu państwach członkowskich ONZ: Mauretanii, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Katarze, Pakistanie i Afganistanie. Co ciekawe, 31 państw członkowskich ONZ (44%) penalizuje dobrowolne akty seksualne pomiędzy osobami tej samej płci karą pozbawienia wolności do ośmiu lat, podczas gdy pozostałe 26 państw członkowskich (37%) nakłada jeszcze surowsze kary — od dziesięciu lat więzienia do dożywotniej kary pozbawienia wolności.

Biorąc pod uwagę ograniczanie wolności słowa i zrzeszania się, należy wskazać, że co najmniej 32 państwa członkowskie ONZ (17%) wprowadziły przepisy ograniczające swobodę wypowiedzi. Obejmuje to przepisy i regulacje, które zabraniają promowania homoseksualizmu lub „nietradycyjnych” stosunków homoseksualnych w mediach lub internecie, a także tak zwane ustawy propagandowe. Ponadto 41 państw członkowskich ONZ (21%) ma regulacje prawne w zakresie ograniczenia możliwości rejestracji lub prowadzenia organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami orientacji seksualnej. Uzasadnieniem tych ograniczeń jest zazwyczaj to, że działania takich organizacji są nielegalne, niemoralne lub sprzeczne z interesem publicznym. Te dwa rodzaje praw, często współistniejące ze sobą, stanowią poważne wyzwanie dla działaczy i obrońców praw człowieka w terenie. Jeśli chodzi o przepisy chroniące ludzi przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną, istnieje dziewięć państw członkowskich ONZ (5%), które konstytucyjnie zakazują dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Ponadto warto również wskazać, że łącznie 26 państw członkowskich ONZ (13%) uznaje małżeństwa osób tej samej płci. Większość z tych państw znajduje się w Europie (62%) i Ameryce Północnej (7%), a niewielka ich liczba znajduje się w Ameryce

<sup>24</sup> A. Carrol, L.R. Mendos, *State-Sponsored Homophobia. A World Survey of Sexual Orientation Laws: Criminalisation, Protection and Recognition*, Geneva 2017, s. 59.

<sup>25</sup> L.R. Mendos, *State-Sponsored Homophobia 2019*, Geneva 2019, s. 60.



Łacińskiej i na Karaibach (19%) oraz w Oceanii (17%). Republika Południowej Afryki pozostaje jedynym państwem członkowskim ONZ w Afryce, które uznaje małżeństwa osób tej samej płci.

Spośród państw członkowskich ONZ 27 (14%) uznaje związki partnerskie osób tej samej płci. Jeżeli chodzi zaś o adopcję, 30 państw członkowskich ONZ (16%) dopuszcza adopcję biologicznego dziecka jednego z partnerów przez drugiego, z kolei 27 państw (14%) zezwala na wspólną adopcję.

W skali globalnej państwa członkowskie UE wydają się na pozór bardziej przyjazne osobom LGBT od reszty globu. Państwa członkowskie UE są stronami całego szeregu międzynarodowych, w tym EKPC, która określa katalog praw podstawowych dla wszystkich. Jednocześnie UE może pochwalić się jednym z najbardziej obszernych zestawów przepisów antydyskryminacyjnych na świecie. Ponadto UE promuje prawa osób LGBT na arenie międzynarodowej. Wśród licznych przykładów można wymienić zainicjowanie deklaracji ONZ wzywającej do światowej dekryminalizacji homoseksualizmu.

Jednak jeśli chodzi o żywe doświadczenia osób LGBT w UE, obraz jest bardziej zróżnicowany. Z jednej strony badania opinii publicznej sugerowały, że coraz więcej Europejczyków uważa, że ich kraje są stosunkowo wolne od dyskryminacji. Badanie Eurobarometru na temat dyskryminacji wykazało, że Europejczycy byli średnio mniej skłonni do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną niż podczas poprzednich badań. Więcej osób uważa z kolei, że dyskryminacja ze względu na tożsamość płciową (transpłciowość lub transseksualność) jest powszechna, co czyni orientację seksualną i tożsamość płciową drugą i trzecią najczęściej wskazywaną podstawą dyskryminacji w UE.

Raporty Agencji Praw Podstawowych na temat homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE, sporządzone w 2020 roku na wniosek Parlamentu Europejskiego, potwierdzają zakres homofobii, transfobii i dyskryminacji doświadczanych przez osoby LGBT w całej Europie. Według tych raportów ataki werbalne i fizyczne na osoby LGBT występowały we wszystkich państwach członkowskich. Badania pokazują również, że postawy wobec osób transpłciowych wydają się szczególnie negatywne, a poziom transfobicznej przestępczości z nienawiści jest bardzo wysoki<sup>26</sup>.

Można argumentować, że te zjawiska społeczne znajdują odzwierciedlenie na poziomie politycznym. Agencja Praw Podstawowych udokumentowała przypadki podżegania polityków do dyskryminacji, nienawiści lub przemocy. Ponadto, również wydarzenia związane z LGBT i inne publiczne demonstracje na rzecz praw osób LGBT spotkały się z oporem ze strony władz w co najmniej czterech państwach członkowskich.

<sup>26</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality_en.pdf) (dostęp: 20.01.2023).

Wśród państw UE w sprawach dotyczących podżegania do nienawiści wobec mniejszości seksualnych w latach 2016–2020 orzekły organy Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Litwy, Holandii czy Polski.

Dla przykładu — w lutym 2016 roku Sąd Apelacyjny w Amsterdamie utrzymał w mocy wyrok skazujący lokalnego polityka, który został uznany za winnego podżegania do dyskryminacji homoseksualistów, a także ich obrażania. Polityk, reprezentując swoją partię podczas wywiadu telewizyjnego w lutym 2014 roku, oświadczył między innymi, że homoseksualiści są brudni, a nadto że normalne jest ich nienawidzenie, dlatego też powinni zostać wydalenii z Amsterdamu. Sąd Apelacyjny w Amsterdamie orzekł, że uwagi te są „tak sprzeczne z Konstytucją i podstawowymi zasadami holenderskiego demokratycznego państwa konstytucyjnego, że nie są godne ochrony”.

W sprawie dotyczącej podżegania do przemocy wobec homoseksualistów Sąd Rejonowy w Kielcach stwierdził w maju 2016 roku między innymi, że lokalny radny oraz siedem innych osób są winni grożenia uczestnikom demonstracji przeciwko homofobii. Radny wraz ze współsprawcami krzyczyli oświadczenia wzywające do pobicia, zagazowania lub zabicia homoseksualistów. Co istotne, w momencie wydania wyroku polski kodeks karny nie zawierał przepisów bezpośrednio związanych z podżeganiem do nienawiści wobec homoseksualistów. Sprawa została zatem rozstrzygnięta na podstawie art. 119 kodeksu karnego, odnoszącego się do pojęcia „bezprawnego zagrożenia”, a więc sytuacji, w której dochodzi do gróźb w sposób wywołujący u danej osoby uzasadniony strach.

Podżeganie do nienawiści wobec osób LGBT nie dotyczy tylko osób dorosłych, czego przykładem może być na przykład orzeczenie sądu w Rijecie w Chorwacji, które dotyczyło postu opublikowanego przez małoletniego na stronie Stowarzyszenia Dumy Zagrzebskiej, wzywającego do pobicia homoseksualistów, wymordowania ich i eksterminacji. Biorąc pod uwagę wiek sprawcy, sąd wydał mu nagane, podkreślając jednocześnie, że jego działania naruszały godność człowieka i polegały na podżeganiu do nienawiści ze względu na orientację seksualną.

Sprawa na Litwie dotyczyła filmu zamieszczonego na YouTube zatytułowanego *Bóg nienawidzi homoseksualistów*. Wideo opowiada o tym, że homoseksualiści są przeklęci przez Boga, że będą płonąć w piekle, a do kodeksu karnego powinien zostać ponownie wprowadzony zakaz homoseksualizmu. Sąd Rejonowy w Kownie w październiku 2014 roku orzekł, że przesłanie tego filmu było przestępstwem kryminalnym oraz podlegało do nienawiści i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Choć powyższe przykłady dotyczą państw UE, to z napiętnowaniem osób LGBT mamy do czynienia na całym świecie. Co szczególnie niepokojące, dopuszczanie się działań dyskryminujących, a także podżeganie do dyskryminacji dotyczą coraz młodszej grupy mieszkańców świata.

Istnieją znaczne różnice między państwami w kwestii chociażby postrzegania przez społeczeństwo małżeństw osób tej samej płci i adopcji dzieci przez

pary tej samej płci. Również przepisy krajowe różnią się znacznie pod względem prawnego uznania związków osób tej samej płci i adopcji. Można powiedzieć, że w tej dziedzinie istnieje linia podziału między państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE przed 2004 rokiem, a tymi, które przystąpiły do niej później. Niektóre z tych ostatnich (Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska i Słowacja) wprowadziły zakazy dotyczące małżeństw osób tej samej płci. Można argumentować, że odmowa tych krajów (które nie zezwalają parom jedнопłciowym na zawieranie małżeństw), mająca na celu przyznanie takim parom pewnych korzyści w dziedzinach objętych dyrektywą o równości zatrudnienia, jest praktyką dyskryminacyjną. Według raportu Parlamentu Europejskiego z czerwca 2018 roku małżeństwa jedнопłciowe są dozwolone w trzynastu krajach członkowskich UE: w Holandii (od 2001 roku), Belgii (od 2003 roku), Hiszpanii (od 2005 roku), Szwecji (od 2009 roku), Portugalii (od 2010 roku), Danii (od 2012 roku), we Francji (od 2013 roku), w Luksemburgu (od 2015 roku), Irlandii (od 2015 roku) oraz w Finlandii, na Malcie i w Niemczech (od 2017 roku). Do ogólnej liczby krajów, podobnie jak w przypadku rankingu dotyczącego możliwości zawierania małżeństw jedнопłciowych, wliczono także Wielką Brytanię (Anglia i Walia od 2013 roku, Szkocja od 2014). Większość pozostałych państw członkowskich uznaje związki podobne do małżeństwa lub jakiejś formy umowy bądź rejestracji. Należą do nich Słowenia, której ustawa o partnerstwie cywilnym, wprowadzona w życie w lutym 2017 roku, daje partnerom tej samej płci takie same prawa jak małżeństwom, z wyjątkiem dostępu do wspólnej adopcji i zapłodnienia *in vitro*. Do tego rodzaju krajów należy zaliczyć także Estonię, której ustawa o kohabitacji obowiązuje od 2016 roku. Z kolei Włochy, jedyny kraj zachodnioeuropejski, który nie miał żadnej formy uznanego partnerstwa, przyjęły ustawę uznającą związki cywilne między parami osób tej samej płci w maju 2016 roku. Sześć krajów: Bułgaria, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja nie zapewnia prawnego uznania dla związków osób tej samej płci.

Jeszcze bardziej ograniczone pozostają prawa adopcyjne, nawet w przypadku krajów, które dopuszczają zawieranie małżeństw<sup>27</sup>. Pełna wspólna adopcja przez pary tej samej płci jest legalna w 13 krajach UE: w Holandii (od 2001 roku), Szwecji (od 2003 roku), Hiszpanii (od 2005 roku), Belgii (od 2006 roku), Danii (od 2010 roku), we Francji (od 2013 roku), na Malcie (od 2014 roku), w Luksemburgu (od 2015 roku), Austrii (od 2016 roku), Irlandii (od 2016 roku), Portugalii (od 2016 roku), Finlandii i Niemczech (od 2017 roku). Z kolei w Słowenii (od 2011 roku) i Estonii (od 2016 roku) zezwolono na niepełną adopcję dzieci, a więc adopcję biologicznego dziecka jednego z partnerów pary będącej w zarejestrowanym związku przez drugiego partnera. Chorwacja od 2014 roku pozwala osobie homoseksualnej (zarówno w związkach zarejestrowanych, jak i niezarejestrowa-

<sup>27</sup> <https://www.sexualrightsinitiative.org/resources/ilga-report-state-sponsored-homophobia> (dostęp: 30.03.2023).

nych) stać się opiekunem dla dziecka jej partnera, podczas gdy w Grecji pary jednopłciowe w zarejestrowanych związkach partnerskich mogą wspierać partnera w wychowaniu biologicznego dziecka, ale nie mogą adoptować. Do ogólnej liczby krajów wliczono także Wielką Brytanię (Anglia i Walia od 2013 roku, Szkocja od 2014 roku). Badania opinii publicznej wykazują duże zróżnicowanie postaw społecznych w tej kwestii w całej Europie.

## 6. Zakończenie

Międzynarodowy status osób LGBT dotyczy nie tylko kwestii prawnych, lecz także społecznych. Dopiero uwzględnienie tych dwóch obszarów najpełniej ukazuje, jaki jest wpływ sposobu postrzegania osób LGBT przez społeczeństwo na zagwarantowanie realizacji zasady niedyskryminacji. W niniejszym opracowaniu przedstawiono przepisy dotyczące instrumentów ochrony osób LGBT. I choć zostały one ujęte zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i przepisów Rady Europy czy UE, to konfrontacja orzeczeń i aktów prawnych, które wpływają na kształtowanie praw osób LGBT, z ich rzeczywistym stosowaniem w porządkach krajowych ukazuje, jak różny jest sposób wdrażania i stanowienia praw dotyczących osób LGBT. Poddawszy analizie przepisy prawa międzynarodowego, można dywagować, dlaczego kryterium dyskryminacji z uwagi na orientację seksualną pojawia się w przepisach dopiero w 1977 roku (traktat amsterdamski), skoro dyskryminacja z uwagi na inne czynniki funkcjonowała w przepisach wcześniej. Z kolei na gruncie prawa UE największe wątpliwości zdaje się generować istniejący model prawny zwalczania dyskryminacji, a konkretnie jego niejednorodność. Dyskryminacja z uwagi na orientację seksualną została zakazana. Co przy tym istotne, na tle pozostałych kryteriów dyskryminacyjnych w dalszym ciągu orientacja seksualna jest chroniona w stosunkowo wąskim obszarze — obejmującym wyłącznie zatrudnienie, pracę i szkolenia zawodowe.

Osobiste przekonania, historia i tradycja w wielu miejscach na świecie nadal stanowią uzasadnienie dla dyskryminacji. W tych krajach kluczowa jest zmiana społeczno-polityczna, która niewątpliwie musi nastąpić. Zapewnienie równości wymaga współpracy organów zarówno krajowych, jak i międzynarodowych i unijnych, a także systematycznego działania całego społeczeństwa. Istotne jest przy tym przede wszystkim zwiększanie świadomości społecznej, przez zapewnienie odpowiedniej edukacji na temat osób nieheteronormatywnych. Wyedukowanie społeczeństwa może stać się przyczynkiem do podjęcia działań mających na celu respektowanie osób LGBT, a w końcu — do trwałych zmian społeczno-politycznych i dostosowania krajowych aktów prawnych do przepisów unijnych i międzynarodowych.

Podsumowując powyższe rozważania, można dojść do wniosku, że istniejący model prawny zwalczania dyskryminacji z całą pewnością nie jest jednolity. Z uwagi na kryteria wymienione w dyrektywie 2000/78, a więc wiek, religię

i światopogląd, orientację seksualną oraz niepełnosprawność, dyskryminacja jest zakazana wyłącznie w zakresie zatrudnienia, pracy i szkolenia zawodowego. Zatem mimo że dyskryminacja ze względu na orientację seksualną (oraz inne kryteria wymienione w dyrektywie) została zakazana, to nadal orientacja seksualna pozostaje chroniona w stosunkowo wąskim obszarze. Co więcej, można zauważyć znaczne rozbieżności pomiędzy stopniem dostosowania prawodawstwa krajowego do analizowanych powyżej przepisów wśród krajów UE. Obowiązkiem wynikającym zarówno z Karty Narodów Zjednoczonych, jak i Powszechnej deklaracji praw człowieka jest ochrona praw wszystkich i wszędzie, niemniej jednak bez zmian społeczno-politycznych popartych edukacją nie ma przestrzeni na polepszenie sytuacji osób LGBT w krajach zamykających ranking ILGA.

## Bibliografia

- Burek W., Klaus W., *Definiowanie dyskryminacji w prawie polskim w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 11, 2013.
- Carrol A., Mendos L.R., *State-Sponsored Homophobia. A World Survey of Sexual Orientation Laws: Criminalisation, Protection and Recognition*, Geneva 2017.
- Filipek P., Połatyński Ł., Żytikiewicz N., *Równe traktowanie w życiu społecznym. Wybrane zagadnienia prawa europejskiego i polskiego*, Kraków 2008.
- Kuba M., *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pracowniczym*, Warszawa 2017.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Dyskryminacja pośrednia w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2012.
- McHugh C., *The Equality Principle in UE Law: Taking a Human Rights Approach?*, „Irish Student Law Review” 14, 2006.
- Mendos L.R., *State-Sponsored Homophobia 2019*, Geneva 2019.
- Michalak D., Oleksiewicz I., *Zakaz dyskryminacji kobiet i mężczyzn jako podstawowa zasada w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 2.
- O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska et al., Warszawa 2017, LEX.
- Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Wencel K., *Dowodzenie w sprawach o dyskryminację. Możliwości i ograniczenia udowodnienia nierównego traktowania*, „Analizy. Raporty. Ekspertyzy” 2011, nr 7.
- Wróbel A., *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012.

## Akty prawne

- Dyrektywa nr 76/207 z 9 lutego 1976 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz. Urz. UE L 39 z 14 lutego 1976 r.).
- Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 24 października 1945 roku (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).
- Komunikat Komitetu Praw Człowieka z dnia 4 kwietnia 1994 roku o nr 488/1992.

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Wyrok TSUE z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie C-356/12, EU:C:2014:350.

### Źródła internetowe

<http://www.agediscrimination.info/case-reports/2011/9/8/hennigs-v-eisenbahn-bundesamt-and-land-berlin-v-mai>.

[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0428\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0428_EN.html).

<https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs//Grant.pdf>.

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality_en.pdf).

<https://ilga.org/about-us/annual-reports-documents>.

<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.

<https://www.sexualrightsinitiative.org/resources/ilga-report-state-sponsored-homophobia>.

<https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2018/02/Opinia-Zawidzka-%C5%81ojek.pdf>.

[http://www.ptpa.org.pl/site/assets/files/1153/protokol\\_nr\\_12\\_do\\_kwslwfdk.pdf](http://www.ptpa.org.pl/site/assets/files/1153/protokol_nr_12_do_kwslwfdk.pdf).

<https://www.rainbow-europe.org/country-ranking>.

**Volha Klintsevich**

ORCID: 0000-0003-3605-3393

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.7>

## **Wkład imigrantów w podnoszenie innowacyjności miasta. Przykład Wrocławia\***

**JEL Classification:** F22, J15, O31

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, patenty, migracja, Wrocław, Polska

**Keywords:** innovation, patents, migration, Wrocław, Poland

**Abstrakt:** Wyniki badań — zwłaszcza dotyczące Stanów Zjednoczonych Ameryki — wskazują, że istnieje istotna zależność między obecnością imigrantów a innowacyjnością państw przyjmujących. Celem podjętego badania jest sprawdzenie podobnego związku w Polsce na przykładzie Wrocławia. Miarą innowacyjności przyjętą w artykule jest liczba aplikacji patentowych. W zbiorze danych Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej za okres 1989–2020 przeanalizowano wszystkie zgłoszenia patentowe zarejestrowane jako aplikacje, które pochodziły z Wrocławia, pod kątem liczby i udziału cudzoziemców w tych aplikacjach. W wyniku badań stwierdzono, że wkład imigrantów w innowacyjność jest różny w zależności od obszaru technologicznego wynalazków. Cudzoziemcy nie przyczynili się w dużym stopniu do zwiększenia innowacyjności miasta, ale mieli wpływ na podtrzymanie rozwoju branży elektrotechnicznej we Wrocławiu.

### **The contribution of immigrants to increasing city innovation: The example of Wrocław**

**Abstract:** Research results in many countries (especially in the United States of America) confirm that there is a significant correlation between the presence of immigrants and the innovation of their host countries. The purpose of the article is to examine such a relationship in Poland on the example of the city of Wrocław. The measure of innovation used in the article is the number of patent applications. Using the data of the Patent Office of the Republic of Poland for the period of 1989–2020, all the patent applications from Wrocław were analyzed in terms of the number and participation of foreigners. It was found that the contribution of immigrants to innovation of Wrocław varies depending on the technological area of the surveyed inventions. Results also show that foreigners did not contribute to increasing the city innovation, but they had an impact on the development of the electrical engineering industry in Wrocław.

---

\* Opiekun naukowy: dr Małgorzata Wachowska.

## Wstęp

Napływ migrantów zawsze wiąże się z wieloma przemianami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi. W miarę pogłębiania się procesów globalizacji przemiany te stają się coraz bardziej widoczne. W debacie nad rolą migrantów dla gospodarki docelowej od lat ścierają się dwa skrajne stanowiska. Z jednej strony, imigracja wywołuje negatywne skutki: problemy socjalne i konflikty kulturowe, obniżenie stawek płac i wzrost bezrobocia ludności rodzimej. Z drugiej strony, imigranci przyczyniają się do uzupełnienia niedoborów na rynku pracy, wzbogacenia lokalnej kultury i wzrostu gospodarczego, co należy uznać za zjawiska pożądane. Wśród ważniejszych korzyści związanych z napływem imigrantów wskazuje się przede wszystkim ich potencjał do podnoszenia poziomu innowacyjności. Szczególnie imigranci wysoko kwalifikowani uważani są za źródło cennego *know-how*. Stąd kraje rozwinięte walczą między sobą o przyciągnięcie pracowników o wysokich kompetencjach, wykorzystując do tego narzędzia polityki migracyjnej.

Państwem włączającym się w światowy wyścig po talenty ma szansę stać się Polska, która z kraju typowo emigracyjnego powoli staje się krajem imigracyjnym. Dane migracyjne wskazują, że coraz więcej migrantów wysoko wykwalifikowanych przybywa do Unii Europejskiej, w tym do Polski, która znajduje się w czołówce państw Unii pod względem wykształcenia imigrantów — więcej niż połowa populacji imigrantów w Polsce legitymuje się wyższym wykształceniem.

Celem artykułu jest analiza skutków napływu migrantów do Polski z perspektywy podnoszenia innowacyjności miasta Wrocławia, która w artykule będzie mierzona liczbą zgłoszeń patentowych.

## 1. Przegląd literatury

Większość badań na temat wpływu imigracji na innowacyjność państw przyjmujących dotyczy imigrantów wysoko wykwalifikowanych i koncentruje się na Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA). Coraz więcej badań pojawia się też w Europie, która z regionu emigracji stała się ważnym miejscem docelowym dla migrantów.

Pierwsza grupa opracowań ocenia wpływ imigracji na innowacyjność przez aktywność patentową. Główne stanowisko zwolenników tego poglądu jest takie, że zwiększenie liczby imigrantów o odpowiednim poziomie wykształcenia przekłada się bezpośrednio na sukces w postaci innowacyjności, a mianowicie na zwiększenie liczby patentów. Badania w USA pokazują, że wzrost liczby migrantów wśród wszystkich absolwentów uczelni wyższych o 1% zwiększa liczbę patentów na osobę o 6%<sup>1</sup>. Amerykańscy naukowcy udowodnili także, że masowy napływ Żydów z hitlerowskich Niemiec do USA doprowadził do wzrostu liczby

<sup>1</sup> J. Hunt, M. Gauthier-Loiselle, *How much does immigration boost innovation?*, „American Economic Journal: Macroeconomics” 2, 2010, nr 2, s. 31–56.



patentów w USA po 1933 roku o 31%<sup>2</sup>. Nieliczne badania w krajach europejskich też potwierdzają pozytywny wpływ imigrantów zatrudnionych w zawodach wymagających kwalifikacji na liczbę patentów<sup>3</sup>.

W USA imigrację wysoko wykwalifikowanych specjalistów uważa się za niezbędną dla pierwszeństwa państwa w zakresie innowacji i przedsiębiorczości. W 2020 roku co czwarty przedsiębiorca w Stanach Zjednoczonych miał obce pochodzenie<sup>4</sup>. Atrakcyjne programy wizowe i wybitne uniwersytety przyciągają wysoko wykwalifikowanych migrantów z całego świata. Program wizowy H-1B dla pracowników tymczasowych odgrywa znaczącą rolę w innowacjach w USA, przez co wpływa na etniczny skład wynalazców. Z przeprowadzonych badań wynika, że w całkowitej liczbie patentów znacznie zwiększył się udział Chińczyków i Hindusów<sup>5</sup>. W latach 1980–1998 24% przedsiębiorstw z Doliny Krzemowej zostało założonych przez chińskich i hinduskich imigrantów<sup>6</sup>. W latach 1995–2005 ich udział wyniósł już 28%<sup>7</sup>.

Druga gałąź literatury podkreśla znaczenie obecności zagranicznych studentów i doktorantów dla wspierania innowacji. Wyniki wskazują, że wzrost liczby zagranicznych doktorantów o 10% zwiększa łączną liczbę zgłoszeń patentowych o 4,5%<sup>8</sup>. Wśród studentów zagranicznych istotna jest różnorodność pod względem pochodzenia. Wzrost różnorodności o 10% prowadzi do dziesięcioprocentowego wzrostu zarówno liczby publikacji, jak i cytowań<sup>9</sup>.

Należy zwrócić uwagę na opracowania, które koncentrują się na różnorodności kulturowej jako ważnym czynnikiem stymulującym aktywność innowacyjną. Badania w Niemczech i 170 regionach europejskich sugerują, że różnice w wiedzy i umiejętnościach pracowników z różnych środowisk kulturowych pozytywnie

<sup>2</sup> P. Moser, A. Voena, F. Waldinger, *German Jewish émigrés and US invention*, „American Economic Review” 104, 2014, nr 10, s. 3222–3255.

<sup>3</sup> V. Bosetti, C. Cattaneo, E. Verdolini, *Migration of skilled workers and innovation: A European perspective*, „Journal of International Economics” 96, 2015, nr 2, s. 311–322.

<sup>4</sup> S. Desai, R. Fairlie, *Who is the Entrepreneur? The Changing Diversity of New Entrepreneurs in the United States, 1996–2020*, 2021, <https://www.kauffman.org/entrepreneurship/reports/changing-diversity-of-united-states-entrepreneurs-1996-2020/> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>5</sup> W. Kerr, W. Lincoln, *The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and US Ethnic Invention*, „NBER Working Paper” 2010, nr 15768, <http://www.nber.org/papers/w15768> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>6</sup> A. Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, San Francisco 1999, [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_699ASR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_699ASR.pdf) (dostęp: 25.12.2021).

<sup>7</sup> V. Wadhwa, A. Saxenian, B. Rissing, G. Gereffi, *America's New Immigrant Entrepreneurs*, Berkeley 2007, <http://www.kauffman.org/what-we-do/research/immigration-and-the-american-economy/americas-new-immigrant-entrepreneurs-then-and-now> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>8</sup> G. Chellaraj, K.E. Maskus, A. Mattoo, *The contribution of international graduate students to US innovation*, „Review of International Economics” 16, 2008, s. 444–462.

<sup>9</sup> E.T. Stuenkel, A.M. Mobarak, K.E. Maskus, *Skilled immigration and innovation: Evidence from enrolment fluctuations in U.S. doctoral programmes*, „Economic Journal” 122, 2012, nr 565, s. 1143–1176.

wpływają na działalność innowacyjną<sup>10</sup>. Jednak najsilniejszy i statystycznie istotny wpływ na wzrost liczby zgłoszeń patentowych uzyskuje się przy różnorodności wśród wysoko wykwalifikowanych pracowników<sup>11</sup>. Podobne badania na poziomie firmy w Danii i Niemczech sugerują, że różnorodność etniczna ułatwia działalność patentową firmy przez zwiększenie skłonności do ubiegania się o patent, zwiększenie ogólnej liczby zgłoszeń patentowych oraz przez rozszerzenie zakresu patentowania<sup>12</sup>. Jednocześnie różnorodność kulturowa może utrudniać komunikację między pracownikami, stanowić barierę w swobodnej wymianie pomysłów, prowadzić do segregacji przestrzennej lub zawodowej, wywoływać społeczne konflikty. Te czynniki mogą negatywnie wpływać na innowację<sup>13</sup>.

Całkowity wkład imigrantów w innowacyjny rozwój nie ogranicza się do liczby patentów. Dynamika napędzana przez zagranicznych wynalazców odgrywa ważną rolę w poprawie innych wyników ekonomicznych (takich jak wydajność i wzrost gospodarczy), które następują po patentowaniu i innowacjach. Badania na ten temat wskazują, że ogólne długoterminowe korzyści ekonomiczne z wysoko wykwalifikowanej imigracji są duże i trwałe w czasie<sup>14</sup>.

W przeciwieństwie do większości prac w literaturze, znacznie mniej opracowań koncentruje się na ogólnym wpływie imigracji na innowacyjność bez względu na kwalifikacje imigrantów. Badania we Włoszech, gdzie większość imigrantów ma niskie kwalifikacje<sup>15</sup>, i w Niemczech<sup>16</sup> nie wskazały ani pozytywnego, ani negatywnego wpływu imigrantów na innowacje. Podobne badania w USA sugerują, że imigracja ma pozytywny wpływ na całkowitą produktywność czynników produkcji, jednak niewykwalifikowani imigranci mogą zmniejszyć innowacyjność<sup>17</sup>. Badanie w Nowej Zelandii nie znajduje żadnego dowodu, że obecność migrantów

<sup>10</sup> A. Niebuhr, *Migration and Innovation. Does Cultural Diversity Matter for Regional R&D Activity?*, „IAB Discussion Paper” 2006, nr 14, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2006/dp1406.pdf> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>11</sup> C. Ozgen, P. Nijkamp, J. Poot, *Immigration and Innovation in European Regions*, IZA Discussion Paper” 2011, nr 5676, <http://ftp.iza.org/dp5676.pdf> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>12</sup> *Eidem*, *Measuring Cultural Diversity and Its Impact on Innovation Longitudinal Evidence from Dutch Firms*, „IZA Discussion Paper” 2013, nr 7129, <http://ftp.iza.org/dp7129.pdf> (dostęp: 25.12.2021).

<sup>13</sup> A. Alesina, E. La Ferrara, *Ethnic diversity and economic performance*, „Journal of Economic Literature” 43, 2005, s. 762–800.

<sup>14</sup> D. Bahar, P. Choudhury, H. Rapoport, *Migrant inventors and the technological advantage of nations*, „Global Economy & Development Working paper 134”, The Brookings Institution January, 2020.

<sup>15</sup> M. Bratti, C. Conti, *The effect of immigration on innovation in Italy*, „Regional Studies” 52, 2018, nr 7, s. 934–947.

<sup>16</sup> V. Jahn, M.F. Steinhardt, *Innovation and immigration — Insights from a placement policy*, „Economics Letters” 146, 2016, s. 116–119.

<sup>17</sup> Peri G., *The effect of immigration on productivity: Evidence from U.S. states*, „Review of Economics and Statistics” 94, 2012, nr 1, s. 348–358.

w obrębie 10 km od przedsiębiorstwa pozytywnie wpływa na wyniki innowacji<sup>18</sup>. Duży napływ nisko wykwalifikowanych imigrantów udostępnia tanią siłę roboczą, co może zmniejszyć motywację pracodawców do inwestowania w technologie wymagające wysokich kwalifikacji, a tym samym hamować innowacje<sup>19</sup>.

Podsumowując: można powiedzieć, że temat wpływu imigracji na innowacyjność jest niedostatecznie zbadany w stosunku do jego znaczenia gospodarczego. W przeciwieństwie do wielu opracowań anglojęzycznych dotychczas powstało niewiele prac w języku polskim.

## 2. Metoda badań

Problematyka badań wpisuje się w zagadnienia związane ze skutkami ruchów migracyjnych ludności. Dokładniej, w pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy wysoko wykwalifikowani migranci napływający do Wrocławia — jednego z większych i bardziej innowacyjnych miast w Polsce — przyczyniają się do podnoszenia innowacyjności tego miasta.

Miarą innowacyjności przyjętą w artykule jest liczba aplikacji patentowych. Pomimo swoich wad jest ona jedną z lepszych i bardziej rozpowszechnionych miar innowacyjności, przede wszystkim dlatego, że odzwierciedla innowacyjność przełomową, czyli zmaterializowaną w wynalazkach.

W celu oceny wpływu cudzoziemców na podnoszenie innowacyjności miasta Wrocławia wykorzystano metodę statystyki opisowej. Przeanalizowano pod kątem liczby i udziału cudzoziemców wszystkie zgłoszenia patentowe zarejestrowane jako aplikacje pochodzące z Wrocławia, dokonane w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: UPRP) do dnia 31 marca 2022 roku. Identyfikacji cudzoziemców dokonano albo na podstawie informacji dotyczącej miejsca zamieszkania wynalazcy znajdującej się we wniosku patentowym, albo na podstawie etnicznego brzmienia imienia i nazwiska wynalazcy (jeśli brakowało informacji o miejscu zamieszkania). Ten drugi sposób identyfikacji cudzoziemców stanowi z oczywistych względów pewne ograniczenie badań, jednak jest on powszechnie wykorzystywany<sup>20</sup>.

Ostatecznie próba badawcza składała się z 2116 wniosków patentowych. Za każdym razem, gdy członkiem zespołu wynalazców był przynajmniej jeden cudzoziemiec, taki wniosek patentowy był traktowany jako aplikacja z udziałem cudzoziemca.

<sup>18</sup> D.C. Maré, R. Fabling, S. Stillman, *Innovation and the local workforce*, „Papers in Regional Science” 93, 2014, nr 1, s. 183–201.

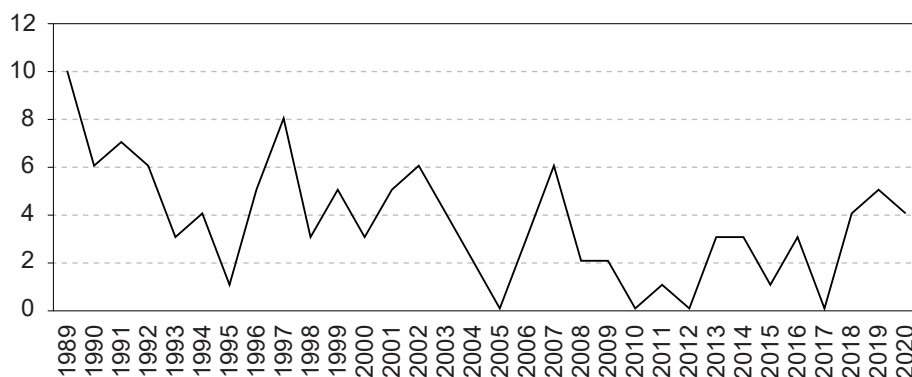
<sup>19</sup> G. De Arcangelis, E. Di Porto, G. Santoni, *Migration, labor tasks and production structure*, „Regional Science and Urban Economics” 53, 2015, s. 156–169.

<sup>20</sup> W.R. Kerr, *Ethnic scientific communities and international technology diffusion*, „The Review of Economics and Statistics” 90, 2008, nr 3, s. 518–537.

### 3. Migranci w promowaniu innowacyjności Wrocławia — wyniki badań

W toku badań stwierdzono, że w latach 1989–2020 do UPRP ze strony podmiotów zarejestrowanych we Wrocławiu wpłynęło 2116 zgłoszeń patentowych, z czego 115 stanowiły aplikacje z udziałem cudzoziemców, to znaczy takie, w których przynajmniej jednym z twórców wynalazku był cudzoziemiec.

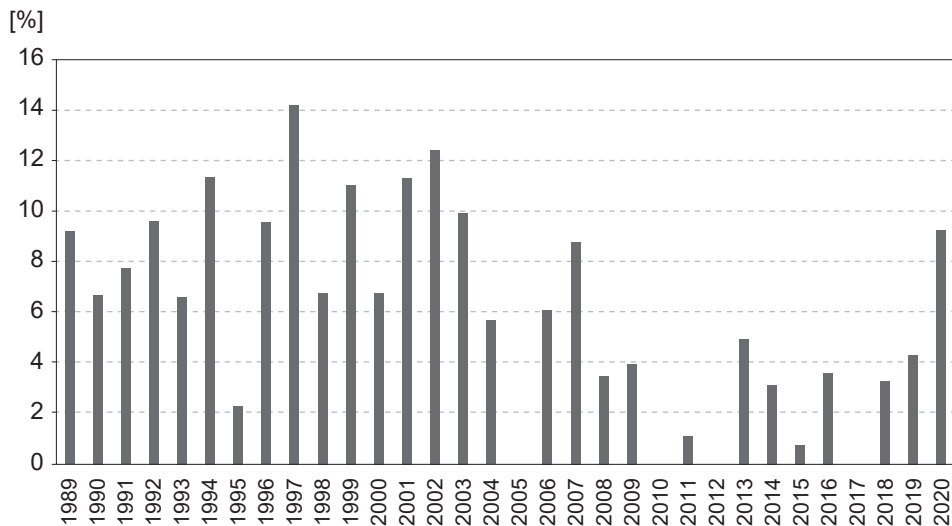
Najbardziej produktywnym rokiem pod względem aktywności patentowej cudzoziemców był rok 1989 (dziesięć zgłoszeń patentowych). Natomiast w 2005, 2010, 2012 i 2017 roku nie odnotowano żadnych wniosków patentowych z udziałem imigrantów. Tendencja aktywności patentowej cudzoziemców we Wrocławiu jest raczej spadająca, chociaż po 2017 roku odnotowano niewielki wzrost. W porównaniu do 1989 roku liczba zgłoszeń patentowych w 2020 roku zmniejszyła się z dziesięciu do czterech wniosków, czyli o 60% (wykres 1).



Wykres 1. Liczba zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Odsetek zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców, które zostały zarejestrowane we Wrocławiu w latach 1989–2020, wyniósł 5,4% ogólnej liczby zgłoszeń. W 1997 roku ten udział był największy i kształtował się na poziomie 14%. W pierwszej połowie badanego okresu, w latach 1989–2004, do UPRP wpłynęło 78 wniosków, czyli 67,8% wszystkich zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców. W drugiej połowie badanego okresu wzrost obecności imigrantów wśród twórców wynalazków został zahamowany i od 2007 do 2018 roku utrzymywała się tendencja spadkowa. Sytuacja zmieniła się w dwóch ostatnich latach, a w 2020 roku odnotowano największy w latach 2005–2020 udział cudzoziemców w ogólnej liczbie zgłoszeń patentowych, wynoszący 9% (wykres 2).



Wykres 2. Udział liczby zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców w ogólnej liczbie zgłoszeń zarejestrowanych jako wnioski z Wrocławia [%]

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

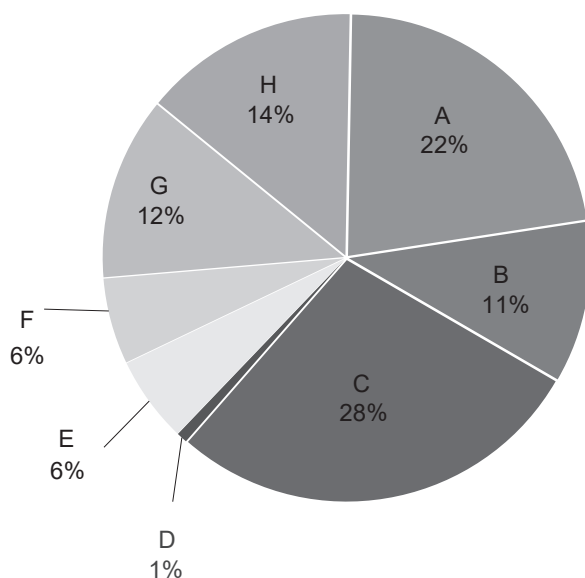
W ogólnej liczbie aplikacji patentowych z Wrocławia dominują zgłoszenia w sferze chemii i metalurgii, a sektorami, w których pojawia się najmniej aplikacje, są włókiennictwo i papiernictwo. Ta tendencja widoczna jest w odniesieniu do zarówno wniosków z udziałem cudzoziemców, jak i ogólnej liczby wniosków patentowych (wykres 3). Z kolei w ujęciu procentowym w obszarze chemii i metalurgii aplikacje patentowe z udziałem imigrantów stanowią najmniejszy udział (3,9%). Największy udział wniosków patentowych z udziałem cudzoziemców w ogólnej liczbie zgłoszeń patentowych odnotowano w dziale elektrotechniki — 11,2%. (tabela 1).

Najczęściej o wydanie patentu na wynalazki z przynajmniej jednym imigran-tem w składzie twórców ubiegały się jednostki naukowe (90 wniosków), co stanowi 78% ogólnej liczby zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców. Zdecydowanym liderem w rozpatrywanej grupie jednostek naukowych jest Politechnika Wrocławska (48 zgłoszeń). Osoby prywatne to zaledwie trzy aplikacje z udziałem imigrantów na 32 lata badanego okresu (wykres 4).

Tabela 1. Liczba aplikacji patentowych we Wrocławiu według działów Międzynarodowej Klasyfikacji Patentowej (MPK) w latach 1989–2020

Klasyfikacja MPK	A — podstawowe potrzeby ludzkie	B — różne procesy przemysłowe, transport	C — chemia, metalurgia	D — włókiennictwo, papiernictwo	E — budownictwo, górnictwo	F — budowa maszyn, oświetlenie, ogrzewanie	G — fizyka	H — elektrotechnika
Aplikacje patentowe z udziałem cudzoziemców	31	15	39	1	8	9	17	20
Ogólna liczba aplikacji patentowych	467	302	997	11	118	226	351	179
Udział liczby zgłoszeń patentowych z udziałem cudzoziemców w ogólnej liczbie zgłoszeń w tym samym obszarze [%]	6,6	4,97	3,9	9	6,8	4	4,8	11,2

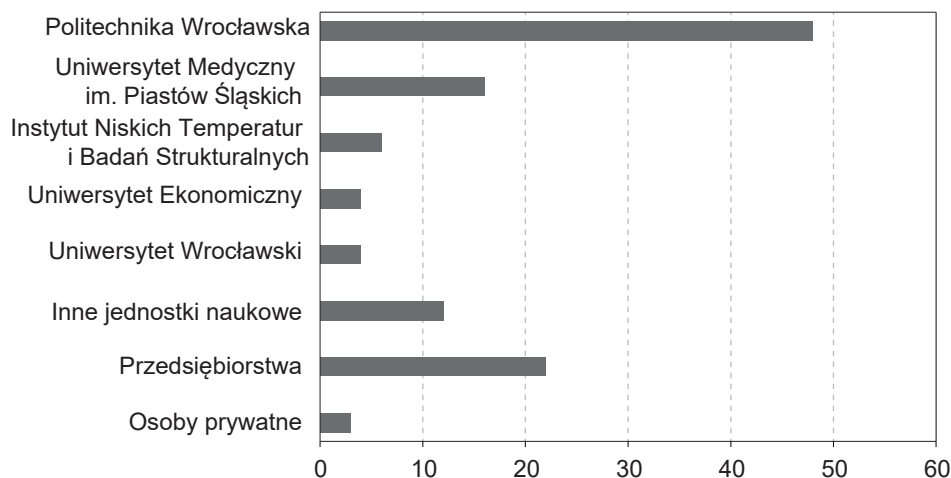
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



Wykres 3. Struktura aplikacji patentowych z udziałem cudzoziemców według poszczególnych obszarów technologicznych Międzynarodowej Klasyfikacji Patentowej w latach 1989–2020

Legenda: oznaczenia od A do H jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



Wykres 4. Liczba aplikacje patentowych z udziałem cudzoziemców według podmiotów zgłaszających w latach 1989–2020, Wrocław

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

## Zakończenie

Niewątpliwie innowacyjność jest niezbędna dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego i skutecznej konkurencji państwa na rynku globalnym. Wciąż nierozstrzygniętą kwestią pozostaje jednak, jak należy ją wzmacniać. Jednym z czynników podnoszących innowacyjność kraju i regionu jest obecność wysoko wykwalifikowanych imigrantów. Jak przekonują naukowcy z amerykańskich uniwersytetów, potencjał innowacyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki w dużej mierze zależy właśnie od umiejętności przyciągania wybitnych talentów z całego świata.

Jednak nie wszystkie kraje mają możliwość przyciągnięcia utalentowanych jednostek w tak dużym zakresie jak USA. Kluczowym pytaniem jest zatem, czy one również mogą czerpać z globalnych przepływów naukowców, inżynierów czy specjalistów w określonej dziedzinie. To pytanie odnosi się między innymi do Polski, która wprawdzie z każdym rokiem odnotowuje coraz większą liczbę i coraz większy odsetek imigrantów wysoko wykwalifikowanych, ale nie cieszy się dużym zainteresowaniem wśród wybitnych cudzoziemców. W związku z tym celem niniejszego artykułu było określenie wkładu cudzoziemców w podnoszenie innowacyjności Wrocławia, jednego z największych miast Polski. Wkład ten był mierzony liczbą aplikacji patentowych zarejestrowanych z Wrocławia, w których przynajmniej jednym z wynalazców był cudzoziemiec.

Podczas badań przeanalizowano 2116 aplikacji patentowych z Wrocławia za okres od 1989 do 2020 roku. Stwierdzono, że udział cudzoziemców w ogólnej licz-

bie zgłoszeń patentowych kształtuje się na poziomie 5,4%. W 2020 roku ten udział zwiększył się wprawdzie do 9%, ale nadal pozostaje na niewystarczająco dużym poziomie, aby można było stwierdzić znaczący wpływ imigrantów na wzrost innowacyjności miasta. Być może to wynika z potrzeb polskiego rynku pracy, który zgłasza zapotrzebowanie na pracowników fizycznych i zapewnia konkurencyjność gospodarki przez niskie koszty pracy. Imigranci z wykształceniem wyższym są zmuszeni do podejmowania pracy na stanowiskach poniżej swoich kwalifikacji z powodu niedoskonałego systemu zatrudniania cudzoziemców.

Szansa na większy udział cudzoziemców w procesie wynalazczym zwiększa się w odniesieniu do akademickich wniosków patentowych lub wywodzących się z jednostek badawczych. Spośród wszystkich aplikacji patentowych z udziałem cudzoziemców aż 78% należało do jednostek naukowych lub ośrodków akademickich we Wrocławiu. Nie zostały znalezione dowody potwierdzające, że to imigranci stymulują wynalazki w centrach badawczych, ale międzynarodowa kadra naukowa na pewno przedstawia większą wartość dla podniesienia potencjału naukowego miasta niż zespoły etnicznie homogeniczne.

W toku badań stwierdzono ponadto, że wkład cudzoziemców w produkt wynalazczy Wrocławia jest różny w zależności od obszaru technologicznego wynalazków. Liczba aplikacji patentowych z udziałem cudzoziemców w dziedzinie chemii była największa — liczyła 39 zgłoszeń, czyli 28% wszystkich zgłoszeń patentowych z udziałem imigrantów w badanym okresie. W ujęciu procentowym jednak udział cudzoziemców w tej branży jest najniższy — 3,9%. Ten fakt można wyjaśnić bardzo wysoką liczbą aplikacji w obszarze chemii ze strony Polaków. Z kolei największy udział imigrantów wśród twórców wynalazków Wrocławia został odnotowany w dziedzinie elektrotechniki — 11,2%. Ten obszar nie był zbyt często wybierany do zgłoszeń patentowych przez wrocławian, a powstałą lukę z powodzeniem wypełnili imigranci. Zatem można z pewnością stwierdzić, że cudzoziemcy, choć nie przyczynili się w dużym stopniu do zwiększenia innowacyjności miasta, to mieli wpływ na podtrzymanie rozwoju elektrotechniki we Wrocławiu.

Przeprowadzone badanie może stać się częścią przyszłych badań w tym kierunku. Na podstawie wyników podobnych badań przeprowadzonych w innych miastach lub regionach Polski można by sformułować wnioski dla polityki migracyjnej i innowacyjnej. Wykształceni imigranci mają potencjał i mogliby wypełnić deficyt pracowników w wysoko specjalistycznych zawodach, niedobór kadry naukowej lub brakujących talentów.

## Bibliografia

- Alesina A., La Ferrara E., *Ethnic diversity and economic performance*, „Journal of Economic Literature” 43, 2005.
- Bahar D., Choudhury P., Rapoport H., *Migrant inventors and the technological advantage of nations*, „Global Economy & Development Working paper 134”, The Brookings Institution January, 2020.



- Bosetti V., Cattaneo C., Verdolini E., *Migration of skilled workers and innovation: A European perspective*, „Journal of International Economics” 96, 2015, nr 2.
- Bratti M., Conti C., *The effect of immigration on innovation in Italy*, „Regional Studies” 52, 2018, nr 7.
- Chellaraj G., Maskus K.E., Mattoo A., *The contribution of international graduate students to US innovation*, „Review of International Economics” 16, 2008.
- De Arcangelis G., Di Porto E., Santoni G., *Migration, labor tasks and production structure*, „Regional Science and Urban Economics” 53, 2015.
- Desai S., Fairlie R., *Who is the Entrepreneur? The Changing Diversity of New Entrepreneurs in the United States, 1996–2020*, 2021, <https://www.kauffman.org/entrepreneurship/reports/changing-diversity-of-united-states-entrepreneurs-1996-2020/>.
- Hunt J., Gauthier-Loiselle M., *How much does immigration boost innovation?*, „American Economic Journal: Macroeconomics” 2, 2010, nr 2.
- Jahn V., Steinhart M.F., *Innovation and immigration — Insights from a placement policy*, „Economics Letters” 146, 2016.
- Kerr W., Lincoln W., *The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and US Ethnic Invention*, „NBER Working Paper” 2010, nr 15768, <http://www.nber.org/papers/w15768>.
- Kerr W.R., *Ethnic scientific communities and international technology diffusion*, „The Review of Economics and Statistics” 90, 2008, nr 3.
- Maré D.C., Fabling R., Stillman S., *Innovation and the local workforce*, „Papers in Regional Science” 93, 2014, nr 1.
- Moser P., Voena A., Waldinger F., *German Jewish émigrés and US invention*, „American Economic Review” 104, 2014, nr 10.
- Niebuhr A., *Migration and Innovation. Does Cultural Diversity Matter for Regional R&D Activity?*, „IAB Discussion Paper” 2006, nr 14, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2006/dp1406.pdf>.
- Ozgen C., Nijkamp P., Poot J., *Immigration and Innovation in European Regions*, IZA Discussion Paper” 2011, nr 5676, <http://ftp.iza.org/dp5676.pdf>.
- Ozgen C., Nijkamp P., Poot J., *Measuring Cultural Diversity and Its Impact on Innovation Longitudinal Evidence from Dutch Firms*, „IZA Discussion Paper” 2013, nr 7129, <http://ftp.iza.org/dp7129.pdf>.
- Peri G., *The effect of immigration on productivity: Evidence from U.S. states*, „Review of Economics and Statistics” 94, 2012, nr 1.
- Saxenian A., *Silicon Valley’s New Immigrant Entrepreneurs*, San Francisco 1999, [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_699ASR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_699ASR.pdf).
- Stuen E.T., Mobarak A.M., Maskus K.E., *Skilled immigration and innovation: Evidence from enrolment fluctuations in U.S. doctoral programmes*, „Economic Journal” 122, 2012, nr 565.
- Wadhwa V. et al., *America’s New Immigrant Entrepreneurs*, Berkeley 2007, <http://www.kauffman.org/what-we-do/research/immigration-and-the-american-economy/americas-new-immigrant-entrepreneurs-then-and-now>.



Katarzyna Sawicka  
ORCID: 0000-0002-5957-2009  
Uniwersytet w Białymstoku

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.44.8>

## Analiza poziomu innowacyjności Polski na tle państw Unii Europejskiej

**JEL Classification:** C40, O30

**Słowa kluczowe:** działalność B+R, innowacyjność gospodarki, poziom innowacyjności, metoda TOPSIS

**Keywords:** R&D activity, innovativeness of the economy, the level of innovation, the TOPSIS method

**Abstrakt:** Innowacyjność jest zagadnieniem szczególnie istotnym w przypadku gospodarek rozwijających się. Ma znaczący wpływ na konkurencyjność oraz poziom rozwoju gospodarczego. W artykule zaprezentowano wyniki analizy porównawczej poziomu innowacyjności państw członkowskich Unii Europejskiej w roku akcesji Polski do Unii oraz w roku 2019. Badanie przeprowadzono przy użyciu metody TOPSIS ze wspólnym wzorcem rozwoju. Uzyskane wyniki pozwoliły ocenić pozycję polskiej gospodarki na tle pozostałych badanych krajów w kontekście innowacyjności.

### Analysis of the level of innovativeness of Poland against the background of European Union countries

**Abstract:** Innovation is a particularly important issue in the case of developing economies. It has a significant impact on competitiveness and the level of economic development. The article presents the results of a comparative analysis of the level of innovation in European Union Member States in the year of Poland's accession to the EU and in 2019. The study was conducted using the TOPSIS method with a common development model. The obtained results made it possible to assess the position of the Polish economy against the background of other surveyed countries in the context of innovation.

#### 1. Wstęp

Współczesny, powszechnie akceptowany paradygmat ekonomiczny wskazuje, że innowacje są najważniejszym wyznacznikiem możliwości rozwoju — zarówno na poziomie makro-, jak i mikroekonomicznym. W perspektywie makroekono-

micznej innowacyjność jest istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, zaś w ujęciu mikroekonomicznym wpływa bezpośrednio na konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki determinowane są zróżnicowanymi czynnikami. Badania w tej dziedzinie zapoczątkował A. Smith, który koncentrował się szczególnie na specjalizacji i podziale pracy<sup>1</sup>. Przedstawiciele szkoły neoklasycznej, tacy jak J. Schumpeter<sup>2</sup> czy R. Solow<sup>3</sup>, podkreślali znaczenie inwestycji w infrastrukturę i kapitał fizyczny. Obecnie za kluczowy czynnik innowacyjności i rozwoju regionalnego uznawana jest wiedza<sup>4</sup>.

Wiedza i innowacje są kluczowymi stymulantami rozwoju gospodarczego oraz podnoszenia konkurencyjności zarówno całej Unii Europejskiej (dalej: UE), jak i poszczególnych podmiotów gospodarczych. Znaczenie innowacji znajduje odzwierciedlenie w politykach UE, które zapewniają państwom członkowskim istotne wsparcie rozwoju innowacyjności.

Pomimo dużych interwencji innowacyjność polskiej gospodarki jest stosunkowo niska na tle pozostałych państw członkowskich. Przyczyną mogą być uwarunkowania wewnętrzne, które są niewystarczające do zainicjowania procesów innowacyjnych, a tym samym do pobudzenia wzrostu gospodarczego.

Celem niniejszej pracy jest ocena innowacyjności Polski na tle krajów UE w roku 2019 w porównaniu do roku 2004. Pierwszy badany okres, rok 2004, jest wyznaczony datą przystąpienia Polski do UE, z kolei drugi okres, rok 2019, determinowany jest dostępnością danych źródłowych. Dzięki przeprowadzonej analizie możliwa była ocena, jak zmienił się poziom innowacyjności Polski na tle krajów UE w roku 2019 w stosunku do roku 2004.

## 2. Metodyka badania

Do analizy poziomu innowacyjności Polski na tle krajów Unii Europejskiej w 2019 roku w zestawieniu z 2004 rokiem wykorzystano metodę porządkowania liniowego TOPSIS ze wspólnym wzorcem i antywzorcem rozwoju<sup>5</sup>. W metodzie TOPSIS określane są odległości badanych obiektów od wzorca i antywzorca rozwoju. Na tej podstawie opracowuje się wskaźnik syntetyczny porządkujący rozpa-

<sup>1</sup> A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776, <https://www.gutenberg.org/files/3300/3300-h/3300-h.htm> (dostęp: 2.11.2021).

<sup>2</sup> J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, wyd. 3, London-New York 1950, <http://139.59.56.236/bitstream/123456789/478/1/schumpeter-joseph-a-capitalism-socialism-and-democracy.pdf> (dostęp: 3.11.2021).

<sup>3</sup> R. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 70, 1956, nr 1, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CaRMZQI8bQJ:piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 3.11.2021).

<sup>4</sup> S. Piotrowski, *Konkurencyjność regionalna a innowacyjność i przedsiębiorczość*, [w:] *Konkurencyjność regionalna. Koncepcja–strategie–przykłady*, red. E. Łąźniewska, M. Gorynia, Warszawa 2012, s. 152.

<sup>5</sup> C.-L. Hwang, K. Yoon, *Multiple Attribute Decision Making Methods and Applications A State-of-the-Art Survey*, Berlin 1981.

trywane obiekty w ten sposób, że za najlepszy uznawany jest ten, który charakteryzuje się najkrótszą odległością od wzorca rozwoju i najdłuższą od antywzorca. Etapy procedury TOPSIS<sup>6</sup>:

1. Wybór wskaźników oraz konstrukcja macierzy danych

$$X = [x_{ikt}]$$

gdzie:

$x_{ikt}$  — wartość  $k$ -tego wskaźnika poziomu innowacyjności ( $k = 1, 2, \dots, m$ ) dla  $i$ -tego państwa ( $i = 1, 2, \dots, 25$ ) w  $t$ -tym roku ( $t = 2004, 2019$ ).

2. Normalizacja wartości wskaźników poziomu innowacyjności dla zapewnienia ich porównywalności

a) dla stymulant:

$$z_{ikt} = \frac{x_{ikt} - \min_i \{x_{ikt}\}}{\max_i \{x_{ikt}\} - \min_i \{x_{ikt}\}}$$

b) dla destymulant:

$$z_{ikt} = \frac{\max_i \{x_{ikt}\} - x_{ikt}}{\max_i \{x_{ikt}\} - \min_i \{x_{ikt}\}}$$

gdzie:

$i$  — numer państwa ( $i = 1, 2, \dots, n = 25$ );

$k$  — numer wskaźnika poziomu innowacyjności ( $k = 1, 2, \dots, m$ );

$t$  — rok ( $t = 2004, 2019$ );

$\max_i \{x_{ikt}\}$  — maksymalna wartość  $k$ -tego wskaźnika poziomu innowacyjności w latach 2004 oraz 2019;

$\min_i \{x_{ikt}\}$  — minimalna wartość  $k$ -tego wskaźnika poziomu innowacyjności w latach 2004 oraz 2019.

3. Obliczenie odległości euklidesowej państw od wzorca rozwoju  $z^+_{kt} = (1, 1, \dots, 1)$  oraz antywzorca rozwoju  $z^-_{kt} = (0, 0, \dots, 0)$  zgodnie ze wzorami:

$$d^+_{it} = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z^+_{kt})^2}$$

$$d^-_{it} = \sqrt{\sum_{k=1}^m (z_{ik} - z^-_{kt})^2}$$

dla  $i = 1, 2, \dots, n = 25$ ,  $t = 2004, 2019$ .

4. Wyznaczenie wartości syntetycznej miernika poziomu innowacyjności dla  $i$ -tego państwa oraz  $t$ -go roku zgodnie ze wzorem:

$$q_{it} = \frac{d^-_{it}}{d^-_{it} + d^+_{it}}$$

gdzie  $i = 1, 2, \dots, n = 25$ ,  $t = 2004, 2019$ , przy zachowaniu warunku  $0 \leq q_{it} \leq 1$ .

<sup>6</sup> E. Roszkowska, M. Filipowicz-Chomko, *Ocena rozwoju społecznego województw Polski w latach 2005 oraz 2013 w kontekście realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem metody TOPSIS*, „Ekonomia i Środowisko” 2016, nr 2 (57), s. 137.

Wyższe wartości syntetycznego miernika  $q_i$  wskazują na wyższą pozycję w rankingu *i-tego* państwa ze względu na poziom innowacyjności.

5. Uporządkowanie liniowe państw ze względu na wartość syntetycznego miernika poziomu innowacyjności.

Dokonano oceny państw pod względem poziomu innowacyjności na podstawie wartości syntetycznego miernika, przyjąwszy następujące przedziały:

- [0,0; 0,2] — sytuacja bardzo niekorzystna;
- (0,2; 0,4] — sytuacja niekorzystna;
- (0,4; 0,6] — sytuacja umiarkowana;
- (0,6; 0,8] — sytuacja korzystna;
- (0,8; 1,0] — sytuacja bardzo korzystna.

### 3. Dobór zmiennych do badania

Słowo „innowacja” pochodzi od łacińskiego *innovatio*, co tłumaczy się jako odnowienie, i w potocznym rozumieniu oznacza wprowadzenie czegoś nowego<sup>7</sup>. Termin ten definiowany był przez wielu badaczy z różnych dziedzin, w związku z tym rozumiany jest bardzo szeroko. Za prekursora w zakresie innowacji uważany jest J. Schumpeter, który postrzegał je jako wszelkiego rodzaju zmiany w produkcji i dystrybucji towarów<sup>8</sup>. Obecnie bardzo często przywoływana jest definicja zawarta w podręczniku Oslo Manual określająca innowację jako „nowy lub ulepszony produkt lub proces (lub ich połączenie), który różni się znacząco od poprzednich produktów lub procesów danej jednostki i który został udostępniony potencjalnym użytkownikom (produkt) lub wprowadzony do użytku przez jednostkę (proces)”, zaś działalność innowacyjną — jako podejmowane przez przedsiębiorstwo działania rozwojowe, finansowe oraz komercyjne, których celem jest doprowadzenie do wdrożenia innowacji<sup>9</sup>.

Zagadnienie pomiaru innowacyjności wiąże się z wieloma trudnościami. Skutkiem dużej różnorodności w interpretowaniu pojęcia innowacji jest brak wypracowanego jednolitego systemu mierników poziomu innowacyjności. Trzeba dysponować odpowiednimi narzędziami analitycznymi oraz wskaźnikami w zależności od tego, jaki poziom (makro, mezo, mikro) oraz jaki sektor gospodarki jest badany. Ponadto innowacyjność determinowana jest przez wiele heterogenicznych czynników dotyczących różnych dziedzin. Wśród nich istotną rolę odgrywają przedsię-

<sup>7</sup> J. Prystrom, *Innowacyjność „kluczem do sukcesu” — przykład Volvo Car Corporation*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 2 (38), s. 153.

<sup>8</sup> J. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, London 1934, s. 66.

<sup>9</sup> OECD/Eurostat, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg 2018, s. 60, DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.

biorczość, kapitał ludzki, zasoby finansowe, umiejętność tworzenia powiązań sieciowych z innymi podmiotami, współpraca między sferą B+R a przemysłem oraz infrastruktura technologiczno-informacyjna. Wśród barier utrudniających ocenę poziomu innowacyjności wyróżnić można między innymi trudności związane z mierzalnością niektórych ze wskazanych wyżej czynników, w szczególności kapitału intelektualnego, długi okres między poniesieniem nakładów a spodziewanymi efektami oraz ograniczoną dostępność danych wynikającą z niejednorodnej częstotliwości pomiaru danych przez poszczególne państwa lub organizacje międzynarodowe. Niemożność porównania mierników dotyczących innowacyjności może również wynikać z odmiennej metodologii ich konstruowania<sup>10</sup>.

Innowacja nie jest zjawiskiem prostym i jednorodnym, lecz charakteryzuje się niepewnością, złożonością oraz podatnością na zmiany<sup>11</sup>. Niewłaściwe jest definiowanie innowacji jednowymiarowo i opisywanie jej za pomocą jednej zmiennej<sup>12</sup>. Konieczne jest zastosowanie kilku wskaźników stanowiących miary innowacyjności. Dzięki temu zwiększą się efektywność i wiarygodność pomiaru i oceny procesu innowacyjnego.

Bardzo często wśród najbardziej istotnych determinant lub najbardziej miarodajnych wskaźników innowacyjności wymienia się:

- poziom wydatków krajowych brutto na działalność B+R (*per capita* lub w relacji do PKB);
- liczbę pracowników zatrudnionych w sferze B+R;
- liczbę zgłoszeń patentowych;
- udział osób z wykształceniem wyższym.

Analizie poddano 25 krajów, które w roku 2004 były członkami UE. Były to Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania, Dania, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Austria, Finlandia, Szwecja, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry.

Zmienne do badania uzyskane zostały z baz statystycznych Eurostatu. Na podstawie dostępnych danych zdefiniowano zbiór pięciu miar charakteryzujących poziom innowacyjności kraju:

- $X_1$  — udział wydatków na działalność B+R w PKB;
- $X_2$  — udział zatrudnionych w B+R wśród ludności aktywnej zawodowo (w przeliczeniu na etaty);
- $X_3$  — liczba zgłoszeń patentowych w EPO na 1 mln mieszkańców;
- $X_4$  — odsetek osób z wykształceniem wyższym (w wieku 25–64 lat);
- $X_5$  — udział wydatków publicznych na B+R jako procent PKB.

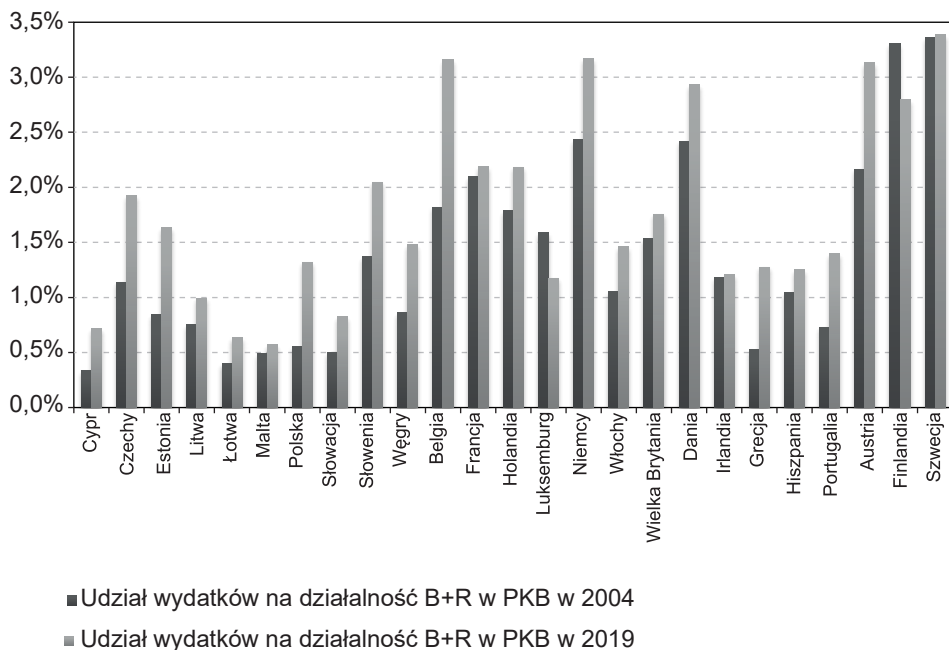
<sup>10</sup> Zarządzanie działalnością innowacyjną, red. L. Białoń, Warszawa 2010, s. 185.

<sup>11</sup> T. Holgersson, O. Kekezi, *Towards a multivariate innovation index*, „Economics of Innovation and New Technology” 27, 2017, nr 3, s. 255, DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1331788>.

<sup>12</sup> S.J. Kline, N. Rosenberg, *An Overview of Innovation*, [w:] *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*, red. R. Landau, N. Rosenberg, Washington 1986, s. 275–307.

Zastosowane w analizie mierniki opierają się na klasycznym paradygmacie miar innowacyjności odnoszących się do nakładów pobudzających innowacyjność (*innovative inputs*) oraz wyznaczników efektów innowacyjności (*innovative outputs*)<sup>13</sup>.

Efektywność procesów innowacyjnych w dużej mierze uzależniona jest od wielkości i struktury nakładów na działalność badawczo-rozwojową<sup>14</sup>. Odniesienie nakładów na B+R do PKB umożliwia mierzalność i porównywalność tego wskaźnika między badanymi państwami. Udział wydatków na działalność B+R w PKB poszczególnych krajów prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Udział wydatków na działalność B+R w PKB w krajach Unii Europejskiej w 2004 oraz 2019 roku [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

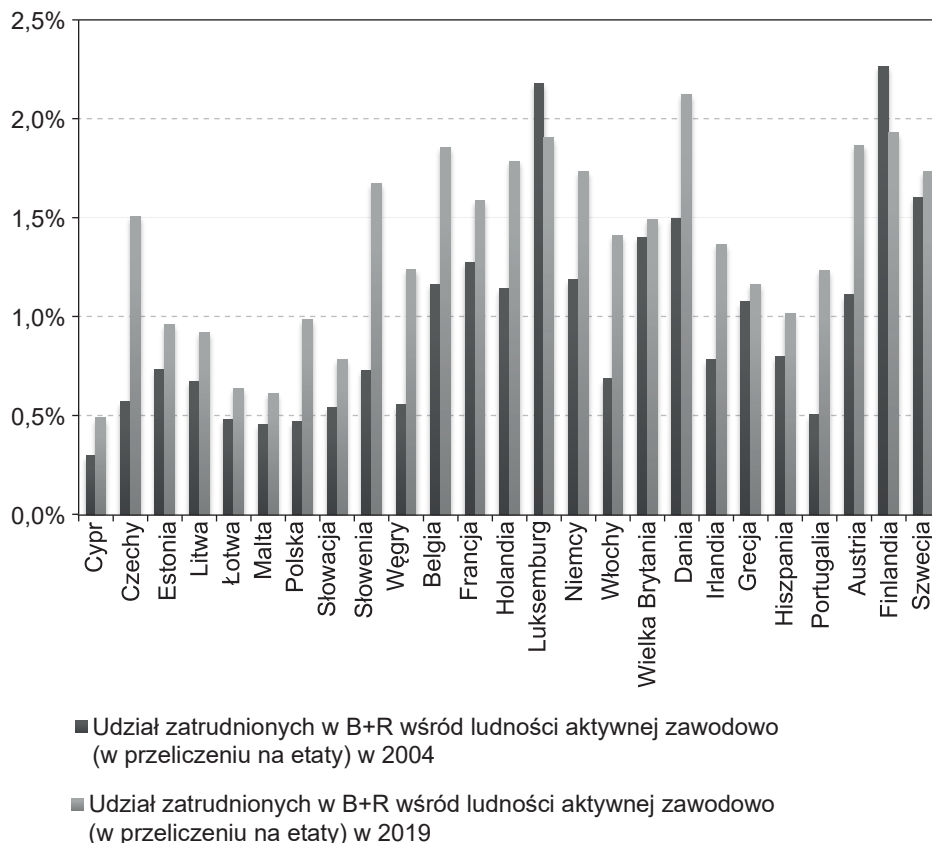
Kolejnym czynnikiem sprzyjającym innowacyjności jest poziom zaangażowania kapitału ludzkiego w działalność badawczo-rozwojową. Według R.R. Nelsona i E.S. Phelps'a kapitał ludzki determinuje zdolność podmiotów do absorpcji innowacji, a jednocześnie jest jednym z mechanizmów oddziałujących na wzrost gospodar-

<sup>13</sup> E. Milbergs, N. Vonortas, *Innovation Metrics: Measurement to Insight*, White Paper for National Innovation Initiative, 2006, s. 4, <https://innovationmanagement.se/wp-content/uploads/pdf/Innovation-Metrics-NII.pdf> (dostęp: 18.10.2021).

<sup>14</sup> B. Mikołajczyk, *Obraz innowacyjności gospodarek w krajach UE mierzony wskaźnikiem SII*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 282, s. 114.



czy<sup>15</sup>. Przyjmuje się, że kraje charakteryzujące się dużym udziałem zatrudnionych w sferze nauki i techniki w odniesieniu do ogólnej liczby pracujących odznaczają się równocześnie wysoką konkurencyjnością oraz innowacyjnością gospodarki. Wiedza pracowników oraz badaczy tworzy potencjał innowacyjny, który w dużej mierze zależy od jakości i rodzaju wykształcenia<sup>16</sup>. Jako miary innowacyjności przyjęto więc udział zatrudnionych w B+R wśród ludności aktywnej zawodowo (w przeliczeniu na etaty) oraz odsetek osób z wykształceniem wyższym (w wieku 25–64 lat). Poszczególne wartości zmiennych przedstawiono na wykresie 2 oraz wykresie 3.

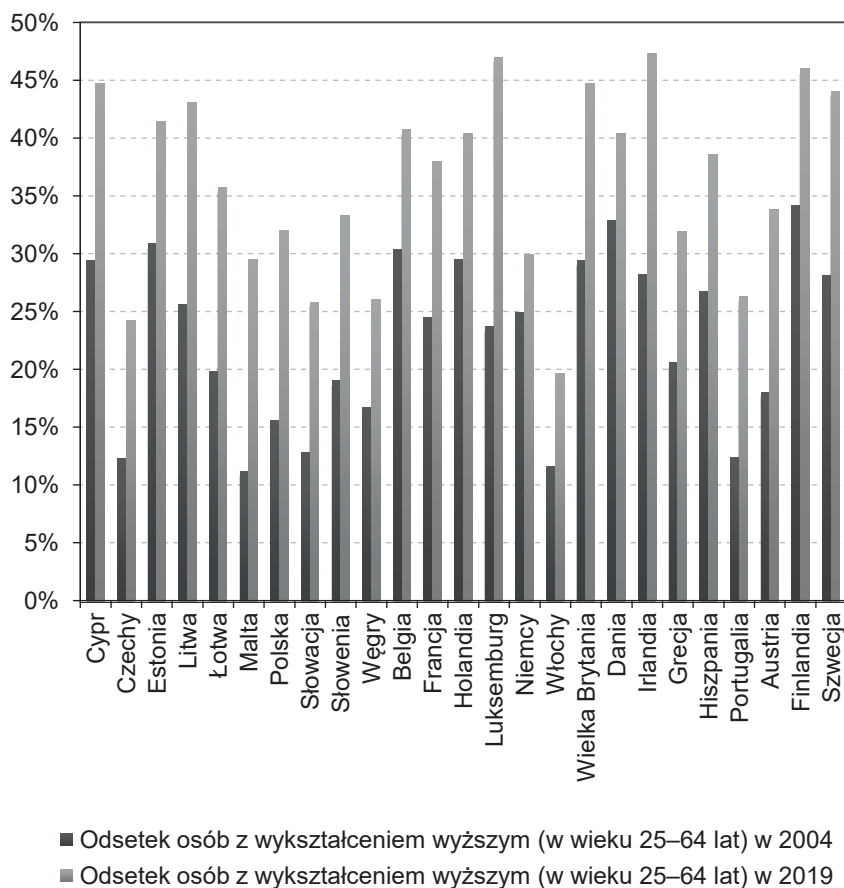


Wykres 2. Udział zatrudnionych w B+R wśród ludności aktywnej zawodowo (w przeliczeniu na etaty) w krajach Unii Europejskiej w 2004 oraz 2019 roku [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

<sup>15</sup> R.R. Nelson, E.S. Phelps, *Investment in humans, technological diffusion, and economic growth*, „The American Economic Review” 56, 1966, nr 1/2, s. 75.

<sup>16</sup> G. Węgrzyn, *Wykształcenie i kwalifikacje pracowników jako determinanta zmian w poziomie innowacyjności gospodarek*, „Ekonomia XXI Wieku” 2015, nr 1 (5), s. 93.

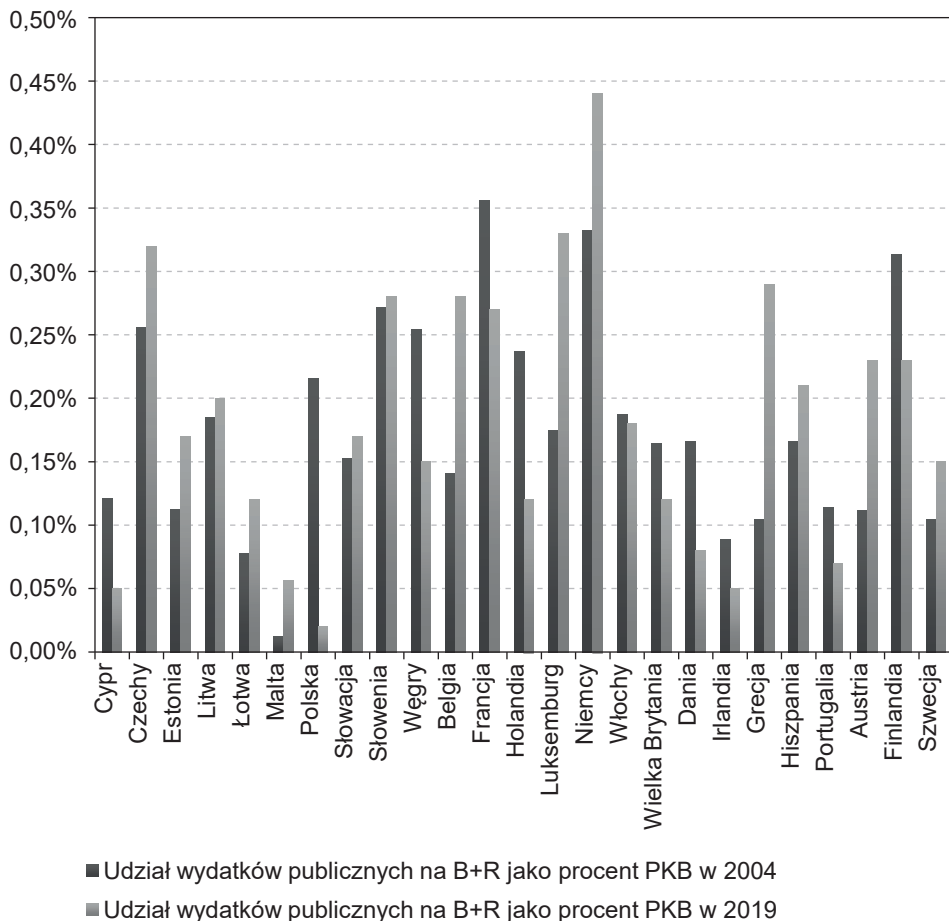


Wykres 3. Odsetek osób z wykształceniem wyższym (w wieku 25–64 lat) w krajach Unii Europejskiej w 2004 oraz 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

Istotną grupą atrybutów innowacyjności są mierniki dotyczące jej efektów, między innymi liczba zgłoszeń patentowych<sup>17</sup>. Do badania przyjęto dane dotyczące zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO — European Patent Office), który udziela patentów europejskich. Gospodarki europejskie są znacznie zróżnicowane ze względu na liczbę zgłaszanych patentów. Zgłoszenia patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego na 1 mln mieszkańców obrazuje wykres 4.

<sup>17</sup> OECD, *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Using Patent Data as Science and Technology Indicators*, Patent Manual OECD 1994, s. 42, [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-measurement-of-scientific-and-technological-activities-using-patent-data-as-science-and-technology-indicators\\_9789264065574-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-measurement-of-scientific-and-technological-activities-using-patent-data-as-science-and-technology-indicators_9789264065574-en) (dostęp: 20.10.2021).

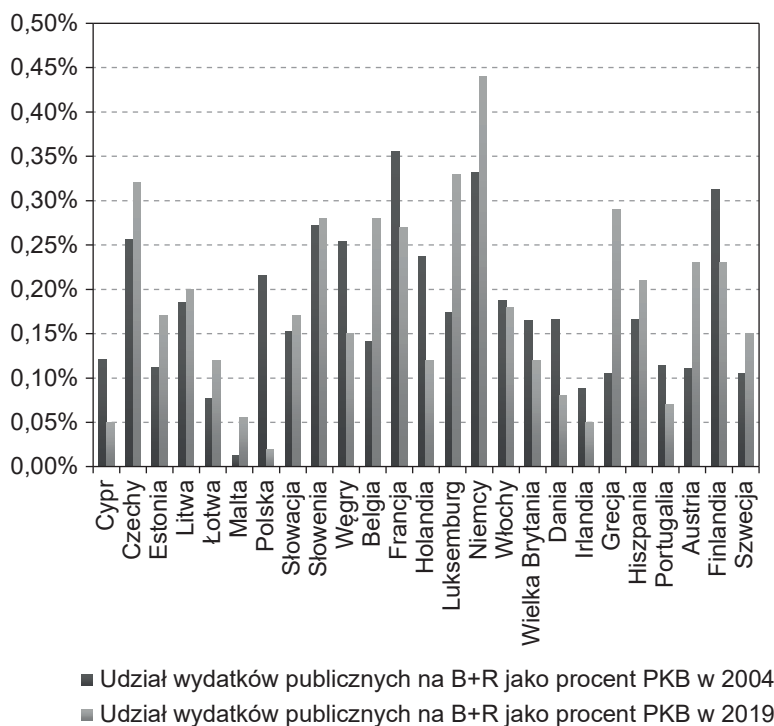


Wykres 4. Zgłoszenia patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego na 1 mln mieszkańców w krajach Unii Europejskiej w 2004 oraz 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

Ostatni wskaźnik odnosi się do źródeł finansowania innowacyjności. Środki publiczne mają duże znaczenie w budowaniu potencjału innowacyjnego. Sprzyjają tworzeniu zaplecza naukowego, ale również stymulują zaangażowanie środków prywatnych w B+R. Wydatki publiczne oraz prywatne na B+R są komplementarne oraz pozytywnie skorelowane z poziomem innowacyjności krajów<sup>18</sup>. Dla zapewnienia mierzalności i porównywalności wskaźnika udziału wydatków publicznych odniesiono je do PKB. Poszczególne wartości wskaźnika przedstawia wykres 5.

<sup>18</sup> F. Jaumotte, N. Pain, *From ideas to development: The determinants of R&D and patenting*, OECD Economics Department Working Papers, nr 457, Paris 2005, DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/702226422387>.



Wykres 5. Udział wydatków publicznych na B+R jako procent PKB w krajach Unii Europejskiej w 2004 oraz 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.

Przy doborze cech diagnostycznych bazowano na kryteriach formalnych, merytorycznych oraz statystycznych<sup>19</sup>. Ze względu na merytoryczne zasady doboru cech do badania wybrane wskaźniki charakteryzują się istotnością dla oceny poziomu innowacyjności, logicznością wzajemnych powiązań, jednoznacznością, mierzalnością, dostępnością oraz kompletnością danych dla lat 2004 oraz 2019. Spełniają również przesłanki statystyczne, takie jak odpowiednia zmienność, porównywalność oraz małe wzajemne skorelowanie.

Wszystkie wybrane wskaźniki są stymulantami, w związku z czym ich wyższa wartość powinna przekładać się na wyższą pozycję państwa w rankingu.

<sup>19</sup> D. Tarka, *Własności cech diagnostycznych w badaniach typu taksonomicznego*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2, 2010, nr 4, s. 201–202.

#### 4. Ocena poziomu innowacyjności państw członkowskich UE w latach 2004 oraz 2019

Syntetyczny miernik poziomu innowacyjności w roku 2004 przyjmował wartości z zakresu od 0,043 do 0,695, zaś w roku 2019 z zakresu od 0,240 do 0,696.

Uporządkowanie liniowe państw ze względu na wartość syntetycznego miernika poziomu innowacyjności wyznaczonego metodą TOPSIS dla roku 2004 oraz dla roku 2019 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wartość syntetycznego miernika poziomu innowacyjności państw UE w latach 2004 oraz 2019 wyznaczonego metodą TOPSIS

Nr	Państwo	Wartości miary syntetycznej TOPSIS			Pozycja państwa		
		2004	2019	zmiana	2004	2019	zmiana
1.	Cypr	0,225	0,344	0,119	18	19	-1
2.	Czechy	0,259	0,458	0,199	15	12	3
3.	Estonia	0,272	0,424	0,152	14	14	0
4.	Litwa	0,258	0,406	0,148	16	17	-1
5.	Łotwa	0,129	0,298	0,169	23	23	0
6.	Malta	0,043	0,240	0,197	25	25	0
7.	Polska	0,206	0,302	0,095	21	22	-1
8.	Słowacja	0,152	0,264	0,112	22	24	-2
9.	Słowenia	0,319	0,514	0,195	11	10	1
10.	Węgry	0,255	0,338	0,083	17	20	-3
11.	Belgia	0,401	0,661	0,260	8	5	3
12.	Francja	0,490	0,559	0,069	6	9	-3
13.	Holandia	0,455	0,590	0,135	7	8	-1
14.	Luksemburg	0,495	0,696	0,201	5	1	4
15.	Niemcy	0,534	0,690	0,157	2	2	0
16.	Włochy	0,223	0,349	0,127	19	18	1
17.	Wielka Brytania	0,399	0,482	0,083	9	11	-2
18.	Dania	0,511	0,629	0,119	4	6	-2
19.	Irlandia	0,272	0,454	0,182	13	13	0
20.	Grecja	0,221	0,415	0,194	20	15	5
21.	Hiszpania	0,282	0,408	0,126	12	16	-4
22.	Portugalia	0,127	0,309	0,182	24	21	3
23.	Austria	0,354	0,628	0,274	10	7	3
24.	Finlandia	0,695	0,681	-0,014	1	3	-2
25.	Szwecja	0,533	0,674	0,141	3	4	-1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

W roku 2019 w porównaniu do roku 2004 wszystkie badane państwa, z wyjątkiem Finlandii, odnotowały wzrost wartości miernika poziomu innowacyjności. W latach 2004 oraz 2019 korzystną sytuację w zakresie poziomu innowacyjności zaobserwowano dla Finlandii, umiarkowaną — dla Francji oraz Holandii, natomiast niekorzystną — dla Węgier, Cypru, Włoch oraz Polski. Poprawę sytuacji:

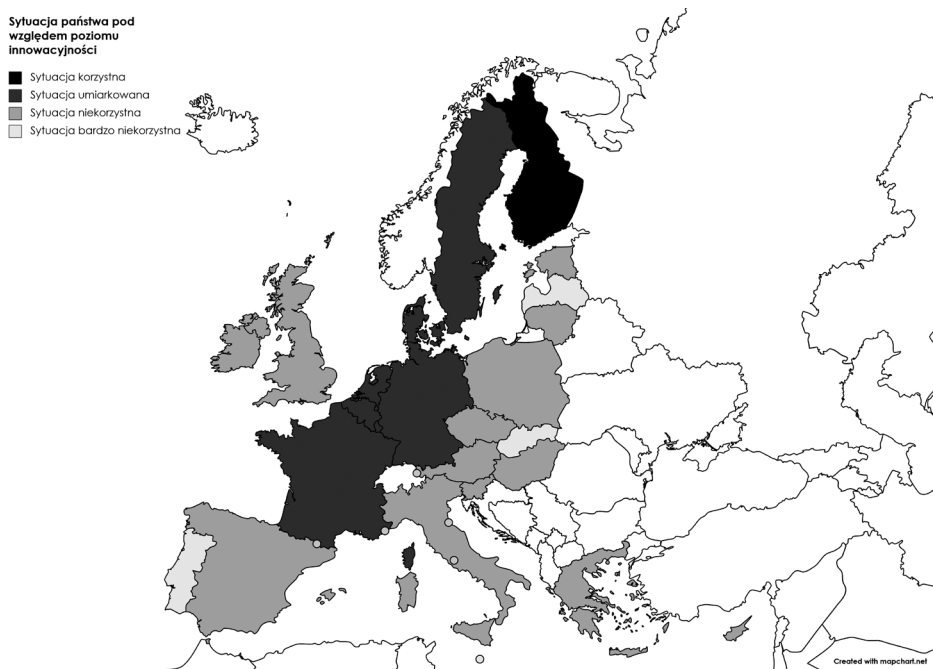
— z umiarkowanej na korzystną odnotowano dla Niemiec, Szwecji, Danii, Luksemburga oraz Belgii;

— z niekorzystnej na korzystną odnotowano dla Austrii;

— z niekorzystnej na umiarkowaną odnotowano dla Wielkiej Brytanii, Słowenii, Hiszpanii, Estonii, Irlandii, Litwy, Grecji i Czech;

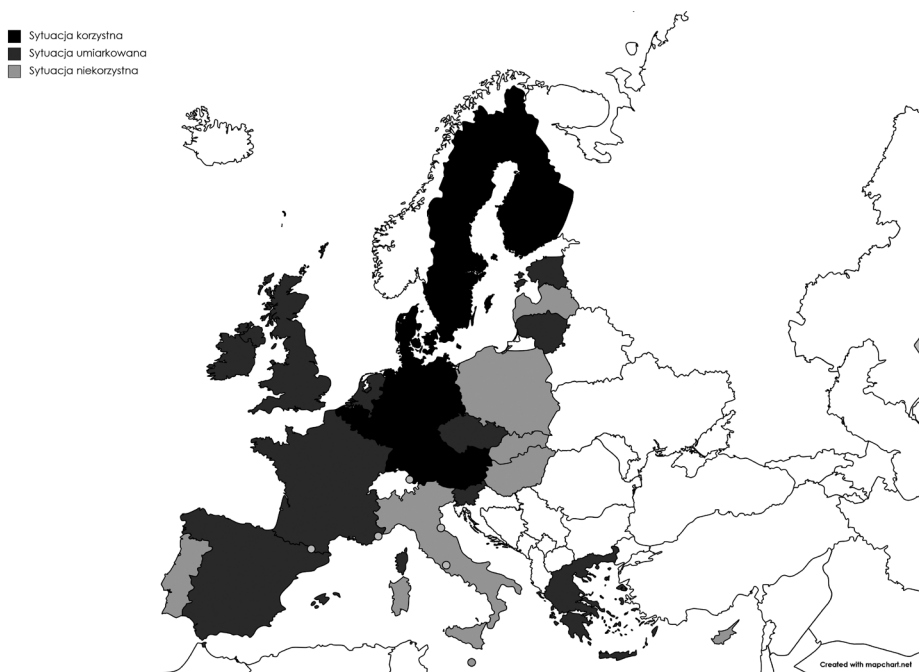
— z bardzo niekorzystnej na niekorzystną odnotowano dla Słowacji, Łotwy, Portugalii oraz Malty.

Sytuację państw pod względem poziomu innowacyjności w latach 2004 oraz 2019 przedstawiają rysunek 1 i rysunek 2.



Rysunek 1. Sytuacja państw pod względem poziomu innowacyjności na podstawie syntetycznego miernika poziomu innowacyjności w 2004 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.



Rysunek 2. Sytuacja państw pod względem poziomu innowacyjności na podstawie syntetycznego miernika poziomu innowacyjności w 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Pomimo niewielkiego spadku wartości miernika poziomu innowacyjności Finlandia w rankingu państw dla lat 2004 oraz 2019 zajmowała jedno z najlepszych pozycji (w 2004 pierwszą, w 2019 — trzecią). Niemcy zajmowały w 2004 oraz w 2019 roku pozycję drugą. Największe korzystne zmiany pozycji w rankingu odnotowały Luksemburg (z piątej w 2004 roku na pierwszą w 2019) oraz Grecja (z dwudziestej w 2004 na piętnastą w 2019). Pozostałymi krajami, które odnotowały wzrost pozycji w rankingu, oprócz Luksemburga oraz Grecji, były Belgia, Austria, Słowenia, Czechy, Włochy oraz Portugalia. Największe niekorzystne zmiany pozycji w rankingu odnotowała Hiszpania (z dwunastej w 2004 roku na szesnastą w 2019). Do państw, które odnotowały spadek pozycji, oprócz Finlandii i Hiszpanii, należały Szwecja, Dania, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Litwa, Węgry, Cypr, Polska oraz Słowacja. Tę samą pozycję, oprócz Niemiec, zachowały Irlandia, Estonia, Łotwa oraz Malta.

Największy wzrost wartości miary syntetycznej poziomu innowacyjności odnotowały Austria, Belgia oraz Luksemburg. Najmniejszy przyrost wartości miary syntetycznej zaobserwowano w przypadku Francji, Wielkiej Brytanii, Węgier oraz Polski. Średnia wartość syntetycznego miernika poziomu innowacyjności dla UE-25 wzrosła z 0,324 w 2004 roku do 0,473 w 2019.

Sytuacja Polski na tle pozostałych badanych państw nie kształtuje się korzystnie. Polska zarówno w 2004, jak i w 2019 roku znajdowała się na jednej z niższych pozycji w rankingu krajów (w 2004 na dwudziestej pierwszej pozycji, w 2019 odnotowano spadek na dwudziestą drugą pozycję). Ze względu na wartość syntetycznego miernika poziomu innowacyjności w obu badanych latach sytuacja Polski była niekorzystna. Ponadto Polska odnotowała jeden z najniższych wzrostów wartości syntetycznego miernika poziomu innowacyjności w porównaniu z pozostałymi krajami.

## 5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy TOPSIS oraz dokonanej oceny poziomu innowacyjności krajów UE w latach 2004 oraz 2019 można stwierdzić, że polska gospodarka należy do najmniej innowacyjnych w Europie. W badanych latach zarówno usytuowanie Polski w rankingu, jak i wartość miary syntetycznej poziomu innowacyjności poniżej średniej świadczą o wielu zaniedbaniach w zakresie innowacyjności polskiej gospodarki. Wydatki publiczne na B+R w Polsce w 2019 roku były najniższe wśród badanych państw. Dostęp do funduszy unijnych na projekty rozwojowe jest dla Polski szansą. Dotychczas jednak większość środków finansowych przeznaczana była na zakup technologii i nowatorskich rozwiązań z zagranicy, przez co postęp w zakresie innowacyjności regionów oparty jest w głównej mierze na powielaniu wzorców, a nie na wynikach prac własnych baz badawczo-rozwojowych.

Wyniki przeprowadzonego badania mogą posłużyć jako punkt wyjścia do kolejnych analiz kształtowania się poziomu innowacyjności Polski na przestrzeni lat. Zidentyfikowanie czynników mających wpływ na poziom innowacyjności Polski może nastąpić dzięki porównaniu uwarunkowań dla rozwoju innowacyjności w Polsce oraz w innych krajach, na przykład w Czechach, które odnotowały znaczny wzrost pozycji w rankingu, a dołączyły do UE wraz z Polską.

## Bibliografia

- Holgersson T., Kekezi O., *Towards a multivariate innovation index*, „Economics of Innovation and New Technology” 27, 2017, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599.2017.1331788>.
- Hwang C.-L., Yoon K., *Multiple Attribute Decision Making Methods and Applications A State-of-the-Art Survey*, Berlin 1981.
- Jaumotte F., Pain N., *From ideas to development: The determinants of R&D and patenting*, OECD Economics Department Working Papers, nr 457, Paris 2005, DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/702226422387>.
- Kline S.J., Rosenberg N., *An Overview of Innovation*, [w:] *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*, red. R. Landau, N. Rosenberg, Washington 1986.
- Mikołajczyk B., *Obraz innowacyjności gospodarek w krajach UE mierzony wskaźnikiem SII*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 282.



- Milbergs E., Vonortas N., *Innovation Metrics: Measurement to Insight*, White Paper for National Innovation Initiative, 2006, <https://innovationmanagement.se/wp-content/uploads/pdf/Innovation-Metrics-NII.pdf>.
- Nelson R.R., Phelps E.S., *Investment in humans, technological diffusion, and economic growth*, „The American Economic Review” 56, 1966, nr 1/2, s. 75.
- OECD, *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Using Patent Data as Science and Technology Indicators*, Patent Manual OECD, 1994, [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-measurement-of-scientific-and-technological-activities-using-patent-data-as-science-and-technology-indicators\\_9789264065574-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-measurement-of-scientific-and-technological-activities-using-patent-data-as-science-and-technology-indicators_9789264065574-en).
- OECD/Eurostat, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition*, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg 2018, DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.
- Piotrowski S., *Konkurencyjność regionalna a innowacyjność i przedsiębiorczość*, [w:] *Konkurencyjność regionalna. Koncepcja–strategie–przykłady*, red. E. Łażniewska, M. Gorynia, Warszawa 2012.
- Prystrom J., *Innowacyjność „kluczem do sukcesu” — przykład Volvo Car Corporation*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 2 (38).
- Roszkowska E., Filipowicz-Chomko M., *Ocena rozwoju społecznego województw Polski w latach 2005 oraz 2013 w kontekście realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem metody TOPSIS*, „Ekonomia i Środowisko” 2016, nr 2 (57).
- Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, wyd. 3, London-New York 1950, <http://139.59.56.236/bitstream/123456789/478/1/schumpeter-joseph-a-capitalism-socialism-and-democracy.pdf>.
- Schumpeter J., *The Theory of Economic Development*, London 1934.
- Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776, <https://www.gutenberg.org/files/3300/3300-h/3300-h.htm>.
- Solow R., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 70, 1956, nr 1, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CaRMZQI8bQJ:piket ty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>.
- Tarka D., *Własności cech diagnostycznych w badaniach typu taksonomicznego*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2, 2010, nr 4.
- Węgrzyn G., *Wykształcenie i kwalifikacje pracowników jako determinanta zmian w poziomie innowacyjności gospodarek*. „Ekonomia XXI Wieku” 2015, nr 1 (5).
- Zarządzanie działalnością innowacyjną*, red. L. Białoń, Warszawa 2010.



## Noty o Autorach

**Bartosz Łukowiak** — doktorant w Katedrze Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego, aplikant adwokacki w Izbie Adwokackiej we Wrocławiu. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa karnego procesowego i prawa karnego skarbowego.

**Katarzyna Paszko** — absolwentka administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Sekretarz Interdyscyplinarnego Studenckiego Koła Rozwoju Administracji ISKRA, organizatorka i współorganizatorka wielu konferencji naukowych, między innymi: „Najlepsze narzędzia praktyczne wspierające egzekwowalność umów mediacyjnych w UE”, „Niesamodzielną dorosłość — zadanie dla administracji i państwa”, „Otwieramy samorządy — podstawy dialogu społecznego”.

**Alicja Rybak** — absolwentka prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: prawo cywilne materialne i procesowe, prawo konkurencji i ochrona konsumentów.

**Katarzyna Tracz** — studentka V roku prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: prawa człowieka, prawo konstytucyjne, prawo Unii Europejskiej. Absolwentka instrumentalistyki na Akademii Muzycznej im. Karola Lipińskiego we Wrocławiu, specjalność: skrzypce.

**Krzysztof Nowicki** — prawnik, uczestnik Programu Seminariów Doktorskich prowadzonych na SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym w Warszawie.

**Melania Skalik** — absolwentka prawa i ekonomii na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: prawa człowieka, prawo pracy ze szczególnym uwzględnieniem kwestii równouprawnienia i niedyskryminacji w zatrudnieniu, ochrona praw zwierząt.

**Volha Klintsevich** — studentka II roku ekonomii na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

**Katarzyna Sawicka** — doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu w Białymstoku. Zainteresowania naukowe: finanse przedsiębiorstw, innowacyjność, przedsiębiorczość.

## Informacja dla Autorów

1. Redakcja przyjmuje niepublikowane wcześniej teksty naukowe z zakresu ekonomii, prawa, nauk o administracji i nauk o zarządzaniu. Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych.

2. Przesłanie przez Autora tekstu do redakcji czasopisma jest równoznaczne z a) jego oświadczeniem, że przysługują mu autorskie prawa majątkowe do tego tekstu, że tekst jest wolny od wad prawnych oraz że nie był wcześniej publikowany w całości lub części ani nie został złożony w redakcji innego pisma, a także b) z udzieleniem nieodpłatnej zgody na wydanie tekstu w czasopiśmie „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” oraz jego nieograniczone co do czasu i terytorium rozpowszechnianie, w tym na wprowadzenie do obrotu egzemplarzy czasopisma oraz odpłatne i nieodpłatne udostępnianie jego egzemplarzy w internecie.

3. Objętość: artykuł maksymalnie 40 tys. znaków, glosa maksymalnie 35 tys. znaków, polemika maksymalnie 10 tys. znaków, recenzja maksymalnie 10 tys. znaków.

4. Wymagania formalne tekstu: czcionka Times New Roman 12, interlinia 1,5, przypisy dolne. Autor jest zobowiązany do przedstawienia tekstów zgodnych z wymogami stawianymi przez Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, zamieszczonymi na stronie <http://www.wuwr.pl/index.php/pl/dla-autorow>. Tytuły, nazwiska i imiona autorów opracowań powoływanych w kierowanych do wydania artykułach, które są w oryginale zapisane w alfabetach innych niż łacińskie, muszą być podane w tekstach w transkrypcji na alfabet łaciński.

5. Sposób przesłania pracy: artykuły należy przysyłać w wersji elektronicznej (dokument MS Word: DOC/DOCX lub tekst sformatowany RTF) e-mailem pod adresem: [sppaie@uwr.edu.pl](mailto:sppaie@uwr.edu.pl). Teksty odbiegające od podanych standardów mogą nie być uwzględniane w procesie kwalifikacyjnym.

6. O przyjęciu tekstu do wydania w czasopiśmie „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” Autor zostanie poinformowany za pośrednictwem poczty elektronicznej pod wskazanym przez niego adresem w ciągu 6 miesięcy.

7. Artykuły są recenzowane poufnie i anonimowo (tzw. *double-blind review*). Lista recenzentów jest publikowana w ostatnim w roku numerze czasopisma. Uwagi recenzyjne są przesyłane Autorowi, który zobowiązuje się do uwzględnienia zasugerowanych poprawek lub nadesłania uzasadnienia w wypadku ich nieuwzględnienia. Przy dwóch recenzjach negatywnych redakcja odmawia przyjęcia tekstu do druku.

8. Redakcja czasopisma przeciwdziała wypadkom *ghostwriting*, *guest authorship*, które są przejawem nierzetelności naukowej. Zjawisko *ghostwriting* oznacza sytuację, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału, jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji. Z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle go nie było, a mimo to osoba taka jest autorem/współautorem publikacji. Zaporą wymienionych praktyk jest jawność informacji dotyczących wkładu poszczególnych autorów w powstanie publikacji (podanie informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp., wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji).

9. Wszystkie artykuły prezentujące wyniki badań statystycznych są kierowane do redaktora statystycznego.

10. W przesłanym tekście w lewym górnym rogu strony tytułowej powinny być zapisane dane autora/autorów publikacji (adres poczty elektronicznej oraz numer telefonu, miejsce pracy autora publikacji; w wypadku pracowników naukowych należy podać afiliację). Zaleca się również stworzenie profilu ORCID (Open Research and Contributor ID), umożliwiającego śledzenie dorobku naukowego autora w sieci, oraz wskazanie nr ORCID pod danymi autora/autorów.

11. Do tekstu w języku polskim należy dołączyć krótkie (maksymalnie 1000 znaków) streszczenie i tytuł artykułu w języku angielskim oraz 3–5 słów kluczowych w języku angielskim. Do

tekstu w innym języku niż polski należy dołączyć streszczenie w języku angielskim i w języku polskim. Streszczenie powinno określać temat, cele oraz główne wnioski opracowania.

12. Wydawnictwo zastrzega sobie prawo dokonywania w tekstach poprawek redakcyjnych.

13. Autor jest zobowiązany do wykonania korekty autorskiej w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania. Niewykonanie korekty w tym terminie oznacza zgodę Autora na wydanie tekstu w postaci przesłanej do korekty.

14. Przesyłając tekst, Autor wyraża zgodę na umieszczenie w internetowej bazie Czasopisma Naukowe w Sieci (CNS) i innych bazach, z którymi współpracuje Wydawnictwo, oprócz samego tekstu także podstawowych danych o artykule, m.in. jego streszczenia w języku angielskim wraz z danymi personalnymi autora (imię i nazwisko, miejsce zatrudnienia, adres e-mail) i słowami kluczowymi.

15. Autor nie otrzymuje honorarium autorskiego za artykuły.

16. Po opublikowaniu artykułu autor otrzymuje nieodpłatnie 1 egzemplarz drukowany czasopisma „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne”. Wszystkie udostępniane przez Wydawnictwo artykuły, w formacie PDF, znajdują się na stronie [www.wuwr.pl](http://www.wuwr.pl).





Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Wrocławskiego

**Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.**

plac Uniwersytecki 15  
50-137 Wrocław  
sekretariat@wuwr.com.pl

wuwr.eu  
Facebook/wydawnictwouwr