

Weitere Themen dieser Ausgabe: Gute öffentliche Dienste als Teil der staatlichen Funktionserfüllung · Dobrych usługi jako wykonywanie funkcji państwa · Spółki zagraniczne oraz polskie spółki z dominacją kapitału zagranicznego jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej · Gwarancje praw dziecka w środowisku cyfrowym a potrzeba zwalczania cyfrowej przemocy wobec dzieci – zarys problemu · Zasada społeczeństwa obywatelskiego w cyberprzestrzeni jako nowe narzędzie demokratycznego państwa prawa · Kierunki doskonalenia polskiej fundacji rodzinnej w świetle doświadczeń państw niemieckojęzycznych · Wnioski *de lege ferenda*

Spółki zagraniczne oraz polskie spółki z dominacją kapitału zagranicznego jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej

» Seite 14

Gwarancje praw dziecka w środowisku cyfrowym a potrzeba zwalczania cyfrowej przemocy wobec dzieci – zarys problemu

» Seite 21

Zasada społeczeństwa obywatelskiego w cyberprzestrzeni jako nowe narzędzie demokratycznego państwa prawa

» Seite 27

Gute öffentliche Dienste als Teil der staatlichen Funktionserfüllung » Seite 04

Inhalt

Nr. 3/2026



- 04** Gute öffentliche Dienste als Teil der staatlichen Funktionserfüllung
Piotr Sobański



- 9** Dobre usługi jako wykonywanie funkcji państwa
Piotr Sobański



- 14** Spółki zagraniczne oraz polskie spółki z dominacją kapitału zagranicznego jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej
Dawid Radziszewski



- 21** Gwarancje praw dziecka w środowisku cyfrowym a potrzeba zwalczania cyfrowej przemocy wobec dzieci – zarys problemu
Michał Służalec



- 27** Zasada społeczeństwa obywatelskiego w cyberprzestrzeni jako nowe narzędzie demokratycznego państwa prawa
Klaudia Kijańska



- 32** Kierunki doskonalenia polskiej fundacji rodzinnej w świetle doświadczeń państw niemieckojęzycznych. Wnioski *de lege ferenda*
Jakub Zyśk

Gute öffentliche Dienste als Teil der staatlichen Funktionserfüllung

Good offices as performing state functions

1. Einführung

Die Frage der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ist von zentraler Bedeutung für das Völkerrecht und die internationale Ordnung. Wie Wojciech Stankiewicz zu Recht hervorhebt, zwingt uns der Wunsch, den Frieden zu bewahren, zu Maßnahmen, deren Kern darin besteht, Streitigkeiten zu begrenzen oder zu lösen und zu verhindern, dass sie zu einem bewaffneten Konflikt werden¹. In der am 26. Juni 1945 in San Francisco unterzeichneten Charta der Vereinten Nationen befindet sich Kapitel VI mit dem Titel „Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“ (Chapter on Pacific Settlement of Disputes). In Artikel 33 Absatz 1 des Kapitels VI heißt es: „Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.“ Artikel 33 Absatz 1 der Charta der Vereinten Nationen erwähnt das Verfahren des „guten Dienstes“ nicht, bezieht sich aber auf „andere friedliche Mittel“ der Streitbeilegung. Der in Artikel 33 der Charta der Vereinten Nationen enthaltene Katalog von Streitbeilegungsmaßnahmen steht jedoch offen².

Ziel dieses Artikels ist es, die Institution des guten Dienstes vorzustellen und Beispiele für den Einsatz des guten Dienstes durch Staaten in der Außenpolitik aufzuzeigen. Die aufgeworfene Frage erfordert eine normative Analyse der zentralen Bestimmungen des Völkerrechts, die in den beiden Haager Übereinkommen von 1899 und 1907 enthalten sind und die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten betreffen.



2. Merkmale guter Dienste

Der Ausdruck „gute Dienste“ wird verwendet, um das Verfahren zu beschreiben, bei dem ein Drittland von sich aus oder auf dessen Ersuchen versucht, die Streitparteien auf diplomatischem Wege an den Tisch zu bringen, um direkte Verhandlungen wieder aufzunehmen oder sich auf eine Methode der friedlichen Einigung zu einigen, um einen bestehenden Konflikt zu beenden³. Gute Dienstleistungen können auch von internationalen Organisationen erbracht werden⁴.

Das Konzept des guten Dienstes wird seit Jahrhunderten sowohl in der Diplomatie als auch im Völkerrecht verwendet. Im Jahr 1812 entschied der Oberste



Internationaler Gerichtshof, Den Haag

Richter John Marshall vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten in der Sache *Schooner Exchange v. M'Faddon* wies darauf hin, dass die Welt aus verschiedenen Staaten bestehe, mit gleichen Rechten und gleicher Unabhängigkeit. Gegenseitiger Nutzen wird durch den Verkehr der Länder und die Verflechtung guter Dienstleistungen erreicht, die von den Rücksichten der Menschlichkeit diktiert werden⁵. *Schooner Exchange v. M'Faddon* betraf die Frage der Zuständigkeit der Gerichte der Vereinigten Staaten für die Entscheidung über Klagen amerikanischer Staatsbürger gegen Frankreich, ehemalige Eigentümer eines Schiffes, das von der französischen Marine beschlagnahmt worden war. Dieses Schiff wurde als Kriegsschiff in die französische Flotte eingegliedert. Zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage befand sich das Schiff im Hafen von Philadelphia, und in dem Fall analysierte der Oberste Gerichtshof in erster Linie die Frage der Immunität des Staates⁶. Das Urteil in diesem Fall wurde am 24. Juli 1812 vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten erlassen⁷.

Andrzej Skowroński stellt fest, dass im 19. Jahrhundert gute Dienste immer häufiger in multilateralen internationalen Abkommen zu finden sind. Gute

Dienste werden u.a. in Artikel L der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1815 und in Artikel 18 des 1826 in Panama von den amerikanischen Staaten unterzeichneten Vertrags erwähnt⁸.

Ende des 19. Jahrhunderts beschrieb der französische Anwalt und Publizist Paul Pradier-Fodere ausführlich die Rolle eines guten Dienstes als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten. Er wies darauf hin, dass die Rolle eines Drittlandes oder von Drittländern, die gute Dienste erbringen, m.in. mehr darin bestehe, die Streitparteien davon zu überzeugen, ihren Streit friedlich beizulegen und ihre Annäherung vorzubereiten⁹.

Am 29. Juli 1899 wurde in Den Haag das Übereinkommen zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten verabschiedet¹⁰. Die Konvention enthielt viele neuartige Rechtsnormen, darunter die Einrichtung des Ständigen Schiedshofs in Den Haag, der Regeln und, wie Łukasz Speer betont, transparente Regeln für die Arbeitsweise hatte. So wurde die institutionalisierte internationale Schiedsgerichtsbarkeit geschaffen¹¹. Artikel 16 der Konvention definiert die Schiedsgerichtsbarkeit als die effektivste und gleich-

1. W. Stankiewicz, Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts - Bewertung und Erwartungen, „Krakowskie Studia Międzynarodowe“ 2005, Nr. 3, S. 84.
2. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Leksykon wiedzy politologicznej, Toruń 2018, s. 92; S. Sucharitkul, Good Offices as a Peaceful Means of Settling Regional Differences, s. 339, <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1549&context=pubs> [dostęp: 10.03.2024]; por.: S.D. Murphy, Non-Binding International Dispute Settlement, s. 10, https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2902&context=faculty_publications [dostęp: 10.03.2024].
3. S. Sucharitkul, a. a. O., S. 339.

4. Szerzej B.G. Ramcharan, Humanitarian Good Offices in International Law. The Good Offices of the United Nations Secretary General in the Field of Human Rights, Boston 1983, s. 35-36; I. Wrońska, Skutek krajowy prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym na przykładzie stosowania instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, [w:] Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, T. 2, red. I. Kraśnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska, Białystok 2017, s. 27; W. Skowron-Mihaescu, Reforma Komitetu Praw Dziecka w świetle trzeciego Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26, nr 4, s. 115; A. Michalska, Międzynarodowa kontrola praw człowieka w Organizacji Narodów Zjednoczonych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 2 (33), s. 11, 14.

5. „Da die Welt aus verschiedenen Souveränitäten besteht, die gleiche Rechte und gleiche Unabhängigkeit besitzen und deren gegenseitiger Nutzen durch den Verkehr untereinander und durch den Austausch jener guten Dienste, die die Menschheit diktiert und deren Bedürfnisse erfordern, gefördert wird, haben alle Souveräne in der Praxis und unter bestimmten besonderen Umständen einer Lockerung jener absoluten und vollständigen Gerichtsbarkeit innerhalb ihres jeweiligen Territoriums zugestimmt, die die Souveränität verleiht.“
6. M. Wasiński, Immunitet państwa a jurysdykcja terytorialna (na tle orzeczenia SN w sprawie Natoniewski v. RFN), „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 80-83; Z. Kotuła, Immunitet jurysdykcyjny państwa a prawa człowieka. Przegląd doktryny, s. 63-64, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/46559/PDF/02_Zuzanna_Kotula.pdf [dostęp: 11.03.2024].

7. Szerzej na ten temat: The Exchange v. McFaddon, 11 U.S. 7 Cranch 116 116 (1812), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/> [dostęp: 09.03.2024].
8. A. Skowroński, Instytucja dobrych usług w prawie międzynarodowym (Z zagadnień pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych), Wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 1951, s. 27-28.
9. Za: S. Sucharitkul, op. cit., s. 339.
10. Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/1899-Convention-for-the-Pacific-Settlement-of-International-Disputes.pdf> [dostęp: 09.03.2024].
11. Ł. Speer, Rozwój idei arbitrażu inwestycyjnego: od antyku do czasów współczesnych, „Państwo Prawne” 2013, nr 1(3), s. 43.

zeitig fairste Art der Beilegung von Streitigkeiten, die nicht auf diplomatischem Wege gelöst wurden¹². Wichtig ist auch, dass Titel II des Übereinkommens Regelungen über gute Dienste und Mediation enthält (Artikel 2-8 des Übereinkommens). Im Falle schwerwiegender Missverständnisse oder Konflikte haben sich die Unterzeichner verpflichtet, vor dem Einsatz von Waffen so weit wie möglich die guten Dienste und die Vermittlung eines oder mehrerer befreundeter Staaten in Anspruch zu nehmen (Artikel 2 der Konvention). Ungeachtet dessen empfehlen die Unterzeichner, dass ein oder mehrere Staaten, die nicht an der Streitigkeit interessiert sind, den Streitstaaten von sich aus ihre guten Dienste und ihre Vermittlung anbieten, wenn die Umstände dies zulassen. Das Recht, gute Dienste anzubieten oder zu vermitteln, steht Staaten zu, die sich nicht an der Auseinandersetzung beteiligen, auch nicht während der Feindseligkeiten. Die Ausübung dieses Rechts kann von der einen oder anderen Konfliktpartei niemals als feindseliger Akt angesehen werden (Artikel 3 der Konvention). Wie in Artikel 6 des Übereinkommens ausgeführt, haben gute Dienstleistungen und Vermittlungen, die sowohl auf Ersuchen der Staaten, die die Streitigkeit führen, als auch auf Initiative von Staaten, die nicht an der Streitigkeit interessiert sind, durchgeführt werden, rein beratenden Charakter und sind niemals bindend.

Am 18. Oktober 1907 wurde in Den Haag das Übereinkommen über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten verabschiedet¹³. Gemäß Artikel 91 des Übereinkommens trat es an die Stelle des Übereinkommens vom 29. Juli 1899 über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten. Die polnische Regierung hat am 14. Oktober 1920 ihren Beitritt zum Übereinkommen notifiziert, und der Beitritt wurde vom Präsidenten der Republik Polen am 18. Dezember 1929 genehmigt. Die Artikel 2¹⁴, 3¹⁵ und 6¹⁶ des

Übereinkommens enthalten Regelungen über gute Dienste, die inhaltlich denen der Artikel 2, 3 und 6 des Übereinkommens von 1889 sehr ähnlich sind.

In den Regelungen der beiden Haager Übereinkommen findet sich ein klarer Hinweis darauf, dass die Rolle des Vermittlers oder des Staates, der gute Dienstleistungen erbringt, von keiner der Streitparteien übernommen werden kann. Es ist auch wichtig sicherzustellen, dass das Angebot, gute Dienstleistungen oder Mediation zu übernehmen, von den an der Streitigkeit beteiligten Staaten nicht als unfreundliche Handlung aufgefasst wird¹⁷.

Wie Ewelina Kragiel zu Recht betont, ist der Unterschied zwischen guten Dienstleistungen und Vermittlung nicht immer scharf¹⁸. Gute Dienste bedeuten ein vorsichtigeres Vorgehen als im Falle einer Mediation, die sich darauf beschränken, direkte Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien zu initiieren, ohne aktiv an diesen Verhandlungen teilzunehmen, während der Mediator aktiv an der Diskussion teilnimmt und oft von ihm erwartet wird, dass er Lösungen für das Problem vorschlägt¹⁹. Bertrand G. Ramcharan weist darauf hin, dass ein guter Dienst im traditionellen Sinne darin besteht, dass die Regierung eines Drittlandes, eine internationale Organisation, eine Einzelperson versucht, die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bringen, ohne sich in die Verhandlungen selbst einzumischen²⁰. Gute Dienste können in Bezug auf die angebotenen Dienste und Einrichtungen sehr umfangreich sein. Manchmal sind sie kurz davor, tatsächlich am Verhandlungsprozess teilzunehmen²¹. Natürlich kann ein Drittland zunächst Verhandlungen zwischen den streitenden Ländern organisieren (gute Dienste) und dann daran teilnehmen (Vermittlung). Die Verwendung einer Methode der Streitbeilegung schließt die Verwendung anderer Methoden nicht aus²². Es überrascht daher



nicht, dass – wie Sompong Sucharitkul feststellte – Verträge und internationale Konventionen Regelungen über gute Dienste üblicherweise in derselben systematischen Einheit enthalten wie jene über die Mediation²³. Ein Beispiel ist der Pakt von Bogotá, d.h. der Friedensvertrag, der am 30. April 1948 von den Ländern Lateinamerikas und den Vereinigten Staaten von Amerika unterzeichnet wurde²⁴. Aufgabe des Vertrags ist es, Streitigkeiten friedlich beizulegen. Die Vorschriften über gute Dienstleistungen und Mediation sind in Kapitel Zwei (Artikel IX-XIV) enthalten.

3. Beispiele für den Einsatz von guten Diensten bei internationalen Streitigkeiten

Gute Dienste als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten haben eine lange Geschichte unter den Instrumenten der Diplomatie. Sie haben zur Beilegung vieler internationaler Streitigkeiten auf der ganzen Welt geführt. Manchmal brechen die Streitparteien jegliche Beziehungen ab und sind so zerstritten, dass die Zustimmung zur Führung von Verhandlungen auf dem Territorium eines dieser Länder als Akt der Kapitulation angesehen werden könnte.

Am 5. September 1905 wurde in Portsmouth ein Friedensvertrag unterzeichnet, der den Russisch-Japanischen Krieg von 1904–1905 beendete. In der Nacht vom 8. auf den 9. Februar 1904 griff die japanische Flotte die russischen Schiffe an, die sich in Port Arthur befanden, und am nächsten Tag erklärte Russland Japan den Krieg. Dies führte zu einem monatelangen Konflikt²⁵. Die Unterzeichnung des Friedensvertrags von Portsmouth wurde dank der guten Dienste der Vereinigten Staaten möglich. Frédéric De Martens,

der an den Verhandlungen auf russischer Seite teilnahm, betonte, dass das Handeln des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Theodore Roosevelt, voll und ganz im Einklang mit den "neuen und edleren" Ideen stehe, die auf der Haager Konferenz 1899 feierlich gebilligt worden seien²⁶. An dieser Stelle ist es erwähnenswert, dass der amerikanische Diplomat John Milton Hay, der in den Jahren 1898 bis 1905 Außenminister der Vereinigten Staaten war, eine Schlüsselrolle spielte, die für seinen guten Dienst von entscheidender Bedeutung war. John Hay war ein Autor hinter den Kulissen vieler US-Außenpolitiken während der Regierungen der Präsidenten William McKinley und Theodore Roosevelt. Wäre er nicht am 1. Juli 1905 gestorben, wäre es schwierig gewesen, den Vertrag von Portsmouth den diplomatischen Bemühungen Theodore Roosevelts zuzuschreiben²⁷. Unabhängig davon ist zu beachten, dass der Krieg dank der Dienstleistungen eines Drittlandes für die Kriegsparteien beendet wurde.

Dank der guten Dienste der Regierung und des thailändischen Außenministers konnte der Streit zwischen Malaysia und Indonesien im Jahr 1966 beendet werden²⁸. Ende Mai 1966 empfing der thailändische Außenminister Delegationen aus Indonesien und Malaysia. Die Leiter beider Delegationen führten in Bangkok direkte Gespräche. Die thailändische Regierung hat im Rahmen guter Dienstleistungen die notwendigen Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Der thailändische Außenminister spielte eine wichtige Rolle bei der späteren Annäherung zwischen den Parteien und trug maßgeblich zum erfolgreichen Abschluss der langwierigen Verhandlungen bei. Das historische Gespräch zwischen den Kriegspar-

12. Art. 16: „In questions of a legal nature, and especially in the interpretation or application of International Conventions, arbitration is recognized by the Signatory Powers as the most effective, and at the same time the most equitable, means of settling disputes which diplomacy has failed to settle“.

13. Dz.U. 1930, nr 9, poz. 64.

14. Artikel 2: "Bei schwerwiegenden Mißverständnissen oder Streitigkeiten, bevor sie zu den Waffen greifen, kommen die Vertragsmächte überein, soweit wie möglich, die Dienste und die Vermittlung einer oder mehrerer befreundeter Mächte in Anspruch zu nehmen."

15. Artikel 3: "Ungeachtet dessen halten es die Vertragsmächte für zweckmäßig und wünschenswert, daß eine oder mehrere Mächte, die an dem Konflikt nicht interessiert sind, den streitenden Mächten von sich aus ihre guten Dienste und ihre Vermittlung anbieten, wenn die Umstände es erlauben. Das Recht, gute Dienste zu leisten oder zu vermitteln, steht den Mächten zu, die sich nicht an der Auseinandersetzung beteiligen, auch nicht während der Feindseligkeiten. Die Ausübung dieses Rechts kann niemals als eine unfreundliche Handlung einer der Streitparteien angesehen werden."

16. Artikel 6: "Gute Dienstleistungen und Vermittlungen, die zustande gekommen sind, sei es durch den Appell der strittigen Mächte oder durch die Initiative von Mächten, die an dem Streit nicht interessiert sind, haben rein beratenden Charakter und sind niemals bindend."

17. S. Sucharitkul, op. cit., S. 341.

18. E. Kragiel, Rozstrzyganie sporów międzynarodowych a rozstrzyganie umiędzynarodowionych sporów krajowych, [w:] Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. Tom II, red. I. Kraśnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska, Białystok 2017, s. 104; por. K. Dobkowska, Dyplomatyczne metody rozwiązywania sporów międzynarodowych, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 2, S. 50.

19. S.D. Murphy, a. a. O., S. 10; S. Sucharitkul, a. a. O., S. 339; K. Olzacki, Der Einsatz alternativer Streitbeilegungsmethoden (ADR) bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert, "Alcumena. Interdisziplinäres Schreiben" 2020, Nr. 4, S. 70.

20. Szerzej B.G. Ramcharan, op. cit., s. 35; por.: K. Roepstorff, Mediating International Crises, <http://www.lawanddevelopment.org/docs/internationalmediation.pdf> [dostęp: 10.03.2024].

21. S. Sucharitkul, a. a. O., S. 339.

22. K. Dobkowska, a. a. O., S. 50; P. Bukowski, Korrelacje między pojęciami: spór, kryzys i konflikt w relacjach międzynarodowych. Ein Überblick über Definitionen, Theorien und Positionen in der polnischen Literatur zu diesem Thema, "Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne" 2018, Nr. 22, S. 196.

23. S. Sucharitkul, a. a. O., S. 340.

24. Amerikanischer Vertrag über die pazifische Regelung (Pakt von Bogotá), <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/70580.htm> [dostęp: 09.03.2024].

25. Zum Thema Russisch-Japanischer Krieg im Einzelnen: M. Bębenek, Die Teilnahme der Polen am Russisch-Japanischen Krieg von 1904-1905 und ihr Aufenthalt in Internierungslagern in Japan im Lichte der polnischen Presse, Zielona Góra 2020, S. 47-57; M. Janczurewicz, Landoperationen im Hafen von

Arthur Ende Juli 1904 während des Japanisch-Russischen Krieges auf den Seiten von "Goniec Poranny" und "Goniec Wieczorny", "Studia Orientalne" 2022, Nr. 2, S. 117-125.

26. F. De Martens, Die Friedenskonferenz von Portsmouth, "North American Review" 1905, Nr. DLXXXVIII, S. 642.

27. Por. informacje zawarte na stronie Portsmouth Peace Treaty (1905-2005), <http://www.portsmouthpeacetreaty.org/newbury.cfm> [dostęp: 10.03.2024].

28. Szerző S. Sucharitkul, a. a. O., S. 343-345.

teien endete mit der Unterzeichnung des Bangkok-Abkommens, das anschließend in Jakarta bestätigt wurde²⁹.

Wie schon erwähnt, können gute Dienste nicht nur von Staaten, sondern auch von internationalen Organisationen geleistet werden. Im Herbst 1960 übten Hans Engen, Staatssekretär im norwegischen Außenministerium, und Dag Hammarskjöld, damaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen, gute Dienste zugunsten Thailands und Kambodschas aus – im Rahmen bilateraler Verhandlungen im Hauptquartier der Vereinten Nationen, in Anwesenheit des Generalsekretärs und auf Antrag sowie mit Zustimmung der Verhandlungsparteien³⁰.

4. Schlussbemerkungen

Vermittlung und gute Dienste sind ein Element der Außenpolitik, und ihre Anwendung hat eine völkerrechtliche Grundlage, u.a auf der Grundlage des am 18. Oktober 1907 in Den Haag angenommenen Übereinkommens über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten. Zweifellos tragen sie zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten

bei, was die internationale Praxis bisher gezeigt hat. Es sollte jedoch betont werden, dass es im Ermessen des Staates liegt, den Konfliktländern gute Dienste anzubieten. Rudolf Ostrihansky weist zu Recht darauf hin: "Der Katalog der Streitbeilegungsmaßnahmen ist in Artikel 33 der UN-Charta enthalten. Diese Bestimmung begründet jedoch keine Verpflichtung, eine bestimmte Methode zur Beilegung einer Streitigkeit anzuwenden, oder gar eine Verpflichtung, eine Streitigkeit überhaupt beizulegen. Auch unter den anderen Normen des universellen Völkerrechts gibt es keine solche Verpflichtung, und es liegt lediglich eine Anforderung vor, sich bei der Beilegung von Streitigkeiten auf friedliche Mittel zu beschränken"³¹.

Auf der anderen Seite ist es wichtig, sobald ein Land beschlossen hat, gute Dienstleistungen zu erbringen, die richtige Person oder Personen auszuwählen, die mit ihrer Autorität wahrscheinlich machen, dass ein guter Dienst erfolgreich sein wird, wie es während des Russisch-Japanischen Krieges geschah, als die Unterzeichnung des Friedensvertrags von Portsmouth weitgehend den diplomatischen Bemühungen von John Milton Hay zu verdanken war.

Zusammenfassung:

Der Artikel befasst sich mit der Institution guter Dienste, die eines der Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ist, sowie mit der völkerrechtlichen Grundlage für ihre Anwendung. Es werden auch Beispiele für die effektive Bereitstellung guter Dienstleistungen durch Staaten vorgestellt, die zur Beendigung von Streitigkeiten zwischen Konfliktländern geführt haben.

Schlüsselwörter: gute Dienste, Vermittlung, Funktionen des Staates, Streitbeilegung, NZ Charta.

Summary:

The paper discusses the institution of good offices. They are means for the pacific settlement of disputes. The paper focuses on the international legal basis for the use of good offices. There are also examples of successful good offices provided by states.

Keywords: good offices, mediation, state functions, settlement of disputes, UN Charter.



Über den Autor: Piotr Sobański, PhD, Rechtsanwalt LL.M., Universität Zielona Góra, ORCID 0000-0001-8303-1125, E-Mail: piotr.sobanski@adwokatura.pl, p.sobanski@wpa.uz.zgora.pl.

29. S. Sucharitkul, op. cit., s. 345.

30. S. Sucharitkul, op. cit., s. 341; P. Walne, Guide to the archives of international organizations, II: archives of international organizations and their former officials in the custody of national and other archival manuscript repositories, Paris 1985, s. 39.

31. R. Ostrihansky, Nowe tendencje w rozwiązywaniu sporów w GATT, „Państwo i Prawo” 1989, nr 2, LEX.

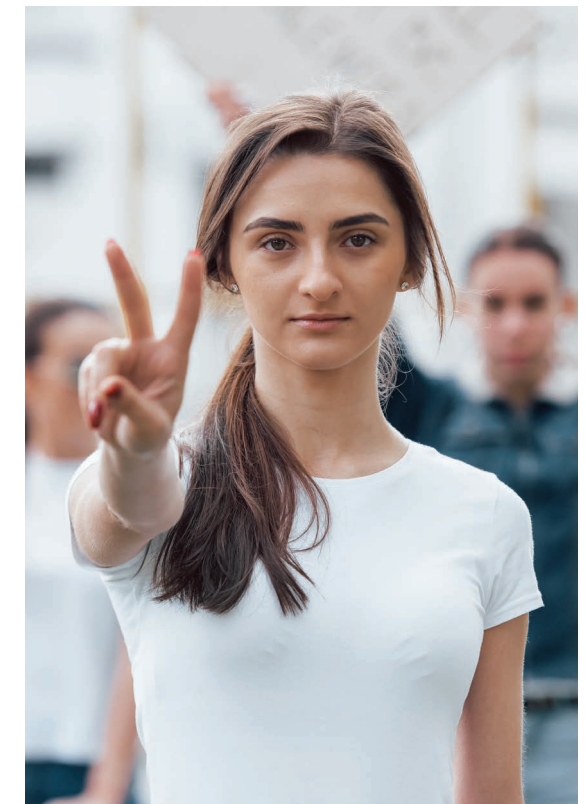
Dobre usługi jako wykonywanie funkcji państwa

Good offices as performing state functions

1. Uwagi wstępne

Kwestia pokojowego rozstrzygania sporów między państwami ma kluczowe znaczenie w prawie międzynarodowym i porządku międzynarodowym. Jak słusznie zauważa Wojciech Stankiewicz, chęć zachowania pokoju zmusza do działań, których istotą jest ograniczenie lub rozwiązanie sporów i uniemożliwienie przekształcenia się ich w konflikt zbrojny¹. W podpisanej dnia 26 czerwca 1945 r. w San Francisco Karcie Narodów Zjednoczonych² znajduje się rozdział VI „Pokojoye załatwianie sporów” (Chapter on Pacific Settlement of Disputes). Zgodnie z treścią zawartego w rozdziale VI art. 33 ust. 1: „*Strony w sporze, którego dalsze trwanie może narazić na niebezpieczeństwo utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, powinny przede wszystkim dążyć do jego rozstrzygnięcia w drodze rokowań, badań, pośrednictwa, koncyliacji, arbitrażu, postępowania sądowego, odwołania się do organów lub porozumień regionalnych, albo innymi sposobami pokojowymi stosownie do swego wyboru*”. Art. 33 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych nie wspomina na temat procedury „dobrych usług”, jednak mowa jest w nim o „innych pokojowych sposobach” rozstrzygania sporów. Katalog środków regulowania sporów, który został zawarty w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych, jest jednak otwarty³.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie instytucji dobrych usług oraz wskazanie przykładów zastosowania dobrych usług przez państwa w polityce zagranicznej. Poruszona kwestia będzie wymagała analizy normatywnej kluczowych przepisów prawa międzynarodowego, zawartych w dwóch konwencji haskich z 1899 r. i 1907 r., które dotyczą pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych. W opracowaniu posłużono się głównie metodami: prawnohistoryczną i formalno-dogmatyczną.



2. Charakterystyka dobrych usług

Wyrażenie „dobre usługi” jest używane do określenia procedury, zgodnie z którą państwo trzecie z własnej inicjatywy lub na żądanie, stara się za pomocą środków dyplomatycznych doprowadzić strony sporu do stołu obrad w celu wznowienia bezpośrednich negocjacji lub uzgodnienia metody pokojowego porozumienia, aby zakończyć istniejący konflikt⁴. Dobre usługi mogą być też świadczone przez organizacje międzynarodowe⁵.

Pojęcie dobrych usług jest używane zarówno w dyplomacji, jak i w prawie międzynarodowym od stuleci. W 1812 r. prezes Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych John Marshall w sprawie *Schooner Exchange v. M'Faddon* wskazał, że świat składa

1. W. Stankiewicz, Rola ONZ w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego na początku XXI wieku - ocena i oczekiwania, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 3, s. 84.

2. Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90.

3. J. Marszałek-Kawa, D. Plecka, Leksykon wiedzy politologicznej, Toruń 2018, s. 92; S. Sucharitkul, Good Offices as a Peaceful Means of Settling Regional Differences, s. 339, <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1549&context=pubs> [dostęp: 10.03.2024]; por.: S.D. Murphy, Non-Binding International Dispute Settlement, s. 10, https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2902&context=faculty_publications [dostęp: 10.03.2024].

4. S. Sucharitkul, op. cit., s. 339.

5. Szerzej B.G. Ramcharan, Humanitarian Good Offices in International Law. The Good Offices of the United Nations Secretary General in the Field of Human Rights, Boston 1983, s. 35-36; I. Wrońska, Skutek krajowy prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym na przykładzie stosowania instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, [w:] Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, T. 2, red. I. Krasnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska, Białystok 2017, s. 27; W. Skowron-Mihaescu, Reforma Komitetu Praw Dziecka w świetle trzeciego Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26, nr 4, s. 115; A. Michalska, Międzynarodowa kontrola praw człowieka w Organizacji Narodów Zjednoczonych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 2 (33), s. 11, 14.

się z różnych państw, posiadających równe prawa i równą niezależność. Do wzajemnych korzyści prowadzi obcowanie ze sobą państw i przeplatanie się dobrych usług, które są podyktowane względami człowieczeństwa⁶. Sprawa *Schooner Exchange v. M'Faddon* dotyczyła kwestii jurysdykcji sądów Stanów Zjednoczonych do orzekania w przedmiocie skierowanych przeciwko Francji roszczeń obywateli amerykańskich, byłych właścicieli statku, który został zajęty przez francuską marynarkę wojenną. Statek ten został wcielony do francuskiej floty jako okręt wojenny. W momencie wniesienia pozwu jednostka znajdowała się w porcie w Filadelfii, a w sprawie Sąd Najwyższy analizował przede wszystkim kwestię immunitetu jurysdykcyjnego państwa⁷. Orzeczenie w sprawie zostało wydane przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych dnia 24 lipca 1812 r.⁸.

Andrzej Skowroński zauważa, że w XIX w. dobre usługi coraz częściej występują w wielostronnych umowach międzynarodowych. O dobrych usługach mowa jest m.in. w art. L aktu końcowego Kongresu Wiedeńskiego z 1815 r. oraz w art. 18 traktatu podpisanego w 1826 r. w Panamie przez państwa amerykańskie⁹.

Francuski prawnik i publicysta Paul Pradier-Fodere pod koniec XIX w. podał dokładny opis roli dobrych usług jako środka rozstrzygania sporów międzynarodowych. Wskazał on, że rola państwa trzeciego, względnie państwa trzecich, które udzielają dobrych usług, polega m.in. na nakłonieniu zważnionych stron do pokojowego rozstrzygnięcia ich sporu, przygotowaniu ich zbliżenia¹⁰.

Dnia 29 lipca 1899 r. w Hadze została przyjęta Konwencja o załatwianiu pokojowym sporów międzynarodowych¹¹. W Konwencji zawarto wiele przełomowych norm prawnych, w tym powołano Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze, który miał regulamin i, jak podkreśla Łukasz Speer, przejrzyste zasady działania. Tym samym powstał zinstytucjonalizowany arbitraż międzynarodowy¹². W art. 16 Konwencji arbitraż został określony jako najskuteczniejszy, a zara-



Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze

zem najbardziej sprawiedliwy sposób rozstrzygania sporów, których nie udało się rozstrzygnąć w sposób dyplomatyczny¹³. Istotny jest również fakt, że w tytule II Konwencji zostały zawarte unormowania dotyczące dobrych usług i mediacji (art. 2-8 Konwencji). W razie poważnych nieporozumień lub konfliktów, przed uciekaniem się do użycia broni, sygnatariusze zgodzili się korzystać w miarę możliwości z dobrych usług i mediacji jednego lub więcej państw zaprzyjaźnionych (art. 2 Konwencji). Niezależnie od tego, sygnatariusze zalecili, aby jedno lub więcej państw niezainteresowanych w sporze ofiarowało z własnej inicjatywy swoje dobre usługi i pośrednictwo państwom, znajdującym się w sporze, o ile okoliczności na to pozwolą. Prawo proponowania dobrych usług lub pośrednictwa przysługuje państwom niebiorącym udziału w sporze nawet w czasie trwania działań wojennych. Skorzystanie z tego prawa nie może być nigdy uznane przez jedną lub drugą ze stron konfliktu za akt nieprzyjazny (art. 3 Konwencji). Jak stanowił art. 6 Konwencji, dobre usługi i mediacja podjęte zarówno na skutek zwrócenia się państw wiodących spór, jak i na skutek inicjatywy państw niezainteresowanych w sporze, mają charakter ściśle doradczy i nie mają nigdy charakteru obowiązującego.

Dnia 18 października 1907 r. w Hadze została przyjęta Konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych¹⁴. Zgodnie z art. 91 Konwencji



zastąpiła ona Konwencję o załatwianiu pokojowym sporów międzynarodowych z 29 lipca 1899 r. Rząd Polski zgłosił przystąpienie do Konwencji w dniu 14 października 1920 r., a przystąpienie zostało zatwierdzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 18 grudnia 1929 r. W dziale II Konwencji zostały zawarte unormowania dotyczące dobrych usług i pośrednictwa (mediacji) (art. 2-8). W art. 2¹⁵, art. 3¹⁶ i art. 6¹⁷ Konwencji zostały zawarte unormowania dotyczące dobrych usług bardzo zbliżone w swej treści do unormowań zawartych w art. 2, 3 i 6 Konwencji z 1889 r.

W uregulowaniach zawartych w obu konwencjach haskich istnieje wyraźne wskazanie, że roli mediatora lub państwa oferującego dobre usługi nie może podjąć żadna ze stron sporu. Istotnymi są też przepisy gwarantujące, że oferta podjęcia się dobrych usług lub mediacji nie będzie uznawana przez państwa zaangażowane w spór jako akt nieprzyjazny¹⁸.

Jak słusznie zauważa Ewelina Kragiel, różnica między dobrymi usługami a mediacją nie zawsze jest ostra¹⁹. Dobre usługi oznaczają bardziej ostrożne

niż w przypadku mediacji działania, ograniczające się do zainicjowania bezpośrednich negocjacji między zainteresowanymi stronami bez aktywnego udziału w tych negocjacjach, podczas gdy mediator bierze aktywny udział w dyskusji i często oczekuje się, że zasugeruje on pewne rozwiązania problemu²⁰. Jak wskazuje Bertrand G. Ramcharan, w swoim tradycyjnym znaczeniu dobre usługi polegają na tym, że rząd państwa trzeciego, organizacja międzynarodowa, osoba fizyczna próbują doprowadzić skonfliktowane strony do stołu negocjacyjnego bez ingerowania w same negocjacje²¹. Dobre usługi mogą być bardzo rozbudowane pod względem świadczonych usług i udogodnień. Niekiedy niewiele im brakuje do rzeczywistego udziału w procesie negocjacji²². Oczywiście państwo trzecie może najpierw zorganizować negocjacje pomiędzy zważnionymi państwami (dobre usługi), a następnie może w nich uczestniczyć (mediacja). Skorzystanie z jednej metody rozwiązywania sporu nie wyklucza bowiem zastosowania innych metod²³. Można wprawdzie stwierdzić, że dobre usługi kończą się tam, gdzie zaczyna się mediacja, ale nie można na pewno

6. „The world being composed of distinct sovereignties, possessing equal rights and equal independence, whose mutual benefit is promoted by intercourse with each other, and by an interchange of those good offices which humanity dictates and its wants require, all sovereigns have consented to a relaxation, in practice, in cases under certain peculiar circumstances, of that absolute and complete jurisdiction within their respective territories which sovereignty confers”.

7. M. Wasiński, Immunitet państwa a jurysdykcja terytorialna (na tle orzeczenia SN w sprawie *Natoniewski v. RFN*), „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 80-83; Z. Kotuła, Immunitet jurysdykcyjny państwa a prawa człowieka. Przegląd doktryny, s. 63-64, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/46559/PDF/02_Zuzanna_Kotula.pdf [dostęp: 11.03.2024].

8. Szerzej na ten temat: *The Exchange v. M'Faddon*, 11 U.S. 7 Cranch 116 116 (1812), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/> [dostęp: 09.03.2024].

9. A. Skowroński, Instytucja dobrych usług w prawie międzynarodowym (Z zagadnień pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych), Wydawnictwo Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 1951, s. 27-28.

10. Za: S. Sucharitkul, op. cit., s. 339.

11. Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/1899-Convention-for-the-Pacific-Settlement-of-International-Disputes.pdf> [dostęp: 09.03.2024].

12. Ł. Speer, Rozwój idei arbitrażu inwestycyjnego: od antyku do czasów współczesnych, „Państwo Prawne” 2013, nr 1(3), s. 43.

13. Art. 16: „In questions of a legal nature, and especially in the interpretation or application of International Conventions, arbitration is recognized by the Signatory Powers as the most effective, and at the same time the most equitable, means of settling disputes which diplomacy has failed to settle”.

14. Dz.U. 1930, nr 9, poz. 64.

15. Art. 2: „W razie poważnych nieporozumień lub zatargów, przed uciekaniem się do użycia broni, Mocarstwa Umawiające się zgadzają się korzystać w miarę możliwości z usług i pośrednictwa jednego lub więcej Mocarstw zaprzyjaźnionych”.

16. Art. 3: „Niezależnie od tego, Mocarstwa Umawiające się uważają za pożyteczne i pożądane, aby jedno lub więcej Mocarstw niezainteresowanych w zatargu ofiarowało z własnej inicjatywy swoje dobre usługi i pośrednictwo Mocarstwom, znajdującym się w sporze, o ile okoliczności na to pozwolą. Prawo proponowania dobrych usług lub pośrednictwa przysługuje Mocarstwom niebiorącym udziału w sporze nawet w czasie trwania działań wojennych. Skorzystanie z tego prawa nie może być nigdy uznane przez jedną lub drugą ze Stron wiodących spór za akt nieprzyjazny”.

17. Art. 6: „Dobre usługi i pośrednictwo, które przysły do skutku, czy to wskutek zwrócenia się Mocarstw wiodących spór, czy też na skutek inicjatywy Mocarstw niezainteresowanych w sporze, mają charakter ściśle doradczy i nie mają nigdy charakteru obowiązującego”.

18. S. Sucharitkul, op. cit., s. 341.

19. E. Kragiel, Rozstrzyganie sporów międzynarodowych a rozstrzyganie umiędzynarodowionych sporów krajowych, [w:] Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. Tom II, red. I. Krasnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska, Białystok 2017, s. 104; por. K. Dobkowska, Dyplomatyczne metody rozwiązywania sporów międzynarodowych, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 2, s. 50.

20. S.D. Murphy, op. cit., s. 10; S. Sucharitkul, op. cit., s. 339; K. Olzacki, Wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w XXI w., „Alcumena. Pismo Interdyscyplinarne” 2020, nr 4, s. 70.

21. Szerzej B.G. Ramcharan, op. cit., s. 35; por.: K. Roepstorff, Mediating International Crises, <http://www.lawanddevelopment.org/docs/international-mediation.pdf> [dostęp: 10.03.2024].

22. S. Sucharitkul, op. cit., s. 339.

23. K. Dobkowska, op. cit., s. 50; P. Bukowski, Korelacje pomiędzy zjawiskami sporu, kryzysu i konfliktu w stosunkach międzynarodowych. Przegląd definicji, teorii i stanowisk w polskiej literaturze przedmiotu, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne” 2018, nr 22, s. 196.

wykluczyć przypadków, w których te dwie procedury są trudne do rozróżnienia. Nie powinno zatem budzić zdziwienia, że, jak zauważył Sompong Sucharitkul, traktaty i konwencje międzynarodowe zwykle zawierają uregulowania dotyczące dobrych usług w tej samej jednostce systematyzacyjnej, co dotyczące mediacji²⁴. Przykładem jest Pakt z Bogoty, czyli podpisany dnia 30 kwietnia 1948 r. przez państwa Ameryki Łacińskiej i Stany Zjednoczone Amerykański traktat o pokojowym rozstrzygnięciu²⁵. Zadaniem Traktatu jest pokojowe załatwianie sporów. Unormowania dotyczące dobrych usług i mediacji zostały zawarte w rozdziale drugim (art. IX-XIV).

3. Przykłady zastosowania dobrych usług w sporach międzynarodowych

Dobre usługi jako sposób rozstrzygania sporów międzynarodowych mają długą historię wśród instrumentów dyplomacji. Doprowadziły one do rozwiązania wielu sporów międzynarodowych na świecie. Niekiedy strony sporu zrywają jakiegokolwiek relacje i są skonfliktowane do tego stopnia, że aprobata prowadzenia negocjacji na terytorium jednego z tych państw mogłaby być odebrana jako akt poddania się.

Dnia 5 września 1905 r. w Portsmouth został podpisany traktat pokojowy, który zakończył toczącą się w latach 1904-1905 wojnę rosyjsko-japońską. W nocy z 8 na 9 lutego 1904 r. flota japońska zaatakowała okręty rosyjskie znajdujące się w Port Artur, a następnego dnia Rosja wypowiedziała wojnę Japonii. Dało to początek wielomiesięcznemu konfliktowi²⁶. Podpisanie Traktatu pokojowego z Portsmouth stało się możliwe dzięki dobrym usługom świadczonym przez Stany Zjednoczone. Uczestniczący po stronie rosyjskiej w negocjacjach Frédéric De Martens podkreślił, że działanie Prezydenta Stanów Zjednoczonych Theodore'a Roosevelta było całkowicie zgodne z „nowymi i szlachetniejszymi” ideami, uroczyście zatwierdzonymi podczas konferencji haskiej w 1899 r.²⁷. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na kluczową w przebiegu dobrych usług rolę amerykańskiego dyplomaty Johna Milтона Haya, który był sekretarzem stanu Stanów Zjednoczonych w latach 1898-1905. John Hay był zakulisowym autorem wielu spraw za-

granicznych USA podczas administracji prezydentów Williama McKinleya i Theodore'a Roosevelta. Gdyby nie zmarł on dnia 1 lipca 1905 r., trudno byłoby przypisać traktat z Portsmouth wysiłkom dyplomatycznym Theodore'a Roosevelta²⁸. Niezależnie od tego trzeba mieć na uwadze, że wojna zakończyła się dzięki usługom świadczonym zwaśnionym stronom przez państwo trzecie.



Portsmouth, 1905

Dobre usługi ze strony rządu i Ministra Spraw Zagranicznych Tajlandii pozwoliły na zakończenie trwającego w latach 1963-1966 sporu między Malesją i Indonezją²⁹. Pod koniec maja 1966 r. minister spraw zagranicznych Tajlandii gościł delegację z Indonezji i Malesji. Liderzy obu delegacji prowadzili bezpośrednie rozmowy w Bangkoku. Rząd Tajlandii zapewnił niezbędne udogodnienia w ramach dobrych usług. Minister Spraw Zagranicznych Tajlandii odegrał ważną rolę w ostatecznym zbliżeniu stron i w znacznym stopniu przyczynił się do pomyślnego zakończenia długo trwających negocjacji. Historyczna rozmowa zwaśnionych stron zakończyła się podpisaniem Porozumienia z Bangkoku, które następnie zostało potwierdzone w Dżakarcie³⁰.

Jak wskazano wyżej, dobre usługi mogą być świadczone nie tylko przez państwa, ale i przez organizacje międzynarodowe. Jesienią 1960 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Norwegii Hans Engen wraz z Dagiem Hammarskjoldem,

ówczesnym Sekretarzem Generalnym ONZ świadczili dobre usługi na rzecz Tajlandii i Kambodży podczas dwustronnych negocjacji w Kwaterze Głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych w obecności Sekretarza Generalnego na wniosek i za zgodą stron negocjacji³¹.

4. Uwagi końcowe

Mediacja i dobre usługi są elementem polityki zagranicznej i ich stosowanie ma podstawy prawno-międzynarodowe, m.in. oparcie w przyjętej dnia 18 października 1907 r. w Hadze Konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych. Niewątpliwie pomagają one zażegnać spór między państwami, co wykazała dotychczasowa międzynarodowa praktyka. Należy jednak podkreślić uznanie państwa do proponowania skonfliktowanym państwom dobrych usług. Jak słusznie wskazuje przy tym Rudolf Ostrihansky: „Katalog środków regulowa-

nia sporów zawarty jest w art. 33 Karty NZ. Przepis ten nie wprowadza jednak obowiązku stosowania jakiegokolwiek konkretnej metody załatwienia sporu, a nawet obowiązku rozstrzygnięcia sporu w ogóle. Także wśród innych norm powszechnego prawa międzynarodowego brak jest takiego obowiązku, a istnieje jedynie wymóg, by przy załatwianiu sporów ograniczyć się do środków pokojowych”³².

Z kolei gdy już państwo zdecyduje się na to, aby świadczyć dobre usługi, istotnym jest wybór odpowiedniej osoby lub osób, które swoim autorytetem sprawią, że zaistnieje prawdopodobieństwo pomyślnego wyniku dobrych usług tak, jak stało się to podczas wojny rosyjsko-japońskiej, kiedy to do podpisania Traktatu pokojowego z Portsmouth doszło w dużej mierze dzięki dyplomatycznym zabiegom Johna Milтона Haya.

Summary:

The paper discusses the institution of good offices. They are means for the pacific settlement of disputes. The paper focuses on the international legal basis for the use of good offices. There are also examples of successful good offices provided by states.

Keywords: good offices, mediation, state functions, settlement of disputes, UN Charter.

Streszczenie:

W artykule została omówiona instytucja dobrych usług, które są jednym ze środków pokojowego załatwiania sporów między państwami, a także podstawy prawno-międzynarodowe ich stosowania. Przedstawione zostały także przykłady skutecznego świadczenia dobrych usług przez państwa, które doprowadziły do zakończenia sporów między państwami pozostającymi w konflikcie.

Słowa kluczowe: dobre usługi, mediacja, funkcje państwa, rozwiązywanie sporów, Karta NZ.



O autorze: Adwokat dr Piotr Sobański LL.M., Uniwersytet Zielonogórski, ORCID 0000-0001-8303-1125, mail: piotr.sobanski@adwokatura.pl, p.sobanski@wpa.uz.zgora.pl.

24. S. Sucharitkul, op. cit., s. 340.

25. American Treaty on Pacific Settlement (Pact of Bogota), <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/70580.htm> [dostęp: 09.03.2024].

26. Na temat wojny rosyjsko-japońskiej szerzej: M. Bębenek, Udział Polaków w wojnie rosyjsko-japońskiej 1904-1905 r. i ich pobyt w obozach internowania w Japonii w świetle prasy polskiej, Zielona Góra 2020, s. 47-57; M. Janczurewicz, Działania lądowe pod Portem Artura pod koniec lipca 1904 roku podczas wojny japońsko-rosyjskiej na łamach „Gońca Porannego” i „Gońca Wieczornego”, „Studia Orientalne” 2022, nr 2, s. 117-125.

27. F. De Martens, The Portsmouth Peace Conference, „North American Review” 1905, No. DLXXXVIII., s. 642.

28. Por. informacje zawarte na stronie Portsmouth Peace Treaty (1905-2005), <http://www.portsmouthpeacetreaty.org/newbury.cfm> [dostęp: 10.03.2024].

29. Szerzej S. Sucharitkul, op. cit., s. 343-345.

30. S. Sucharitkul, op. cit., s. 345.

31. S. Sucharitkul, op. cit., s. 341; P. Walne, Guide to the archives of international organizations, II: archives of international organizations and their former officials in the custody of national and other archival manuscript repositories, Paris 1985, s. 39.

32. R. Ostrihansky, Nowe tendencje w rozwiązywaniu sporów w GATT, „Państwo i Prawo” 1989, nr 2, LEX.



✍ Dawid Radziszewski

Spółki zagraniczne oraz polskie spółki z dominacją kapitału zagranicznego jako podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej

Foreign companies and Polish companies dominated by foreign capital as entities obliged to share public information

1. Wstęp

Prawo dostępu do informacji publicznej jako publiczne prawo podmiotowe zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP¹ stanowi filar jawności życia publicznego w Polsce. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1127/21, „zawarte w art. 61 Konstytucji RP polityczne prawo dostępu do informacji publicznej posiada charakter kontrolny. Pozwala bowiem Polakom kontrolować bezpośrednio władze oraz podmioty wykonujące funkcje publiczne i dzięki temu wyrabiać sobie o nich, a także o ich działalności samodzielną opinię, co powinno w przyszłości skutkować racjonalnymi decyzjami wyborczymi”². Co jednak istotne, w świetle powołanej normy konstytucyjnej do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są nie tylko organy władzy publicznej oraz szeroko pojmowane instytucje publiczne. Status taki w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP mają również inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Znajduje to również odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Art. 4 ust. 1 u.d.i.p. *ab initio*,

zakreślając zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej, oprócz organów władzy publicznej mówi o innych podmiotach wykonujących zadania publiczne. Z kolei na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.³ *ab initio* podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Do podmiotów wchodzących w stosunki prawne uzasadniające za uznanie za podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej na gruncie tych przepisów należy zaliczyć m.in. spółki prawa handlowego⁴.

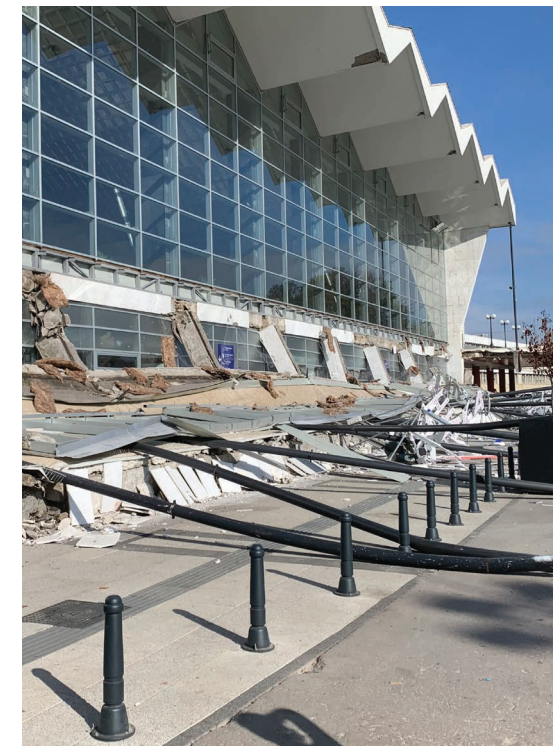
Powyższe unormowanie ma wielkie znaczenie we współczesnym świecie, w którym nierzadko dochodzi do prywatyzacji zadań publicznych⁵ oraz dysponowania majątkiem publicznym przez podmioty sektora prywatnego⁶. Prywatne podmioty gospodarcze w związku z tymi działaniami mogą uzyskać status podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w wielu różnorodnych sytuacjach. Co jednak ważne, obowiązek ten zawężony jest do zagadnień związanych z wykonywaniem zadań pu-

blicznych oraz dysponowaniem majątkiem publicznym, przez co żądania udostępnienia informacji wykraczających poza ten zakres nie dotyczą informacji publicznej⁷.

Mając to wszystko na uwadze, należy rozważyć, jaka jest sytuacja zagranicznych spółek oraz polskich spółek podległych dominacji podmiotu zagranicznego, które dysponują polskim majątkiem publicznym lub realizują zadania publiczne zlecone przez polskie organy władzy publicznej? Jest to istotne pytanie nie tylko z perspektywy nauki prawa, w której do tychczas nie podjęto się udzielenia odpowiedzi na nie, ale także z perspektywy życia gospodarczego i społecznego.

Spoglądając na to zagadnienie od strony ekonomii, trzeba odnotować znaczny udział zagranicznych podmiotów na polskim rynku zamówień publicznych. Jak wykazano w sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2024 r., udział wykonawców zagranicznych w realizacji zamówień publicznych wyniósł około 28,4 mld zł, co stanowi około 11% ogólnej wartości całości zamówień o wartości równej lub wyższej niż progi unijne⁸. Mowa zatem o niebagatelnym zysku ekonomicznym, jaki uzyskują ci przedsiębiorcy, wchodząc w stosunki cywilnoprawne z podmiotami dysponującymi majątkiem publicznym w ramach zamówień publicznych.

Mniej oczywisty jest jednak wymiar społeczny tego zagadnienia, który doskonale ilustrują ostatnie wydarzenia w Serbii. Katastrofa budowlana dworca kolejowego w Nowym Sadzie doprowadziła do erupcji niezadowolenia społecznego, w wyniku którego doszło do masowych protestów studenckich trwających od wczesnego listopada 2024 r.⁹ Co istotne, zdarzenie to poprzedziło nieudostępnienie dziennikarzom dokumentacji projektowej remontu dworca w Nowym Sadzie przez Ministra Budownictwa, Transportu i Infrastruktury oraz wykonawcę będącego konsorcjum dwóch spółek prawa chińskiego. Odmowa udostępnienia żądanej informacji miała miejsce w sposób wątpliwy prawnie z perspektywy serbskiej ustawy o swobodnym dostępie do informacji o sprawach publicznych¹⁰. Kwestia nieujawnienia tej informacji została przy-



pomniana w prasie już kilka godzin po katastrofie¹¹, co niewątpliwie przełożyło się na społeczny odbiór postawy serbskich organów władzy publicznej oraz zagranicznych wykonawców a w dalszej perspektywie na wybuch protestów studenckich. Dostęp do informacji publicznej o działaniach zagranicznych podmiotów gospodarczych związanych z realizacją zadań publicznych czy dysponowaniem majątkiem publicznym ma więc nie tylko istotne znaczenie ekonomiczne, ale i społeczne.

W tym kontekście tym bardziej warto zadać sobie pytanie, czy polski porządek prawny pozwala na efektywną kontrolę społeczną nad zagranicznymi spółkami oraz podległymi im spółkami prawa polskiego, które podejmują się realizacji zadań publicznych oraz dysponują polskim majątkiem publicznym. Na to zagadnienie odpowiada niniejszy artykuł, odwołując się do prawa powszechnie obowiązującego oraz jego wykładni przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

2. Ramy prawne i granice obowiązku udostępnienia informacji publicznej

Aby przeanalizować kwestie związane z obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej leżąc-

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), powoływana jako: Konstytucja RP.

2. Wyrok wraz z uzasadnieniem oraz wszystkie pozostałe orzeczenia sądowoadministracyjne zacytowane w niniejszym artykule są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <https://orzeczenia.ns.gov.pl/>.

3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), powoływana jako: u.d.i.p.

4. M. Jabłoński, K. Wygoda, art. 4, teza 9 [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.

5. Zob. W. Jakimowicz, Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, „Studia Prawa Publicznego”, nr 4 (44), 2023, s. 19-34.

6. Zob. K. Pawlik, Przedsiębiorca w procedurze dostępu do informacji publicznej, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, vol. XXI, nr 36, 2018, s. 39.

7. M. Rypina, Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne, Warszawa 2022, s. 118-119.

8. Zob. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r., Warszawa, 2025, s. 83.

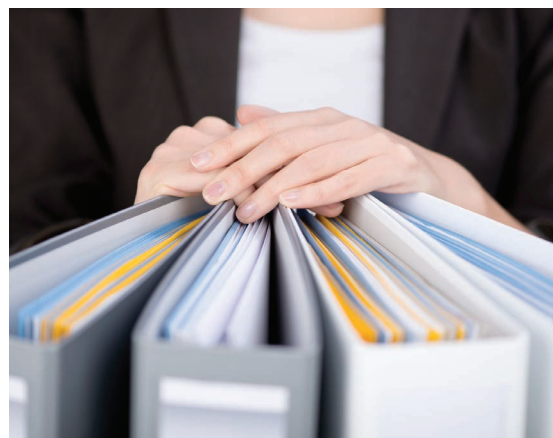
9. A. Jerkov, M. Bešlin, B. Radeljić, The depoliticization of protest: understanding the 2024/2025 Serbian students' uprising, „Cogent Social Sciences”, vol. 11, no. 1, 2025, s. 1.

10. D. P. Kovačević, Obnova železničke stanice u Novom Sadu tajna: Kinezi tako žele, a ministarstvo poslušno, materiał prasowy Radio 021 opublikowany 26 stycznia 2024 r., <https://www.021.rs/novi-sad/vesti/365297/foto-obnova-zeleznicke-stanice-u-novom-sadu-tajna-kinezi-tako-zele-a-ministarstvo-poslusno> [dostęp: 15.12.2025 r.].

11. D. Lukač, Podaci o rekonstrukciji tajna, materiał prasowy Fonet News Agency opublikowany 1 listopada 2024 r., godz. 19:37, <https://www.fonet.rs/drustvo/36563833/podaci-o-rekonstrukciji-tajna.html> [dostęp: 15.12.2025 r.].

cym po stronie spółek zagranicznych i polskich spółek dominacją zagranicznego kapitału, należy w pierwszej kolejności odnieść się do przywołanego już art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio*, który do kręgu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zalicza „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Brzmienie tego przepisu nie wyklucza z zakresu podmiotowego informacji publicznej spółek kapitału zagranicznego. Odnosząc się zaś do pojęcia osób i jednostek organizacyjnych, nie wskazuje on, by musiały to być podmioty prawa polskiego. Stąd należy wywieść a *contrario*, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej dotyczy również spółek zagranicznych, które podejmują się wykonywania zadań publicznych na rzecz Polski lub dysponowania polskim majątkiem publicznym.

Podobnie zresztą na poziomie norm konstytucyjnych irrelevantne jest, czy inne osoby i jednostki organizacyjne, które wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, cechują się podmiotowością prawa polskiego oraz (co istotne w przypadku spółek) czy ich struktura kapitałowa wykazuje dominację kapitału polskiego. Z brzmienia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP należy wywodzić wprost przeciwnie, iż każdy podmiot, niezależnie od prawa, którym się rządzi oraz swojej struktury kapitałowej, może podlegać obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej, o ile podejmuje się wykonywania zadań władzy publicznej na rzecz Polski bądź gospodarowania polskim mieniem komunalnym lub majątkiem polskiego Skarbu Państwa.



Przedstawiona powyżej wykładnia może wydać się na pierwszy rzut oka daleko idąca. Rozważając ten problem teoretyczny, proponuję jednak przeprowadzić eksperyment myślowy: czy z perspektywy norm konstytucyjnych racjonalna byłaby odmienna wykładnia, wedle której obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez spółkę wykonującą zadania publiczne lub dysponującą majątkiem publicznym, powstawałby tylko, gdyby dotyczył wyłącznie spółek polskich o dominacji polskiego kapitału? W mojej ocenie w żadnym razie, gdyż budziłaby ona poważne zastrzeżenia z perspektywy nie tylko zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej, ale także zasady równego traktowania oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej.

Odnosząc się do pierwszej ze wspomnianych kwestii, należy zauważyć, że spółki zagraniczne, spółki prawa polskiego o dominacji polskiego kapitału oraz także spółki o dominacji zagranicznego kapitału można zaliczyć do wspólnej kategorii podmiotów gospodarczych. Stąd ich odmienne traktowanie przez polski porządek prawny, aby było zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wymagałoby, by posiadały one cechę prawnie relewantną uzasadniającą ich różnicowanie¹². Cechy takiej nie można jednak wskazać – w istocie bowiem jedyną różnicą pomiędzy nimi jest struktura kapitałowa (jeśli porównywać spółki polskie o dominacji polskiego oraz zagranicznego kapitału) bądź miejsce siedziby i prawo, którym się rządzi (jeśli porównywać spółki polskie i zagraniczne). W takiej zaś sytuacji przyjęcie, że spółki prawa zagranicznego i spółki prawa polskiego objęte dominacją kapitału zagranicznego nie są obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, gdy równocześnie spółki prawa polskiego o dominacji polskiego kapitału byłyby obowiązane do udostępnienia

informacji publicznej, stanowiłoby nieuprawnione nierówne traktowanie tych podmiotów sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei z perspektywy art. 20 Konstytucji RP, należy zauważyć, że charakteryzuje on gospodarkę Rzeczypospolitej Polskiej, odnosząc się do dwóch przymiotników – społeczna oraz rynkowa. Stąd dla oceny norm prawnych z perspektywy panującego w Polsce ustroju gospodarczego należy zarówno uwzględnić kwestie rynkowe, jak i społeczne, dążąc do ich harmonizacji. Jak wskazuje Z. Witkowski, „polski ustrojodawca optuje nie na rzecz zupełnie liberalnego modelu gospodarki państw, a na rzecz rządzącego się procesami ekonomicznymi państwa o orientacji i wrażliwości społecznej”¹³. Każdy podmiot gospodarczy funkcjonujący na polskim rynku powinien zaś działać ze świadomością treści zasady społecznej gospodarki rynkowej i jej implikacji dla gwarancji i ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Tezę tą należy odnieść także do kwestii obowiązku udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne. Jakkolwiek naturalnym elementem ekonomii kapitalistycznej jest konkurencja oraz utrzymywanie pewnych informacji poza wiedzą podmiotów konkurencyjnych, działalność przedsiębiorców na polskim rynku musi uwzględniać społeczną kontrolę nad korzystaniem z majątku publicznego oraz realizacją zadań publicznych. Ostatecznie bowiem prawo dostępu do informacji publicznej jest instrumentem kontroli społecznej¹⁴. Kontrola taka byłaby niepełna, gdyby dotyczyła wyłącznie spółek prawa polskiego o dominacji kapitału polskiego.

Jak więc wykazano, prawidłowa wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio* oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że spółki zagraniczne oraz spółki polskie podległe dominacji kapitału zagranicznego również mogą być podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej. Jednocześnie, mając to na uwadze, w praktyce stosowania prawa w postępowaniu z wniosku o udostępnienie informacji publicznej, należy uwzględnić specyfikę spółek zagranicznych. Ich organy reprezentacji należy bowiem ustalać stosownie do norm jurysdykcyjnych wynikających z art. 17 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 503) – a zatem według prawa właściwego ustalanego



w oparciu o miejsce siedziby spółki lub prawa, któremu poddano jej utworzenie.

Trzeba również wskazać, że obowiązek udostępniania informacji publicznej przez spółki zagraniczne oraz spółki polskie o dominacji zagranicznego kapitału jest ograniczony. Z jednej strony ograniczenia te wyznacza art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio*, wedle którego informacją publiczną udzielaną przez podmioty tego rodzaju są informacje odnoszące się wyłącznie do wykonywania zadań publicznych oraz dysponowania majątkiem publicznym. Wynika to również z treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Jak słusznie podnosi M. Rypina, „żądanie od podmiotów innych niż władze publiczne informacji innych niż z zakresu wykonywania zadań publicznych (w tym dysponowania majątkiem publicznym) stanowiłoby nadmierną ingerencję w sferę informacyjną tych podmiotów, która wykraczałaby poza standard konstytucyjny”¹⁵.

Ponadto należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który pozwala na odmowę udostępnienia informacji mającej walor informacji publicznej, jeśli stanowi ona tajemnicę przedsiębiorcy. Rozwiązanie takie wpisuje się zresztą w określone powyżej założenia społecznej gospodarki rynkowej, w której tajemnica ta odgrywa żywotną rolę dla wolnorynkowej konkurencji. Co istotne, ochrona tajemnicy przedsiębiorcy w polskim porządku prawnym dotyczy również przedsiębiorców zagranicznych oraz podmiotów krajowych podległych ich dominacji. Powyższe świadczy więc

12. Zob. P. Tuleja, komentarz do art. 32 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023, s. 127-129.

13. Z. Witkowski, Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej – wolność działalności gospodarczej, „Studia Iuridica Toruniensia”, vol. 2, 2002, s. 8.

14. D. Fleszer, Prawo do informacji a partycypacja obywatelska, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XIX (1), 2019, s. 100.

15. M. Rypina, Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne, Warszawa 2022, s. 118.



o tym, że w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej, polski porządek prawny nie tylko nakłada na spółki zagraniczne i spółki polskie podległe dominacji kapitału zagranicznego równe obowiązki względem spółek prawa polskiego zdominowanych przez kapitał polski, ale także zapewnia im równy poziom ochrony prawnej.

3. Analiza orzecznictwa

Przedstawione powyżej rozważania należy odnieść do aktualnego dorobku judykatury. Jakkolwiek dotychczas kwestia obowiązku udostępnienia informacji publicznej po stronie spółki zagranicznej nie została dotychczas rozstrzygnięta, polskie sądy administracyjne niejednokrotnie wypowiadały się w zakresie informacji dotyczących stosunków cywilnoprawnych z takimi spółkami (w szczególności kształtowanymi w drodze ugód i arbitrażu), które znajdowały się w posiadaniu organów władzy publicznej¹⁶. Jest to również argument za uznaniem, że spółki zagraniczne mogą być podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji na gruncie u.d.i.p. Ustawa ta zakłada bowiem, że informacja posiada walor informacji publicznej niezależnie od tego, w posiadaniu jakiego podmiotu się znajduje. Tak więc, gdy dana informacja dotycząca spółki zagranicznej jest informacją publiczną, dla osoby korzystającej z publicznego prawa podmiotowego zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie powinno mieć znaczenia, od jakiego podmiotu jej zażąda w trybie wnioskowym z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. – czy będzie to organ władzy publicznej lub podmiot

publiczny, czy też spółka zagraniczna wykonująca zadania publiczne lub dysponująca majątkiem publicznym.

Kwestia obowiązku udostępnienia informacji publicznej po stronie spółki polskiej o dominacji kapitału zagranicznego jest lepiej rozpoznana w judykaturze. Kluczowym orzeczeniem wydaje się tu być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2018 r., I OSK 1487/18, w którym stwierdzono, że po stronie spółki prawa polskiego, której struktura kapitałowa wykazuje dominację kapitału niemieckiego, może potencjalnie powstać obowiązek udostępnienia informacji publicznej, o ile spółka taka wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio*. Rozstrzygnięciem tym uchylono wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 grudnia 2017 r., II SAB/Ke 53/17, w którym sąd meriti rozważył omawiany



Naczelny Sąd Administracyjny

przepis jedynie z perspektywy jego dalszego członu odnoszącego się do osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Jednocześnie sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania celem jej zbadania z perspektywy art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio*. Doprowadziło to do wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., II SAB/Ke 74/18, w którym orzeczono, że spółka stanowiła podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Tym samym potwierdzono, że polska spółka o dominacji kapitału zagranicznego, która podejmuje się wykonywania zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym, jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. *ab initio*.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jasno rozstrzyga więc, jaki jest status polskiej spółki o dominacji kapitału zagranicznego w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej. Jeśli zaś chodzi o kwestię spółki zagranicznej, nie została ona dotychczas rozstrzygnięta, choć judykatura dostarcza silnych argumentów za uznaniem obowiązku udostępnienia informacji publicznej po jej stronie w sytuacji, gdy wykonuje ona zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym.

4. Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania prowadzą do jednoznacznej konkluzji: podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. może być zarówno spółka zagraniczna, jak i spółka polska o dominacji kapitału zagranicznego.

Przyjęty pogląd oparty jest na wykładni u.d.i.p. w oparciu o jej literalne brzmienie, które nie wyklucza obowiązku udostępnienia informacji publicznej po stronie takich podmiotów, przez co *a contrario* należy przyjąć, że obowiązek taki powstaje przy spełnieniu ustawowych przesłanek. Ponadto objęcie obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej spółek zagranicznych i spółek polskich o dominacji kapitału zagranicznego wpisuje się w konstytucyjny standard prawa dostępu do informacji publicznej, a odmienna wykładnia u.d.i.p. godziłaby nie tylko w publiczne prawo podmiotowe zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ale także w chronio-



ną przez art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równego traktowania oraz ustanowioną w art. 20 Konstytucji RP zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Przedstawione stanowisko znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie – bezpośrednie, jeśli chodzi o spółki polskie o dominacji kapitału zagranicznego oraz pośrednie, jeśli chodzi o spółki zagraniczne.

Stąd należy przyjąć, że każda spółka zagraniczna oraz spółka polska o dominacji kapitału zagranicznego, podejmując się wykonywania zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym, podlega obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Obowiązek ten ma jednak charakter ograniczony do informacji o zagadnieniach, o których mówi przywołany przepis. Żądanie informacji wykraczającej poza ten zakres, wykracza jednocześnie poza zakres art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, przez co nie stanowi realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Co więcej, ochrona prawna tajemnicy przedsiębiorcy z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. uzasadniającą odmowę udostępnienia informacji publicznej dotyczy również przedsiębiorców o omawianym statusie. Należy bowiem pamiętać, że wspomniana ustawa chroni szereg innych wartości konstytucyjnych oprócz prawa dostępu do informacji publicznej.

Niezależnie od wszystkich powyższych niuansów, należy poprzeć aktualne orzecznictwo wskazujące na możliwość powstania obowiązku udostępnienia informacji publicznej po stronie spółki polskiej o dominacji kapitału zagranicznego oraz postulować *de lege lata* uznanie możliwości powstania takiego obowiązku po stronie spółki zagranicznej.

16. Por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Wa 1690/14; z dnia 29 lipca 2016 r., II SA/Wa 1900/15; z dnia 6 września 2016 r., II SA/Wa 553/15; z dnia 13 grudnia 2022 r., II SA/Wa 741/22 oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1164/15; z dnia 11 grudnia 2018 r., I OSK 2906/16; z dnia 11 grudnia 2018 r., I OSK 86/17; z dnia 28 lutego 2025 r., III OSK 2356/23.

Streszczenie:

Prawo dostępu do informacji publicznej jako prawo polityczne jest instrumentem kontroli społecznej. Kontrola ta w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej obejmuje jednak nie tylko organy władzy publicznej, ale także podmioty wykonujące zadania publiczne oraz dysponujące majątkiem publicznym. Do grona tych podmiotów można zaliczyć prywatne podmioty gospodarcze w formie spółek prawa handlowego.

Niniejszy artykuł mierzy się z zagadnieniem dotychczas nieeksplorowanym w literaturze, a jednocześnie mającym istotne znaczenie ekonomiczne i społeczne – czy spółki zagraniczne oraz spółki polskie z dominacją kapitału zagranicznego mogą mieć status podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej? W ocenie autora odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca, co znajduje uzasadnienie w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, normach konstytucyjnych oraz orzecznictwie sądów administracyjnych. Ostatecznie bowiem spółki zagraniczne i spółki polskie o dominacji kapitału zagranicznego, funkcjonując na polskim rynku, zobowiązane są do działania z poszanowaniem dla polskiego prawa, co obejmuje również obowiązek udostępnienia informacji publicznej, jeśli spełnione zostaną jego ustawowe przesłanki.

Słowa kluczowe: prawo dostępu do informacji publicznej, spółki zagraniczne, kapitał zagraniczny, zadania publiczne, majątek publiczny

Summary:

The right to access public information as a political right is an instrument of public scrutiny. However, in the light of Article 61(1) of the Polish Constitution and Article 4 (1) (5) of the Act on Access to Public Information, this scrutiny covers not only public authorities, but also entities performing public tasks and administering public assets. These entities include private economic entities in the form of commercial law companies.

This article addresses an issue that has not yet been explored in the literature, but which is of significant economic and social importance: can foreign companies and Polish companies with foreign capital dominance have the status of an entity obliged to disclose public information? In the author's opinion, the answer to this question should be affirmative, which is justified by the provisions of the Act on Access to Public Information, constitutional norms and case law of the administrative courts. Ultimately, foreign companies and Polish companies with foreign capital dominance, operating on the Polish market, are obliged to act in compliance with Polish law, which also includes the obligation to share public information if the statutory conditions are met.

Keywords: the right to access public information, foreign companies, foreign capital, public tasks, public assets



O autorze: Dawid Radziszewski, Uniwersytet Jagielloński,
e-mail: dawid.1.radziszewski@student.uj.edu.pl.



✍ Michał Służalec

Gwarancje praw dziecka w środowisku cyfrowym a potrzeba zwalczania cyfrowej przemocy wobec dzieci – zarys problemu

Wprowadzenie

Dziecko, czyli co do zasady osoba, która nie ukończyła 18 roku życia, znajdując się na etapie rozwoju i wkraczania w dorosłość wymaga szczególnej troski ze strony rodziny. Poza osobami najbliższymi dziecka ważne, dla jego nadrzędnego interesu, są również odpowiednie rozwiązania prawne.

Dzieci na równi z osobami pełnoletnimi mają prawa w społeczeństwie. Niemniej, pewien obszar realizacji ich praw wymaga występowania dodatkowych standardów, które powinny umożliwiać faktyczne korzystanie z przynależnych im swobód.

Zasadnicze gwarancje na rzecz dzieci można odzyskać w Konwencji o Prawach Dziecka, która zawiera zbiór swobód i równocześnie katalog gwarancji dla najmłodszych¹. W 2021 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych dostrzegła potrzebę wykładni praw dziecka, które uczestniczą w życiu cyfrowym². Środowisko cyfrowe jest uważane jako jeden z elementów życia społeczeństwa i uznaje się je jako niezbędne dla dzieci (tj. I. 1. Komentarza Nr 25). Oznacza to, że ta przestrzeń pozostaje ważnym elementem życia i stopniowo staje się nieodzownym składnikiem funkcjonowania jednostki. Niemniej możliwość aktywności dziecka

w środowisku cyfrowym tworzy nowe wyzwania dla praw dziecka oraz powoduje szczególne zagrożenia, m.in. jest to przemoc cyfrowa, często wiążąca się z naruszeniami seksualnymi w cyberprzestrzeni.

Celem tego artykułu jest analiza wybranych gwarancji praw dziecka w środowisku cyfrowym ze szczególnym uwzględnieniem tych, które posiadają właściwości szerszej dostępności do różnych zagrożeń, w tym seksualnej przemocy cyfrowej. Przede wszystkim wykorzystana zostanie metoda dogmatycznoprawna.

Inspiracją do podjęcia przeglądu wybranych rozwiązań prawnych jest wprowadzenie blokady w korzystaniu z social mediów w Australii wobec dzieci, które nie ukończyły 16 roku życia. Zasadniczym powodem takiej regulacji było przyjęcie, że wprowadzona restrykcja zmniejszy problemy zdrowia psychicznego u dzieci³.

Prawa dziecka a cyfrowe prawa dziecka

Zbiór praw dziecka znajduje się w Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 r. Jest to dokument potwierdzający przynależne im swobody, które wynikają

1. 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.).

2. Committee on the Rights of the Child General comment No. (2021) on children's rights in relations to the digital environment, United Nations, Convention on the Rights of the Child, CRC/C/GC/25. Dalej jako: Komentarz nr 25.

3. Zob. J. A. Blake, A. Sourander, A. Kato, J. G. Scott, Will restricting the age of access to social media reduce mental illness in Australian youth? „Australian & New Zealand Journal of Psychiatry” 2024, Vol. 59, Nr 3, s. 202-208. <https://doi.org/10.1177/00048674241308692>; I. Stankov, Y. Tefera, M. Bradley, A. Pickering, E. Willoughby, C. Williams, A precautionary approach to social media: protecting young minds in an evolving digital world, „Journal of Australia” 2025, nr 223(5), s. 230-232.



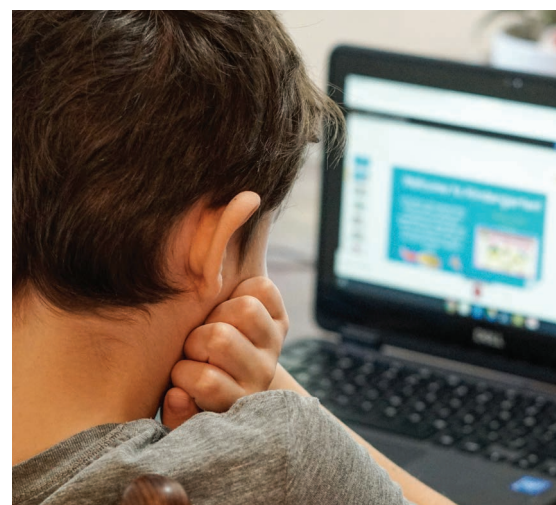
z godności człowieka⁴. Prawa przynależne dziecku w niczym nie odstępują swobodom dorosłego, z tym zastrzeżeniem, że dziecko potrzebuje troski i pomocy ze strony osób trzecich. Oznacza to, że pewne wolności i prawa dziecka są uzupełniane przez udział podmiotów trzecich, tj. najczęściej rodziców. Ich rola jest realizowana za pośrednictwem prawa do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami. Oznacza to w płaszczyźnie realizacyjnej, że dodatkowym podmiotem gwarancyjnym w obszarze praw dziecka są rodzice.

Prawa dziecka obowiązują także w środowisku cyfrowym. Z jednej strony udział dziecka w środowisku cyfrowym sprzyja pozyskiwaniu przez nie umiejętności. Równocześnie jawi się jako problem wobec jego niezakłóconego rozwoju z uwagi na dostępność do często niezawerifikowanych danych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że nawet pomimo zagrożenia, jakie niesie za sobą uczestnictwo dzieci w środowisku cyfrowym, to korzystanie ze środowiska cyfrowego jest konieczne dla prawidłowego rozwoju dziecka. Wskazuje się nawet, że jest on jednym z nowych komponentów dobra dziecka⁵. Przez to pełne wykluczenie uczestnictwa dzieci ze środowiska cyfrowego nie jest możliwe, ponieważ godziłoby w dobra dziecka i jego prawa.

Kluczowa przesłanka, która wyznacza zakres postępowania w sytuacjach dotyczących dzieci bądź w których dziecko może mieć styczność to tzw. najlepiej pojęty interes dziecka, inaczej nazywany jako jego dobro. W pkt III lit. B.12 Komentarza Nr 25 wskaza-

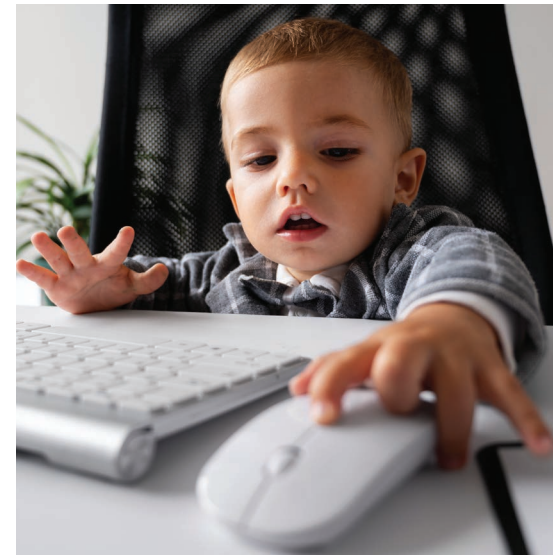
no, że środowisko cyfrowe jako pewna płaszczyzna niebędąca obszarem dedykowanym na rzecz dziecka wyznacza potrzebę do wprowadzenia odpowiednich gwarancji dla zabezpieczenia tego dobra. Dobro dziecka określone jest w art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka. Najlepiej pojęty interes dziecka obejmuje wszelkie obszary życia dziecka, co przedkłada się na wszystkie działania i czynności wobec niego⁶. Oznacza to, że wskazana klauzula jest uwzględniana nie tylko w codziennych, zwyczajnych sprawach dziecka, ale także musi pozostawać wyznacznikiem dla władzy publicznej, sądownictwa czy też w procesie legislacyjnym⁷.

Ważnymi standardami w zakresie środowiska cyfrowego przy uwzględnieniu równocześnie płaszczyzny aktywności, która może powodować zagrożenia są w szczególności: prawo do rozwoju czy prawo do dostępu do informacji.



4. M. Bielecki, Wolności i prawa polityczne dziecka, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 7.
5. E. Lievens, S. Livingstone, Sh. McLaughlin, B. O'Neill, V. Verdoodt, Children's rights and digital technologies, 2018, s. 487-513.

6. J. W. März, What does the best interests principle of the convention on the rights of the child mean for paediatric healthcare?, „European Journal of Pediatrics” 2022, nr 181, s. 3806. <https://doi.org/10.1007/s00431-022-04609-2>. 3805-3816.
7. S. Livingstone, N. Cantwell, D. Özkul, G. Shekhawat, B. Kidron, The best interest of the child in the digital environment, Digital Futures for Children centre, LSE and 5Rights Foundation 2024, s. 9.



Odnosząc się do wskazanych warto zwrócić uwagę na tzw. prawo do rozwoju. Prawo do rozwoju w ujęciu Konwencji o Prawa Dziecka jest elementem ogólnej zasady prawa do życia, przeżycia i rozwoju⁸. W kontekście uczestnictwa dziecka w środowisku cyfrowym można wskazać dwoistość oddziaływania na to prawo. Z jednej strony postęp technologiczny i cywilizacyjny jest tak silnie zaawansowany, że nie sposób wyłączyć dziecka z udziału w tej sferze bez uszczerbku dla jego rozwoju. Tym bardziej, że odnosząc się do klauzuli generalnej dobra dziecka, w tym również w art. 95 § 3 polskiego kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przyjmuje się, że dziecko powinno być wychowywane tak, aby samodzielnie poradzić sobie w życiu i uzyskać odpowiednie kompetencje. Opieka i wychowanie mają być realizowane dla dobra danego dziecka przy uwzględnieniu także interesu społeczeństwa⁹. Takie ujęcie jest rozumiane jako odpowiednie przygotowanie dziecka, aby jako pełnoletni miał sposobność poradenia sobie w życiu. Przy czym rodzice powinni gwarantować możliwie najszerszy rozwój małoletniego. Oznacza to, że pełne pozbawienie dziecka dostępu do środowiska cyfrowego mogłoby wiązać z naruszeniem prawa do rozwoju dziecka, a w konsekwencji byłoby przeciwieństwem działań na rzecz słusznego interesu dziecka. Nie można jednak pomijać w zakresie dostępności potrzeby oceny stopnia dojrzałości dziecka w korzystaniu z niego oraz potrzeby realizacji ochrony przez rodziców przed zagrożeniami.

Przyjmując potrzebę udziału w środowisku cyfrowym konieczne jest jednak uwzględnienie roli rodziców

w tym procesie jako realizujących prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami i uwzględnieniem zdania dziecka. Skoro z jednej strony przyjmuje się, że dostęp cyfrowy jest konieczny, zaś równocześnie stanowi pewnego rodzaju szczególne zagrożenie bezpieczeństwa i wolności dziecka to wymagane są dodatkowe gwarancje – już nie tylko ze strony rodziców, jako pierwszorzędnych podmiotów chroniących dziecko, ale także ze strony władzy publicznej. Ten obszar można zaliczyć do potrzeb dziecka, które stanowią jeden z elementów praw dziecka¹⁰. Potrzeby dziecka to nie tylko to, czego ono oczekuje, ale przede wszystkim to co jest dla niego właściwe.

Następnie przynależne prawo do informacji na stałe staje się pozostawać elementem związanym z Internetem. Wynika to z faktu, że istotną cechą środowiska cyfrowego jest swoboda przepływu informacji, wysoka dostępność do danych dla osób, które korzystają z zasobów Internetu. Sam dostęp do informacji jest jednym z czynników wpływających na rozwój. Co więcej, w doktrynie słusznie wskazano, że dziecko uczestniczy w życiu publicznym¹¹. Jest to także ściśle powiązane ze swobodą wypowiedzi. Jak słusznie wskazuje Marek Bielecki: „Zakres owego uprawnienia obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkiego rodzaju, bez względu na granice, w formie ustnej, pisemnej bądź za pomocą druku, w formie artystycznej lub z wykorzystaniem innego środka przekazu według wyboru dziecka.”¹². W Komentarzu nr 25 potwierdzono, że środowisko cyfrowe daje możliwość wieloaspektowego dostępu do informacji, m.in. przez media komunikacyjne. Dostęp do informacji i prawa dziecka są jednym z gwarantów prawidłowego rozwoju. Jednak treści pozyskiwane w środowisku cyfrowym mogą być w pewnym stopniu materiałami, które nie powinny docierać do dziecka. Oznacza to w praktyce, że władza publiczna powinna dążyć do tego, aby chronić dziecko przed demoralizacją czy innymi formami, które mogą oddziaływać na jego prawidłowy rozwój¹³. Jednak, płaszczyzna środowiska cyfrowego wymaga odmiennych niż dotychczas stosowane instrumentów ochrony przy równoczesnej potrzebie dostępności do informacji.

8. K. Hernandez, Konwencja o prawach dziecka, jej respektowanie w Polsce – wybrane aspekty, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2024, Vol. 23, nr 3, s. 31.
9. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.).
10. K. Zuchelkowska, Prawa dziecka a dobro dziecka, „Nauczyciel i Szkoła” 2018, nr 2(66), s. 32-33. (31-44).

11. M. Bielecki, Wolności i prawa polityczne dziecka, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 10.
12. Tamże, s. 20.
13. Y. Karaman-Kepenekci, Children's Right to Acquire Information and Be Protected from Injurious Publications in Textbooks, „Elementary Education Online” 2009, nr 8(3), s. 968. 965-977.



Zobowiązanie do zwalczania przemocy w środowisku cyfrowym

Problem przemocy w środowisku cyfrowym (inaczej: cyberprzemoc) jest zagadnieniem o szerokim spektrum przedmiotowym¹⁴. Można odszukać przejawy przemocy w formie np. cyberbullyingu czy groomingu¹⁵. Występują także innego rodzaju przestępstwa i inne formy naruszeń dóbr człowieka, np. phishing, kradzież tożsamości, cyberstalking¹⁶. Część z naruszeń może dotyczyć ogółu społeczności, zaś część to naruszenia ściśle wobec dzieci, jak np. grooming¹⁷.

Można wyróżnić także innego rodzaju naruszenia, w szczególności pornografię dziecięcą online¹⁸. Kwestia zwalczania przemocy w środowisku cyfrowym i w kontekście bezpieczeństwa dzieci musi być powiązana również względem Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjęty w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494)¹⁹. W art. 2 pkt c Konwencji dookreślono, że za dziecięcą pornografię poczytuje się jako pokazywanie treści o tym charakterze za pomocą dowolnych środków. Oznacza to, że wśród takich środków zalicza się także te, które znajdują się w sieci cyfrowej. Ponadto, w Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości z 23 listopada

2011 r. sporządzonej w Budapeszcie można odszukać katalog cyberprzestępstw na szkodę dzieci, tj. art. 9 Konwencji – przestępstwa związane z pornografią dziecięcą²⁰. Należy zauważyć, że stanowisko wobec czynów naruszających seksualność osoby w Internecie, w tym np. rozpowszechnianie intymnych zdjęć, do których dziecko mogło mieć dostęp wymaga odpowiednich instrumentów reakcyjnych w danym państwie²¹. Styczność z takimi materiałami może powodować daleko idące konsekwencje w rozwoju dziecka. Najczęściej w ujęciu reakcyjnym będzie to występowanie przepisów na gruncie prawa karnego. W Polsce można odszukać przestępstwa, które odnoszą się wprost do czynów zabronionych o charakterze naruszenia wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletnich (tj. osób poniżej 15 roku życia) w środowisku cyfrowym, np. art. 200a k.k., tzw. elektroniczna korupcja seksualna²². Niemniej dla prawidłowego zagwarantowania praw dziecka w środowisku cyfrowym przy uwzględnieniu potrzeby stworzenia odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa same rozwiązania reakcyjne są niewystarczające. Polityka państwa opierająca się tylko o działania reakcyjne na naruszenia nie jest wystarczająca i konieczne jest występowanie równoległe działań zapobiegających naruszeniom. Powoduje to potrzebę realizacji założeń prewencyjnych przy równoczesnym poszanowaniu praw dziecka²³.



Założeniem gwarancji na rzecz dzieci jest działalność zwalczająca przejawy przemocy, co zostało podkreślone w VII Komentarza nr 25. W komentarzu wskazano, że kompleksowa polityka i strategia musi obejmować środki ochrony przed zagrożeniami w środowisku cyfrowym, czyli wyraz działalności o charakterze prewencyjnym. W Polsce można odszukać dedykowaną ustawę dotyczącą przeciwdziałania przestępczości seksualnej oraz ochronie małoletnich²⁴. Wprawdzie ustawa ta zawiera szereg rozwiązań mających tworzyć bezpieczne środowisko dla dzieci, jednak jest ona przyjęta w duchu klasycznej prewencji dotyczącej bezpośredniej styczności z dziećmi – jako rzeczywistej a nie uwzględniającej specyfiki relacji międzyludzkich online. Nie znajdują się w niej żadne rozwiązania, które wprost odnoszą się do środowiska cyfrowego. Nie oznacza to jednak, że wyłączone zastosowanie do sfery cyfrowej – nie ma żadnego ograniczenia środowiskowego. Oznacza to, że musi mieć uwzględnienie także w tej sferze, jednak praktyczne wymiary w środowisku online pozostają wątpliwe. Można pośrednio wyprowadzić, że pewne standardy (m.in. obowiązki z art. 21 ustawy z 2016 r.) będą stosowane także do tego obszaru, ale ich kształt nie pozwala na pełne uwzględnienie w przestrzeni cyfrowej. Zakres ten, mimo znacznych zmian na przestrzeni ostatnich lat wymaga dalszych nowelizacji, w tym przyjęcia odrębnej grupy działań

prewencyjnych dedykowanych środowisku cyfrowemu. W Polsce występują mechanizmy reakcyjne i mające charakter prewencji ogólnej oraz wtórnej, jednak, skoro występuje dedykowana ustawa z 2016 r. wobec ochrony małoletnich przed przestępczością seksualną to powinna ona zawierać odrębne rozwiązania. Muszą one być adekwatne do środowiska cyfrowego.

Wnioski

Dzieci mają prawo do korzystania z narzędzi znajdujących się w środowisku cyfrowym. Nie oznacza to jednak nieograniczonej swobody w korzystaniu. Konieczne jest, aby dzieci wykorzystywały potencjał wynikających z właściwości środowiska cyfrowego dla ich rozwoju oraz dobra. Oznacza to, że wobec dzieci muszą być zagwarantowane odpowiednie standardy bezpieczeństwa w środowisku cyfrowym. Obowiązek ten spoczywa na rodzicach oraz na władzy publicznej.

Specyfika środowiska cyfrowego wymaga wspólnych działań różnych reprezentantów władzy publicznej oraz w różnych przestrzeniach. Powinny występować odpowiednie zasady bezpieczeństwa o charakterze ogólnym (jako ogólna prewencja przed zagrożeniami w środowisku cyfrowym) oraz o charakterze szczegółowym (jako dedykowane obowiązki prewencyjne na rzecz poszczególnych podmiotów, np. szkoły).

14. K. Król, A. Zawadzki, Zjawisko cyberprzemocy w kontekście bezpieczeństwa dziecka w sieci, *Terapia. Opieka* 2020, T. 2, s. 180. <https://doi.org/10.52934/eto.21>.
15. K. Dyrła-Mularczyk, M. Pluciński, Cyberbullying i agresja elektroniczna jako współczesne zagrożenia dla komunikacji w sieci, *„Terazniejszość – Człowiek – Edukacja”* 2017, T. 20, nr 4(80), s. 77-84; R. McElvaney, Grooming: A Case Study, *„Journal of Child Sexual Abuse”* 2019, Vol. 28, s. 608-627. <https://doi.org/10.1080/10538712.2018.1554612>.
16. A. Marellino, Understanding the Types of Cyber Crime and Its Prevention, *„Mathematical Statistician and Engineering Applications”* 2022, Vol. 71, Nr 1, s. 108-112.
17. M. Bartnik, Grooming jako przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełniane na szkodę małoletniego – przyczynek do rozważań, *„Cybersecurity and Law”* 2025, nr 2(14), s. 1-13.
18. B. H. Schell, M. V. Martin, P. C.K. Hung, L. Rueda, Cyber child pornography: A review paper of the social and legal issues and remedies—and a proposed technological solution, *„Aggression and Violent Behavior”* 2007, Vol. 12, nr 1, s. 45-63.

19. Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjęty w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494). Dalej jako: Konwencja.
20. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 728).
21. A. Przyborska-Klimczak, Zapobieganie i zwalczanie pornografii w świetle dokumentów międzynarodowych, [w:] *Pornografia*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2011, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, s. 51-52.
22. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.).
23. N. L. Majebi, O. M. Drakeford, Child Safety in the Digital Age: Historical lessons from media regulation and their application to modern Cybersecurity Policies, *„International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation”* 2021, Vol. 2, nr 1, s. 735-742.

24. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz. U.

Streszczenie:

Każde dziecko ma zagwarantowane prawa i równocześnie wymaga szczególnej troski ze strony rodziny. Poza rodziną na władzy publicznej ciąży obowiązek stworzenia bezpiecznego środowiska, w tym środowiska cyfrowego. Prawa dziecka obowiązują także w cyberśrodku. Celem artykułu była ocena wybranych gwarancji praw dziecka w środowisku cyfrowym ze szczególnym uwzględnieniem tych, które posiadają właściwości szerszej dostępności do różnych zagrożeń, w tym seksualnej przemocy cyfrowej. Ustalono, że specyfika środowiska cyfrowego wymaga wspólnych działań różnych reprezentantów władzy publicznej oraz w różnych przestrzeniach, aby zapewnić bezpieczeństwo dzieci w środowisku cyfrowym.

Słowa kluczowe: środowisko cyfrowe; prawa dziecka; prewencja przestępczości seksualnej

Summary:

Every child has guaranteed rights and simultaneously requires special care from their family. Beyond the family, public authorities are responsible for creating a safe environment, including the digital environment. Children's rights also apply in the cyber environment. The aim of this article was to assess selected guarantees of children's rights in the digital environment, with particular emphasis on those that facilitate broader access to various threats, including digital sexual violence. It was determined that the specific nature of the digital environment requires joint action by various public authorities and in various spaces to ensure children's safety in the digital environment.

Keywords: digital environment; children's rights; sexual crime prevention

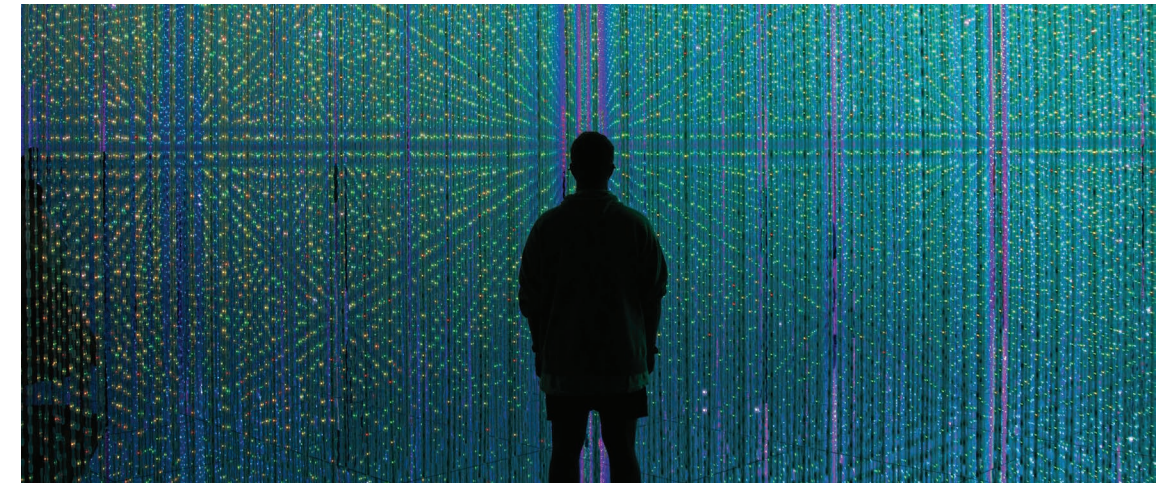
O autorze: **Michał Służalec**, adwokat, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2468-2734>, e-mail: m.sluzalec@ujd.edu.pl.



Über den Autor: Michał Służalec, adwokat, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2468-2734>, e-mail: m.sluzalec@ujd.edu.pl.

Klaudia Kijańska

Zasada społeczeństwa obywatelskiego w cyberprzestrzeni jako nowe narzędzie demokratycznego państwa prawa



Wprowadzenie

Demokracja opiera się na pewnych kluczowych filarach, które stanowią jej nierozwalny budulec. Wśród cech demokracji wyróżnia się w szczególności: możliwość wyborów swoich reprezentantów, poszanowanie praw człowieka, wolność zrzeszania się i zgromadzeń, wolność słowa czy też wolność i pluralizm mediów¹. Te wartości świadczą o ważnej roli społeczeństwa w procesie funkcjonowania państwa, albowiem każdy z wymienionych składników jest realizowany z udziałem człowieka.

Trudno wyobrazić sobie prawidłowe działanie demokratycznego państwa prawa w razie wyłączenia aktywności społeczeństwa w jego strukturach. Tradycyjna forma aktywności społecznej w duchu demokracji opiera się na określonych warunkach, tj. człowieku i szerzej rozumianej społeczności oraz na pewnym określonym terytorium rozumianym jako położenie geograficzne². Jednak w ostatnim czasie wymiar partycypacji społecznej coraz wyraźniej zarysowuje się w cyberprzestrzeni, której nie sposób jednoznacznie przypisać terytorialności geograficznej.

Przykładem działań o charakterze partycypacji społeczno-politycznej w sieci cyfrowej są wydarzenia z września 2025 r. w Nepalu. Wówczas znaczny

wpływ na wybór tymczasowego premiera miała debata odbywająca się na platformie cyfrowej Discord³. Świadczy to o przenikaniu pluralizmu do struktur cyfrowych przy jednoczesnym jego istotnym znaczeniu w rzeczywistości społeczno-politycznej danego państwa. Mając na uwadze termin cyberprzestrzeń będzie on rozumiany poprzez „syntezę wszystkich fizycznych i technicznych środków pozwalających na wymianę cyfrową drogą elektroniczną, oraz relacji użytkowników posiadających dostęp do jej zasobów”⁴.

Kluczowy problem badawczy to potrzeba oceny czy aktywność społeczna w myśl zasady społeczeństwa obywatelskiego w cyberprzestrzeni wzmacnia ideę demokratycznego państwa prawa czy też powoduje utrudnienie jej realizacji. Przyjmując tak wyznaczony problem badawczy nasuwa się także potrzeba oceny czy cyberprzestrzeń może być kwalifikowana jako narzędzie dla demokracji w ujęciu Alexisa de Tocqueville'a na zasadzie analogicznej np. do wolnej prasy czy stowarzyszeń⁵. Następnym powyższych jest kolejne pytanie, tj. czy ponadnarodowy charakter środowiska cyfrowego wyznacza transnarodowy charakter zasady społeczeństwa obywatelskiego czy też tworzy nowy paradygmat społecznej partycypacji cyfrowej w ujęciu globalnym.

1. General Assembly United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004 on the report of the Third Committee (A/59/503/Add.2), A/RES/59/201.
2. C.F. Bahmueller, M. Johnson, C.N. Quigley, Elements of Democracy: The fundamental principles, concepts, social foundations, and processes of democracy, Calabasas 2007, s. 15-16.

3. D.G. de Viedma, Nepal elects its first female prime minister on Discord: what it reveals about social media and democracy, 2025 <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/nepal-elects-its-first-female-prime-minister-on-discord-what-it-reveals-about-social-media-and-democracy/> dostęp: 19.02.2026 r.

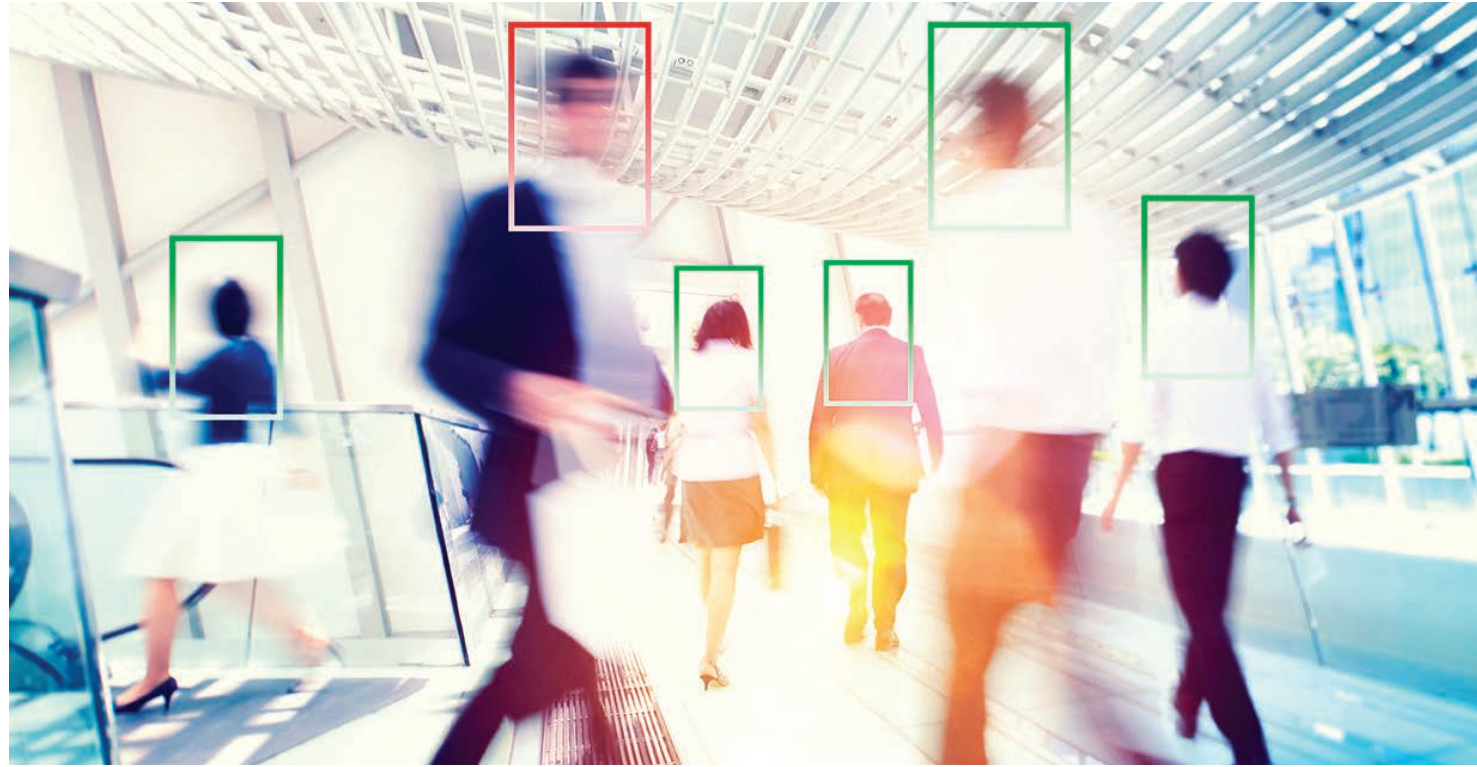
4. K. Chałubińska-Jentkiewicz, Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne, Cybersecurity and Law 2025, nr 1(13), s. 3.

5. A. Plichta, Równość i demokracja w myśli Alexisa de Tocqueville'a, „Acta Erasmiana” 2013, t. V, s. 268.

Społeczny charakter partycypacji w przestrzeni cyfrowej

Zasada społeczeństwa obywatelskiego umożliwia partycypację jednostki i większej grupy społeczeństwa w różnych działaniach życia publicznego⁶. Wiązana jest z zasadą pomocniczości, która umożliwia podejmowanie aktywności przez człowieka w obszarze ładu społecznego i politycznego⁷. Zasada pomocniczości jest łączona także z metodą „organizacji życia społeczno-politycznego”⁸. Dla bytu społeczeństwa obywatelskiego ważne są odpowiednie standardy dotyczące dostępu do informacji⁹. W tym zakresie bardzo uwypukla się znaczenie Internetu w płaszczyźnie wymiany informacji¹⁰. Ta sieć cyfrowa umożliwia nie tylko szybszy przepływ informacji i kontaktu międzyludzkiego, ale także przekaz danych w perspektywie globalnej. Jest to o tyle ważne, że społeczeństwo obywatelskie łączone jest ze społeczeństwem informacyjnym. Wpływ nowych technologii sprzyja decentralizacji społeczeństwa¹¹. Jednak przekaz danych poszerza świadomość społeczną i stanowi podstawę do jej rozwoju¹².

Społeczeństwo funkcjonując w cyberprzestrzeni może wykonywać wiele czynności. Cyfryzacja społeczeństwa ułatwia procesy globalizacyjne¹³. Dodatkowo mimo braku namacalności przestrzeni cyfrowej działania podejmowane w sieci oddziałują na rzeczywistość¹⁴. Internet aktualnie zaliczany jest jako narzędzie oddziałujące na procesy polityczne¹⁵. Przy tym cyberprzestrzeń posiada swój wymiar globalności¹⁶. Taki kształt szerokiej dostępności przenika na proces oceny społecznej partycypacji cyfrowej. Mimo podejmowanych działań w kierunku doprecyzowania terytorialnych standardów cyberprzestrzeni w odniesieniu do granic państwa kwestia ta w praktyce powoduje problem interpretacyjny, albowiem zasadniczo cyberprzestrzeń nie jest zamknięta terytorialnie¹⁷. Przez to występuje wielość potencjalności oceny tego zjawiska. Jednak uwzględniając szeroko-



ką dostępność międzyludzką w cyberprzestrzeni w kontekście aktywności cyfrowych będzie postrzegana jako pewna niedookreślona strefa przepływu danych. W takim układzie następuje przenikanie różnych wartości, kultur czy tożsamości państwowych. Dochodzi do niejakego multi-społeczeństwa. Wymiana doświadczeń i wartości może sprzyjać stymulacji społeczeństwa, z tym jednak zastrzeżeniem, że w ujęciu działań globalnych zaciera się granica wskazanej powyżej tożsamości państwowej z własnym krajem. Nie oznacza to sumarycznie negatywnego oddziaływania, jednak może stanowić podstawę do osłabienia ducha społeczeństwa obywatelskiego w klasycznym ujęciu¹⁸.

Z tym zakresem można powiązać również tzw. konwergencję mediów, które ma istotne odzwierciedlenie w procesach globalizacji. Konwergencja przyjmuje postać zespolenia się różnych nośników informacji¹⁹. Uwidacznia ona dodatkowe oddzia-

ływanie transterytorialne, gdzie Internet stanowi „przestrzeń interakcji”²⁰. Posiłkując się myślą Alexisa de Toqueville’a cyberprzestrzeń i mechanizmy tam występujące można niejako porównać do postrzegania przez niego znaczenia stowarzyszeń²¹. Jednak stowarzyszenia kwalifikował jako budulec poczucia sprzężenia obywatelskiego z państwem²². Takie działania jednostek mogą być ujmowane jako subsydiarne wobec zadań publicznych. Niejako wspierające określony obszar w danej wspólnocie. Kluczowe dla udziału w stowarzyszeniach jest obieranie wspólnego celu przez daną zbiorowość. Nie można też wykluczyć wyboru celów przez społeczeństwa cyfrowe i faktycznej ich realizacji w formie oddziaływania lokalnego i wykraczającego ponad te granice.

Transgraniczna realizacja aktywności społecznej na rzecz globalnego dobra wspólnego nie jest ideą w pełni odpowiadającą znaczeniu zasady społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z kontr względem po-

wszechnego spojrzenia na zasadę społeczeństwa obywatelskiego jest brak związku kulturowego i specyfiki danego społeczeństwa, która zespała wspólnotę²³. Brakuje zatem spoiwa w postaci obywatelskości. Niemniej ta wartość nie wyklucza społecznej natury człowieka²⁴. Przy czym często wymiar realizacyjny zasady społeczeństwa obywatelskiego stanowi przejaw realizacji różnych potrzeb oraz form partycypacji w zależności od poszczególnych typów państw²⁵.

Potencjalność wykorzystywania cyberśrodowiska w działaniach społeczeństwa obywatelskiego

Wśród mechanizmów partycypacji społecznej w sferze cyfrowej literatura wymienia, m.in. e-voting, e-konsultacje społeczne, przekaz informacji²⁶. Inne przejawy partycypacji przyjmują formy silnie osadzone w cyfryzacji, jak np. crowdsourcing²⁷. Crowdsourcing umożliwia działania ukierunkowane nie tylko na zarobek, ale także na rzecz oddziaływania społecznego²⁸. Warto zauważyć, że w formułach crowdsourcingowych występuje potencjalność do szerszego wpływu społecznego, tj. w wymiarze ponadnarodowym. Crowdsourcing można zestawiać z jednym z zasadniczych narzędzi demokracji, tj. swobody zrzeszania się. W ujęciu Tocqueville’a dobrowolność w zrzeszeniach jest wartością demokracji²⁹. W tym zakresie mowa jednak o formie cyfrowej, które nie można zawężać tylko do wymiaru ekonomicznego, ponieważ udział jednostki może być związany także z innymi korzyściami dla człowieka³⁰. Występują również crowdsourcingi o charakterze non-profit³¹. Literatura potwierdza, że uczestnictwo jednostki w projektach typu open source przyjmuje również wymiary wolontariatu lub realizacji hobby³². Jednak przykład crowdsourcingu ukierunkowuje wobec nowego postrzegania działań społecznych – mających przejaw międzynarodowy a nie ściśle lokalny. Literatura wskazuje na możliwości realizacji formy wolontariatu online na rzecz działalności charytatywnej, przy czym może to odbywać się w różnych formacjach aktywności³³.

6. D. Wojtczak, Zasada społeczeństwa obywatelskiego, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1, s. 250.
7. J. Ostheimer, Ład społeczny. Zasada pomocniczości i jej znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego, „Zeszyty Naukowe KUL” 2013, nr 1 (221), s. 42.
8. P. Grabowiec, Znaczenie zasady subsydiarności dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze” 2009, nr 4, s. 98. <https://doi.org/10.14746/ssp.2009.4.07>
9. M. Kazimierczuk, Konstytucyjne prawo do informacji publicznej jako element społeczeństwa obywatelskiego, „Civitas et Lex” 2023, nr 39, s. 47-68.
10. K. Bakalarczyk-Burakowska, M. Mazurek, Cyberprzestrzeń w polskim i międzynarodowym porządku prawnym, „Prawo i Bezpieczeństwo” 2025, nr 2(5), s. 253. DOI: 10.4467/29567610PIB.25.046.23031.
11. M. Kęsy, Społeczeństwo informacyjne w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości, „Dydaktyka informatyki” 2011, nr 6, s. 74-92.
12. M. Radziszewski, Rozwój technologii informacyjnych szansą czy zagrożeniem dla społeczeństwa obywatelskiego?, „Eastern Review” 2018, nr 7, s. 128.
13. R. Śliwiński, Czynniki zmieniające proces globalizacji, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 372, s. 16.

14. R. Wyeth, K. Janc, D. Illnicki, Blockchain i kryptowaluty – „Nowa” odsłona w geograficznym podejściu do badań internetu, „Czasopismo Geograficzne” 2023, nr 94(4) s. 753.
15. M. Łakomy, Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach, Kraków 2013, Wydawnictwo Ignatianum, s. 25.
16. J. Wasilewski, Zarys definicji cyberprzestrzeni, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013 nr 5(9), s. 227.
17. Zob. szerzej: L. Vardanyan, H. Kocharyan, O. Hamulák, O. Kerikmäe, T., Digital Sovereignty in the EU: Searching for Legal Mechanisms for Marking the Borders. [w:] red. Ramiro Troitiño, D., Kerikmäe, T., Hamulák, O. Digital Development of the European Union. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-27312-4_14.
18. O wadach i zaletach globalnego społeczeństwa szerzej: J. Aart Scholte, Global civil society, [w:] R. Robertson, K. E. White, red., Globalization. Critical Concepts in Sociology, Londyn, Nowy York 2003, 279-302.
19. K. Osip, Wirtualne znajomości realnym zagrożeniem? – Internet jako przestrzeń konstruowania się wspólnoty, „Dyskursy o kulturze” 2014, z. 1, s. 107-108.

20. Tamże, s. 110-111.
21. P. Załęski, Tocqueville i społeczeństwo cywilne: w stronę romantycznego postrzegania rzeczywistości społecznej, „Acta Philologica” 2007, nr 33, s. 123.
22. I. Balcerczyk, Zmiana paradygmatu, czyli Tocqueville’owskie spojrzenie na społeczeństwo amerykańskie, „Civitas Hominibus. Rocznik filozoficzno-społeczny” 2014, Vol. 1(9), s. 23.
23. W. Misztal, A. Kościński, W kierunku polskiego „ideału” społeczeństwa obywatelskiego, [w:] red. A. Kościński, W. Misztal, Falująca obywatelskość: stare wzory nowe tendencje, Warszawa 2019, Wydawnictwo IFIS PAN, s. 12-13.
24. H. Gintis, C. van Schaik, Zoon Politicon: The Evolutionary Roots of Human Sociopolitical Systems, „Cultural evolution” 2013, s. 25-44.
25. Tamże, s. 13.
26. A. Nodzak, Wykorzystanie nowoczesnych technologii w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 340-383. DOI 10.4467/24497800RAP.17.019.7070.
27. P. Lebelt, O. Radłowski, Cyberbezpieczeństwo w perspektywie rozwoju e-partycypacji i w obliczu zagrożeń ery cyfrowych, „Roczniki Administracji Publicznej” 2025, nr 11, s. 128.

28. F. Cappa, F. Rosso, D. Hayes, Monetary and Social Rewards for Crowdsourcing, „Sustainability” 2019, nr 11, s. 2.
29. W. Kern, Social Capital and American Democracy: How the Digital Age has Created Challenges for Social Cohesion in America, CMC Senior Theses 2025, s. 48. https://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/4031.
30. E. Estellés-Arolas, F. González-Ladrón-de-Guevara, Towards an integrated crowdsourcing definition, „Journal of Information Science” 2012, nr 38 s. 189-200.
31. McDonough Dolmaya, The ethics of crowdsourcing, „Community Translation 2.0” 2011, Vol. 10, s. 99. <https://doi.org/10.52034/lanstts.v10i.279>; K. Wazny, „Crowdsourcing” ten years in: A review, „Journal of Global Health” 2017, Vol. 7, nr 2, s. 4. (1-13). doi: 10.7189/jogh.07.020601
32. D. Pliz, H. G. G. Does Money Matter? Motivational Factors for Participation in Paid- and Non-Profit Crowdsourcing Communities, „Wirtschaftsinformatik Proceedings” 2013, nr 37, s. 580.
33. A. Baruch, A. May, D. Yu, The motivations, enablers and barriers for voluntary participation in an online crowdsourcing platform, „Computers in Human Behavior” 2016, nr 64, s. 924.



W kontekście partycypacji społecznej warto wskazać na publiczne interfejsy w wymiarze lokalnym, tzw. Civic Tech. Pojęcie to obejmuje to wprost obywatelskie technologiczne produkty mające wiązać społeczność dla realizacji celów postrzeganych jako dobro wspólne³⁴. Tego typu narzędzia cyfrowe mają ułatwiać współdziałania społeczeństwa i władzy publicznej³⁵. Formy działalności w kategorii Civic Tech są postrzegane jako tzw. techniczny pluralizm³⁶. Jednak wartość zaznaczenia jest to, że zakres funkcjonalności Civic Tech pozostaje, w przeważającym zakresie, związany z pewną skonkretyzowaną społecznością lokalną³⁷. W takim układzie skupiającym na tożsamości lokalnej można oddać tezę o realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego w klasycznym ujęciu. Mimo cyfrowej partycypacji oddziaływanie przyjmuje następstwo lokalne – czyli w pewnym stopniu przenikające terytorialnie. Potwierdza to także znaczenie cyfrowej partycypacji w wymiarze realizacji potrzeb społeczeństwa lokalnego.

W literaturze wskazuje się także na innego rodzaju – bardziej klasyczne formy partycypacji społecznej, jak np. prowadzenie debat w ramach forów czy projektowanie aplikacji cyfrowych³⁸. Równocześnie przyjmuje się, że formuły te pozostają wykorzystywane także w mniejszych środowiskach, jak np. obszary wiejskie³⁹. Analiza środowiska hiszpańskiego przeprowadzona przez socjologów doprowadziła do ustalenia, że współdziałanie cyfryzacji z tradycyjnymi formami działania przeniosło ciężar odpowiedzialności za demokrację na władzę publiczną. Dzięki mechanizmom cyfrowym kontrola społeczna w strukturze lokalnych działań umożliwiła pogłębienie pluralizmu⁴⁰.

Podsumowanie

Wobec znaczącego wpływu cyberprzestrzeni na tzw. świat realny oraz przeplatania się tych sfer wzajemnie konieczne jest dokonywanie oceny zasady społeczeństwa obywatelskiego również w płaszczyźnie cyfrowej. Skoro w przestrzeni cyfrowej występuje szereg zdarzeń, które oddziałują na procesy polityczne (np. prowadzenie kampanii w mediach społecznościowych) czy też realizowanie się jednostki w działaniach wspólnych na rzecz dobra wspólnego (np. działań charytatywnych w przestrzeni cyfrowej) to można wskazać na twierdzenie, że aktualnie nie ma pełnego społeczeństwa obywatelskiego bez jego udziału w życiu cyfrowym. Oznacza to, że na władzy publicznej ciąży obowiązek stworzenia gwarancji do realizacji tej zasady w sferze cyfrowej. Jednocześnie cyberprzestrzeń jest wykorzystywana do działań lokalnych, co może wzmacniać wysiłki na rzecz wspólnoty.

Jednak, trans-terytorialność cyberprzestrzeni tworzy nowe wyzwania dla realizacji zasady społeczeństwa demokratycznego, co wzmacniane jest także procesem globalizacji. Z jednej strony działania społeczeństwa w sieci mogą wspierać demokrację. Jednak ów trans-terytorialność cyfrowa przenosi pewne mechanizmy postępowania również ponad potrzeby lokalne. Wówczas zasada społeczeństwa obywatelskiego przeobraża się w formę ponadnarodową tworząc nowy standard postępowania społeczeństwa. Jednak w takim układzie w rzeczywistości przestaje pozostawać zasadą społeczeństwa obywatelskiego w klasycznym jej ujęciu. Staje się raczej zasadą społecznej odpowiedzialności zbliżonej do postrzegania aktualnie zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście globalnej wartości, tj. jako elementu międzynarodowego oddziaływania. Taki wniosek oznacza z jednej strony wzmocnienie odpowiedzialności i poczucia sprawczości w ujęciu ponadnarodowym i równocześnie usunięcie kluczowego z punktu widzenia państwowości czynnika łączącego działania w duchu zasady społeczeństwa obywatelskiego z danym krajem.

Takie ustalenia oznaczają, że aktywność społeczeństwa może przyjmować różne kierunki i cele, tj. państwowe i trans-terytorialne.



Streszczenie:

Praca obejmuje analizę i ocenę znaczenia zasady społeczeństwa obywatelskiego w kontekście cyberprzestrzeni. Analiza obejmuje rozważania względem aktualności i stosowalności zasady społeczeństwa obywatelskiego w ujęciu globalnym, a nie państwowym. Rozważania pozwoliły na ustalenie, że klasyczne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju pozostaje związane z poczuciem tożsamości państwowej. Nie wykluczono jednak możliwości realizacji działań społecznych w perspektywie globalnej, jednak otwarte pozostaje czy w dalszym ciągu będzie to forma realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego czy też nowy, cyfrowy paradygmat globalnej partycypacji ludzkiej.

Słowa kluczowe: cyberprzestrzeń; zasada społeczeństwa obywatelskiego; zasada pomocniczości

Summary:

This work analyzes and assesses the significance of the principle of civil society in the context of cyberspace. The analysis considers the relevance and applicability of the principle of civil society from a global, rather than state-specific perspective. These considerations lead to the conclusion that the classic approach to the principle of sustainable development remains linked to a sense of state identity. The possibility of implementing social action from a global perspective has not been ruled out, but whether this will continue to be a form of implementing the principle of civil society or a new, digital paradigm of global human participation remains open.

Keywords: cyberspace; principle of civil society; principle of subsidiarity



O autorce: Klaudia Kijańska - dr. nauk prawnych, adwokat, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID: 0000-0002-4478-2978, mail: k.kijanska@ujd.edu.pl

34. M. Yoshida, T. Thammetar, Education Between GovTech and Civic Tech, „IJET” 2021, Vol. 16, nr 4, s. 54.
35. <https://www.undp.org/asia-pacific/civic-tech> dostęp: 21.02.2026 r.
36. A. R. Schrock, Wgat is Civic Tech? Defining a Practice of Technical Pluralism, [w:] P. Cardullo, C. Di Felicianantonio, R. Kitchin, The Right to the Smart City, 2019, <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-139-120191009>.
37. M. Szewczuk-Stepień, M. Jurczyk-Bunkowska, The concept of civic technology tool for empowering social innovations, „Journal of Economics and Management” 2020, Vol. 39(1), s. 150.

38. V. Stein, Ch. Pentzold, S. Peter, S. Sterly, Digitalization and Civic Participation in Rural Areas. A Systematic Review of Scientific Journal, 2010-2020, „Raumforschung und Raumordnung” 2020, nr 80(3) s. 253.
39. Tamże, s. 253.
40. S. O. Husain, A. Franklin, D. Roep, Decentralising geographies of political action: civic tech and place-based municipalisms, „The Journal Peer Production” 2018, nr 13, s. 14.



✍ Jakub Zyśk

Kierunki doskonalenia polskiej fundacji rodzinnej w świetle doświadczeń państw niemieckojęzycznych. Wnioski *de lege ferenda*

1. Wstęp

Instytucja fundacji rodzinnej, wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2023 r., stanowi stosunkowo młodą, lecz już budzącą kontrowersje regulację prawa prywatnego¹. Jej geneza jest ściśle związana z postulatami środowiska firm rodzinnych, domagającego się skutecznego narzędzia do planowania sukcesji i ochrony wielopokoleniowego majątku przed rozdrobnieniem. Ogromna popularność tej instytucji — ponad 3600 zarejestrowanych podmiotów do maja 2026 r. — świadczy o trafności diagnozy ustawodawcy co do istnienia luki w polskim prawie². Jednocześnie pierwsze lata obowiązywania przepisów ujawniły szereg mankamentów regulacji, które stały się przedmiotem ożywionej dyskusji w doktrynie i praktyce obrotu.

Dotychczasowy dorobek naukowy w zakresie fundacji rodzinnej koncentruje się przede wszystkim na analizie dogmatycznej krajowych przepisów oraz krytyce wybranych aspektów podatkowych. Brakuje natomiast opracowań podejmujących kompleksową perspektywę prawnoporównawczą, zestawiającą polskie rozwiązania z modelami funkcjonującymi

w państwach o wieloletniej tradycji fundacyjnej. Lukę tę wypełniają częściowo piśmiennictwo dotyczące austriackiej *Privatstiftung* oraz liechtensteińskiej reformy z 2009 r., jednak ich recepcja na grunt polskiego dyskursu prawniczego pozostaje ograniczona³.

Problemem badawczym niniejszej pracy będzie ustalenie, w jaki sposób polska fundacja rodzinna może być udoskonalona po trzech latach od jej wprowadzenia do polskiego systemu prawnego. Z tak sformułowanego problemu wynika pytanie badawcze: *jakie luki prawne w polskiej ustawie o fundacji rodzinnej identyfikuje doktryna i praktyka po trzech latach obowiązywania przepisów?* Celem pracy jest zaprezentowanie propozycji udoskonalień polskiego ustroju fundacji rodzinnej, zaczerpniętych z bogatszych doświadczeń modeli fundacji prywatnych funkcjonujących w Austrii oraz w Liechtensteinie. Ze względu na tak sformułowany cel, badanie będzie miało charakter stosowany, co pozwoli na sformułowanie pragmatycznych wniosków *de lege ferenda* zdalnych do wdrożenia w polskiej praktyce legislacyjnej. Opierać się będzie na procedurze ewaluacyjnej, polegającej na rzetelnej ocenie wprowadzonego rozwiązania ustawowego oraz zbadaniu

efektów jego realizacji po upływie czasu wskazanego w art. 143 Ustawy o fundacji rodzinnej⁴. Główną metodą badawczą będzie metoda komparatystyczna, polegająca na zestawianiu i przeciwstawianiu rozwiązań przyjętych w prawie polskim z instrumentami sukcesyjnymi obowiązującymi w Austrii i Liechtensteinie, w celu odnalezienia rozwiązań najbardziej optymalnych.

2. Fundacja rodzinna w polskim porządku prawnym — geneza, stan obecny i krytyka regulacji

2.1. Krótka charakterystyka

Z dogmatycznego punktu widzenia fundacja rodzinna jest osobą prawną, utworzoną w celu gromadzenia mienia, zarządzania nim w interesie beneficjentów oraz spełniania na ich rzecz określonych świadczeń. Co istotne, mimo swojej nazwy, podmiot ten nie stanowi podtypu klasycznej fundacji, lecz posiada autonomiczną regulację. W literaturze przedmiotu trafnie zauważa się, że ustrój fundacji rodzinnej w znacznie większym stopniu czerpie z przepisów Kodeksu spółek handlowych, przypominając konstrukcją spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, niż z przepisów o tradycyjnych fundacjach⁵. Fundację powołuje fundator w akcie założycielskim lub testamentie, wnosząc fundusz założycielski o wartości minimum 100 000 zł. Z chwilą wpisu do rejestru fundacja nabywa osobowość prawną, co chroni majątek przed rozdrobnieniem i wyłącza odpowiedzialność fundatora za jej zobowiązania⁶.

2.2. Problemy polityczno-prawne

Mimo niewątpliwego początkowego sukcesu, funkcjonowanie fundacji rodzinnej spotkało się z poważnym zamieszaniem polityczno-prawnym, wynikającym z ostatnich prób nowelizacji i zaostrożenia reżimu podatkowego przez administrację rządową⁷. Ustawa nowelizująca przepisy podatek CIT spotkała się z wetem Prezydenta RP, w którego uzasadnieniu stanowczo zwrócono uwagę na art. 143 ustawy o fundacji rodzinnej⁸. Przepis ten explicite nakłada na Radę Ministrów prawny obowiązek dokonania kompleksowego przeglądu funkcjonowania regulacji oraz przedłożenia ewentualnych propozycji zmian dopiero po upływie trzech lat od ich wejścia w życie, tj. po 22 maja 2026 r.⁹ Jak argumentowano w pre-



zydenckim wecie, wprowadzanie fundamentalnych modyfikacji ustrojowych przed upływem rzeczonożego terminu stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa¹⁰. Przedwczesna i pośpieszna ingerencja legislacyjna uniemożliwia rzetelną, opartą na empirycznych danych ewaluację funkcjonowania tych podmiotów w obrocie gospodarczym.

Wskazana decyzja o wecie doprowadziła do swoistego patu legislacyjnego. Z jednej strony zablokowano motywowane głównie fiskalnie zmiany, chroniąc tym samym stabilność prawa dla przedsiębiorców. Z drugiej jednak strony zamrożono dotychczasowy stan prawny, co nie rozwiązuje istniejących problemów. Aktualny status fundacji rodzinnej wymaga bowiem modyfikacji i udoskonalień. Twierdzenia te znajdują potwierdzenie w krytyce formułowanej przez przedstawicieli doktryny, o czym więcej wspomnę w dalszej części pracy. Uwzględniając te zastrzeżenia, a także wynikający z przepisów obowiązek dokonania przez ustawodawcę przeglądu regulacji w 2026 r., nieuchronne wydaje się ponowne podjęcie szerokiej debaty publicznej w przyszłości. Wobec tego celowe jest usystematyzowanie podnoszonych w literaturze zarzutów. W związku z tym w kolejnej części pracy skupię się na przybliżeniu i analizie najbardziej kontrowersyjnych elementów instytucji polskiej fundacji rodzinnej.

2.3. Krytyka obecnej regulacji – zagadnienia wybrane

Pierwszym z kluczowych obszarów budzących zastrzeżenia jest zjawisko wykorzystywania fundacji rodzinnej w celach agresywnej optymalizacji po-

1. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326 z późn. zm.).

2. Trzy lata Fundacji Rodzinnej. Raport maj 2026 r., Business Insider Polska, Tomczykowski Tomczykowska, UniCredit, Warszawa 2026, s. 5.

3. A. Tim, Fundacje prywatne jako element liberalizacji polskich przepisów o spadkach. Refleksje na gruncie stanu prawnego Republiki Austrii i Księstwa Liechtenstein, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2018, t. CIX, s. 145–158.

4. Ustawa o fundacji rodzinnej.

5. M. Bieniak, Fundacja rodzinna – organizacja i funkcjonowanie, „Palestra” 2023, nr 3, s. 48.

6. Ustawa o fundacji rodzinnej.

7. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 1753, Warszawa, 1.10.2025 r.

8. Uzasadnienie weta Prezydenta RP do ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 2040, Warszawa, 27.11.2025 r.

9. Ustawa o fundacji rodzinnej.

10. Uzasadnienie weta Prezydenta RP, s. 5.



datkowej¹¹. Jak wskazuje się w projektach zmian legislacyjnych, instytucja ta bywa traktowana instrumentalnie, a jej powołanie służy niekiedy wyłącznie uzyskaniu korzyści w postaci odroczenia lub zwolnienia z opodatkowania. Praktyka obrotu ujawniła nadużycia polegające m.in. na wnoszeniu majątku do fundacji jedynie w celu jego szybkiego zbycia z wykorzystaniem preferencji podatkowych¹².

Z drugiej strony ustawodawca wprost zezwolił fundacji na nabywanie i zbywanie instrumentów pochodnych (takich jak opcje, kontrakty terminowe typu *futures* czy *forward*), które ze swej natury są instrumentami wysoce spekulacyjnymi, często opartymi na mechanizmie dźwigni finansowej. Generuje to realne ryzyko gwałtownego uszczuplenia, a w skrajnych przypadkach nawet całkowitej utraty substancji majątkowej fundacji w wyniku negatywnych zmian rynkowych. Paradoks ten pogłębia fakt, że przy jednoczesnym przyzwoleniu na tak ryzykowne operacje spekulacyjne, regulacja dyskryminuje znacznie bezpieczniejsze i powszechniejsze formy lokowania kapitału. Jak podnosi się w doktrynie, inwestowanie na rynku walutowym (zarówno w waluty tradycyjne,

jak i wirtualne) w celu osiągnięcia zysku z samego wzrostu ich wartości nie mieści się w ustawowym katalogu działalności objętej zwolnieniem podatkowym¹³. Skutkuje to nałożeniem na fundację sankcyjnej, 25-procentowej stawki podatku dochodowego od zysków z obrotu walutami¹⁴.

Trzecim aspektem poddawany krytyce jest model odpowiedzialności oraz niedostateczna ochrona wierzycieli. Ustrój fundacji rodzinnej w dużej mierze stanowi mechaniczne, bezrefleksyjne zapożyczenie regulacji dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, bez uwzględnienia fundacyjnej natury tego podmiotu¹⁵. Co znamienne, zaniechano implementacji przepisów chroniących wierzycieli, takich jak odpowiednik art. 299 Kodeksu spółek handlowych, przewidujący osobistą odpowiedzialność zarządu. Taka luka prawna sprawia, że fundacja rodzinna może pełnić, jak twierdzi A. Kappes, funkcję chroniącą majątek (tzw. *asset protection*), pozwalając na transfer aktywów i ochronę przed egzekucją ze strony wierzycieli fundatora¹⁶. Prowadzi to do ryzyka wykorzystywania nowej instytucji do świadomego unikania zaspokajania roszczeń.

3. Rozwiązania krytykowanych aspektów fundacji rodzinnych w państwach niemieckojęzycznych (Austria, Lichtenstein)

Zidentyfikowane powyżej kontrowersyjne regulacje sektora fundacji rodzinnych związane z unikaniem opodatkowania i prowadzeniem ryzykownej działalności gospodarczej nie są problemami nowymi w europejskiej przestrzeni prawnej. Państwa niemieckojęzyczne (posłużę się przykładem doświadczenia Austrii i Liechtensteinu), posiadające wieloletnie i bogate tradycje w zakresie planowania sukcesyjnego. Na przestrzeni dekad w wspomnianych państwach ustawodawcy musieli udoskonalić fundację rodzinną tak, aby nie utraciła ona zainteresowania z strony sektora prywatnego, a zarazem, żeby instytucja ta nie służyła wyłącznie do optymalizacji podatkowej. Z tak zdefiniowanym problemem mierzy się dzisiaj polski ustawodawca i może warto porównać rozwiązania legislacyjne z Zachodniej Europy.

3.1. Walka z optymalizacją podatkową

Polska fundacja rodzinna jest obecnie w głównej mierze krytykowana za to, że stała się narzędziem agresywnej optymalizacji podatkowej, na co rząd odpowiedział radykalnym i szybkim wprowadzeniem podatków CFC, exit tax oraz 36-miesięcznego „lock-upu” na zbycie aktywów¹⁷. Doświadczenia Austrii i Liechtensteinu prezentują dwa odmienne podejścia do rozwiązania problemu polityki fiskalnej.

W Austrii wprowadzenie fundacji prywatnej w 1993 r. wiązało się początkowo ze znacznymi przywilejami podatkowymi, co błyskawicznie zahamowało ucieczkę kapitału krajowego, a nawet przyciągnęło kapitał z Niemiec¹⁸. Z czasem jednak austriacki ustawodawca zaczął stopniowo i konsekwentnie ograniczać te przywileje, zrównując status fundacji prywatnej ze statusem spółek kapitałowych. Zmiany w reżimie prawno-podatkowym austriackich fundacji rodzinnych polegały w głównej mierze na dekonstrukcji preferencji fiskalnych poprzez sukcesywne podnoszenie podatku od zysków kapitałowych z początkowych 12,5% aż do 27,5%, co drastycznie obciążyło bezpośrednie transfery majątkowe dokonywane na rzecz beneficjentów¹⁹. Równolegle, w wyniku obligatoryjnej implementacji unijnych dyrektyw przeciwdziałających praniu brudnych pieniędzy i utworzenia Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (*Wirtschaftliche Eigentümer Register*), struktury te utraciły swoją anonimowość, co wymusiło pełną przejrzystość wobec fundatorów oraz uposażonych przed organami nadzoru. Te wszystkie posunięcia, przyniosły w Austrii katastrofalne skutki, ponieważ kapitał zaczął masowo odpływać z kraju. W 2016 r. szacowało się, że około 25-30 największych austriackich fundacji zostało przeniesionych do Księstwa Liechtensteinu, co skutkowało stratami austriackiej gospodarki szacowanymi na 3 do 5 miliardów euro²⁰.

Księstwo Liechtensteinu postąpiło odwrotnie. Aby uniknąć wykorzystywania fundacji do nieprzejrzystych optymalizacji, w 2009 r. przeprowadzono gruntowną reformę (*Totalrevision*) prawa fundacyjnego, której nadrzędnym celem było zapewnienie absolutnej pewności i przewidywalności prawa²¹. W ramach tych zmian wdrożono żelazne gwarancje ochrony majątku (*asset protection*), wzmacniając barierę przed

zagranicznymi wierzycielami poprzez skrócenie do absolutnego minimum czasu na podważenie transferu aktywów do fundacji. Uzupełnieniem tego systemu stała się nowa Ustawa Podatkowa z 2011 r., w której Liechtenstein zaoferował jasne reguły fiskalne: bieżące dochody fundacji są opodatkowane stałą, bardzo niską stawką 12,5% (*Reinertrag*), jednak państwo wymaga również uiszczenia corocznego minimalnego podatku dochodowego (*Mindestertragssteuer*) w wysokości 1800 CHF. W przypadku struktur pasywnych (*Privatvermögensstruktur*) podatek ma formę wyłącznie zryczałtowaną. Jasne określenie minimalnego progu opodatkowania i stabilność tych przepisów sprawia, że państwo ma zagwarantowane wpływy budżetowe, a system jest dla przedsiębiorców opłacalny, uczciwy i niezmienny w czasie.

3.2. Ograniczenie ryzyka inwestycyjnego i zakaz prowadzenia działalności gospodarczej

W Republice Austrii fundacja prywatna (*Privatstiftung*) ma ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, która wykraczałaby poza zarządzanie własnym majątkiem i działalność wyłącznie pomocniczą²². Nie może ona w żadnym wypadku pełnić funkcji wspólnika ponoszącego pełną odpowiedzialność za zobowiązania spółki osobowej. Dzięki temu austriacka fundacja występuje w strukturach sukcesyjnych przede wszystkim jako bezpieczny, pasywny odbiorca dochodów z dywidend, co gwarantuje ochronę zgromadzonego kapitału przed bankructwem wynikającym z ryzykownych operacji gospodarczych.

Podobny i niezwykle rygorystyczny mechanizm funkcjonuje w Księstwie Liechtensteinu. Aby tamtejsza fundacja mogła skorzystać z przywilejów podatkowych i uzyskać status „struktury majątku prywatnego” (*Privatvermögensstruktur*), musi spełnić bezwzględny warunek powstrzymania się od wykonywania jakiejkolwiek działalności gospodarczej²³. Sztywne ramy narzucone przez zagranicznych ustawodawców sprawiają, że fundacja służy jedynie do akumulacji kapitału, natomiast wszelka aktywna działalność rynkowa jest wyprowadzona do spółek celowych (operacyjnych), których udziały posiada fundacja.

11. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, s. 5.

12. Ibidem, s. 6.

13. A. Paczuski, Fundacja rodzinna po dwóch latach od uchwalenia ustawy, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 4, s. 17.

14. J. Waszczuk-Napiórkowska, Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzinną, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2024, nr 60, s. 119.

15. A. Kappes, Długo oczekiwane dobrodziejstwo czy legislacyjny bubel? Kilka uwag o fundacjach rodzinnych, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 12, s. 7.

16. Ibidem, s. 11.

17. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, s. 10.

18. A. Tim, op. cit., s. 150.

19. Wirtschaftskammer Österreich, Die Besteuerung von Wertpapieren, <https://www.wko.at/steuern/besteuerung-wertpapieren> [dostęp: 24.05.2026]. Stawka ta obowiązuje nieprzerwanie od reformy podatkowej z 2015/2016 r.

20. U. Ritter, Die Große Flucht, „Süddeutsche Zeitung”, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/stiftungen-die-grosse-flucht-1.2878061> [dostęp: 24.05.2026r].

21. A. Tim, op. cit., s. 152.

22. Bundesgesetz über Privatstiftungen (Privatstiftungsgesetz – PSG), BGBl. Nr. 694/1993 ze zm., § 1 Abs. 2 Pkt. 1.

23. Gesetz vom 23. September 2010 über die Landes- und Gemeindesteuern (SteuerGesetz – SteG), LR 214.11, Art. 64 Abs. 1.



3.3. Modele ochrony wierzycieli fundatora

Z perspektywy ochrony wierzycieli i odpowiedzialności za zobowiązania fundatora, Austria i Liechtenstein reprezentują dwa odmienne reżimy prawne. W austriackiej fundacji prywatnej (*Privatstiftung*) teoretycznie obowiązuje zasada separacji majątkowej, jednak w praktyce ustępuje ona silnej ochronie wierzycieli²⁴. zgodnie z austriackimi przepisami o zaskarżaniu czynności prawnych zawartymi w Exekutionsordnung (§ 438–453 EO), wierzyciele mogą skutecznie podważyć transfer majątku do fundacji w terminie dwóch lat w przypadku nieodpłatnych przysporzeń oraz aż do dziesięciu lat, jeśli udowodnią celowe pokrzywdzenie²⁵. Co więcej, austriackie orzecznictwo wykształciło rygorystyczną koncepcję odpowiedzialności przebijającej (*Durchgriffshaftung*)²⁶. Jeśli fundator pozostawił sobie w statucie zbyt szerokie uprawnienia nadzorcze, sądy traktują taką fundację jako strukturę fasadową, zezwalając na egzekucję długów fundatora bezpośrednio z jej majątku. W odróżnieniu od zaskarżania czynności prawnych zastosowanie tej konstrukcji nie wymaga udowodnienia zamiaru pokrzywdzenia, lecz wystarczy obiektywne stwierdzenie, że fundator faktycznie zachował kontrolę nad majątkiem fundacji.

Zupełnie odmienną filozofię przyjął ustawodawca w Księstwie Liechtensteinu, budując model ukierunkowany na maksymalną ochronę zdeponowanego kapitału (*Asset Protection*). Tamtejsza ordynacja o zabezpieczeniu praw (*Rechtssicherungs-Ordnung*) drastycznie skraca terminy zaskarżania transferów²⁷. Podważenie wniesienia majątku do fundacji przez zwykłych wierzycieli jest możliwe zaledwie w ciągu

jednego roku. Nawet w przypadku zarzutu celowego oszustwa termin ten wynosi zaledwie pięć lat, a na wierzyciela spoczywa ekstremalnie trudny ciężar dowodowy – musi on wykazać, że niezależna rada fundacji miała świadomość pokrzywdzenia wierzycieli w momencie przyjmowania aktywów. W efekcie austriacki model faworyzuje pewność obrotu gospodarczego, podczas gdy Liechtenstein oferuje fundatorom "żelazną tarczę", skutecznie izolując majątek od osobistego i biznesowego ryzyka założyciela.

4. Wnioski de lege ferenda

Zarysowane w poprzednich rozdziałach kontrowersje wokół polskiej fundacji rodzinnej oraz analiza prawnooporównawcza modeli państw niemieckojęzycznych dają podstawę do sformułowania konkretnych postulatów *de lege ferenda*. Zanim jednak polski ustawodawca podejmie się modyfikacji ustroju tej instytucji, powinien w mojej opinii, w pierwszej kolejności oprzeć się na fundamentalnej zasadzie, wywodzonej wprost z art. 2 Konstytucji RP tj. zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ze względu na specyfikę fundacji rodzinnych, niekorzystne dla tej instytucji są częste i drastyczne zmiany w zasadach jej funkcjonowania.

Tymczasem analiza najnowszych projektów nowelizacyjnych administracji rządowej ukazuje niepokojący trend. Ustawodawca, motywowany przede wszystkim interese fiskalnym, usiłuje dokonywać daleko idących zmian (takich jak wprowadzanie podatku CFC, opodatkowania zysków niezrealizowanych exit tax czy wielomiesięcznych okresów zamrożenia aktywów w postaci tzw. *lock-upów*)²⁸. Co więcej, w toku procesu legislacyjnego niemal całkowicie zignorowano merytoryczne ekspertyzy przedkładane w ramach konsultacji publicznych przez wiodące organizacje zrzeszające przedsiębiorców, w tym Konfederację Lewiatan, Business Centre Club (BCC), Krajową Izbę Doradców Podatkowych (KIDP) oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw²⁹. Podmioty te słusznie podnosiły, że środowisko gospodarcze oczekuje ewolucji i uszczelnienia systemu, ale stanowczo sprzeciwia się jego rewolucji. Ignorowanie tych głosów grozi zniweczeniem całego ratio legis ustawy.

Doświadczenia państw alpejskich stanowią w tym zakresie niezwykle cenną lekcję. Przykład Republiki Austrii dobitnie ilustruje, że ciągle reformy podwyższające opodatkowanie kapitału wyprowadzanego z fundacji prywatnych nie doprowadziły do zwiększenia wpływów budżetowych, lecz wywołały masową ucieczkę kapitału za granicę. Przesadne obciążenia fiskalne mogą w krótkim czasie pozbawić instytucję fundacji rodzinnej w Polsce racji bytu. Dlatego też, w kontekście uszczelniania systemu podatkowego, polski ustawodawca w moim uznaniu powinien zrezygnować z sankcyjnych mechanizmów (takich jak *lock-upy*) na rzecz recepcji rozwiązań z Liechtensteinu. W miejsce podwyższania stawek dla wypłat na rzecz beneficjentów, należałoby rozważyć wprowadzenie prostej, zryczałtowanej stawki podatkowej. Stabilny, przewidywalny ryczałt lub niezmienny próg opodatkowania przy dystrybucji środków motywowałby fundatorów do wieloletniego utrzymywania majątku w polskiej jurysdykcji, gwarantując państwu stałe wpływy, a przedsiębiorcom poczucie pewności i stabilności prawa.

Drugim postulatem nowelizacyjnym jest redefinicja zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację. Zamknięty katalog z art. 5 Ustawy o fundacji rodzinnej generuje obecnie nieścisłości interpretacyjne, mimo że w założeniu miał on ograniczać ryzyko gospodarcze i chronić majątek przed operacjami wysokiego ryzyka³⁰. W tym aspekcie optymalnym kierunkiem byłaby inspiracja sprawdzonym modelem z Liechtensteinu. Wdrożenie zasady alternatywy rozłącznej mogłoby pozwolić na wyeliminowanie obecnej luki. Przy takim rozwiązaniu fundator, decydując się na prowadzenie aktywnej działalności operacyjnej bezpośrednio przez fundację, powinien automatycznie tracić przywileje podatkowe. W efekcie fundator dysponowałby wyborem między dwoma modelami: fundacją operacyjną, podlegającą pełnemu opodatkowaniu, a fundacją pasywną, korzystającą ze zwolnienia podatkowego.

Ostatnim, lecz równie istotnym aspektem jest kwestia odpowiedzialności za zobowiązania fundatora. W przeciwieństwie do postulatów podatkowych, w obszarze ochrony wierzycieli recepcja z Liechtensteinu na grunt polski byłaby nieuzasadniona i mogłaby budzić wątpliwości prawne. Księstwo Liechtensteinu, nie będąc państwem członkowskim Unii Europejskiej, nie podlega rygorystycznym



wymogom unijnego reżimu przeciwdziałania AML w takim stopniu jak państwa wspólnotowe, co pozwala mu na utrzymywanie Asset Protection. Z punktu widzenia polskiego porządku prawnego znacznie bezpieczniejszym i dogmatycznie spójniejszym wzorcem jest austriacki model odpowiedzialności przebijającej (*Durchgriffshaftung*)³¹. Wypracowana tam koncepcja fundacji fasadowej pozwala sądom na pominięcie osobowości prawnej podmiotu, w którym fundator ustanowił fundację jedynie dla celów pozornych, przykładowo w celu wyzbycia się składników majątkowych podlegających egzekucji. Recepcja tego mechanizmu do Polski harmonizowałaby z już istniejącymi narzędziami ochrony wierzycieli, takimi jak skarga pauliańska (art. 527 Kodeksu cywilnego). Pozwoliłoby to na skuteczne sięganie do majątku pozornie ulokowanego w fundacji rodzinnej w sytuacjach, gdy transfer miał na celu celowe pokrzywdzenie wierzycieli, zabezpieczając tym samym pewność obrotu gospodarczego.

Podsumowując, zamiast skupiać się na zmianach, które mogą pozbawić fundację rodzinną popularności, polski ustawodawca powinien oprzeć proces legislacyjny na dorobku państw o znacznie bogatszym doświadczeniu sukcesyjnym. Implementacja wybranych instrumentów austriackich i liechtensteińskich stanowiłaby wyważony kompromis pomiędzy ochroną interesów Skarbu Państwa a zaufaniem przedsiębiorców do stabilności prawa.

5. Zakończenie

Przeprowadzone badanie komparatystyczne potwierdziło, że obydwa analizowane systemy — austriacki i liechtensteiński — wypracowały skuteczne, choć filozoficznie odmiennie odpowiedzi na te same problemy. Przykład Austrii wykazał dobitnie, że nadmierne i niestabilne obciążenia fiskalne prowadzą do ucieczki kapitału, a nie do zwiększenia wpływów budżetowych. Z kolei model Liechtensteinu pokazał, że prosta, przewidywalna stawka ryczałtowa i rygorystyczne oddzielenie fundacji pasywnej od operacyjnej budują zaufanie przedsiębiorców do instytucji w długim horyzoncie czasowym.

24. Zob. szerzej m.in. § 39 Bundesgesetz über Privatstiftungen (Privatstiftungsgesetz – PSG), BGBl. Nr. 694/1993 ze zm.,

25. Bundesgesetz über das Exekutions- und Sicherungsverfahren (Exekutionsordnung – EO), publ. RGBl. Nr. 79/1896, ze zm.

26. F. Wünscher, Die Durchgriffshaftung wegen Sphärenvermischung im deutschen und österreichischen GmbH-Recht, Karl-Franzens-Universität Graz, Graz 2014, s. 11-15.

27. Rechtssicherungs-Ordnung vom 9. Februar 1923, publ. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (LGBl.) 1923, nr 8, ze zm.,

28. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, s. 15.

29. Ibidem, s. 22-66.

30. J. Waszczuk-Napiórkowska, op. cit., s. 119–120.

31. F. Wünscher, op. cit., s. 11-15.

Niniejsza praca siłą rzeczy pominęła perspektywę niemiecką. Niemcy, jako największa gospodarka regionu, od lat nie posiadają własnej instytucji fundacji rodzinnej w wąskim sensie, a ich praktyka sukcesyjna opiera się na odmiennych mechanizmach, co samo w sobie stanowi interesujący problem badawczy.

Szerszego zbadania wymagałoby również empiryczne porównanie efektywności fundacji rodzinnych z innymi instrumentami sukcesyjnymi dostępnymi w polskim prawie, takimi jak spółka komandytowa czy zapis windykacyjny.

Streszczenie:

Celem artykułu jest wskazanie kierunków doskonalenia polskiej fundacji rodzinnej po trzech latach obowiązywania regulacji oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda* w oparciu o doświadczenia państw niemieckojęzycznych. Autor stawia pytanie, jakie luki w ustawie o fundacji rodzinnej identyfikują doktryna i praktyka oraz w jaki sposób można je usunąć, sięgając do modeli austriackiej Privatstiftung oraz fundacji liechtensteińskiej. Praca posługuje się metodą prawnoporównawczą oraz procedurą ewaluacyjną, nawiązującą do ustawowego obowiązku przeglądu regulacji. Analizie poddano trzy krytykowane obszary: wykorzystywanie fundacji do agresywnej optymalizacji podatkowej, niespójny katalog dozwolonej działalności inwestycyjnej oraz niedostateczną ochronę wierzycieli fundatora. Zestawienie modeli prowadzi do wniosku, że nadmierne i niestabilne obciążenia fiskalne — czego dowodzi przykład Austrii — skutkują odpływem kapitału, a nie wzrostem wpływów budżetowych. Autor postuluje zastąpienie mechanizmów sankcyjnych stabilną stawką zryczałtowaną wzorowaną na rozwiązaniach liechtensteińskich, redefinicję zasad prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o zasadę alternatywy rozłącznej oraz recepcję austriackiej koncepcji odpowiedzialności przebijającej (*Durchgriffshaftung*) jako instrumentu ochrony wierzycieli.

Słowa kluczowe: fundacja rodzinna, planowanie sukcesji, prawo prywatne porównawcze, Privatstiftung, wnioski *de lege ferenda*

Summary:

The aim of the article is to identify directions for improving the Polish family foundation after three years of its operation and to formulate *de lege ferenda* proposals based on the experience of Germanspeaking jurisdictions. The author asks which gaps in the Family Foundation Act are identified by legal scholarship and practice, and how they can be remedied by drawing on the models of the Austrian Privatstiftung and the Liechtenstein foundation. The study employs the comparative legal method and an evaluative approach linked to the statutory obligation to review the regulation. Three criticised areas are examined: the use of the foundation for aggressive tax optimisation, the incoherent catalogue of permitted investment activity, and the insufficient protection of the founder's creditors. The comparison leads to the conclusion that excessive and unstable fiscal burdens — as the Austrian case demonstrates — result in capital flight rather than higher budget revenue. The author postulates replacing punitive mechanisms with a stable flat-rate tax modelled on Liechtenstein solutions, redefining the rules on economic activity through a mutually exclusive alternative, and adopting the Austrian doctrine of piercing liability (*Durchgriffshaftung*) as an instrument of creditor protection.

Keywords: family foundation, succession planning, comparative private law, Privatstiftung, *de lege ferenda* proposals

 **Über den Autor:** Jakub Zyśk, student III roku prawa na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, którego zainteresowania naukowe i zawodowe koncentrują się wokół prawa handlowego, transakcji M&A oraz planowania sukcesyjnego, mail: jzysk25@gmail.com.



Herausgeber
Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung e.V.
Verlag de-iure-pl Berlin, Wrocław

Schriftleitung
Dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott, prof. UJD (Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa, Polen) LL.M. (Universität Regensburg)
schwierskott@dpjv.de
Tel.: + 48 882421910

Redaktion
R.A. Michał Rejniewicz (Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung, Deutschland)
Dr. Agnieszka Malicka (Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Polen)
Dr. Jan Schurmann (Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung, Deutschland)
Prof. Dr. hab. Paweł Kuczma (Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Prawa i Administracji, Polen)

Wissenschaftlicher Rat
Prof. dr hab. Marian Grzybowski (Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa, Polen)
Prof. Dr. Gerrit Manssen (Universität Regensburg, Deutschland)
Prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski (Uniwersytet Warszawski, Polen)
Prof. Dr. Cristina Hermida del Llano, (Universidad Rey Juan Carlos, Spanien)
Prof. Dr. Luca Mezetti (Università di Bologna, Italien)
dr hab. Paweł Kuczma prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Prawa i Administracji, Polen)
Prof. dr hab. Bogusław Przywora (Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa, Polen)
Dr hab. Pasquale Policastro prof. US (Uniwersytet Szczeciński, Polen)
Prof. dr hab. Andrzej Szmyt (Uniwersytet Gdański, Polen)
† Prof. Dr. Rainer Arnold (Universität Regensburg, Deutschland)
Dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski, Polen)
Dr hab. Krzysztof Mikołajczuk prof. KUL (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polen)
Dr hab. Ivan Pankevych, prof. ZU (Uniwersytet Zielonogórski, Polen)
Conf. univ. dr. Ioan Gănfălean (Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, Rumänien)
Prof.ssa Gabriella Mangione (Universita degli Studi dell’Insubria, Como, Italien)
Dr hab. Paweł Kuczma, prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski, Polen)
Conf. univ. Dr. Miruna Tudorascu (Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, Rumänien)
Dr hab. Izabela Gawłowicz, prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski, Polen)
Conf. univ. Dr. Bianca Dabu (Universitatea din Pitești, Rumänien)
Dr Agnieszka Malicka (Uniwersytet Wrocławski, , Polen)
Dr Napoleon Dabu (Universitatea din Pitești, Rumänien)
Dr Manole Decebal Bogdan (Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, Rumänien)
Dr. Jan Schurmann (Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung, Deutschland)
Dr Edyta Krzysztofik (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polen)
Dr Ilona Grądzka (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polen)
Dr Luigi Mariano Guzzo (Universita degli Studi „Magna Græcia” di Catanzaro, Italien)
Dr Marcin Grzybowski (Uniwersytet Ekonomiczny, Krakow, Polen)
Dr Magdalena Maksymiuk (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polen)
Dr Justyna Michalska (Uniwersytet Zielonogórski, Polen)
Dr Joanna Filaber (Uniwersytet Merito, Wrocław, Polen)

Anzeigenverwaltung
Dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott, prof. UJD (Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa, Polen) LL.M. (Universität Regensburg)
Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung e.V.
Tel.: + 48 882421910
Littenstraße 11, 10117 Berlin
schwierskott@dpjv.de

Vertrieb
Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung e.V.
Littenstraße 11, 10117 Berlin

Satz & Gestaltung
Jacek Galazka, studio OKO GRAPHia
E: info@okographia.com W: www.okographia.com

Erscheinungsweise
4 x jährlich
Die in DPJZ veröffentlicht

Bezugspreis
Einzelheft 14,90 €, jeweils inklusive MwSt. zzgl. Versandkosten (4,00 € Inland / 9,90 Ausland)
Jahresabonnement 45,00 €

Vorzugspreis
Mitglieder der Deutsch-Polnischen Juristen-Vereinigung e.V. gegen Nachweis der Entrichtung des Mitgliederbeitrages bekommen das Heft unentgeltlich.

Anzeigenformate und Grundpreise
1/1 Seite 350,00 €, ½ Seite 200,00 €, 1/1 Seite U3 450,00 €, Rubrikanzeigen 35,00 €

Urheberrecht
Die Zeitschrift und die in ihr enthaltenen Aufsätze, Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Sie dürfen ohne vorherige schriftliche Zustimmung der Vereinigung und des Verlages weder vollständig noch in Teilen vervielfältigt werden. Dies gilt auch für Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Zurverfügungstellung in elektronischer Form. Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht in jedem Fall die Meinung der Redaktion bzw. der Herausgeber wieder.

Manuskripte:
Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und zur Einspeicherung in Datenbanken sowie das Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung online oder offline ohne zusätzliche Vergütung. Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag.

Bildquellen
Fotolia.de, iStockphoto.com, sxc.hu, pixelio.de, Getty Images, commons.wikimedia.org, www.flickr.com, wikipedia
Auflage 1000 Stück

DEUTSCH – POLNISCHE RECHTSSCHULE WROCŁAW – BERLIN

SCHULE DES DEUTSCHEN RECHTS
FAKULTÄT FÜR RECHTS-, VERWALTUNGS-
UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN
UNIVERSITÄT WROCŁAW

<https://prawo.uni.wroc.pl/taxonomy/term/132>

SCHULE DES POLNISCHEN RECHTS
JURISTISCHE FAKULTÄT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

<https://www.rewi.hu-berlin.de/de/ip/cert/dprs>



Uniwersytet
Wrocławski



DPJV
Deutsch-Polnische
Juristen-Vereinigung e.V.

