

e-ISSN 2720-6734

4/2025

# PRZEGLĄD

## PRAWNO-EKONOMICZNY

---

KATOLICKI  
UNIwersytet  
LUBELSKI  
JANA PAWEŁA II

**KUL** 1918



# PRZEGLĄD

## PRAWNO-EKONOMICZNY

## WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

## ADRES REDAKCJI

„Przegląd Prawno-Ekonomiezy”  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin  
tel. 81 461 11 12, e-mail: ppe@kul.pl

## RADA NAUKOWA

Thomas BURZYCKI (Holy Cross College at Notre Dame, USA)  
Leszek ĆWIKŁA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)  
Antoni DĘBIŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)  
Marzena DYJAKOWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)  
Łukasz FURMAN (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Krośnie, Polska)  
Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu, Polska)  
Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Polska)  
Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos, Laos)  
Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Grecja)  
Antoni MAGDOŃ (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)  
Michaela MORAVČIKOVÁ (University in Trnawa, Słowacja)  
Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick, Kanada)  
Salvatore Antonello PARENTE (University of Bari Aldo Moro, Włochy)  
Pylyp PYLYPENKO (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraina)  
Tomasz RAKOCZY (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Niemcy)  
Jiří Rajmund TRETERA OP (Charles University in Praga, Czechy)  
Vytautas Steponas VAIČIŪNAS (Vytautas Magnus University, Litwa)  
Anna VISIZI (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska)  
Tomasz WIELICKI (California State University at Fresno, USA)  
Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polska)

# **PRZEGLĄD**

## **PRAWNO-EKONOMICZNY**

**4/2025**

## ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny

Paweł MARZEC (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktorzy tematyczni

Ivana BUTORACOVÁ ŠINDLEROVÁ (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Isaac DESTA (Holly Cross College at Notre Dame, USA)

Krzysztof DOBIEŻYŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Grzegorz KRAWCZYK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Artur LIS (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Jerzy PARCHOMIUK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Juraj RÁKOŠ (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Timothy WRIGHT (Yale University, USA)

Katarzyna ZIĘTEK-KWAŚNIEWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Maria ZUBA-CISZEWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktor statystyczny

Mirosław URBANEK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redakcja

Maria R. PAŁUBSKA

Opracowanie komputerowe

Jakub KOŚNIEWSKI

<https://czasopisma.kul.pl/ppe>

Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie są recenzowane

e-ISSN 2720-6734

# Spis treści

RAFAŁ ADAMUS    Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego przez syndyka  
a kompetencje sędziego-komisarza | 9

OLGIERD JEŻ, AGNIESZKA BEM    Zróżnicowanie efektywności gospodarowania  
mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce – ujęcie diagnostyczne | 21

ADAM KUNCEWICZ, JACEK MAŚNIAK    Austriacka teoria pieniądza i jej implikacje  
dla współczesnej polityki monetarnej | 45

PIOTR MISZTAL    Wolność gospodarcza, nacjonalizm gospodarczy i patriotyzm  
gospodarczy w XXI wieku – analiza porównawcza i implikacje dla wzrostu  
gospodarczego | 59

PRZEMYSŁAW SIWIOR    Akty delegowane – analiza uprawnień Komisji  
Europejskiej do ich przyjmowania | 81

DOBROŚŁAWA TOMZIK    Właściwość sądu w e-mediacji umownej | 103

ARMAND KASZTELAN, MARIA KIEREPKA    Existing and Potential Research  
Directions on Green Finance – Literature Review | 113





# Contents

RAFAŁ ADAMUS Management of a Bankrupt Enterprise by a Trustee and the Powers of a Judge-Commissioner | 9

OLGIERD JEŻ, AGNIESZKA BEM Differences in the Efficiency of Municipal Housing Resource Management in Poland – Diagnostic Approach | 21

ADAM KUNCEWICZ, JACEK MAŚNIAK Austrian Monetary Theory and Its Implications for Contemporary Monetary Policy | 45

PIOTR MISZTAŁ Economic Freedom, Economic Nationalism and Economic Patriotism in the 21st Century – Comparative Analysis and Implications for Economic Growth | 59

PRZEMYSŁAW SIWIOR Delegated Acts – Analysis of the European Commission's Powers to Adopt Them | 81

DOBROŚŁAWA TOMZIK The Court Jurisdiction of E-mediation Based on an Agreement to Mediate | 103

ARMAND KASZTELAN, MARIA KIEREPKA Existing and Potential Research Directions on Green Finance – Literature Review | 113



**Rafał Adamus**Uniwersytet Opolski; e-mail: [adamus\\_rafal@wp.pl](mailto:adamus_rafal@wp.pl) <https://orcid.org/0000-0003-4968-459X>

## **Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego przez syndyka a kompetencje sędziego-komisarza**

**Management of a Bankrupt Enterprise by a Trustee and the Powers  
of a Judge-Commissioner**

### **Streszczenie**

Opracowanie dotyczy zagadnienia relacji pomiędzy zadaniami biznesowymi syndyka przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego a ustawowymi kompetencjami sędziego-komisarza. Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego nie jest jakąś procedurą sądową, lecz prowadzeniem działalności gospodarczej w warunkach konkurencji i wolnego rynku. Przepisy prawa nie programują szczegółów prowadzenia działalności gospodarczej, a jedynie wskazują na ogólne ramy prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego. Również obowiązki syndyka w tym zakresie kształtowane są przy użyciu klauzul generalnych. Możliwy jest zatem swoisty spór kompetencyjny pomiędzy syndykiem upadłości a sędzią-komisarzem. W niniejszym opracowaniu broniąca jest koncepcja, że syndyk korzysta, w ramach granic ustawowych, ze swoistej autonomii przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** upadłość, syndyk, sędzia-komisarz, przedsiębiorstwo upadłego, rachunek ekonomiczny

### **Summary**

The study concerns the issue of the relationship between the business tasks of the trustee in running a bankrupt company and the statutory competences of the judge-commissioner. Running a bankrupt enterprise is not a court procedure but a way of conducting business activity in conditions of competition and free market. The law does not specify the details of running a business but only indicates the general framework of objectives for operating a bankrupt enterprise. The duties of the trustee in bankruptcy are also shaped by general clauses. Therefore, a specific competence dispute is possible between the bankruptcy trustee and the judge-commissioner. This study defends the concept that, within statutory limits, the trustee enjoys a specific autonomy when running the bankrupt enterprise.

**KEYWORDS:** bankruptcy, trustee, judge-commissioner, bankrupt company, economic calculation

## Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie prowadzenia przez syndyka masy upadłości przedsiębiorstwa upadłego, w kontekście kompetencji sędziego-komisarza, w tym ustawowych uprawnień (art. 168 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm., dalej: pr.u.) do weryfikowania kosztów prowadzenia tego przedsiębiorstwa (Czerny, 2010). Zagadnienie jest o tyle „skomplikowane”, że prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego jest aktywnością *stricte* biznesową, odbywa się w oparciu o rachunek ekonomiczny (Gwardzińska, 2013; Szczerbiński, 2003, s. 211–216; Szymańska-Jochemczyk, 2021, s. 1–8; Tokarski, 2011, s. 311–320), a regulacje prawne nie uszczegóławiają metodyki gospodarczej prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego.

Nie jest to zatem zjawisko mieszczące się w całości w przestrzeni procedury sądowej. Wskazana kwestia wywołuje także szereg wątpliwości w praktyce. Z przepisów o hierarchii proceduralnej wynika, że syndyk masy upadłości jest organem postępowania hierarchicznie podporządkowanym sędziemu-komisarzowi. W art. 152 ust. 1 pr.u. wskazano, iż sędzia-komisarz sprawuje nadzór nad czynnościami syndyka, oznacza czynności zakazane syndykowi, a także zwraca uwagę na popełnione przez syndyka uchybienia. Zgodnie z art. 168 pr.u. sędzia-komisarz przyjmuje sprawozdania syndyka, okresowe i ostateczne, upomina syndyka, który nie wykonuje swoich obowiązków lub wykonuje je nienależycie (art. 169a ust. 1 pr.u.) oraz nakłada na syndyka grzywnę (art. 169a ust. 2 pr.u.).

### 1. Funkcje syndyka masy upadłości – zagadnienia ogólne

Syndyk masy upadłości pełni zróżnicowane funkcje w związku z postępowaniem upadłościowym, co znalazło również odzwierciedlenie w bogatej literaturze przedmiotu traktującej o problematyce pozycji prawnej syndyka (Harla, 2007; Hrycaj, 2006; Koenner, 1999; Korzan, 1993; Laszuk, 2011; Miłkołajewicz, Sachajko, 2013).

Po pierwsze, syndyk pełni funkcję organu postępowania upadłościowego. W tym zakresie powinien on zapewnić przygotowanie spisu inwentarza, listy wierzycieli oraz plan podziału funduszy masy upadłości (odrębnych i zwykłych) itp. Weryfikacja czynności syndyka, w tym segmencie jego aktywności, jest możliwa przez pryzmat przepisów prawa.

Po drugie, syndyk pełni funkcję likwidatora majątku upadłego – powinien go odpowiednio wycenić (poprzez uprawnione osoby/rzeczoznawców), a następnie

zbyć na najlepszych możliwych warunkach. W większości wypadków syndyk likwiduje także działalność rozpoczętą wcześniej przez dłużnika: zwalnia pracowników upadłego, odstępuje od umów wzajemnych niewykonanych na dzień ogłoszenia upadłości itp. W tym zakresie ocena zachowania syndyka w znacznej części również podlega ocenie prawnej.

Po trzecie, syndyk pełni pewne funkcje typowo menedżerskie (zarządcze), w przypadku dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego. Przepisy prawa nie regulują, w jaki konkretny sposób powinna być prowadzona działalność biznesowa przedsiębiorstwa upadłego. Zatem syndyk operuje nie tylko w sferze procedury cywilnej (w postępowaniu upadłościowym), lecz także w sferze zarządzania. Sposób zarządu przedsiębiorstwem upadłego, a zatem prowadzenie działalności gospodarczej, uczestnictwo w grze rynkowej, w istocie rzeczy nie podlega weryfikacji przez pryzmat prawa i wiedzy prawniczej. Działalność gospodarcza syndyka prowadzącego przedsiębiorstwo upadłego podlega prawdom ocenianym z punktu widzenia wiedzy ekonomicznej.

Jak wyjaśniono w przywołanej powyżej literaturze przedmiotu, syndyk może – w określonych okolicznościach – dokonywać także zakupów inwestycyjnych do przedsiębiorstwa upadłego (Adamus, 2023, s. 35–55).

W związku z działalnością syndyka polegającą na prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego prawo określa jedynie jej ogólne ramy: pierwszeństwo zasady „maksymalizacji zaspokojenia wierzycieli”, „racjonalne względy” dla prowadzenia przedsiębiorstwa (art. 2 ust. 1 pr.u.), „zachowanie przedsiębiorstwa co najmniej w nie pogorszonym stanie” (art. 312 ust. 2 pr.u.). Są to jednak bardzo ogólne klauzule generalne. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie każdego przedsiębiorstwa wymaga nakładów finansowych, odpowiedniego przygotowania merytorycznego dla sprawowania zarządu. Z żadnego przepisu prawa nie wynika szczegółowa instrukcja postępowania dla syndyka w tym zakresie.

Pewne wnioski dotyczące sytuacji prawnej syndyka można wyciągnąć z *analogii iuris*. Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego wiąże się z ryzykiem gospodarczym, zaś prawo handlowe zakłada, że członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidator spółki kapitałowej nie narusza obowiązku dołożenia staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności, jeżeli postępując w sposób lojalny wobec spółki, działa w granicach uzasadnionego ryzyka gospodarczego, w tym na podstawie informacji, analiz i opinii, które powinny być w danych okolicznościach uwzględnione przy dokonywaniu starannej oceny (art. 293 § 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm., dalej: k.s.h.; art. 300<sup>125</sup> § 2 k.s.h., art. 483 § 3 k.s.h.). Z analizy powyższych przepisów wynikają

następujące wnioski: 1) syndyk powinien dołożyć „zawodowej” staranności; 2) należy uwzględnić „uzasadnione ryzyko gospodarcze”, w warunkach którego działa syndyk; 3) syndyk powinien korzystać z niezbędnych „analiz i opinii”.

Ponadto syndyka obowiązują zasady ogólne odnoszące się przede wszystkim do likwidacji masy upadłości: „należyta staranność”, „optymalne wykorzystanie majątku upadłego, w celu zaspokojenia wierzycieli w jak najwyższym stopniu”, „minimalizacja kosztów postępowania” (art. 179 pr.u.). Zasada „minimalizacji kosztów postępowania” nie została wypowiedziana wprost w odniesieniu do „prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego”. Nie jest możliwe prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego bez ponoszenia kosztów. Należy postawić tezę, że nie da się zarządzać przedsiębiorstwem upadłego w sposób profesjonalny, korzystając z najtańszych usługodawców, których usługi są niezbędne. Przedsiębiorstwo upadłego prowadzone jest w warunkach „katastrofy wizerunkowej”, niepewności kontrahentów co do przyszłości, w pewnym okresie przejściowym. Stąd uzasadnione jest korzystanie przez syndyka z usług nie tyle „zwykłych specjalistów”, co specjalistów od zarządzani kryzysowego.

Należy wyciągnąć wniosek, że przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego chodzi w pierwszej kolejności o zachowanie profesjonalne, a nie o zachowanie najtańsze. W warunkach konkurencji rynkowej posługiwanie się formułą „najtańszego” środka, w ujęciu długoterminowym może prowadzić do niepowodzenia gospodarczego. Czym innym jest wysiłek intelektualny podejmowany w celu jak najtańszej sprzedaży składnika mienia, gdzie minimalizacja kosztów jest oczywista, a czym innym jest wysiłek intelektualny niezbędny do prowadzenia dużego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo upadłego powinno być prowadzone nie „najtaniej”, lecz „profesjonalnie”.

## 2. Przygotowanie zawodowe doradcy restrukturyzacyjnego i sędziego-komisarza

Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że fundamentalnie inne są wymogi systemowe dla uzyskania kompetencji syndyka i sędziego-komisarza (Klimczyk, 2015, s. 307–310). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1007, dalej: u.l.d.r.) licencję doradcy restrukturyzacyjnego może uzyskać osoba fizyczna, która w okresie 15 lat przed złożeniem wniosku o licencję doradcy restrukturyzacyjnego przez co najmniej 3 lata zarządzała majątkiem upadłego, przedsiębiorstwem lub jego wyodrębnioną częścią.

Zgodnie z art. 16a u.l.d.r. osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego uzyskuje tytuł kwalifikowanego doradcy restrukturyzacyjnego, w przypadku

gdy wykaże, że – oprócz wymogów co do praktyki – w okresie ostatnich 7 lat zarządzała przez co najmniej 3 lata majątkiem przedsiębiorcy będącym co najmniej średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.) jako członek zarządu spółki handlowej, wspólnik ponoszący odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem lub jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą oraz przeprowadziła odpowiednią liczbę postępowań.

Przepisy o ustroju sądów powszechnych nie wprowadzają takich wymogów co do kompetencji sędziego sądu gospodarczego. Zatem sędzią-komisarzem może zostać osoba, która nigdy nie prowadziła działalności gospodarczej, nigdy nie zajmowała się zarządzaniem. Różnica w wymogach merytorycznych co do osoby syndyka i osoby sędziego-komisarza znajduje odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach o kompetencjach syndyka i sędziego-komisarza.

### 3. Kompetencje ustawowe sędziego-komisarza

Sędzia-komisarz prowadzi ogólny nadzór nad czynnościami syndyka. *Iura novit curia*. Sędzia-komisarz „zna prawo” i pełni nadzór nad syndykiem masy upadłości w zakresie zgodności działania syndyka z prawem. Szczegółowy sposób prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa – w tym organizacja zarządzania przedsiębiorstwem, konkretne decyzje syndyka, konkretne nakłady – nie podlega weryfikacji w oparciu o wiedzę prawniczą, gdyż ta nie jest wystarczająca do tego celu – to w istocie rzeczy, zgodnie z nomenklaturą prawa procesowego, sfera tzw. wiadomości specjalnych (art. 278 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.). Rodzi to oczywiste konsekwencje proceduralne. Jeżeli metodyka prowadzenia przedsiębiorstwa przez syndyka w konkretnym szczególe budzi jakieś uzasadnione wątpliwości sędziego-komisarza, to ocena sprawozdań syndyka powinna zostać dokonana w sposób uwzględniający potrzebę zastosowania wiadomości specjalnych. Sędzia-komisarz winien dopuścić dowód z opinii właściwego biegłego do sprawdzenia poprawności konkretnego zachowania syndyka. Sędzia-komisarz nie zajmuje się bieżącym prowadzeniem przedsiębiorstwa. W konsekwencji, w trybie nadzoru nad czynnościami syndyka, sędzia-komisarz nie może w sposób drobiazgowy ingerować w działania syndyka przy wykonywaniu przez niego czynności z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem upadłego. Zgodnie z art. 173 pr.u. zarządzanie majątkiem upadłego jest kompetencją syndyka.

#### 4. Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego przez syndyka jako zjawisko „autonomiczne”

Należy dostrzec pewną autonomię prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego przez syndyka, jako aktywności biznesowej, w ramach „egzekucyjnego” likwidowania masy upadłości. Likwidacja masy upadłości stanowi jeden z podstawowych etapów postępowania upadłościowego (Adamus, 2011, s. 20 i nast.; 2014, s. 1–170; 2020, s. 115–130; Cieślak, 2004, s. 15 i nast.; Jakubecki, 2010, s. 636 i nast.; Zedler, 2004, s. 24 i nast.). Wykazuje ona pewne podobieństwa do postępowania egzekucyjnego, w ramach którego także może dochodzić do przymusowego spieniężenia składników majątkowych dłużnika przez organ egzekucyjny, celem zaspokojenia wierzyciela (bądź wierzycieli), na rzecz którego wszczęto egzekucję.

W myśl art. 75 ust. 1 pr.u., jeżeli ogłoszono upadłość, upadły traci prawo zarządu oraz możliwość korzystania i rozporządzania mieniem wchodzącym do masy upadłości. Zgodnie z przywoływanym powyżej art. 173 pr.u. syndyk niezwłocznie obejmuje majątek upadłego, zarządza nim, zabezpiecza go przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zabranieniem go przez osoby postronne oraz przystępuje do jego likwidacji. W istocie rzeczy, z chwilą ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwo winno być prowadzone przez syndyka. Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego nie jest głównym celem postępowania w przedmiocie likwidacji masy upadłości. Jest to raczej szczególny środek dla osiągnięcia celu – likwidacji masy upadłości. Prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego może odbywać się w dwóch formach: syndyk może wydzierżawić przedsiębiorstwo upadłego osobie trzeciej (art. 316 ust. 2 pr.u.) lub może prowadzić przedsiębiorstwo we własnym imieniu na rachunek upadłego.

Przepis art. 311 ust. 1 pr.u. stanowi, że likwidacji masy upadłości dokonuje się przez sprzedaż przedsiębiorstwa upadłego w całości lub jego zorganizowanych części, sprzedaż nieruchomości i ruchomości, przez ściągnięcie wierzytelności od dłużników upadłego i wykonanie innych jego praw majątkowych wchodzących w skład masy upadłości albo ich zbycie (Jakubecki 2010, s. 641 i nast.).

Zgodnie z art. 316 ust. 1 pr.u. przedsiębiorstwo upadłego powinno być sprzedane jako całość, chyba że nie jest to możliwe. W piśmiennictwie Poźniak-Niedzielska trafnie wywiodła, że sprzedaż przedsiębiorstwa jako całości upraszcza przebieg postępowania upadłościowego i skraca drogę prowadzącą do równomiernego zaspokojenia wierzycieli. Dlatego też ustawodawca wyekspozował w prawie upadłościowym problematykę sprzedaży przedsiębiorstwa jako całości przez jej unormowanie jeszcze przed regulacjami odnoszącymi się do sprzedaży ruchomości, nieruchomości i innych praw, podkreślając tym samym znaczenie, jakie przywiązuje się do takiego sposobu likwidacji masy upadłości



(Poźniak-Niedzielska, 2003, s. 230). Jeżeli sprzedaż przedsiębiorstwa upadłego jako całości nie jest możliwa ze względów ekonomicznych lub innych przyczyn, można sprzedać zorganizowaną część przedsiębiorstwa (art. 318 ust. 1 pr.u.). Jeżeli sprzedaż przedsiębiorstwa upadłego jako całości albo zorganizowanej części nie jest możliwa ze względów ekonomicznych lub innych przyczyn, można sprzedać zbiór rzeczy lub praw obciążonych zastawem rejestrowym, które wchodzą w skład przedsiębiorstwa (art. 318 ust. 2 zdanie drugie pr.u.). W dalszej kolejności syndyk prowadzi sprzedaż pojedynczych składników masy upadłości. Z chwilą ogłoszenia upadłości syndyk zastępuje w prowadzeniu przedsiębiorstwa dłużnika dotychczasowy zarząd korporacyjny upadłego, wspólników prowadzących sprawę upadłej spółki czy samego upadłego będącego osobą fizyczną itp.

Kontynuacja prowadzenia przedsiębiorstwa przez syndyka może mieć różny zakres. Zależy to od konkretnych okoliczności sprawy. Prowadzenie przedsiębiorstwa może się zatem odbywać w takim samym zakresie, w zmniejszonym zakresie lub w zwiększonym zakresie (np. gdy upadły w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa wdrażał projekt i przed ogłoszeniem upadłości nie zdołał uruchomić produkcji w zakresie tego projektu). Zgodnie z art. 169 ust. 4 pr.u. syndyk prowadzący przedsiębiorstwo upadłego może prowadzić działalność wymagającą koncesji, licencji albo zezwolenia, chyba że co innego wynika z odrębnych ustaw.

Syndyk prowadzący przedsiębiorstwo upadłego – w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa – nie zachowuje się jak organ prowadzący egzekucję generalną, ale jak zarządzający cudzym majątkiem przy zachowaniu odpowiedniej staranności menedżerskiej. Przedsiębiorstwo powinno być prowadzone według zasady *business judgement rule*. Syndyk masy upadłości powinien się zatem kierować uwarunkowaniami biznesowymi przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego. Przepisy prawa upadłościowego, jak już wspomniano powyżej, nie są jednak *vademecum* biznesowym, ale ustaleniem reguł egzekucji generalnej. Nie ingerują w metodykę prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego. Oczywiście metodyka przyjęta przez syndyka masy upadłości przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego nie może być sprzeczna z ogólnymi celami postępowania upadłościowego wyrażonymi w art. 2 pr.u., którymi są: maksymalizacja zaspokojenia wierzycieli i zachowanie przedsiębiorstwa upadłego jako całości.

Prawo upadłościowe pozwala na postawienie tezy, że prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego ma charakter zjawiska autonomicznego na tle problemu likwidacji masy upadłości. O ile przy sprzedaży likwidacyjnej syndyk zachowuje paradygmat organu egzekucji generalnej i podlega ścisłym procedurom prawa upadłościowego, o tyle przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego prawo upadłościowe nie narzuca żadnej konkretnej metodyki biznesowej prowadzenia tego przedsiębiorstwa.

Pozostawia zatem syndykowi pewną swobodę decyzyjną, byleby zarządzanie ze strony syndyka było zgodne z ogólnymi celami postępowania.

Likwidacja masy upadłości wykazuje również pewne podobieństwa do postępowania likwidacyjnego osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej, w ramach którego, co do zasady, dochodzi do spieniężenia majątku likwidowanego podmiotu (przy czym można dopuścić do sytuacji przejęcia na własność składników majątkowych likwidowanego podmiotu przez jego udziałowców; na temat likwidacji „właści-cielskiej” zob. Adamus, 2010, s. 51 i nast.; Kidyba, 2010, s. 53 i nast.; Kopaczyńska-Pieczniak, 2010, s. 68 i nast.; Michalski, 2010a, s. 538 i nast.; 2010b, s. 877 i nast.; 2010c, s. 576 i nast.; Sołtysiński, 2016, s. 830 i nast.; Witosz, 2011, s. 342).

## 5. Brak wymogu samodzielnego działania syndyka w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem upadłego

Syndyk nie ma ani obowiązku, ani nawet możliwości, by wykonywać samodzielnie oraz osobiście czynności określonych m.in. w art. 173 pr.u.: objęcie majątku upadłego, zarządzanie nim, zabezpieczenie go przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zabraniem go przez osoby postronne oraz jego likwidacja. Nie może on wykonywać wszystkich zadań, nałożonych na niego przez ustawę, ze względów: 1) faktycznych (obiektywny brak możliwości zrobienia wszystkiego siłami jednej osoby; potrzeba specjalistycznej wiedzy, np. z zakresu technologii produkcji, wiedzy prawniczej itp.); 2) prawnych (np. do wyceny nieruchomości należy mieć uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego; do ochrony mienia należy mieć odpowiednią koncesję; dla spełnienia przymusu adwokacko-radcowskiego należy mieć odpowiednie uprawnienia zawodowe itp.). A zatem samodzielne wykonywanie wymienionych zadań nie jest możliwe – syndyk nie może sam pilnować mienia upadłego, musi do tego zatrudnić specjalistów z zakresu ochrony mienia; nie może sam zarządzać przedsiębiorstwem, musi posługiwać się odpowiednimi strukturami zarządczymi; nie musi samodzielnie weryfikować rachunkowo setek, a niekiedy nawet tysięcy zgłoszeń wierzytelności itp.

Syndyk z istoty rzeczy może posługiwać się innymi osobami przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, ale to on ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie tych czynności. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na ich szeroki zakres może je zlecić innym osobom i ponieść z masy upadłości wydatki na wynagrodzenia zatrudnianych osób. Dotyczy to w szczególności kosztów zarządu przedsiębiorstwem upadłego prowadzonym przez syndyka. Z elementarnej teorii organizacji zarządzania wynika konieczność utworzenia struktury zarządczej odpowiednio złożonej,

proporcjonalnie do rozmiarów prowadzonego przedsiębiorstwa. Zarządy spółek handlowych są bardzo często wieloosobowe, poszczególnym członkom zarządu podlegają odpowiednie pionory organizacyjne wraz z dyrektorami i kierownikami. Nie inaczej organizuje się prawidłowe zarządzanie prowadzeniem przedsiębiorstwa dłużnika. W przypadku sporego przedsiębiorstwa „etat” syndyka może polegać wyłącznie na ostatecznym koordynowaniu działalności wielu innych osób.

Syndyk, zlecając wykonanie czynności innym osobom, jeżeli jest to celowe, przy ich wyborze winien kierować się kryterium profesjonalizmu adekwatnego do rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Ewidentnie należy wykluczyć kryterium „taniaści”. „Profesjonalnie” nie oznacza „najtaniej”. Można postawić tezę, że syndyk powinien zapewnić sobie świadczenie przynajmniej „średniej” jakości (zob. art. 357 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm., dalej: k.c.), ale ze strony profesjonalisty (art. 355 k.c.). Sędzia-komisarz, oceniając zasadność wydatków ponoszonych przez syndyka na dalsze prowadzenie przedsiębiorstwa upadłego, nie powinien kierować się jedynie najniższym możliwym oferowanym kosztem wykonania tych usług. Powinien on wziąć pod uwagę konieczną jakość tych usług i ryzyka związane ze zleceniem czynności osobom o nieznanym kwalifikacjach i kompetencjach. Sędzia-komisarz powinien uwzględniać szybkość w dostępie do tych zasobów i zaufanie syndyka, które przekłada się na szybkość realizacji celu postępowania i eliminowanie ryzyka braku tych zasobów zarówno na początku postępowania, jak i w jego trakcie.

## 6. Brak możliwości restrukturyzacji przedsiębiorstwa w postępowaniu upadłościowym

W przypadku dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego przez syndyka, w celu jego sprzedaży, sędzia-komisarz nie może wymagać od syndyka, żeby bezwzględnie zrestrukturyzował dane przedsiębiorstwo. Syndyk powinien zachowywać przedsiębiorstwo w stanie nie pogorszonym i prowadzić je tylko wtedy, gdy przemawiają za tym racjonalne względy. Z pewnością bilans prowadzenia przedsiębiorstwa nie powinien wiązać się jedynie z dalszym zadłużaniem masy upadłości (bo wówczas doszłoby do konfliktu z zasadą główną – maksymalizacji zaspokojenia wierzycieli). Restrukturyzacja przedsiębiorstwa przez syndyka wiąże się z ograniczonymi możliwościami faktycznymi: syndyk nie może dokapitalizować przedsiębiorstwa, dokonać strukturalnych inwestycji zmniejszających koszty, prowadzić skutecznej kampanii marketingowej itp. Syndyk, co do zasady, zmierzając do sprzedaży działającego przedsiębiorstwa, nie ma obowiązku dokonania

działań sanacyjnych, które mają doprowadzić do wykorzystania pełnych mocy produkcyjnych przedsiębiorstwa, zwłaszcza gdy upadły ich nie wykorzystywał. Dużo oczywiście zależy od towarzyszących okoliczności: czy są zamówienia, czy są odpowiednie zasoby ludzkie, czy jest dostęp do finansowania itp. Niemniej wyznacznikiem obowiązku prawnego syndyka jest zachowanie przedsiębiorstwa w stanie niepogorszonym.

## Zakończenie

Sędzia-komisarz wyznaczony w postępowaniu upadłościowym sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez syndyka masy upadłości przepisów prawa. Sędzia-komisarz nie ma kompetencji do bieżącego „współzarządzania” działalnością biznesową prowadzoną przez syndyka lub przez zatrudnione w tym celu osoby. Syndyk, prowadząc przedsiębiorstwo upadłego, może działać w granicach zwykłego ryzyka gospodarczego. Czynności syndyka podlegają ocenie według kryterium legalności, ale także według kryteriów celowości, gospodarności (oszczędności) i transparentności (przejrzystości).

Z oczywistych względów syndyk nie ma możliwości, aby samemu, bez pomocy innych osób, objąć i zabezpieczyć cały majątek upadłego, zarządzać tym majątkiem, zabezpieczyć go przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zabranieniem go przez osoby postronne, dokonać jego likwidacji. Syndyk powinien dobierać do pomocy przy prowadzeniu przedsiębiorstwa upadłego profesjonalistów. Stawki wynagrodzenia tych osób powinny być, co do zasady, ustalone na szczeblu średnich cen rynkowych. Mogą to być osoby z grona wcześniejszych pracowników upadłego, mogą to być też nowe osoby. Obowiązkiem prawnym syndyka masy upadłości nie jest jednak zrestrukturyzowanie (ulepszenie) przedsiębiorstwa upadłego.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1007.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.

## Literatura

- Adamus, R. (2010). Życie po życiu spółki kapitałowej. *Jurysta*, 1, 51–55.
- Adamus, R. (2011). *Przedsiębiorstwo upadłego w upadłości likwidacyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Adamus, R. (2014). *Likwidacja masy upadłości. Zagadnienia praktyczne*. Warszawa: Difin.
- Adamus, R. (2020). Liquidation of the Bankruptcy Estate in Poland. *Bratislava Law Review*, 4(1), 115–130. doi: 10.46282/blr.2020.4.1.156.
- Adamus, R. (2023). Problem dopuszczalności dokonania czynności inwestycyjnej przez syndyka masy upadłości prowadzącego przedsiębiorstwo upadłego. *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, 2(33), 35–55. doi: 10.48269/2451-0807-sp-2023-2-002.
- Cieślak, S. (2004). *Fundusze masy upadłości – postępowanie podziałowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Czerny, J. (2010). Zarządzanie kosztami w przedsiębiorstwie postawionym w stan upadłości likwidacyjnej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Budżetowanie jednostek działalności gospodarczej w teorii i praktyce*, 28, 95–104.
- Gwardzińska, E. (2013). Syndyk jako zarządca i likwidator majątku upadłego w postępowaniu upadłościowym w Polsce. W: A. Adamska, E. Mączyńska (red.), *Upadłość, bankructwa i naprawa przedsiębiorstw. Wybrane zagadnienia* (s. 199–215). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
- Harla, A. G. (2007). *Syndyk masy upadłości w polskim prawie cywilnym (materialnym i procesowym)*. Warszawa: Liber.
- Hrycaj, A. (2006). *Syndyk masy upadłości*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania.
- Jakubecki, A. (2010). W: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz* (wyd. 3, s. 641–650). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kidyba, A. (2010). *Handlowe spółki osobowe* (wyd. 3). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Klimczyk, A. (2015). Prawne zagadnienia związane z dostępem do zawodu syndyka. *Journal of Education, Health and Sport*, 5(8), 307–310.
- Koenner, M. (1999). *Syndyk masy upadłości*. Sopot: Wydawnictwo Prawnicze Lex.

- Kopaczyńska-Pieczniak, K. (2010). *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością* (wyd. 2). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korzan, K. (1993). Syndyk masy upadłości. *Radca Prawny*, 2, 23–26.
- Laszuk, G. (2011). *Pozycja syndyka w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Michalski, M. (2010a). W: S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych* (s. 538–565). System Prawa Prywatnego, 17A. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Michalski, M. (2010b). W: S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych* (s. 877–885). System Prawa Prywatnego, 17B. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Michalski, M. (2010c). *Spółka akcyjna* (wyd. 2). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mikołajewicz, J., Sachajko, M. (2013). Kwalifikacje syndyka. Problematyka intertemporalna. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 75(1), 57–67. doi: 10.14746/rpeis.2013.75.1.4.
- Poźniak-Niedzielska, M. (2003). Sprzedaż przedsiębiorstwa bankowego w upadłości. W: A. Całus (red.), *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Ireneusza Weissa* (s. 229–236). Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Sołtysiński, S. (2016). W: A. Szajkowski (red.), *Prawo spółek osobowych* (wyd. 2, s. 830–835). System Prawa Prywatnego, 16. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Szczerbiński, A. (2003). Syndyk masy upadłości – urzędnik i menedżer. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Rachunkowość a controlling*, 989, 211–216.
- Szymańska-Jochemczyk, J. (2021). Ogłoszenie upadłości posiadacza odpadów a obowiązek ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania w świetle art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, 2, 1–8. doi: 10.31261/PPGOS.2021.02.08.
- Tokarski, A. (2011). Czynności syndyka dotyczące rachunkowości w procesie upadłości przedsiębiorstwa. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 41, 311–320.
- Witosz, A. (2011). *Rozwiązanie i likwidacja spółek handlowych*. Warszawa: LexisNexis.
- Zedler, F. (2004). *Prawo upadłościowe i naprawcze w zarysie*. Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.

**Olgierd Jeż**Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; e-mail: [olgierd.jez@ue.wroc.pl](mailto:olgierd.jez@ue.wroc.pl) <https://orcid.org/0009-0008-7676-4484>**Agnieszka Bem**Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu; e-mail: [agnieszka.bem@ue.wroc.pl](mailto:agnieszka.bem@ue.wroc.pl) <https://orcid.org/0000-0003-1653-6558>

## **Zróżnicowanie efektywności gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce – ujęcie diagnostyczne**

**Differences in the Efficiency of Municipal Housing Resource Management in Poland – Diagnostic Approach**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest ocena zróżnicowania efektywności gospodarowania mieszkaniowym zasobem komunalnym w polskich gminach oraz wyodrębnienie typów jednostek (według poziomu pustośności i tempa zaspokajania popytu). Badanie oparto na danych panelowych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego dla 2477 gmin w latach 2022–2023, analizowanych z wykorzystaniem metod statystycznych i eksploracyjnych analizy danych. Badanie pokazuje, że skuteczne zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym wymaga ujęcia wielowymiarowego, łączącego analizę zmian ilościowych i strukturalnych z oceną jakości procesów operacyjnych.

Wyniki analizy wskazują, że kluczowe są zarówno dynamika wielkości i struktury zasobu oraz kolejek oczekujących (silnie zróżnicowane między gminami), jak i regionalne różnice w luce mieszkaniowej powiązane z koniunkturą rynkową.

**SŁOWA KLUCZOWE:** mieszkanie, zasoby mieszkaniowe, mieszkaniowy zasób gminy, luka mieszkaniowa, dane lokalne

### **Summary**

The aim of this article is to assess the diversity of municipal housing resource management efficiency in Polish municipalities and to identify types of entities (according to vacancy rates and the demand fulfillment rate). The study is based on panel data from the Local Data Bank of the Central Statistical Office for 2,477 municipalities in 2022–2023, analyzed using statistical and exploratory data analysis methods. The study shows that effective management of municipal housing stock requires a multidimensional approach, combining analysis of quantitative and structural changes with an assessment of the quality of operating processes.

The results of the analysis indicate that both the dynamics of the size and structure of the stock and waiting lists (which vary greatly between municipalities) and regional differences in the housing gap linked to market conditions are key.

**KEYWORDS:** housing, housing stock, municipal housing stock, housing gap, local data



## Wprowadzenie

Współcześnie prawo do mieszkania, rozumiane także jako dostępność mieszkań, jest traktowane jako podstawowe prawo człowieka (SikoraFernandez, 2018), a pogłębiająca się luka mieszkaniowa należy do najpoważniejszych problemów społecznych (Narodowy Bank Polski, 2024; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023). Luka mieszkaniowa – w najbardziej syntetycznym ujęciu – oznacza niedobór mieszkań w stosunku do potrzeb mieszkaniowych, przy czym problemem jest nie tylko fizyczna dostępność określonego zasobu mieszkań, ale również ich geograficzne rozmieszczenie. Zasoby mieszkaniowe są przy tym definiowane relatywnie szeroko – tworzą je mieszkania zamieszkałe i niezamieszkałe, znajdujące się w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych i nie należą do nich obiekty zbiorowego zamieszkania, zarówno prywatne, jak i należące do zasobów publicznych (Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.).

Mieszkaniowy zasób gminy jest ograniczony do lokali stanowiących własność gminy i służących do zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 725; GUS, b.d.; Tyrawa, 2023). Zarządzanie tym zasobem leży w kompetencji gmin (SikoraFernandez, 2018), co w praktyce oznacza zarządzanie majątkiem komunalnym, budowę nowych mieszkań, prowadzenie skutecznej polityki mieszkaniowej, w tym diagnozowanie luki mieszkaniowej odzwierciedlającej potrzeby społeczne (NapiórkowskaBaryła, Witkowska Dąbrowska, Manuel de Jesus, 2016; Widera, 2024). Polityka ta powinna być spójna z realizowaną przez gminę strategią rozwoju społeczno-gospodarczego (Foryś, 2019).

Dynamika zmian społecznych wymusza na gminie poszukiwanie nowych narzędzi zarządczych (Muczyński, 2018). Do filarów zintegrowanej polityki mieszkaniowej należy: tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe, rozwijanie budownictwa na wynajem lub na sprzedaż przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, właściwa polityka czynszowa, wieloaspektowa polityka zamiany lokali, racjonalna prywatyzacja zasobów mieszkaniowych (Cyran, 2013).

Treść artykułu odpowiada na następujące pytania badawcze:

- jak zmieniają się wielkość i struktura gminnego zasobu mieszkaniowego oraz poziom popytu na lokale na poziomie gmin?
- czy występują różnice regionalne w luce mieszkaniowej, rozumianej jako relacja popytu do dostępnych zasobów mieszkań komunalnych?



Analiza ma charakter diagnostyczny: służy rozpoznaniu skali, struktury i przestrzennego zróżnicowania gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, bez formułowania wniosków o zależnościach przyczynowo-skutkowych. Wykorzystano dane administracyjne gmin oraz oficjalne statystyki publiczne dla lat objętych badaniem (2022–2023), agregowane do poziomu gmin. Konstrukcję wniosków oparto na metodach analizy danych statystycznych.

## 1. Przegląd literatury przedmiotu

Zasoby mieszkaniowe stanowią jeden z kluczowych obszarów zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym w gminach. Analiza literatury przedmiotu pokazuje, że dotychczasowe badania w Polsce koncentrowały się głównie na klasycznych aspektach dostępności mieszkań, jakości zasobów czy efektywności tradycyjnych instrumentów polityki mieszkaniowej.

Badania nad gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz mechanizmami zaspokajania popytu w gminach lokują się na przecięciu polityki mieszkaniowej, ekonomiki nieruchomości oraz zarządzania publicznego. W literaturze identyfikowane są trzy główne obszary:

- luka mieszkaniowa (*housing gap*) – czyli różnica między potrzebą mieszkaniową a dostępną podażą,
- efektywność procesów operacyjnych zarządzania zasobem gminnym (alokacja, rotacja lokali, pustostany),
- mechanizmy zaspokajania popytu – zwłaszcza w segmencie mieszkań społecznych i komunalnych.

Luka mieszkaniowa odnosi się do niedoboru mieszkań względem potrzeb gospodarstw domowych, przy uwzględnieniu zarówno liczby mieszkań, jak i ich jakości czy dostępności cenowej (Kierzenkowski, 2008). W przypadku Polski raport OECD wskazuje, że mimo wysokiego poziomu własności mieszkań, rynek mieszkaniowy boryka się z „istotnym niedoborem” mieszkań i niewystarczającym rozwojem segmentu najmu instytucjonalnego, co ogranicza mobilność pracy i pogłębia nierówności regionalne (Kierzenkowski, 2008). Z kolei badania krajowe potwierdzają utrzymującą się lukę w dostępie do mieszkań socjalnych i komunalnych, wskazując, że pomoc publiczna w tym zakresie nie pokrywa potrzeb gospodarstw domowych o najniższych dochodach (Rataj, 2018).

Szacunki ekspertów oraz dane przytaczane w literaturze branżowej i raportach wskazują, że luka ta może wynosić około 2 mln mieszkań – liczba ta jednak zależy od przyjętej metodologii obliczeń (Podlińska, Bogusz, 2025). W analizie autorów

Dudek i Wojewódzka-Wiewiórska (2024) podkreślone zostało, że niedobór mieszkań ma również wymiar jakościowy, a deficyty przestrzenne i techniczne występują przede wszystkim w małych miastach i na obszarach wiejskich.

W polskiej literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, że efektywność gospodarowania zasobem komunalnym zależy od jakości zarządzania, procedur alokacyjnych oraz szybkości rotacji lokali. Muczyński (2022, 2023) wykazał, że model kontraktowy oraz stopień profesjonalizacji jednostek zarządzających determinują jakość procesu eksploatacji, a brak spójnych wskaźników uniemożliwia porównania międzygminne. Natomiast Cieśla (2023) wskazuje, że lokalne strategie mieszkaniowe w Polsce często pełnią funkcję dokumentów formalnych, które nie przekładają się na rzeczywiste zwiększenie podaży mieszkań komunalnych ani na skrócenie kolejek oczekujących.

Ponadto coraz częściej podkreśla się znaczenie cyfryzacji zasobu, tworzenia lokalnych rejestrów i baz danych oraz wykorzystania narzędzi Systemu Informacji Geograficznej (Geographic Information System, GIS) w planowaniu mieszkaniowym, co – przy odpowiednim wdrożeniu – może ograniczać liczbę pustostanów i skracać czas przygotowania lokali do zasiedlenia (Radzimski, 2023).

Zaspokajanie popytu na mieszkania komunalne zależy od zdolności gmin do skutecznej alokacji ograniczonej podaży lokali. Badania wskazują, że w Polsce proces ten charakteryzuje się dużą inercją i utrzymywaniem się długich list oczekujących, nawet w gminach o rozbudowanym zasobie (Cieśla, 2023; Muczyński, 2023).

W analizach Grzegorzewskiego (2022) oraz Zubrzyckiej-Czarneckiej (2024) podkreślono, że dyskurs polityki mieszkaniowej w Polsce koncentruje się raczej na wspieraniu własności prywatnej niż rozwoju dostępnego najmu, co powoduje, że sektor komunalny nie pełni w sposób wystarczający funkcji bufora bezpieczeństwa mieszkaniowego.

Ponadto badania międzynarodowe nad alokacją w mieszkalnictwie społecznym (Bonnal, Boumahdi, Favard, 2012; van der Vlist, van Ommeren, 2016, 2019) oraz dane Eurostatu o warunkach mieszkaniowych (Eurostat, 2023) potwierdzają, że nawet przy zwiększaniu podaży niewydolność mechanizmów alokacji (kolejki, loterie, dopasowanie lokali do preferencji) może prowadzić do niskiej rotacji i utrzymywania się pustostanów technicznych.

Podsumowując, literatura przedmiotu wskazuje, że luka mieszkaniowa w Polsce ma charakter trwały i silnie zróżnicowany przestrzennie, obejmując zarówno deficyt ilościowy, jak i jakościowy zasobu (Dudek, Wojewódzka-Wiewiórska, 2024; Kierzenkowski, 2008). Pomimo licznych opracowań o charakterze koncepcyjnym, nadal brakuje przekrojowych, empirycznych analiz efektywności

gospodarowania mieszkaniowym zasobem komunalnym, które w sposób spójny uwzględniałyby wskaźniki rotacji lokali oraz poziom pustostanów. W praktyce samorządowej nie funkcjonuje również systematyczna ocena skuteczności zaspokajania popytu na mieszkania komunalne, mimo że segment ten zyskuje coraz większe znaczenie w krajowej polityce mieszkaniowej. Niewystarczająco rozpoznane pozostają również różnice przestrzenne w luce mieszkaniowej oraz ich powiązania z koniunkturą na rynku mieszkaniowym.

## 2. Metoda badawcza

Celem artykułu jest ocena zróżnicowania efektywności gospodarowania mieszkaniowym zasobem komunalnym w polskich gminach oraz identyfikacja profili problemowych w ujęciu przestrzennym i typologicznym (GM – gmina miejska, GMW – gmina miejskowiejska, GW – gmina wiejska). Badanie ma charakter ilościowy i diagnostyczny – łączy porównania przekrojowe między gminami z analizą zmian w czasie.

### 2.1. Zmienne i źródła danych

Analiza obejmuje lata 2022–2023 i wszystkie gminy z danymi dostępnymi w Banku Danych Lokalnych (BDL; GUS, b.d.). Próbę tworzy 2477 polskich gmin. Analizowane zmienne podzielono na dwie grupy (tabela 1).

Tabela 1. Zmienne wykorzystane w badaniu

| Grupa zmiennych     | Wskaźniki wykorzystane w analizie                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zasoby mieszkaniowe | <ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba mieszkań gminnych,</li> <li>– liczba mieszkań niezamieszkałych w zasobie gminy (pustostanów),</li> <li>– liczba mieszkań oddanych do użytkowania</li> </ul>                                                             |
| Popyt na mieszkania | <ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokal mieszkalny lub tymczasowy,</li> <li>– liczba przydzielonych lokali w danym roku,</li> <li>– tempo zaspokajania popytu (udział gospodarstw, które otrzymały lokal)</li> </ul> |

Źródło: opracowanie własne.

### 2.2. Konstrukcja wskaźników

Na podstawie danych pierwotnych obliczono dwa wskaźniki diagnostyczne:

– tempo zaspokajania popytu ( $W_{TZ}$ )

$$W_{TZ} = \frac{\text{liczba lokali, w których nastąpiła zmiana najemcy}}{\text{liczba gospodarstw oczekujących na lokal}} \times 100\%$$

- wskaźnik pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem

$$W_{Pust.Kom} = \frac{\text{liczba pustych lokali komunalnych}}{\text{liczba mieszkań ogółem}} \times 1000$$

W analizie wykorzystano miarę liczby pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem, która umożliwia porównania między gminami. Wskaźnik pokazuje, jak duży jest udział pustych lokali komunalnych w porównaniu z całym zasobem mieszkaniowym danej gminy. Im wyższa jego wartość, tym większy udział pustostanów komunalnych w lokalnym rynku mieszkaniowym. Niskie wartości mogą z kolei oznaczać szybki obrót lokalami lub niewielki udział zasobu komunalnego w ogólnej liczbie mieszkań.

Wskaźnik wykorzystywany jest do porównań między gminami i regionami, na przykład w formie map lub zestawień według województw, aby pokazać terytorialne zróżnicowanie skali pustostanów.

### 2.3. Procedura analizy – mapowanie progowe

Mapowanie progowe (*threshold-based mapping*) zastosowano jako procedurę klasyfikacji, w której każdą jednostkę obserwacji przypisuje się do jednej z kilku klas na podstawie porównania wartości wskaźnika z ustalonymi progami. W badaniu progi wyznaczono z percentyli (np. 20/80 rozkładu ogólnopolskiego), co ogranicza wpływ wartości odstających i dobrze sprawdza się w analizach dużych zbiorów terytorialnych. Metoda ta umożliwia statystyczne uporządkowanie materiału oraz identyfikację wzorców przestrzennych i organizacyjnych w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym. Rozwiązanie to nawiązuje do praktyk klasyfikacji kartogramów i analiz progowych wykorzystywanych w epidemiologii przestrzennej i statystyce przestrzennej (Brewer, Pickle, 2002; Drăghicescu, Ignaccolo, 2009; Wakefield, 2006).

Aby ocenić efektywność gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym, zastosowano mapowanie progowe, które pozwala klasyfikować gminy według kombinacji dwóch wskaźników (tempo zaspokajania popytu) oraz  $W_{Pust.Kom}$  (liczba pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem).

Na wstępnym etapie przeanalizowano rozkłady zmiennych i wyznaczono ich wartości progowe (percentyle 20 i 80) dla roku 2022. Uwzględniono cztery zmienne opisujące zarówno zasoby, jak i popyt mieszkaniowy (tabela 2).

Tabela 2. Wartości progowe dla badanych zmiennych

| Symbol           | Opis wskaźnika / zmiennej                                                   | Procent | Wartość | Interpretacja                                                            |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------------------------------------------------------------------------|
| $I_{o2022}-q80$  | Liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokal mieszkalny lub tymczasowy | 80      | 50      | W 80% gmin liczba oczekujących nie przekracza 50 osób, w 20% jest wyższa |
| $W_{rz2022}-q20$ | Wskaźnik tempa zaspokajania popytu (najem_oczekujący_2022)                  | 20      | 0,055   | W 20% gmin wskaźnik nie przekracza 0,055, w 80% jest wyższy              |
| $W_{N2022}-q80$  | Wskaźnik tempa zaspokajania popytu (najem_oczekujący_2022)                  | 80      | 0,479   | W 80% gmin wskaźnik nie przekracza 0,479, w 20% jest wyższy              |
| $I_{p2022}-q80$  | Liczba pustych lokali komunalnych w zasobie gminy                           | 80      | 17      | W 80% gmin liczba pustostanów nie przekracza 17, w 20% jest wyższa       |

Źródło: opracowanie własne.

### Etap 1 – klasyfikacja gmin

Na podstawie wartości progowych zbudowano siatkę 3×3, łączącą poziomy pustostanów i tempa zaspokajania popytu. Wyróżniono cztery strefy analityczne:

- A (LOW  $W_{Pust.Kom}$ , HIGH) – gminy efektywne, tzw. *dobrze praktyki*,
- B (LOW  $W_{Pust.Kom}$ , LOW) – niski obrót zasobem,
- C (HIGH  $W_{Pust.Kom}$ , HIGH) – wysoka rotacja przy dużym zasobie pustostanów,
- D (HIGH  $W_{Pust.Kom}$ , LOW) – jednostki problemowe (ALARM).

Gminy zakwalifikowane do grupy D (ALARM) spełniały warunek:

$$W_{Pust.Kom} \geq q80 \text{ i } W_{TZ} \leq q20$$

Udział takich jednostek w ogólnej liczbie gmin obliczono ze wzoru:

$$ALARM = \frac{GD}{\sum G} \times 100\%,$$

gdzie:

GD – liczba gmin w grupie D,

$\sum G$  – liczba wszystkich gmin z kompletnymi danymi.

Dla każdej gminy oszacowano średni czas oczekiwania na przydział lokalu, przyjmując odwrotność tempa zaspokajania popytu. Wskaźnik ten interpretowano jako liczbę lat niezbędnych do pełnego zaspokojenia popytu mieszkaniowego w danej jednostce przy utrzymaniu bieżącego tempa obsługi:

$$Czas = \frac{100}{W_{TZ_{100\%}}}$$

W analizie uwzględniono również miarę koniunktury budowlanej, opisującą intensywność nowych inwestycji mieszkaniowych. Pozwala on ocenić wpływ aktywności inwestycyjnej na dostępność zasobu mieszkaniowego:

$$Kon_{bud} rate = \frac{Kon_{bud2022}}{\text{liczba mieszkań ogółem}},$$

gdzie:

$Kon_{bud} 2022$  – mieszkania oddane do użytkowania, mieszkania z wydanym pozwoleniem.

Wskaźnik koniunktura budowlana ( $Kon_{bud} rate$ ) opisuje natężenie bieżącej podaży mieszkaniowej w gminie w roku 2022, przeliczone na skalę lokalną. Ustala się go jako liczbę mieszkań odzwierciedlających aktywność budowlaną w 2022 r. w relacji do wielkości gminy (), a w prezentacji wyników podajemy go „na 1000 mieszkańców”, aby umożliwić porównania między gminami różnej wielkości.

## Etap 2 – analiza „ekstremów”

Wariant progowy 20/80 zastosowano do wyodrębnienia gmin z krańców rozkładu, tj. 20% najlepszych i 20% najsłabszych jednostek. Wariant ten pozwala ograniczyć wpływ obserwacji odstających i uwypuklić rzeczywiste przypadki problemowe lub wzorcowe.

## Etap 3 – analiza regionalna

Na poziomie województw obliczono mediany wskaźników  $W_{Pust.Kom}$  i  $W_{rz}$  oraz odsetki gmin zakwalifikowanych do strefy ALARM. Dla danych zagregowanych do poziomu województw obliczono współczynniki korelacji Pearsona mierzące siłę i kierunek liniowej zależności między medianami (wartościami środkowymi w uporządkowanym zbiorze danych) wskaźników mieszkaniowych a zmienną opisującą koniunkturę budowlaną  $Kon_{bud}$ . W analizie użyto mediany (nieważonej), bo pojedyncze bardzo wysokie lub bardzo niskie wyniki nie zniekształcają jej wartości.

### 3. Wyniki analizy danych

W pierwszym kroku badania obliczono tempo zaspokajania popytu ( $W_{rz}$ ) oraz odsetek lokali niezamieszkałych ( $W_{Pust.Kom}$ ) w zasobie mieszkaniowym gmin. Na tej podstawie utworzono cztery grupy gmin: A, B, C, D, które odpowiadają kombinacjom niskich i wysokich wartości obu wskaźników, zgodnie z procedurą mapowania progowego opisaną w punkcie 2.3.

Liczebność poszczególnych grup wyniosła:

- A = 99 gmin (niski odsetek pustostanów, wysokie tempo zaspokajania popytu),
- B = 86 gmin (niski odsetek pustostanów, niskie tempo zaspokajania popytu),
- C = 92 gminy (wysoki odsetek pustostanów, wysokie tempo zaspokajania popytu),
- D = 25 gmin (wysoki odsetek pustostanów, niskie tempo zaspokajania popytu, tzw. strefa ALARM).

Grupa A (tabela 3) obejmuje jednostki, które charakteryzują się stosunkowo wysokim tempem zaspokajania popytu przy niewielkim zasobie pustostanów. W większości są to gminy miejsko-wiejskie o stabilnym zasobie, gdzie rotacja lokali jest możliwa dzięki modernizacjom i aktywnej polityce mieszkaniowej. Tempo obsługi wniosków (średnio około 0,055) oznacza, że co roku przydzielanych jest około 5,5% mieszkań potrzebującym gospodarstwom. Mimo niewielkich wartości bezwzględnych, wskaźniki te wskazują na wysoką sprawność zarządzania – zwłaszcza w gminach, które w ostatnich latach wdrożyły ewidencję lokali i cyfrowy system obrotu mieszkaniami. Oznacza to przyspieszenie rotacji mieszkań, skrócenie czasu remontów oraz usprawnienie procedur związanych z zasiedleniami.

Tabela 3. Wyniki mapowania progowego – gminy w grupie A

| Nazwa           | Rodzaj_gminy | $I_{o202}$ | $I_{o202}$ | Mieszk_og_2022 | Mieszk_og_2023 | Grupa_A         | Tempo_zasp_2022 |
|-----------------|--------------|------------|------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Ujście          | GMW          | 91         | 20         | 2622           | 2646           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0549          |
| Pruszcz Gdański | GM           | 165        | 166        | 13768          | 13968          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0545          |
| Serock          | GMW          | 110        | 112        | 7513           | 7839           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0545          |
| Torzym          | GMW          | 55         | 58         | 2499           | 2510           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0545          |
| Lwówek Śląski   | GMW          | 55         | 61         | 6326           | 6344           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0545          |
| Karlino         | GMW          | 74         | 75         | 3256           | 3270           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0541          |
| Brzeg           | GM           | 302        | 276        | 15661          | 15886          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0530          |
| Sosnowiec       | GM           | 819        | 823        | 94205          | 94919          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0525          |
| Brodnica        | GM           | 360        | 369        | 12388          | 12513          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0500          |
| Wieliszew       | GW           | 62         | 66         | 8078           | 8474           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0484          |

| Nazwa                                                               | Rodzaj_gminy | $I_{o202}$ | $I_{o202}$ | Mieszk_og_2022 | Mieszk_og_2023 | Grupa_A         | Tempo_zasp_2022 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|------------|------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Bielsko-Biała                                                       | GM           | 691        | 709        | 76188          | 76851          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0478          |
| Mińsk Mazowiecki                                                    | GM           | 64         | 54         | 18879          | 19430          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0469          |
| Gliwice                                                             | GM           | 1600       | 1712       | 82724          | 83480          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0456          |
| Nowe Miasto nad Wartą                                               | GW           | 66         | 70         | 2530           | 2571           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0455          |
| Prudnik                                                             | GMW          | 89         | 115        | 10763          | 10811          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0449          |
| Piaseczno                                                           | GMW          | 204        | 204        | 43554          | 44857          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0441          |
| Nowiny                                                              | GW           | 69         | 83         | 2758           | 2804           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0435          |
| Żywiec                                                              | GM           | 97         | 124        | 12329          | 12550          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0412          |
| Sanok                                                               | GM           | 467        | 402        | 14036          | 14154          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0407          |
| Tuchola                                                             | GMW          | 100        | 104        | 7046           | 7108           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0400          |
| Leśna                                                               | GMW          | 50         | 42         | 3729           | 3738           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0400          |
| Ostróda                                                             | GW           | 51         | 59         | 5426           | 5498           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0392          |
| Szczuczyn                                                           | GMW          | 51         | 54         | 1948           | 1973           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0392          |
| Czerwonak                                                           | GW           | 77         | 80         | 9606           | 9831           | Napór↑ · tempo↓ | 0,0390          |
| Jelenia Góra                                                        | GM           | 1319       | 1242       | 37537          | 37681          | Napór↑ · tempo↓ | 0,0387          |
| GM – gmina miejska, GMW – gmina miejskowiejska, GW – gmina wiejska. |              |            |            |                |                |                 |                 |

Źródło: opracowanie własne.

Grupa B (tabela 4) obejmuje gminy, w których odsetek pustych lokali komunalnych jest relatywnie niski a tempo zaspokajania popytu na mieszkania pozostaje ograniczone. Zgodnie z wynikami mapowania progowego do tej grupy zaklasyfikowano 86 gmin, co stanowi około 14% całej próby. Jednostki te cechuje stabilny zasób mieszkaniowy, jednak przy ograniczonej rotacji lokali, co prowadzi do niskiej dynamiki przydziałów.

Tabela 4. Wyniki mapowania progowego – gminy w grupie B

| Nazwa                | Rodzaj_gminy | $I_{o2022k}$ | $I_{o20233}$ | Mieszk_og_2022 | Mieszk_og_2023 | Grupa_B              | Tempo_zasp_2022 |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------------|-----------------|
| Zawadzkie            | GMW          | 18           | 18           | 3791           | 3796           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Ostrołęka            | GM           | 108          | 112          | 20578          | 20833          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Czerwionka-Leszczyny | GMW          | 326          | 308          | 14662          | 14756          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1656          |
| Ustka                | GM           | 43           | 53           | 7708           | 7862           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1628          |
| Głogów               | GM           | 298          | 340          | 27191          | 27237          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1611          |
| Żory                 | GM           | 144          | 428          | 23117          | 23525          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1597          |



| Nazwa                                                               | Rodzaj gminy | $I_{o2022k}$ | $I_{o20233}$ | Mieszk_og 2022 | Mieszk_og 2023 | Grupa _B             | Tempo zasp_2022 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------------|-----------------|
| Legionowo                                                           | GM           | 229          | 245          | 22882          | 23128          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1572          |
| Elbląg                                                              | GM           | 1299         | 1767         | 48994          | 49550          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1563          |
| Szczytno                                                            | GM           | 128          | 141          | 9649           | 9741           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1563          |
| Gorzyce                                                             | GW           | 13           | 14           | 5897           | 5991           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1538          |
| Świątchłowie                                                        | GM           | 178          | 74           | 23226          | 23337          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1517          |
| Chełmża                                                             | GM           | 154          | 166          | 5579           | 5598           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1494          |
| Nowa Sól                                                            | GM           | 156          | 153          | 16725          | 17098          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1474          |
| Milanówek                                                           | GM           | 68           | 84           | 6879           | 6930           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1471          |
| Nysa                                                                | GMW          | 206          | 206          | 22466          | 22737          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1456          |
| Kostrzyn nad Odrą                                                   | GM           | 55           | 53           | 7406           | 7476           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1455          |
| Bierawa                                                             | GW           | 7            | 9            | 2718           | 2741           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Rumia                                                               | GM           | 84           | 84           | 21830          | 22119          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Lubin                                                               | GM           | 227          | 257          | 31370          | 31564          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1410          |
| Knurów                                                              | GM           | 64           | 94           | 15009          | 15118          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1406          |
| Sulęcín                                                             | GMW          | 50           | 53           | 6046           | 6229           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1400          |
| Siedlce                                                             | GM           | 177          | 167          | 35814          | 36067          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1356          |
| Koluszki                                                            | GMW          | 15           | 19           | 8551           | 8664           | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1333          |
| Nowy Sącz                                                           | GM           | 39           | 50           | 31701          | 31999          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1282          |
| Tarnowskie Góry                                                     | GM           | 306          | 227          | 25339          | 25687          | Pustostany↑ · tempo↓ | 0,1275          |
| GM – gmina miejska, GMW – gmina miejskowiejska, GW – gmina wiejska. |              |              |              |                |                |                      |                 |

Źródło: opracowanie własne.

Gminy zaklasyfikowane do grupy B reprezentują obszary o niskiej mobilności mieszkaniowej. Zasób komunalny jest w nich niewielki, lecz w pełni wykorzystany – brak pustostanów ogranicza możliwość rotacji lokali. W efekcie czas oczekiwania na przydział mieszkania wydłuża się, mimo że liczba wniosków pozostaje stabilna. Zjawisko to dotyczy głównie mniejszych miast i gmin miejsko-wiejskich, w których nie prowadzi się dużych inwestycji remontowych ani nie rozwija nowych zasobów komunalnych. Priorytetem w tym przypadku jest uruchomienie niewykorzystanego zasobu mieszkaniowego. Wymaga to zarówno przeprowadzenia remontów i usuwania barier administracyjnych, jak i usprawnienia obejmujące działania związane z pracą komisji, odbiorami technicznymi oraz podpisywaniem umów z najemcami.

Grupa C (tabela 5) obejmuje gminy, które charakteryzują się ponadprzeciętnym odsetkiem pustych lokali komunalnych, a jednocześnie relatywnie wysokim tempem zaspokajania popytu. Do tej grupy zaklasyfikowano 92 gminy, co stanowi około 15% analizowanej próby.

Tabela 5. Wyniki mapowania progowego – gminy w grupie C

| Nazwa                                                               | Rodzaj gminy | $I_{o2022k}$ | $I_{o20233}$ | Mieszk_og_2022 | Mieszk_og_2023 | Grupa_C           | Tempo zasp_2022 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|-------------------|-----------------|
| Zblewo                                                              | GW           | 24           | 30           | 3764           | 3804           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Boguchwała                                                          | GMW          | 6            | 11           | 6931           | 7101           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Jabłonna                                                            | GW           | 12           | 16           | 9065           | 9269           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Pawłowice                                                           | GW           | 6            | 9            | 5311           | 5337           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Klonowa                                                             | GW           | 6            | 9            | 875            | 878            | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Marciszów                                                           | GW           | 12           | 13           | 1725           | 1737           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1667          |
| Swarzędz                                                            | GMW          | 122          | 138          | 21525          | 22203          | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1557          |
| Kobylka                                                             | GM           | 26           | 33           | 9854           | 10184          | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1538          |
| Pniewy                                                              | GMW          | 72           | 83           | 4277           | 4335           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1528          |
| Puławy                                                              | GM           | 192          | 198          | 21050          | 21149          | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1510          |
| Opatów                                                              | GMW          | 73           | 80           | 4328           | 4337           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1507          |
| Maków Mazowiecki                                                    | GM           | 47           | 50           | 3871           | 3878           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1489          |
| Dębica                                                              | GM           | 103          | 126          | 16451          | 16510          | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1456          |
| Koźuchów                                                            | GMW          | 140          | 150          | 5887           | 5937           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Darłowo                                                             | GM           | 14           | 21           | 6487           | 6530           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Dąbrowa Białostocka                                                 | GMW          | 14           | 17           | 3938           | 3950           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Kowal                                                               | GW           | 7            | 8            | 1241           | 1267           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Lipnica Murowana                                                    | GW           | 7            | 8            | 1648           | 1663           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Bielawy                                                             | GW           | 7            | 8            | 1993           | 1997           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1429          |
| Skaryszew                                                           | GMW          | 15           | 17           | 4473           | 4553           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1333          |
| Szamotuły                                                           | GMW          | 39           | 42           | 11330          | 11520          | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1282          |
| Rypin                                                               | GM           | 212          | 228          | 6504           | 6583           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1274          |
| Siewierz                                                            | GMW          | 8            | 17           | 5219           | 5249           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1250          |
| Ozimek                                                              | GMW          | 93           | 98           | 6645           | 6677           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1183          |
| Łabiszyn                                                            | GMW          | 52           | 58           | 3546           | 3633           | Kolejka↑ · tempo↓ | 0,1154          |
| GM – gmina miejska, GMW – gmina miejskowiejska, GW – gmina wiejska. |              |              |              |                |                |                   |                 |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki sugerują, że są to jednostki aktywnie zarządzające zasobem – prowadzące remonty, modernizacje lub czasowe wyłączenia lokali z użytkowania, które zwiększają rotację mieszkań. Wysoki odsetek pustostanów nie oznacza w tym przypadku zaniedbań, lecz często wynika z prowadzonych remontów i restrukturyzacji lokali. Są to najczęściej gminy miejskie średniej wielkości.

Charakterystyczne dla tej grupy jest także zrównoważenie między modernizacją a dystrybucją mieszkań, co wskazuje na dojrzały etap zarządzania zasobem, typowy dla gmin, które w przeszłości korzystały z programów rewitalizacji.

W gminach, w których kolejka oczekujących systematycznie rośnie (gminy z grupy C), niezbędne jest poszerzanie dostępnych zasobów w celu zwiększenia podaży poprzez tworzenie nowych zasobów (np. w formule budownictwa społecznego czy poprzez adaptację istniejących budynków), a także dokonanie przeglądu kryteriów naboru i ścieżek administracyjnych. Kluczowe znaczenie ma tu również analiza odpływów z listy oczekujących oraz trybu rozpatrywania odwołań.

Ostatnia grupa D obejmuje gminy o najniższej efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym (tabela 6).

Tabela 6. Wyniki mapowania progowego – gminy w grupie D

| Nazwa                   | Rodzaj gminy | $I_{o2022k}$ | $I_{o20233}$ | Mieszk_og 2022 | Mieszk_og 2023 | Grupa _ D         | Tempo zasp 2022 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|-------------------|-----------------|
| Gromnik                 | GW           | 1            | 1            | 2464           | 2502           | Kolejka↓ · tempo↑ | 5               |
| Ryglice                 | GMW          | 1            | 1            | 3193           | 3223           | Kolejka↓ · tempo↑ | 5               |
| Nowa Sarzyna            | GMW          | 1            | 0            | 6257           | 6302           | Kolejka↓ · tempo↑ | 4               |
| Inowrocław              | GW           | 1            | 11           | 3750           | 3791           | Kolejka↓ · tempo↑ | 3               |
| Babiał                  | GW           | 1            | 2            | 2450           | 2466           | Kolejka↓ · tempo↑ | 3               |
| Miedźna                 | GW           | 1            | 2            | 5048           | 5095           | Kolejka↓ · tempo↑ | 3               |
| Sienno                  | GW           | 1            | 1            | 2187           | 2198           | Kolejka↓ · tempo↑ | 3               |
| Kiełczygłów             | GW           | 1            | 0            | 1264           | 1273           | Kolejka↓ · tempo↑ | 2               |
| Nowe Miasto nad Pilicą  | GMW          | 1            | 3            | 3125           | 3137           | Kolejka↓ · tempo↑ | 2               |
| Kije                    | GW           | 1            | 0            | 1731           | 1739           | Kolejka↓ · tempo↑ | 2               |
| Walce                   | GW           | 1            | 1            | 1593           | 1593           | Kolejka↓ · tempo↑ | 2               |
| Goniądz                 | GMW          | 1            | 0            | 1733           | 1739           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Kobyła Góra             | GW           | 1            | 5            | 2143           | 2179           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Góra Świętej Małgorzaty | GW           | 1            | 1            | 1264           | 1268           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Witonia                 | GW           | 1            | 1            | 965            | 965            | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Skórcz                  | GW           | 1            | 1            | 1252           | 1254           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Sulęcyno                | GW           | 1            | 1            | 1532           | 1555           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Cieszanów               | GMW          | 1            | 0            | 2178           | 2189           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Iwkowa                  | GW           | 1            | 0            | 1834           | 1861           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Łyszkowice              | GW           | 1            | 3            | 2101           | 2109           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |

| Nazwa                                                               | Rodzaj gminy | $I_{o2022k}$ | $I_{o20233}$ | Mieszk_og 2022 | Mieszk_og 2023 | Grupa _ D         | Tempo zasp 2022 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|-------------------|-----------------|
| Pruchnik                                                            | GMW          | 1            | 0            | 2707           | 2728           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Werbkowice                                                          | GW           | 1            | 3            | 3152           | 3154           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Żarnów                                                              | GW           | 1            | 1            | 2342           | 2356           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Ksawerów                                                            | GW           | 1            | 3            | 2769           | 2822           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| Wysoka                                                              | GMW          | 1            | 1            | 1880           | 1882           | Kolejka↓ · tempo↑ | 1               |
| GM – gmina miejska, GMW – gmina miejskowiejska, GW – gmina wiejska. |              |              |              |                |                |                   |                 |

Źródło: opracowanie własne.

Grupa D łączy gminy o wysokim odsetku pustostanów z niskim tempem zaspokajania popytu. Zgodnie z kryteriami mapowania progowego do tej grupy zaklasyfikowano 25 gmin, co stanowi około 4% całej próby. Wysoki poziom pustostanów nie wynika tu z działań remontowych, lecz z trwałej degradacji zasobu – duża część lokali wymaga kapitalnych remontów lub jest wyłączona z użytkowania z powodów technicznych. Jednostki z tej grupy występują głównie w województwach śląskim, łódzkim i dolnośląskim, a więc w regionach o wysokim udziale powojennej zabudowy wielorodzinnej i znacznym udziale mieszkań komunalnych. Wyniki potwierdzają, że niedostateczne tempo rotacji lokali i niski poziom modernizacji prowadzą do efektu zamrożenia zasobu mieszkaniowego.

Gminy z grupy D wymagają priorytetowych działań naprawczych, obejmujących modernizację i ewidencję zasobu. Wysoki odsetek pustostanów i długi czas oczekiwania wskazują na strukturalne niedopasowanie między zasobem a potrzebami.

W dalszej analizie wykorzystano wskaźnik liczby pustych lokali komunalnych przypadających na 1000 mieszkań ogółem, który stanowi miarę porównawczą umożliwiającą zestawienie gmin o różnej wielkości i strukturze zasobu. Wskaźnik ten nie jest tożsamy z udziałem pustostanów w zasobie komunalnym – odnosi się do całego rynku mieszkaniowego w gminie, co pozwala ocenić znaczenie niewykorzystanych lokali w szerszym kontekście lokalnym.

Drugą oś klasyfikacji stanowi tempo zaspokajania popytu mieszkaniowego, rozumiane jako udział gospodarstw domowych oczekujących, które w danym roku otrzymały lokal komunalny. Wartość wskaźnika jest przybliżana relacją liczby zmian lokatora w zasobie komunalnym do liczby gospodarstw oczekujących na przydział (tabela 7).

Tabela 7. Klasyfikacja gmin według median wartości wskaźników „puste lokale komunalne na 1000 mieszkań” i „tempo zaspokajania popytu” (2022)

| Kombinacja                         | Charakterystyka                        | Liczba gmin |
|------------------------------------|----------------------------------------|-------------|
| Wysokie pustostany – wysokie tempo | Aktywne zarządzanie przy dużym zasobie | 165         |
| Niskie pustostany – wysokie tempo  | Efektywne gospodarowanie               | 164         |
| Niskie pustostany – niskie tempo   | Stabilny, lecz mało dynamiczny zasób   | 163         |
| Wysokie pustostany – niskie tempo  | Niewykorzystany potencjał zasobu       | 163         |

Źródło: opracowanie własne.

Aby zidentyfikować przypadki najbardziej skrajne, zbudowano także wariant „ekstremalny”, oparty na wartościach granicznych rozkładu (percentyle 20 i 80). Podejście to pozwala wyodrębnić gminy znajdujące się w krańcowych częściach rozkładu, ale bez uwzględniania pojedynczych obserwacji odstających, co zwiększa wiarygodność porównań (tabela 8).

Tabela 8. Klasyfikacja gmin według ekstremalnych wartości wskaźników (percentyle 20/80) „puste komunalne na 1000 mieszkań” i „tempo zaspokajania popytu” (2022)

| Kombinacja ekstremalna (20/80)     | Charakterystyka                                          | Liczba gmin |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------|
| Niskie pustostany – wysokie tempo  | Wysoka efektywność, aktywny obrót lokalami               | 33          |
| Wysokie pustostany – niskie tempo  | Strefa ALARM – niewykorzystany zasób, długie oczekiwanie | 32          |
| Niskie pustostany – niskie tempo   | Niski obrót, ograniczona dostępność lokali               | 29          |
| Wysokie pustostany – wysokie tempo | Intensywne remonty lub restrukturyzacja zasobu           | 19          |

Źródło: opracowanie własne.

Wariant „ekstremów” umożliwia precyzyjniejsze wyodrębnienie gmin o najbardziej skrajnych parametrach gospodarowania zasobem. Najliczniejszą kategorię negatywną stanowi grupa „wysokie pustostany – niskie tempo”, obejmująca 32 gminy, co wskazuje na obszary o największym ryzyku trwałej niewydolności zarządzania zasobem komunalnym. Przykłady takich jednostek przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9. Wyniki mapowania progowego dla gmin z górnego 20% rozkładu pustostanów i dolnego 20% rozkładu tempa zaspokajania (2022)

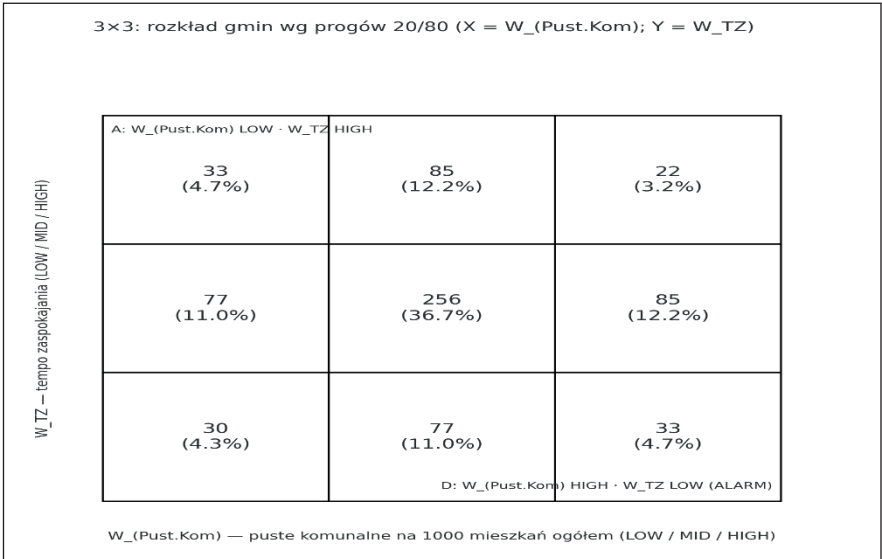
| Gmina         | Puste komunalne/ 1000 (2022) | Tempo zaspokajania (2022, w proc.) | Indeks nasilenia (0–10 000) | Diagnoza                                   |
|---------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|
| Łódź (1)      | 25,87                        | 0,38                               | 9934,394                    | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Polkowice (3) | 13,32                        | 0,43                               | 9798,314                    | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Wałbrzych (1) | 49,68                        | 1,68                               | 9576,159                    | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |

| Gmina                                                                     | Puste komunalne/<br>1000 (2022) | Tempo zaspokajania<br>(2022, w proc.) | Indeks nasilenia<br>(0–10 000) | Diagnoza                                   |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
| Słupsk (1)                                                                | 12,62                           | 1,25                                  | 9570,345                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Kędzierzyn-Koźle (1)                                                      | 12,21                           | 1,35                                  | 9532,089                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Międzyrzecz (3)                                                           | 10,23                           | 1,56                                  | 9347,398                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Białogard (1)                                                             | 6,54                            | 0,76                                  | 9252,430                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Opole (1)                                                                 | 6,87                            | 1,23                                  | 9203,784                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Tczew (1)                                                                 | 7,20                            | 2,34                                  | 8921,192                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| Jaworzno (1)                                                              | 6,14                            | 1,99                                  | 8849,136                       | Pustostany: górne 20%,<br>tempo: dolne 20% |
| (1) GM – miejska, (2) GMW – gmina miejskowiejska, (3) GW – gmina wiejska. |                                 |                                       |                                |                                            |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wskazuje, że sytuacja charakteryzująca się jednocześnie wysokim odsetkiem pustostanów oraz niskim tempem redukcji kolejki oczekujących sygnalizuje konieczność podjęcia interwencji operacyjnej. Oznacza to, że dostępne zasoby mieszkaniowe pozostają niewykorzystane, co najczęściej wynika z ograniczeń remontowych bądź barier związanych z tzw. ostatnim etapem procesu zasiedlenia.

Rysunek 1. Rozkład gmin według progów 20/80 (X=Y=)



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 przedstawia siatkę 3×3 dzielącą gminy według dwóch miar: – liczba pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem (oś pozioma; poziomy: LOW, MID, HIGH) oraz – tempo zaspokajania popytu (oś pionowa; poziomy: LOW, MID, HIGH; kierunek w górę oznacza szybciej). Klasy LOW, MID i HIGH wyznaczono progami percentylowymi 20 i 80, odpowiednio:  $LOW \leq q_{20}$ , MID między  $q_{20}$  a  $q_{80}$ ,  $HIGH \geq q_{80}$ , określonymi oddzielnie dla  $i$  i dla  $j$ . W każdej komórce podano liczbę gmin oraz udział procentowy wszystkich gmin z kompletnymi danymi przypisanych do danego przedziału, na przykład 33 (5,0%). Rogi siatki interpretujemy jako „skrzydła”: A (lewy górny) odpowiada kombinacji  $P = LOW$  i  $T = HIGH$ , czyli mało pustostanów i wysokie tempo – strefa dobrych praktyk; D (prawy dolny) to  $P = HIGH$  i  $T = LOW$ , czyli dużo pustostanów i niskie tempo – strefa alarmowa wymagająca interwencji.

Tabela 10 prezentuje wyniki mapowania progowego 20/80 zbudowanego na dwóch wskaźnikach:

- $W_{Pust.Kom}$  – liczba pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem,
- $W_{TZ}$  – tempo zaspokajania popytu.

Dla każdego wskaźnika wyznaczono progi  $q_{20}$  i  $q_{80}$ , a jednostki zaklasyfikowano do kategorii: niski / środkowy / wysoki. W tabeli 10 pokazano dwie strefy skrajne („narożniki”):

- niski odsetek pustostanów – wysokie tempo zaspokajania popytu (A:  $W_{Pust.Kom} \leq q_{20}$  i  $W_{TZ} \geq q_{80}$ ) – gminy o niskim poziomie pustostanów i wysokim tempie zaspokajania popytu („dobre praktyki”);
- wysoki odsetek pustostanów – niskie tempo zaspokajania popytu (D:  $W_{Pust.Kom} \geq q_{80}$  i  $W_{TZ} \leq q_{20}$ ) – gminy łączące wysoki poziom pustostanów z niskim tempem (ALARM – potrzeba działań operacyjnych).

Tabela 10. Gminy w skrajnych ćwiartkach (20/80) według  $W_{Pust.Kom}$  i  $W_{TZ}$

| Niski pustostan – wysokie tempo |                |          | Wysoki pustostan – niskie tempo |                |          |
|---------------------------------|----------------|----------|---------------------------------|----------------|----------|
| nazwa                           | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ | nazwa                           | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ |
| Babiak (2)                      | 0,41           | 300,00   | Białogard (1)                   | 6,54           | 0,76     |
| Bobrowniki (2)                  | 0,47           | 100,00   | Bielsko-Biała (1)               | 14,20          | 4,78     |
| Cekcyn (2)                      | 0              | 150,00   | Brzeg (1)                       | 10,09          | 5,30     |
| Drzewica (3)                    | 0,29           | 66,67    | Głinojeck (3)                   | 6,48           | 4,17     |
| Gromnik (2)                     | 0,41           | 500,00   | Gliwice (1)                     | 6,04           | 4,56     |
| Grunwald (2)                    | 0              | 133,33   | Jaworzno (1)                    | 6,14           | 1,99     |
| Kisielice (3)                   | 0,57           | 75,00    | Jedwabne (3)                    | 5,37           | 3,23     |
| Komarówka Podlaska (2)          | 0,66           | 100,00   | Jelenia Góra (1)                | 5,17           | 3,87     |

| Niski pustostan – wysokie tempo                                           |                |          | Wysoki pustostan – niskie tempo |                |          |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|---------------------------------|----------------|----------|
| nazwa                                                                     | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ | nazwa                           | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ |
| Kraszewice (2)                                                            | 0              | 66,67    | Kalisz (1)                      | 6,09           | 2,23     |
| Krośniewice (3)                                                           | 0,33           | 69,57    | Karlino (3)                     | 6,14           | 5,41     |
| Mogilno (3)                                                               | 0,36           | 95,65    | Kielce (1)                      | 4,53           | 3,69     |
| Osiek Mały (2)                                                            | 0              | 75,00    | Kędzierzyn-Koźle (1)            | 12,21          | 1,35     |
| Raławice (2)                                                              | 0              | 100,00   | Leoncin (2)                     | 6,53           | 3,45     |
| Ryglice (3)                                                               | 0,31           | 500,00   | Lipiany (3)                     | 6,00           | 4,44     |
| Trzemeszno (3)                                                            | 0,59           | 175,00   | Międzyrzecz (3)                 | 10,23          | 1,56     |
| Łyszkowice (2)                                                            | 0,48           | 100,00   | Olsztyn (1)                     | 4,69           | 3,62     |
| Żarnów (2)                                                                | 0,43           | 100,00   | Opole (1)                       | 6,87           | 1,23     |
| (1) GM – miejska, (2) GMW – gmina miejskowiejska, (3) GW – gmina wiejska. |                |          |                                 |                |          |

Źródło: opracowanie własne.

Gminy, które mają niski poziom pustostanów i wysokie tempo zaspokajania popytu mieszkaniowego (obsługi kolejki), dysponują bardzo małym niewykorzystanym zasobem ( $W_{Pust.Kom}$  zwykle 0–0,7/1000) i charakteryzują się sprawnym obiegiem lokali, krótkim czasem przygotowania do zasiedlenia oraz efektywnymi procedurami; dominują wśród nich jednostki mniejsze.

Gminy, które mają wysoki pustostan i niskie tempo zaspokajania popytu mieszkaniowego łączą wysoki poziom pustostanów (często 5–14/1000) z niskim tempem (zwykle <6%). To częściej większe miasta, gdzie kumulują się problemy „ostatniej mili” (remonty, odbiory, braki wykonawców, zatory proceduralne). Różnica między grupami sugeruje, że w lokalizacjach „alarmowych” barierą nie jest popyt, lecz tempo zaspokajania – wskazany jest audyt pustostanów i przegląd procesu przydziału.

Tabela 11, która znajduje się poniżej, prezentuje listę gmin z dwóch skrajnych pól macierzy progowej opartej na percentylach 20/80 dla dwóch wskaźników:  $W_{Pust.Kom}$  – liczba pustych lokali komunalnych na 1000 mieszkań ogółem oraz  $W_{TZ}$  – tempo zaspokajania popytu. Kolumna (niski  $W_{Pust.Kom}$  – niskie  $W_{TZ}$ ) grupuje gminy, w których zasób komunalny jest niemal w całości zajęty, lecz rotacja/przydziały są wolne, co zwykle wskazuje na niedobór podaży lub bariery w uruchamianiu nowych lokali. Kolumna (wysoki  $W_{Pust.Kom}$  – wysokie  $W_{TZ}$ ) pokazuje gminy z intensywną rotacją przy relatywnie dużej skali pustostanów – typowy efekt fali remontów bądź wyzwań „ostatniej mili” (czas przywrócenia lokalu do zasiedlenia). Zestawienie pozwala odróżnić miejsca wymagające zwiększenia podaży mieszkań poprzez realizację nowych inwestycji (niski  $W_{Pust.Kom}$  – niskie



$W_{TZ}$ ) od tych, gdzie priorytetem jest skrócenie cyklu przywróceń i usprawnianie etapów, które spowalniają całość procesu (wysoki  $W_{Pust.Kom}$  – wysokie  $W_{TZ}$ ).

Tabela 11. Gminy w strefach B (niski  $W_{Pust.Kom}$  · niskie  $W_{TZ}$ ) i C (wysoki  $W_{Pust.Kom}$  · wysokie  $W_{TZ}$ )

| Niski pustostan – wysokie tempo                                                 |                |          | Wysoki pustostan – niskie tempo |                |          |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|---------------------------------|----------------|----------|
| nazwa                                                                           | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ | nazwa                           | $W_{Pust.Kom}$ | $W_{TZ}$ |
| Białe Błota (2)                                                                 | 0,36           | 0,77     | Chojnów (1)                     | 8,31           | 76,67    |
| Dobczyce (3)                                                                    | 0,20           | 1,54     | Grodzisk Mazowiecki (3)         | 5,34           | 100,00   |
| Fabianki (2)                                                                    | 0,31           | 2,56     | Góra Świętej Małgorzaty (2)     | 6,33           | 100,00   |
| Gostynin (2)                                                                    | 0,50           | 2,41     | Józefów (1)                     | 6,97           | 64,00    |
| Gryfino (3)                                                                     | 0,68           | 1,65     | Konstancin-Jeziorna (3)         | 5,37           | 91,67    |
| Iława (2)                                                                       | 0              | 3,57     | Lubawka (3)                     | 4,57           | 75,68    |
| Komorniki (2)                                                                   | 0,45           | 2,63     | Mieroszów (3)                   | 20,78          | 63,64    |
| Kórnik (3)                                                                      | 0,54           | 2,78     | Namysłów (3)                    | 5,27           | 61,90    |
| Lesznowola (2)                                                                  | 0,07           | 2,04     | Niemcza (3)                     | 5,35           | 77,78    |
| Libiąż (3)                                                                      | 0,39           | 2,88     | Poręba (1)                      | 15,12          | 78,57    |
| Lipno (1)                                                                       | 0,69           | 3,17     | Sienno (2)                      | 5,03           | 300,00   |
| Lubartów (1)                                                                    | 0,60           | 3,70     | Twardogóra (3)                  | 13,06          | 85,19    |
| Lwówek Śląski (3)                                                               | 0,63           | 5,45     | Tworóg (2)                      | 6,14           | 71,43    |
| Miedźno (2)                                                                     | 0              | 4,55     | Witonia (2)                     | 9,33           | 100,00   |
| Oleśnica (2)                                                                    | 0,39           | 3,45     | Ziębice (3)                     | 6,01           | 90,00    |
| Ruciane-Nida (3)                                                                | 0,32           | 4,00     | Świecie (3)                     | 6,73           | 163,33   |
| Serock (3)                                                                      | 0,67           | 5,45     | Żychlin (3)                     | 5,78           | 56,00    |
| (1) GM – gmina miejska, (2) GMW – gmina miejskowiejska, (3) GW – gmina wiejska. |                |          |                                 |                |          |

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części analiz skoncentrowano się na drugim zagadnieniu badawczym, dotyczącym regionalnych zróżnicowań w luce mieszkaniowej (relacja między popytem a dostępnym zasobem gminnym) oraz ich powiązań z uwarunkowaniami koniunktury mieszkaniowej, takimi jak dynamika budownictwa, poziom cen czy wysokość czynszów.

Dla każdego województwa obliczono miary statystyczne opisujące sytuację mieszkaniową: medianę i kwartyłe wskaźnika pustostanów (na 1000 lokali), tempo zaspokajania popytu, medianę czasu oczekiwania (w latach) oraz udział gmin zakwalifikowanych do kategorii ALARM, w której jednostki znajdują się

w ekstremalnej ćwiartce 20/80: wysoki poziom pustostanów przy jednocześnie niskim tempie obsługi, w odniesieniu do wszystkich gmin w Polsce.

Następnie obliczono odsetek gmin spełniających wskazane założenia w poszczególnych województwach. Najwyższe wartości odnotowano w województwach: opolskim (13,3%), świętokrzyskim (11,1%), zachodniopomorskim (10,2%), pomorskim (6,7%) oraz dolnośląskim (5,4%). Najniższe wartości wystąpiły w województwach: kujawsko-pomorskim (2,0%), warmińsko-mazurskim (2,4%) i mazowieckim (2,5%). W województwach lubelskim, małopolskim i podkarpackim nie zidentyfikowano gmin zakwalifikowanych do kategorii ALARM.

W dalszej kolejności oszacowano medianowy czas oczekiwania, mierzony jako odwrotność tempa i wyrażony w latach. Najdłuższe mediany, oznaczające najwolniejsze tempo redukcji kolejki i wieloletni okres oczekiwania na mieszkanie, zaobserwowano w województwach: pomorskim (8,54 roku), kujawsko-pomorskim (7,85 roku), świętokrzyskim (7,61 roku), lubuskim (6,88 roku) oraz wielkopolskim (6,77 roku). Najkrótsze mediany, wskazujące na najwyższą dynamikę obsługi kolejki, wystąpiły w województwach: podlaskim (3,02 roku), lubelskim (3,33 roku), łódzkim (4,00 lata), małopolskim (4,57 roku) oraz podkarpackim (5,00 lat).

Uzyskane wyniki wskazują na istotne zróżnicowanie regionalne, które nie jest bezpośrednio determinowane wielkością województwa, mierzoną liczbą mieszkańców lub rozmiarem zasobu mieszkaniowego. Oznacza to, że duże województwo niekoniecznie boryka się z większym problemem, a mniejsze z mniejszym. Decydujące znaczenie mają natomiast lokalne uwarunkowania, w tym czynniki organizacyjne, remontowe oraz strukturalne.

Zbadano również współczynnik korelacji Pearsona między medianą wskaźnika a medianową stopą (na 1000 mieszkań). Uzyskane wartości mieszczą się w zakresie od około  $-0,3$  do  $+0,3$ , w zależności od analizowanych zmiennych, tj. liczby mieszkań oddanych do użytkowania oraz nowych budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania. Wyniki te klasyfikujemy jako wskazujące na słabe do umiarkowanych związki.

Analogicznie, korelacje między medianą a są niewielkie i różnokierunkowe. Dla zmiennej „liczba mieszkań oddanych do użytkowania” uzyskano korelację z  $\_med.$  na poziomie  $r = -0,31$  oraz z  $\_med.$  na poziomie  $r = -0,21$ . Wskazuje to na słabe ujemne zależności.

W przypadku zmiennej „liczba nowych budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania” (według liczby kondygnacji, dane kwartalne) korelacja z  $\_med.$  wyniosła około  $r = -0,25$ , a z  $\_med.$  około  $r = +0,32$ . Obydwie zależności są słabe – pierwsza ujemna, druga dodatnia.

Intensyfikacja budownictwa nie przekłada się więc automatycznie na szybsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ani na niższy poziom pustostanów. O wynikach decydują również czynniki operacyjne (np. tempo remontów, etap „ostatniej mili”, procesy alokacyjne) oraz strukturalne cechy rynku.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwoliła zdiagnozować istotne zróżnicowanie efektywności gospodarowania mieszkaniowym zasobem komunalnym w polskich gminach. Zastosowanie metody mapowania progowego umożliwiło wyodrębnienie czterech typów jednostek, różniących się zarówno poziomem pustostanów, jak i tempem zaspokajania popytu.

Dla porównania w Poznaniu w latach 2016–2017 liczba wniosków o mieszkanie komunalne wzrosła z 898 do 966, co potwierdza narastający popyt na lokale tego typu. Jedynie niewielka część podań spełniała kryteria przydziału – od około 13% w 2012 r. do 26% w 2015 r. W latach 2014–2015 nie oddano w mieście żadnych nowych mieszkań komunalnych, a w 2016 r. zrealizowano jedynie 62 lokale, co wyraźnie ograniczało rotację i zdolność do skracania kolejek (Suszyńska, Muczyński, 2018).

Na poziomie krajowym podobne wnioski przedstawiają Kluza i Kluza (2020), wskazując, że przeciętny czas oczekiwania na mieszkanie komunalne w Polsce przekracza osiem lat, a liczba oczekujących systematycznie rośnie. Dane Najwyższej Izby Kontroli (2020) z tego samego okresu pokazują dodatkowo, że czas oczekiwania różni się drastycznie między gminami – od kilku–kilkudziesięciu dni do nawet kilkunastu lat (NIK, 2020). Tak długie kolejki i niska rotacja wskazują, że zatory w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym mają charakter strukturalny, a nie jedynie koniunkturalny.

Na tym tle przedstawiona powyżej analiza BDL 2022–2023 (GUS, b.d.) wskazuje podobny, lecz bardziej zróżnicowany przestrzennie obraz: dominują gminy o umiarkowanym poziomie pustostanów i niskiej rotacji, ok. 1/3 jednostek osiąga dobre wyniki (niski poziom pustostanów i relatywnie wysokie tempo przydziałów), a strefa ALARM obejmuje około 4% gmin (wysoka intensywność pustostanów >17 na 1000 mieszkań i bardzo niskie tempo zasiedlania), koncentrując się zwłaszcza w dużych i przemysłowych ośrodkach. W zestawieniu z analizami zawartymi w literaturze przedmiotu wnioski jest jednoznaczny: krótkookresowe zwiększenie podaży bez usprawnienia obrotu i procesów operacyjnych nie wystarczy, by trwale skrócić kolejki i czas oczekiwania.

Wyniki wskazują, że problem niewykorzystanych zasobów mieszkaniowych ma charakter strukturalny i przestrzennie skoncentrowany – dotyczy głównie dużych miast i gmin przemysłowych w województwach śląskim, dolnośląskim i łódzkim. W tych jednostkach obserwuje się często niski poziom cyfryzacji zarządzania, brak aktualnych programów gospodarowania zasobem oraz opóźnienia w realizacji remontów.

Z metodologicznego punktu widzenia mapowanie progowe okazało się przydatnym narzędziem diagnostycznym, pozwalającym na identyfikację jednostek o skrajnych parametrach i szybkie wskazanie obszarów wymagających interwencji. Podejście to może stanowić element systemu monitorowania polityki mieszkaniowej gmin, zwłaszcza przy integracji z danymi o wydatkach inwestycyjnych i poziomie cyfryzacji.

Wyniki badań sugerują, że zarządzanie zasobem mieszkaniowym gmin wymaga spojrzenia wielowymiarowego, łączącego zarówno analizę zmian ilościowych i strukturalnych, jak i ocenę jakości procesów operacyjnych oraz stopnia cyfryzacji. Po pierwsze, szczególnej analizy wymaga dynamika wielkości i struktury zasobu mieszkaniowego oraz kolejek oczekujących na przydział lokalu, które w przekroju gmin ukazują wyraźne zróżnicowanie. Po drugie, uwagi domagają się różnice regionalne w luce mieszkaniowej oraz ich powiązania z koniunkturą rynkową, mierzoną m.in. intensywnością nowych budów, poziomem cen i kształtowaniem się stawek czynszowych.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

### Pozostałe źródła

Eurostat. (2023). *Housing Statistics Database*. Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat> (15.11.2025).

Główny Urząd Statystyczny. (b.d.). *Bank Danych Lokalnych* [działy: Gospodarka mieszkaniowa i komunalna; Przemysł i budownictwo]. Pobrano z <https://bdl.stat.gov.pl> (20.09.2025).

Najwyższa Izba Kontroli. (2020). Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Informacja o wynikach kontroli. Nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN, sygn. KIN.430.015.2019. Warszawa: NIK.

Narodowy Bank Polski. (2024). *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski, Departament Stabilności Finansowej.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Housing Affordability Database*. Pobrano z <https://www.oecd.org/housing/data> (15.11.2025).

## Literatura

Bonnal, L., Boumahdi, R., Favard, P. (2012). *Determinants of Waiting Time for Social Housing*. *Revue Économique*, 63(4), 721–741.

Brewer, C. A., Pickle, L. (2002). Evaluation of Methods for Classifying Epidemiological Data on Choropleth Maps in Series. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 662–681. doi: 10.1111/1467-8306.00310.

Cieśla, A. (2023). Local Housing Strategies in Poland as a Tool to Develop Social and Affordable Housing: Barriers for Development. *Research Papers in Economics and Finance*, 7(2), 81–93. doi: 10.18559/ref.2023.2.1080.

Cyran, R. (2013). Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego. *Studia Ekonomiczne*, 144, 217–226.

Drăghicescu, D., Ignaccolo, R. (2009). Modeling Threshold Exceedance Probabilities of Spatially Correlated Time Series. *Electronic Journal of Statistics*, 3, 149–164. doi: 10.1214/08EJS252.

Dudek, H., Wojewódzka Wiewiórska, A. (2024). Dimensions of Housing Deprivation in Poland: A Rural–Urban Perspective. *SAGE Open*, 14(4), 1–12. doi: 10.1177/21582440241293258.

Foryś, I. (2019). Municipal Housing Resource Management System: Element of Polish City Management Strategy or Housing Policy? *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 471, 112078. doi: 10.1088/1757-899X/471/11/112078.

Grzegorzewski, M. (2022). Analysis of Demand Observed in the Polish Housing Market 2019–2021. *Ekonomia XXI Wieku*, 25, 5–18. doi: 10.15611/e21.2022.01.

Kierzenkowski, R. (2008). *Bridging the Housing Gap in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, 639. OECD Publishing. doi: 10.1787/236314440147.

Kluza, B., Kluza, K. (2020). Mieszkania komunalne – wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań wybranych miast. *Urban Development Issues*, 67, 75–84. doi: 10.2478/udi-2020-0036.

Muczyński, A. (2018). Model organizacyjny zarządzania zasobami lokalowymi gminy miejskiej. *Świat Nieruchomości*, 1(103), 43–52. doi: 10.14659/worej.2018.103.06.

Muczyński, A. (2022). Organizational Model of Municipal Housing Stock Management in the Contracting System: A Case Study of Poland. *Land Use Policy*, 115, 106049. doi: 10.1016/j.landusepol.2022.106049.

- Muczyński, A. (2023). Municipal Housing Stock Management in Poland from a Public Management Perspective. *Real Estate Management and Valuation*, 31(1), 43–54. doi: 10.2478/remav-2023-0005.
- NapiórkowskaBaryła, A., WitkowskaDąbrowska, M., Manuel de Jesus, I. (2016). Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 2007–2013 w kontekście zmian demograficznych. *Humanities and Social Sciences*, 21(23/3), 103–114. doi: 10.7862/rz.2016.hss.45.
- Podlińska, O., Bogusz, M. (2025). The Effectiveness of the Housing Policy in Poland: The Impact of Public Interventions in a Macroeconomic Context. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 24(3), 31–45. doi: 10.22630/ASPE.2025.24.3.11.
- Radzimski, A. (2023). Accessibility of Social Housing by Sustainable Transport Modes: A Study in Poznań, Poland. *Journal of Transport Geography*, 111, 103648. doi: 10.1016/j.jtrangeo.2023.103648.
- Rataj, Z. (2018). Gaps in Housing Assistance for Destitute Households in Poland: Conclusions of the National Studies. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 4(336), 87–102. doi: 10.18778/0208-6018.336.06.
- SikoraFernandez, D. (2018). Rola zasobów mieszkaniowych w kształtowaniu kapitału terytorialnego. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 184, 265–274.
- Suszyńska, K., Muczyński, A. (2018). Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym – studium przypadku. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 1(333), 133–147. doi: 10.18778/0208-6018.333.09.
- Tyrawa, D. (2023). Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych. *Prawo i Więź*, 4(47), 671–687. doi: 10.36128/PRIW.VI47.661.
- Wakefield, J. (2006). Disease Mapping and Spatial Regression with Count Data. UW Biostatistics Working Paper Series, 286. Pobrano z <https://biostats.bepress.com/uwbiostat/paper286> (15.11.2025).
- Widera, Z. (2024). *Nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne w gospodarce nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego. Studium badawczo-poznawcze*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- van der Vlist, A. J. van Ommeren, J. N., (2016). Households' Willingness to Pay for Public Housing. *Journal of Urban Economics*, 92, 91–105. doi: 10.1016/j.jue.2015.11.007.
- van der Vlist, A., Van Ommeren, J. (2019). Public Housing, Waiting lists and Lotteries (No. eres2019\_330). European Real Estate Society (ERES).
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2024). The Housing 'Problem' Representations in Polish Housing Policy Discourse from 2016 to 2023. *Studia z Polityki Publicznej*, 11(1/41), 51–65. doi: 10.33119/KSzPP/2024.1.3.
- Żelazowski, K., KucharskaStasiak, E., Miklaszewska, A., WieteskaRosiak, B. (2022). *The Housing Satisfaction of Polish Households and Its Determinants*. *Critical Housing Analysis*, 9(2), 30–42. doi: 10.13060/23362839.2022.9.2.547.

**Adam Kuncewicz**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: adamkunce10@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0004-2620-0614>**Jacek Maśniak**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: jacek\_masniak@sggw.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-2226-0618>

## Austriacka teoria pieniądza i jej implikacje dla współczesnej polityki monetarnej

### Austrian Monetary Theory and Its Implications for Contemporary Monetary Policy

#### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie austriackiej teorii pieniądza w odniesieniu do wyzwań współczesnej polityki monetarnej, a także konfrontacja tej teorii z wybranymi szkołami makroekonomicznymi (keynesizm, monetaryzm). Praca ma charakter teoretyczno-analityczny. Według austriackiej szkoły ekonomii zmiany podaży nie są neutralne dla gospodarki, gdyż rozchodzą się nierównomiernie, modyfikują relacje cen i wpływają na decyzje o oszczędzaniu oraz inwestowaniu. Sztuczne obniżenie stopy procentowej przez bank centralny wysyła błędny sygnał, wydłuża strukturę produkcji i sprzyja błędnym inwestycjom, co w konsekwencji prowadzi do kryzysu. W celu złagodzenia tych problemów szkoła austriacka proponuje likwidację możliwości kreacji pieniądza kredytowego przez banki komercyjne, wprowadzenie konkurencji walutowej, odbudowę twardego standardu – najczęściej standardu złota – jako gwaranta stabilnej podaży pieniądza. Porównanie austriackiej teorii pieniądza z keynesizmem i monetaryzmem zwraca uwagę na takie problemy jak: nieskuteczność stabilizacji średniego poziomu cen, brak uwzględniania heterogenicznej natury kapitału i długookresowego charakteru produkcji.

**SŁOWA KLUCZOWE:** szkoła austriacka, pieniądz, austriacka teoria cyklu koniunkturalnego, bank centralny, polityka monetarna

#### Summary

The aim of this article is to present the Austrian theory of money in relation to the challenges of contemporary monetary policy, as well as to compare this theory with selected macroeconomic schools (Keynesianism, monetarism). The work is theoretical and analytical in nature. According to the Austrian school of economics, changes in supply are not neutral for the economy, as they spread unevenly, modify price relations and influence decisions about saving and investing. Artificial lowering of interest rates by the central bank sends the wrong signal, lengthens the production structure, and encourages misguided investments, which ultimately leads to crisis. In order to alleviate these problems, the Austrian school proposes eliminating the possibility of credit money creation by commercial banks, introducing currency competition, and restoring a rigid

standard – most often the gold standard – as a guarantor of a stable money supply. A comparison of Austrian monetary theory with Keynesianism and monetarism highlights problems such as the ineffectiveness of stabilizing average price levels, the failure to take into account the heterogeneous nature of capital, and the long-term nature of production.

KEYWORDS: Austrian school, money, Austrian business cycle theory, central bank, monetary policy

## Wprowadzenie

Pieniądz i polityka monetarna należą do najbardziej dyskutowanych obszarów współczesnej ekonomii. Doświadczenia ostatnich dekad – od globalnego kryzysu finansowego, przez długie okresy bardzo niskich stóp procentowych i programy skupu aktywów, po epizody podwyższonej inflacji – na nowo uruchomiły spór o źródła wahań koniunkturalnych, rolę banków centralnych oraz granice interwencji państwa. Na tym tle podlegają ocenie współczesne praktyki banków centralnych, w tym strategia celu inflacyjnego, kształtowanie oczekiwań, programy luzowania ilościowego oraz rola pożyczkodawcy ostatniej instancji. Z jednej strony uzasadniane są cele stabilizacji nominalnej i zapobiegania panikom płynnościowym, z drugiej – wskazuje się na ryzyko zniekształcania sygnałów cenowych, osłabiania dyscypliny budżetowej i sprzyjania nadmiernemu ryzyku. Ocena ta wymaga wyważenia krótkookresowych korzyści interwencji z długookresowymi kosztami dla koordynacji rynkowej.

Austriacka szkoła ekonomii rozwijała teorię pieniądza od czasów Carla Mengera, następnie Ludwiga von Misesa i Friedricha A. Hayeka, aż po autorów współczesnych. Według tej szkoły pieniądz jest instytucją, która wyłoniła się z procesów rynkowych, służącą jako powszechny środek wymiany, jednostka rozrachunkowa i narzędzie przechowywania siły nabywczej. Istotny jest postulat nie-neutralności pieniądza: sposób, w jaki nowe środki trafiają do obiegu, wpływa na relacje cenowe, decyzje o oszczędzaniu i inwestowaniu oraz na strukturę produkcji, co może prowadzić do trwałych zmian w alokacji zasobów. Z tej perspektywy kluczowe znaczenie ma austriacka teoria cyklu koniunkturalnego, wiążąca zaburzenia w strukturze produkcji z ekspansją kredytową nieopartą na dobrowolnych oszczędnościach. Sztucznie zaniżona stopa procentowa sygnalizuje przedsiębiorcom rzekomą obfitość realnych zasobów, co skłania do podejmowania projektów trudnych do utrzymania w dłuższym horyzoncie. W miarę ujawniania się realnych ograniczeń następuje korekta – część inwestycji okazuje się nieopłacalna, a gospodarka przechodzi przez fazę spowolnienia lub recesji. Mechanizm ten łączy sferę pieniężno-kredytową z realnymi decyzjami produkcyjnymi i pozwala lepiej zrozumieć zjawisko cyklów koniunkturalnych.



Celem artykułu jest przedstawienie austriackiej teorii pieniądza w odniesieniu do wyzwań współczesnej polityki monetarnej, a także wskazanie, w jakim zakresie wnioski płynące z tego podejścia pomagają lepiej rozumieć mechanizmy gospodarcze oraz konsekwencje działań władz monetarnych. Rozważania koncentrują się na logice argumentów szkoły austriackiej oraz ich implikacjach dla stabilności makroekonomicznej, koordynacji międzyokresowej i długofalowego wzrostu. Praca ma również na celu konfrontację tych ujęć z wybranymi szkołami makroekonomicznymi (keynesizm, monetaryzm) oraz sformułowanie wniosków dla oceny współczesnej polityki pieniężnej.

Niniejsze opracowanie ma charakter teoretyczno-analityczny i opiera się na prakseologicznym podejściu szkoły austriackiej, tj. rekonstrukcji twierdzeń ekonomii z aksjomatu działania oraz na logicznym wyprowadzaniu ich konsekwencji przy założeniach *ceteris paribus*.

## 1. Szkoła austriacka, teoria pieniądza i cyklu koniunkturalnego

Punktem wyjścia dla szkoły austriackiej było wydanie w 1871 r. książki Carla Mengera pt. *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* (Menger, 1871), w której zawarł idee stanowiące początek rewolucji subiektywistycznej w teorii wartości, opartej na koncepcji użyteczności krańcowej. W ujęciu Mengera (2013) wartość wypływa z hierarchii celów i sądów podmiotu, a nie z „właściwości” przedmiotu czy nakładów pracy. Ten subiektywistyczny zwrot, wraz z obroną roli teorii w budowaniu wiedzy ekonomicznej, wyznaczył metodologiczny horyzont dla całej szkoły (Callahan, 2012; Mises, 1984). Eugen von Böhm-Bawerk – uczeń Mengera – zbudował teorię kapitału i procentu, łącząc subiektywną teorię wartości z czasową strukturą produkcji. Kapitał to u niego zespół dóbr pośrednich, a procent tłumaczy przede wszystkim jako przewagę dóbr teraźniejszych nad przyszłymi (psychologiczną i techniczno-produkcyjną). W ten sposób procent jawi się nie jako „wyzysk”, lecz jako kategoria obecna w każdym systemie społecznym (Schulak, Unterköfler, 2011).

Kolejny wybitny przedstawiciel tej szkoły – Ludwig von Mises – spiął subiektywizm i proces rynkowy w system prakseologii oraz nowoczesnej ekonomii pieniężnej. Za podstawową metodę badań ekonomicznych uznał on prakseologię, czyli ogólną teorię ludzkiego działania. Mises (2011) utrzymywał, że podstawowe kategorie – cel, środek, koszt, zysk i strata, preferencja, czas – mają charakter aprioryczny, tj. są konieczne do sensownego opisu jakiegokolwiek działania. Twierdzenia ekonomii są w tym sensie dedukcyjnymi konsekwencjami aksjomatu działania: nie są hipotezami statystycznymi, które można wprost sfalsyfikować

za pomocą pojedynczej obserwacji, lecz wynikają z logiki wyboru w warunkach rzadkości. Ekonomista ten w pracy pt. *Teoria pieniądza i kredytu* (wydanej w 1912 r.; Mises, 2012) powiązał użyteczność krańcową z popytem na pieniądź i wyjaśnił powstawanie jego siły nabywczej jako zjawisko zakorzenione w historii i oczekiwaniach, a w 1920 r. – w eseju pt. *Kalkulacja ekonomiczna w socjalizmie* (*Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen*; Mises, 1920) – wykazał niemożność racjonalnej alokacji dóbr kapitałowych bez cen rynkowych (Callahan, 2012). Podążając tym tropem, Hayek rozślawił szkołę na arenie międzynarodowej, rozwijając – w dialogu z Misesem – teorię cyklu koniunkturalnego oraz koncepcję rozproszonej wiedzy i porządku spontanicznego (Holcombe, 2014).

Szkoła austriacka wyjaśnia pochodzenie pieniądza na drodze ewolucyjnej. W tym ujęciu pieniądź nie jest wynalazkiem ani skutkiem prawnego nakazu: nikt go nie wynalazł, jest naturalnym produktem ludzkiej ekonomii, który wyłania się, gdy działający ludzie – kierując się własnym interesem – zaczynają akceptować w wymianie dobra łatwiej sprzedawalne, by następnie dzięki nim łatwiej nabywać to, czego naprawdę potrzebują (Menger, 2013). Pieniądź w sensie Mengera to dobro o najwyższej zbywalności, przyjmowane nie dla konsumpcji czy produkcji, lecz dlatego, że można je później łatwo wymienić na wszystko inne (Menger, 2013). Mises (2011) wydobyl z ujęcia Mengera jego prakseologiczne znaczenie. Wskazał, że metoda właściwa ekonomii polega na szukaniu źródeł zjawisk w działaniach jednostek. Jeśli wymiana pośrednia w danych warunkach ułatwia transakcje, a ludzie to dostrzegają, to ten sposób działania upowszechnia się i utrwała. Współgra to z ogólniejszym wątkiem szkoły austriackiej: instytucje społeczne – nie tylko pieniądź, ale także język czy prawo – powstają i doskonalą się w zdecentralizowanym procesie prób i błędów, w którym ludzie poszukują skuteczniejszych reguł i praktyk rozwiązywania różnych problemów życia społecznego. Z czasem zwyciężają te, które najlepiej rozwiązują problemy koordynacji (Huerta de Soto, 2010).

Mises (2012) kładzie też nacisk na rozróżnienie pieniędzy właściwych (kruszcowych/towarowych) i substytutów pieniądza oraz środków fiducjarnych. Substytut pieniądza to roszczenie do pieniądza natychmiast wymienialne na żądanie i cenione na równi z nim. Gdy ta natychmiastowa wymienialność jest wątpliwa, roszczenie przestaje być substytutem i staje się pieniądzem kredytowym. Na tym tle Mises formułuje krytykę „inflacjonizmu” rozumianego jako doktryna, wedle której celowe powiększanie ilości pieniądza przynosi trwałe korzyści ogólne. Z perspektywy marginalistycznej każde „wstrzyknięcie” pieniądza przemieszcza popyt w czasie i sektorowo, generując księgowe

zyski i straty wynikające wyłącznie ze zmian siły nabywczej, a w konsekwencji zniekształca rachunek ekonomiczny.

Rozwinięciem teorii pieniądza jest austriacka teoria cyklu koniunkturalnego (ATCK). Stanowi spójne rozwinięcie wątków austriackiej teorii pieniądza i kapitału. Opiera się ona na rozróżnieniu między rynkową (naturalną) stopą procentową a stopą zniekształconą przez ekspansję kredytową oraz na analizie międzyokresowej koordynacji produkcji i konsumpcji. Jej rdzeniem jest teza, że cykliczne boomy i kryzysy nie są zjawiskiem immanentnym dla rynku, lecz skutkiem zewnętrznego impulsu monetarnego, który fałszuje sygnały cenowe, zwłaszcza stopę procentową – kluczową cenę równoważącą preferencje czasowe oszczędzających z planami inwestycyjnymi przedsiębiorców (Snowdon, Vane, 2005). Kiedy kredyt bankowy zostaje sztucznie rozwinęty, a stopa procentowa obniżona poniżej poziomu wyznaczanego przez dobrowolne oszczędności, gospodarka wchodzi na ścieżkę pozornego boomu. Ten boom nie jest jednak efektem realnego zwiększenia zasobu odłożonych dóbr konsumpcyjnych, lecz konsekwencją dodatkowego finansowania *ex nihilo* i jako taki musi się zakończyć korektą (Huerta de Soto, 2009; Mises, 2011, 2012).

Istotnym elementem ATCK jest także klarowne rozróżnienie między boomem wynikającym z autentycznego wzrostu dobrowolnych oszczędności a boomem „politycznym”. W pierwszym przypadku niższa stopa procentowa jest odzwierciedleniem realnych preferencji, a wydłużenie struktury znajduje pokrycie w rzeczywistych zasobach. W drugim – mamy jedynie „naśladownictwo” warunków boomu, bez realnego zaplecza oszczędności, co generuje konflikt między konsumpcją a inwestycją i prowadzi do podwójnej nierównowagi (Garrison, 2001; Snowdon, Vane, 2005). Dlatego też – jak podkreślał Mises (2012) – próby „stabilizacji” za pomocą utrzymywania stopy procentowej poniżej poziomu rynkowego rodzą cykliczne zaburzenia, a jedynym środkiem zapobiegawczym jest powstrzymanie ekspansji kredytowej i odbudowa zasad „zdrowego pieniądza”.

## 2. Polityka banków centralnych w świetle krytyki austriackiej

Współczesny system monetarny opiera się na pieniądzu fiducjarnym (bez pokrycia w złocie) i jest zarządzany przez instytucje takie jak banki centralne i banki komercyjne. W ten sposób wartość pieniądza opiera się na zaufaniu do instytucji emitującej walutę, a nie na pokryciu w kruszcu. System ten obejmuje zarówno pieniądz gotówkowy, jak i bezgotówkowy, przy czym monopol na emisję pieniądza gotówkowego ma bank centralny. Główną cechą

współczesnego systemu pieniężnego, która jednocześnie jest głównym źródłem jego niestabilności, jest kreacja pieniądza w formie kredytu udzielanego przez banki komercyjne. Proces ten regulowany jest przez bank centralny, co ma zapobiegać inflacji (Rothbard, 2007).

Cele banków centralnych zmieniały się w czasie. Początkowo banki centralne realizowały cele ogólnogospodarcze. Późniejsze doświadczenia w postaci wzrostu inflacji i stwierdzenia braku skuteczności ekspansywnej polityki pieniężnej w długim okresie spowodowały, że za podstawowy cel banków centralnych uznano cel inflacyjny. Jednak po światowym kryzysie finansowym z 2008 r. utrwaliło się przekonanie, że stabilność cen nie wystarczy do zapewnienia stabilności finansowej państwa. W rezultacie tego, wśród celów realizowanych przez banki centralne coraz silniej akcentowana była polityka makroostrożnościowa. Dyskusja na temat celów i priorytetów banku centralnego nie jest zamknięta. Najczęściej jednak postulowana jest polityka pieniężna w wersji elastycznej, z wmontowanym zadaniem w formie wspierania stabilności finansowej (Przybylska-Kapuścińska, Szyszko, 2016; Szunke, 2014).

W ocenie przedstawicieli austriackiej szkoły ekonomii współczesna polityka monetarna prowadzona przez państwowe banki centralne budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza w zakresie jej funkcji stabilizacyjnej. Huerta de Soto (2009) argumentuje, że bank centralny nie jest naturalnym elementem ładu rynkowego, lecz historycznym skutkiem upowszechnienia rezerw częściowych i politycznej potrzeby „zarządzania” płynnością. Z perspektywy prakseologicznej oznacza to próbę planowania procesu pieniężno-kredytowego w warunkach oderwania od oddolnych decyzji uczestników życia gospodarczego. Z perspektywy koordynacji rynkowej szczególnie problematyczna okazuje się polityka stabilizacji cen. Poziom cen, jako agregat statystyczny, maskuje bowiem istotę procesu rynkowego, którym są ciągle zmiany cen względnych. Horwitz (2000) dodaje, że zaburzenia monetarne oddziałują nie tylko przez ogólny poziom cen, lecz także przez sieć różnic cenowych, które kierują realokacją kapitału. W konsekwencji polityka, która wygładza wskaźnik cen, może jednocześnie nasilać błędne sygnały dla struktur kapitałowych. W praktyce reżimy celu inflacyjnego – nawet umiarkowanego – zachęcają do systematycznej ekspansji kredytu, aby „wypełnić” cel, co wzmacnia mechanikę cyklu (Murphy, 2021).

Szczególne znaczenie mają również efekty Cantillona. Nowy pieniądz nie trafia równomiernie do wszystkich uczestników rynku, lecz przepływa przez konkretne sektory, zmieniając relacje cen i zyskowność w sposób uprzywilejowujący wczesnych beneficjentów ekspansji (Thornton, 2018). W warunkach bankowo-centralnej ekspansji kredytu pojawia się więc systematyczna premia dla aktywów finansowych i projektów kapitałochłonnych, a wraz z nią zwiększona

skłonność do dźwigni i spekulacji, co nieuchronnie kończy się gwałtowną korektą, gdy sygnały cenowe przestają podtrzymywać wydłużoną strukturę produkcji.

Z austriackiej perspektywy polityka banku centralnego generuje ponadto trwałe bodźce do podejmowania nadmiernego ryzyka przez banki komercyjne. System bezpieczeństwa, jaki stwarza bank centralny poprzez rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji i gwarancje płynności, zachęca banki komercyjne do ekspansji kredytowej. Co więcej, międzynarodowa współpraca banków centralnych – jak w przypadku powstania Banku Rozrachunków Międzynarodowych – umacniała kartelowy charakter systemu i sprzyjała inflacjonistycznym tendencjom. W ten sposób bankowość centralna staje się instytucją, która służy podtrzymaniu ekspansji kredytu i chroni uprzywilejowanych emitentów, ale nie sprzyja koordynacji rynkowej (Rothbard, 2002).

W odróżnieniu od perspektywy keynesowskiej czy monetaryzmu, szkoła austriacka nie szuka „lepszego reguły” dla banku centralnego, lecz kwestionuje samą możliwość kalkulacji i koordynacji w sferze pieniądza, gdy produkcja i ruch pieniądza są wyjęte z logiki zysku i straty. Hülsmann (2003) wykazuje, że optymalna polityka pieniężna w sensie austriackim to brak polityki – swobodny porządek, w którym standardem jest dobrowolnie wybrany pieniądz i twarde ograniczenia prawne przeciwko emisji fiducjarnych substytutów. W austriackiej literaturze przedmiotu toczą się jednak spory co do szczegółów instytucjonalnych. Część badaczy broni bankowości wolnej, opartej na rezerwie częściowej. Inni uznają tworzenie fiducjarnych środków płatniczych za źródło cykli i argumentują na rzecz rezerwy 100%. Murphy (2019), krytykując historyczne i teoretyczne uzasadnienia zwolenników rezerwy częściowej, podkreśla, że sama możliwość kreacji pieniądza przez banki komercyjne prowadzi do mechanizmu cyklicznego, niezależnie od istnienia banku centralnego, a bank centralny jedynie go potęguje i politycznie stabilizuje. Ta różnica zdań nie zmienia sedna oceny banku centralnego: centralizacja i przywilej monopolu emisji zwiększają zasięg i amplitudę cykli oraz osłabiają dyscyplinę rynkową.

Wreszcie, wymiar normatywny austriackiej krytyki zwraca uwagę na re-dystrybucyjne i prawne konsekwencje bankowo-centralnej kreacji pieniądza. Rothbard (2002), analizując amerykańską historię bankowości, pokazuje, że elastyczność i kooperacja banków centralnych w praktyce sprowadzały się do uspołeczniania strat i prywatyzacji zysków uprzywilejowanych podmiotów. Ujęcie to łączy się z argumentem Hülsmanna (2008), że inflacja, jako systemowy skutek monopolistycznej emisji pieniądza, to nie neutralna polityka stabilizacyjna, lecz mechanizm transferów poza rynkiem, który osłabia kalkulację i własność.

Wskazane wyżej problemy i wyzwania, z którymi mierzą się współczesne systemy monetarne, skłaniają ekonomistów szkoły austriackiej do wysuwania konkretnych rekomendacji. Po pierwsze, zaleca się przywrócenie ścisłej egzekucji prawa własności i umów depozytowych, co praktycznie oznacza rozdział bankowości depozytowej (100% rezerwy) od inwestycyjnej oraz likwidację możliwości kreacji pieniądza kredytowego przez banki komercyjne (Huerta de Soto, 2009). Po drugie, wskazuje się na rezygnację z przymusu prawnego w obrocie pieniężnym i umożliwienie konkurencji walutowej. W tej logice optymalna polityka to deregulacja wyboru pieniądza, a nie jego administracyjne zarządzanie (Hülsmann, 2003). Po trzecie, kładzie się nacisk na konieczność odbudowy twardego standardu – najczęściej wskazywanego jako klasyczny standard złota – jako gwaranta stabilnej podaży pieniądza i międzynarodowej dyscypliny rozliczeń. Jak wskazują Askari i Krichene (2016), historycznie reformy przywracające zdrowy pieniądz opierały się na prostych zasadach: ograniczeniu emisji pieniądza do pokrycia w kruszcu oraz instytucjonalnym oddzieleniu funkcji emitenta pieniądza od bankowości kredytowej. Co istotne, w ujęciu tych autorów wprowadzenie 100-procentowej rezerwy depozytów stanowi logiczny warunek wstępny dla trwałego standardu złota. Bez niego standard ten będzie stał w sprzeczności z elastycznością pieniądza dłużnego i ulegnie erozji.

### 3. Austriacka teoria pieniądza i cyklu koniunkturalnego a wiodące doktryny ekonomiczne

Konfrontacja podejścia austriackiego z keynesizmem i monetaryzmem dotyczy przede wszystkim odmiennych wizji ładu rynkowego, roli pieniądza i natury cyklu koniunkturalnego. Syntezę kluczowych różnic między szkołą austriacką, keynesizmem i monetaryzmem w pięciu węzłowych wymiarach, takich jak stopa procentowa, natura kapitału, wyjaśnienie cyklu koniunkturalnego, rola polityki gospodarczej i celu monetarnego, przedstawia poniższa tabela.

Szkoła austriacka kładzie nacisk na procesowy charakter gospodarki, heterogeniczność kapitału oraz rolę cen i stopy procentowej jako bodźców koordynujących międzyokresowe plany produkcji i konsumpcji. W tym ujęciu zaburzenia monetarne zniekształcają strukturę produkcji, inicjując cykle poprzez błędne sygnały cenowe. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu ze szkołą keynesowską, która za główne źródło niestabilności gospodarczej uznaje niedostatek popytu globalnego. Dlatego podstawowy spór dotyczy tego, czy źródłem wahań jest niedostosowanie popytu do potencjału (jak u Keynesa), czy raczej błędna alokacja

kapitału wywołana kredytem z rezerwą częstkową i sztucznie zaniżoną stopą procentową (jak u Austriaków; Garrison, 1992; Huerta de Soto, 2009).

Tabela. Różnice między szkołą austriacką, keynesizmem i monetaryzmem

| Szkoła ekonomiczna | Stopa procentowa                           | Kapitał                           | Cykl koniunkturalny                           | Rola polityki                                         | Cel monetarny                                             |
|--------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Szkoła austriacka  | Cena czasu kształtowana rynkowo            | Heterogeniczna, czasowa struktura | Kredytowe zaniżenie stopy → błędne inwestycje | Minimalna uznaniowość; można pozwolić na korektę      | „Zdrowy pieniądź”, stabilna siła nabywcza bez manipulacji |
| Keynesizm          | Narzędzie zarządzania popytem i płynnością | Kapitał ujęty agregatowo          | Wahania popytu / niepewność → bezrobocie      | Aktywna stabilizacja fiskalno-monetarna               | Wzrost i zatrudnienie, podtrzymanie popytu                |
| Monetaryzm         | Pośrednie narzędzie kontroli agregatów     | Kapitał ujęty agregatowo          | Błędy w tempie wzrostu podaży pieniądza       | Reguły (k-procent, cel inflacyjny) zamiast dyskrekcji | Stabilność cen/agregatów pieniężnych                      |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Snowden, Vane, 2005.

W podejściu keynesowskim centralne miejsce zajmuje kategoria „efektywnego popytu”, a gospodarka prywatna jest z natury niestabilna z powodu zmienności wydatków i „zwierzęcych instynktów” inwestorów. Stąd potrzeba aktywnej polityki stabilizacyjnej, przede wszystkim fiskalnej, a także monetarnej oddziałującej przez stopę procentową (Kiedrowska, Marszałek, 2003). Keynesowska teoria preferencji płynności redefiniuje stopę procentową jako zjawisko w dużej mierze monetarne (popyt na pieniądź wobec podaży), co usprawiedliwia działania władz w celu „obniżenia” kosztu finansowania inwestycji przez ekspansję monetarną (Snowdon, Vane, 2005).

Austriaccy przedstawiciele doktryny odrzucają ten punkt wyjścia, podtrzymując wyjaśnienie stopy procentowej poprzez preferencję czasową oraz komplementarność między oszczędnościami a inwestycjami. W konsekwencji postrzegają manipulację stopą procentową przez bank centralny jako źródło błędnych kalkulacji, a nie remedium na rynkowe niedoskonałości (Hoppe, 1992; Mises, 2011). W ujęciu austriackim stopa procentowa jest rynkową „ceną czasu”, determinowaną preferencją czasową i realnymi oszczędnościami, podczas gdy w keynesizmie pełni funkcję dźwigni zarządzania popytem i płynnością, a w monetaryzmie jest raczej kanałem transmisji reguł podaży pieniądza do sfery realnej. Różnice te wynikają z odmiennego spojrzenia na kapitał: Austriacy akcentują jego heterogeniczną, wieloetapową strukturę, ignorowaną przez agregatowe ujęcia



keynesowskie i monetarystyczne, co ma zasadnicze znaczenie dla rozumienia skutków impulsów kredytowych (Huerta de Soto, 2010).

Jednym z najostrzejszych pól sporu jest teoria kapitału i inwestycji. Huerta de Soto (2009) zwraca uwagę, że keynesizm w praktyce operuje pojęciem „kapitału” jako wielkości homogenicznej i zagregowanej, co pomija złożoną, wielostopniową strukturę dóbr kapitałowych i czasową sekwencję produkcji. Taka agregacja maskuje rzeczywiste skutki zmian monetarnych dla relacji między gałęziami, etapami i horyzontami inwestycji. W tym samym duchu zwolennicy szkoły austriackiej krytykują keynesowską „marginalną efektywność kapitału” powiązaną z bieżącym popytem: przesunięcie nacisku na konsumpcję bieżącą kosztem oszczędności degradowuje bazę kapitałową i tłumi realny wzrost, zamiast go pobudzać. Z perspektywy prawa Saya, to oszczędności umożliwiają inwestycje, a nie odwrotnie. Próby „wymuszenia” inwestycji przez kreację pieniądza przedstawiają jedynie strukturę cen i rentowności, nie tworząc autentycznych zasobów realnych (Mises, 2011; Rothbard, 2010).

Na gruncie genezy i mechanizmu cyklu koniunkturalnego różnica między szkołą austriacką i keynesizmem jest fundamentalna. Keynesizm lokalizuje źródło wahań w niedostatecznej skłonności do wydatkowania i niepewności – zaleca zatem aktywne „domykanie luki popytowej” przez państwo. Austriacy odwrotnie – widzą pierwotną przyczynę w ekspansji kredytu z rezerwą częściową i w zaniżeniu stopy procentowej poniżej poziomu wyznaczonego preferencjami czasowymi, co prowadzi do nadmiernej rozbudowy struktury produkcji i alokacji zasobów w dalsze stadia produkcji, których nie da się utrzymać bez dalszej inflacji kredytu (Garrison, 1992; Huerta de Soto, 2009). Kiedy ekspansja monetarna słabnie lub ceny czynników zaczynają odzwierciedlać realne relacje rzadkości, ujawnia się fala błędów inwestycyjnych i konieczna staje się restrukturyzacja, często bolesna (Rothbard, 2010). W tym kontekście keynesowskie zalecenie dalszej stymulacji popytu i utrzymywania płac nominalnych prowadzi jedynie do przedłużenia dostosowań i pogłębienia rozbieżności między strukturą produkcji a preferencjami konsumentów (Huerta de Soto, 2009).

Z perspektywy polityki publicznej szkoła austriacka polemizuje zarówno z keynesowskim zarządzaniem popytem globalnym, jak i z monetarystycznym „mechanicznym” podejściem do podaży pieniądza. Wobec keynesizmu krytyka dotyczy przede wszystkim wiary w trwałą skuteczność ekspansji fiskalnej/monetarnej oraz ignorowania efektów międzyokresowych i strukturalnych – redystrybucja i deficyty mogą co najwyżej przesunąć dochody i popyt, ale nie tworzą oszczędności realnych potrzebnych do ożywienia inwestycji zgodnego z preferencjami czasowymi (Huerta de Soto, 2009; Kiedrowska, Marszałek,



2003). Wobec monetaryzmu Austriacy doceniają odejście od dyskrejonizmu i rehabilitację pieniężnej natury inflacji, ale podważają ideę, że utrzymywanie stałego tempa wzrostu agregatów i stabilności cen może zapewnić stabilność realną. Argument brzmi: „reguła” ignoruje fakt, że dowolna ekspansja fiducyjna rozchodzi się kanałami niejednorodnie i zawsze zmienia strukturę względnych cen oraz stopy zwrotu w różnych stadiach produkcji, a zatem rodzi cykle (Huerta de Soto, 2009). Stabilizowanie wskaźnika cen (CPI) nie jest tożsame ze stabilizowaniem procesu koordynacji decyzji gospodarczych. Rosnąca produktywność gospodarki będzie wymagać ekspansji kredytu, która mimo niezmiennego CPI wywoła sztuczny boom inwestycyjny i późniejsze załamanie.

Monetarizm, w wersji Friedmana, przyniósł ważny zwrot ku pieniądzu i sformułował przejrzyste zalecenia: reguły zamiast uznaniowości, stonowanie oczekiwań co do możliwości polityki oraz uznanie długookresowej neutralności pieniądza (Kiedrowska, Marszałek, 2003). Wskazano również na ograniczenia fiskalnego stymulowania popytu: efekt wypierania, opóźnienia wewnętrzne i problem wiarygodności. Jednak jeśli źródłem zaburzeń są same kredytowe impulsy bankowości z rezerwą częściową, to „dobre” reguły wzrostu podaży pieniądza nie rozstrzygają problemu cyklu, a jedynie go systematyzują (Huerta de Soto, 2009). Ponadto utrzymywanie „stabilności cen” jako celu może wymuszać ekspansję pieniądza w warunkach spadku kosztów, co – mimo braku inflacji CPI – pozostaje destabilizujące dla struktury produkcji.

Ogólnie mówiąc, spór z monetaryzmem ma więc charakter węższy. Austriaccy przedstawiciele doktryny dzielą monetarną diagnozę inflacji oraz sceptycyzm wobec dyskrejonalf polityki, lecz odrzucają agregację i cel stabilizacji poziomu cen, akcentując zamiast tego konieczność ochrony procesu rynkowego przed ekspansją kredytu i manipulowaniem stopą procentową. Spór z keynizmem jest zasadniczy. Dotyczy znaczenia czasu w procesie gospodarczym, natury kapitału, prawa Saya i przyczyn cyklu. W obu przypadkach austriacka perspektywa prakseologiczna każe oceniać politykę nie po krótkookresowych wskaźnikach aktywności, lecz po tym, czy wspiera ona koordynację planów w czasie i utrzymanie zdrowej struktury kapitałowej, uwzględniającej poziom oszczędności w gospodarce. Z tej perspektywy interwencje fiskalne i monetarne – czy to w duchu Keynesa, czy w duchu reguł monetarnych – niosą ryzyko zaburzeń, których koszt ujawnia się dopiero w fazie korekty (Huerta de Soto, 2009; Rothbard, 2017).

## Zakończenie

Pieniądz w ujęciu szkoły austriackiej wyłania się oddolnie z praktyki wymiany i różnic w zbywalności dóbr, a jego siła nabywcza ma zakorzenienie historyczne. Zmiany podaży są nie-neutralne: rozchodzą się nierównomiernie, modyfikują relacje cen i wpływają na decyzje o oszczędzaniu oraz inwestowaniu.

Z tej perspektywy współczesną politykę monetarną należy oceniać nie tylko według wskaźników stabilności cen, lecz przede wszystkim pod kątem tego, czy nie zniekształca informacji zawartej w cenach względnych i nie odrywa ceny kapitału od czasowych preferencji konsumentów. Stopa procentowa pełni rolę ceny czasu. Jej sztuczne obniżenie przez bank centralny wysyła błędny sygnał, wydłuża strukturę produkcji i sprzyja błędnym inwestycjom, co w konsekwencji prowadzi do kryzysu gospodarczego. Krótkotrwale ożywienia zasilane kredytem bez pokrycia w oszczędnościach mają więc tendencję do kończenia się załamaniem gospodarczym i częściową utratą kapitału.

Bankowość centralna to problem natury systemowej. Bank centralny – jako instytucja z definicji mająca zarządzać popytem agregatowym – wchodzi w trwały konflikt z rynkowym mechanizmem koordynacji długookresowej, który wymaga, aby cena kredytu była informacją, a nie instrumentem politycznym. W celu łagodzenia tych problemów szkoła austriacka proponuje likwidację możliwości kreacji pieniądza kredytowego przez banki kredytowe poprzez wymóg 100% rezerwy gotówkowej od depozytów, wprowadzenie konkurencji walutowej, odbudowę twardego standardu – najczęściej standardu złota – jako gwaranta stabilnej podaży pieniądza.

Porównanie austriackiej teorii pieniądza z keynesizmem i monetaryzmem daje się sprowadzić do trzech podstawowych problemów. Po pierwsze, nie da się zastąpić koordynującej roli stopy procentowej – zdeterminowanej przez preferencję czasową i oszczędności – manipulacją podaży pieniądza, bez kosztów w postaci okresowych wzrostów i spadków produkcji. Po drugie, stabilizacja średniego poziomu cen nie jest tożsama z realną stabilnością, bo istotą koordynacji decyzji gospodarczych jest proces zmian cen względnych, a impulsy kredytowe zawsze te relacje cen zakłócają. Po trzecie, makroekonomiczny „agregatyzm”, niezależnie, keynesowski czy monetarystyczny, zbyt łatwo gubi heterogeniczność kapitału i długookresowy charakter produkcji, które są centrum austriackiej teorii cyklu koniunkturalnego. Oznacza to, że im mniej polityka usiłuje zmienić ceny kapitału i tempo kredytu, a im bardziej respektuje oddolną informację płynącą z oszczędności, tym większa jest szansa na wzrost gospodarczy bez gwałtownych korekt.

## Bibliografia

- Askari, H., Krichene, N. (2016). 100 Percent Reserve Banking and the Path to a Single Country Gold Standard. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 19(1), 29–64.
- Callahan, G. (2012). *Ekonomia dla normalnych ludzi. Wprowadzenie do szkoły austriackiej* (tłum. J. M. Fijor). Warszawa: Fijorr Publishing.
- Garrison, R. W. (1992). Is Milton Friedman a Keynesian? W: M. Skousen (red.), *Dissent on Keynes: A Critical Appraisal of Keynesian Economics* (s. 131–147). New York–Westport–London: Praeger Publishers.
- Garrison, R. W. (2001). *Time and Money: The Macroeconomics of Capital Structure*. London–New York: Routledge.
- Holcombe, R. G. (2014). *Advanced Introduction to the Austrian School of Economics*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Hoppe, H.-H. (1992). The Misesian Case against Keynes. W: M. Skousen (red.), *Dissent on Keynes: A Critical Appraisal of Keynesian Economics* (s. 199–224). New York–Westport–London: Praeger Publishers.
- Horwitz, S. (2000). *Microfoundations and Macroeconomics: An Austrian Perspective*. London–New York: Routledge.
- Huerta de Soto, J. (2009). *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne* (tłum. G. Łuczkiwicz). Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Huerta de Soto, J. (2010). *Szkoła austriacka. Ład rynkowy, wolna wymiana i przedsiębiorczość*. Warszawa: Fijorr Publishing.
- Hülsmann, J. G. (2003). Optimal Monetary Policy. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 6(4), 37–60. doi: 10.1007/s12113-003-1003-5.
- Hülsmann, J. G. (2008). *Deflation and Liberty*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Kiedrowska, M., Marszałek, P. (2003). Polityka pieniężna i fiskalna w teoriach makroekonomicznych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 65(1), 71–90.
- Menger, C. (1871). *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*. Wien: Wilhelm Braumüller.
- Menger, C. (2013). *Zasady ekonomii* (tłum. B. Pawiński, P. Perka). Warszawa: Fijorr Publishing.
- Mises, L. von. (1912). *Theorie des Geldes und der Umlaufsmittel*. Muenchen–Leipzig: Duncker und Humblot.
- Mises, L. von. (1920). Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 47, 86–121.
- Mises, L. von. (1984). *The Historical Setting of the Austrian School of Economics*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Mises, L. von. (2011). *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii* (tłum. W. Falkowski). Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.

- Mises, L. von. (2012). *Teoria pieniądza i kredytu* (tłum. K. Śledziński). Warszawa: Fijorr Publishing.
- Murphy, R. P. (2019). More Than Quibbles. Problems with the Theory and History of Fractional-Reserve Free Banking. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 22(1), 3–25. doi: 10.35297/qjae.010016.
- Murphy, R. P. (2021). *Understanding Money Mechanics*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Przybylska-Kapuścińska, W., Szyszko, M. (2016). Zrównoważona polityka pieniężna? Ewolucja celów banku centralnego wobec współczesnych wyzwań. W: L. Dziawgo, L. Patrzalek (red.), *Finanse na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko* (s. 373–382). Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 437. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. doi: 10.15611/pn.2016.437.36.
- Rothbard, M. N. (2002). *A History of Money and Banking in the United States. The Colonial Era to World War II*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Rothbard, M. N. (2007). *Tajniki bankowości* (tłum. R. Rudowski). Warszawa: Fijorr Publishing.
- Rothbard, M. N. (2010). *Wielki Kryzys w Ameryce* (tłum. M. Zieliński, W. Falkowski). Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Rothbard, M. N. (2017). *Ekonomia wolnego rynku*. T. 3. Warszawa: Fijorr Publishing.
- Schulak, E. M., Unterköfler, H. (2011). *The Austrian School of Economics: A History of Its Ideas, Ambassadors, and Institutions* (tłum. A. Oost-Zinner). Auburn: Ludwig von Mises Institute.
- Snowdon, B., Vane, H. R. (2005). *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Szunke, A. (2014). Nowa filozofia prowadzenia pokryzysowej polityki pieniężnej. *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 186/1, 217–228.
- Thornton, M. (2018). *The Skyscraper Curse: And How Austrian Economists Predicted Every Major Economic Crisis of the Last Century*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.

**Piotr Misztal**Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego; e-mail: [p.misztal@urad.edu.pl](mailto:p.misztal@urad.edu.pl) <https://orcid.org/0000-0003-2609-3439>

## **Wolność gospodarcza, nacjonalizm gospodarczy i patriotyzm gospodarczy w XXI wieku – analiza porównawcza i implikacje dla wzrostu gospodarczego**

**Economic Freedom, Economic Nationalism and Economic Patriotism in the 21<sup>st</sup> Century – Comparative Analysis and Implications for Economic Growth**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest analiza porównawcza wolności gospodarczej, nacjonalizmu gospodarczego i patriotyzmu gospodarczego w kontekście współczesnych wyzwań globalnej gospodarki oraz ocena ich wpływu na wzrost gospodarczy. Punktem wyjścia jest rosnące znaczenie tych zjawisk w obliczu kryzysów ostatnich lat, pandemii COVID-19, zaburzeń w łańcuchach dostaw oraz wojny w Ukrainie, które uwypukliły potrzebę ochrony interesów narodowych i wzmocnienia odporności gospodarek. W artykule omówiono różnice w filozofii i narzędziach obu podejść. Nacjonalizm gospodarczy opiera się na protekcjonizmie i interwencjonizmie państwa, natomiast patriotyzm gospodarczy zakłada dobrowolne i umiarkowane wsparcie krajowej produkcji przy zachowaniu otwartości na współpracę międzynarodową. Analiza empiryczna przeprowadzona dla 38 krajów OECD z wykorzystaniem wskaźników wolności gospodarczej, restrykcyjności inwestycji zagranicznych oraz udziału zamówień publicznych w PKB potwierdza, że wolność gospodarcza ma istotnie pozytywny wpływ na PKB per capita, nacjonalizm gospodarczy działa negatywnie, natomiast patriotyzm gospodarczy oddziałuje słabiej, ale w sposób umiarkowanie pozytywny. Wyniki wskazują, że najbardziej efektywną strategią dla długofalowego rozwoju jest inteligentny patriotyzm gospodarczy, łączący ochronę interesu narodowego z otwartością na procesy globalizacyjne.

**SŁOWA KLUCZOWE:** nacjonalizm gospodarczy, patriotyzm gospodarczy, wolność gospodarcza, globalizacja, wzrost gospodarczy

### **Summary**

The article aims to provide a comparative analysis of economic freedom, economic nationalism and economic patriotism in the context of contemporary global challenges, as well as to assess their impact on economic growth. The growing relevance of these phenomena stems from recent crises, the COVID-19 pandemic, supply chain disruptions, and the war in Ukraine, which have highlighted the need to safeguard national interests and strengthen economic resilience. The paper outlines key differences between the two approaches: economic nationalism is rooted in protectionism and state interventionism, whereas economic patriotism emphasizes voluntary and moderate support for domestic production while maintaining openness to

international cooperation. An empirical analysis of 38 OECD countries, based on the Index of Economic Freedom, FDI restrictiveness and the share of public procurement in GDP, confirms that economic freedom has a statistically significant positive effect on GDP per capita, while economic nationalism correlates negatively with income levels. Economic patriotism, in turn, shows a weaker but moderately positive effect. The findings suggest that the most effective long-term strategy is intelligent economic patriotism, which combines the protection of national interests with openness to globalization processes.

KEYWORDS: economic nationalism, economic patriotism, economic freedom, globalization, economic growth

## Wprowadzenie

Współczesna gospodarka światowa mierzy się z licznymi wyzwaniami, takimi jak globalne kryzysy finansowe, pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, zakłócenia w łańcuchach dostaw oraz rosnące napięcia geopolityczne. Zjawiska te uwiarydliły potrzebę ochrony interesów narodowych oraz wzmocnienia odporności gospodarek na czynniki zewnętrzne. W tym kontekście coraz większego znaczenia nabierają dyskusje wokół wolności gospodarczej, nacjonalizmu gospodarczego i patriotyzmu gospodarczego, podejść, które różniąc się zakresem i metodami, mają wspólny cel w postaci rozwoju krajowej gospodarki. Aktualność tematu wynika więc zarówno z jego praktycznych implikacji dla polityki gospodarczej, jak i z rosnącej debaty nad miejscem państwa i konsumentów w kształtowaniu procesów ekonomicznych w warunkach globalizacji.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie porównawczej analizy wolności gospodarczej, nacjonalizmu gospodarczego i patriotyzmu gospodarczego w kontekście współczesnych wyzwań globalnej gospodarki oraz ocena ich wpływu na wzrost gospodarczy. Analiza została oparta zarówno na przeglądzie literatury przedmiotu, jak i na badaniu empirycznym obejmującym 38 państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2025). W części empirycznej zastosowano model ekonometryczny, w którym zmiennymi objaśniającymi były: wskaźnik wolności gospodarczej, indeks restrykcyjności zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz udział zamówień publicznych w PKB. Podejście to pozwoliło na ilościową weryfikację hipotez dotyczących związku pomiędzy wolnością gospodarczą, nacjonalizmem i patriotyzmem gospodarczym a poziomem dochodu narodowego.

### 1. Wolność gospodarcza a nacjonalizm i patriotyzm gospodarczy

Wybór między wolnością gospodarczą, nacjonalizmem gospodarczym i patriotyzmem gospodarczym to jeden z kluczowych dylematów współczesnej polityki ekonomicznej. Te trzy podejścia różnią się w zakresie roli państwa, otwartości gospodarczej, preferencji regulacyjnych i celów polityki publicznej (tabela 1).

Tabela 1. Definicje wolności gospodarczej, nacjonalizmu i patriotyzmu gospodarczego

| Pojęcie                 | Definicja                                                                                                                                                                            |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wolność gospodarcza     | Swoboda podejmowania działalności gospodarczej przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa przy minimalnej ingerencji państwa                                                       |
| Nacjonalizm gospodarczy | Polityka, która przedkłada interes gospodarczy własnego państwa nad interesy globalne lub zasady wolnego rynku. Obejmuje protekcjonizm, interwencjonizm, kontrolę przepływu kapitału |
| Patriotyzm gospodarczy  | Preferencje dla krajowych produktów, przedsiębiorstw i interesów, zwykle wyrażana poprzez decyzje konsumentów oraz łagodne formy polityki publicznej                                 |

Źródło: opracowanie własne.

Zrozumienie fundamentalnych różnic w filozofii i skutkach tych trzech postaw władzy państwowej w poszczególnych krajach wobec prowadzonej polityki gospodarczej przedstawia poniższy rysunek. Wolność gospodarcza znajduje się w dolnym lewym narożniku, jako koncepcja zakładająca niską ingerencję państwa i pełne otwarcie na handel międzynarodowy. Patriotyzm gospodarczy znajduje się bliżej środka, łączy umiarkowaną obecność państwa z otwartością, ale z preferencjami dla krajowych produktów i przedsiębiorstw. Nacjonalizm gospodarczy z kolei lokuje się w prawym górnym narożniku, zakłada silną kontrolę państwa oraz izolacjonizm gospodarczy (rysunek 1).

Rysunek 1. Miejsce wolności gospodarczej, patriotyzmu i nacjonalizmu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne podejścia do prowadzonej polityki gospodarczej, przejawiające się w odmiennej roli państwa w gospodarce, determinują także zakres i formy współpracy gospodarczej kraju z zagranicą (tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyki wolności gospodarczej, nacjonalizmu i patriotyzmu gospodarczego

| Kategoria                           | Wolność gospodarcza            | Nacjonalizm gospodarczy                                     | Patriotyzm gospodarczy                         |
|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Rola państwa                        | Minimalna                      | Silna, protekcjonistyczna                                   | Ograniczona, raczej promocyjna                 |
| Handel międzynarodowy               | Całkowicie otwarty             | Często ograniczany (taryfy, cła, kontyngenty)               | Otwarty, ale preferencje dla dóbr krajowych    |
| Podejście do kapitału zagranicznego | Swobodny przepływ              | Ograniczenia ZIB, preferencje dla rodzimych przedsiębiorstw | Umiarkowane wsparcie lokalnych przedsiębiorstw |
| Motywacja konsumenta                | Cena/jakość                    | Często narzucona polityką lub kampanią państwową            | Tożsamość narodowa, wspieranie kraju           |
| Przykłady państw                    | Szwajcaria, Singapur, Irlandia | Indie, Rosja, Stany Zjednoczone Ameryki, Węgry              | Polska, Francja, Korea Południowa              |

Źródło: opracowanie własne.

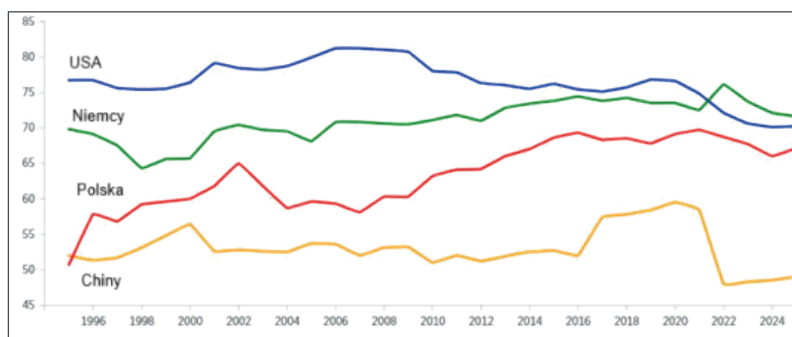
Wolność gospodarcza jest podstawowym prawem każdego człowieka do kontrolowania własnej pracy i własności. W gospodarczo wolnym społeczeństwie jednostki mogą pracować, produkować, konsumować i inwestować w dowolny sposób (Al-Gasaymeh, Almahadin, Alshurideh, Al-Zoubi, Alzoubi, 2020).



W gospodarczo wolnych społeczeństwach rządy pozwalają na swobodny przepływ pracy, kapitału i towarów oraz powstrzymują się od przymusu lub ograniczania wolności poza zakresem niezbędnym do ochrony i utrzymania samej wolności (Bajrami, Bajraktari, Gashi, 2025).

Wolność gospodarczą mierzy się w różny sposób i przy pomocy różnych wskaźników. Jednym z nich jest wskaźnik swobody ekonomicznej, tzw. Indeks Wolności Gospodarczej (Index of Economic Freedom) opracowywany corocznie przez Fundację Heritage (The Heritage Foundation, 2025) w oparciu o dwanaście czynników ilościowych i jakościowych, pogrupowanych w cztery filary wolności gospodarczej. Chodzi o: praworządność (prawo własności, uczciwość rządu, skuteczność sądownictwa), wielkość sektora instytucji rządowych i samorządowych (wydatki publiczne, obciążenia podatkowe, kondycję fiskalną), efektywność regulacyjną (wolność prowadzenia działalności gospodarczej, wolność pracy, wolność pieniężną) i otwartość rynków (wolność handlu, wolność inwestycyjną, wolność finansową). Każda z dwunastu swobód gospodarczych w ramach tych kategorii jest oceniana w skali od 0 do 100. Ogólny wynik kraju jest uzyskiwany poprzez uśrednienie tych dwunastu swobód gospodarczych, przy czym każdej z nich przypisuje się równą wagę (rysunek 2).

Rysunek 2. Wskaźniki wolności gospodarczej w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Chinach, Niemczech i Polsce w latach 1995–2025



Źródło: The Heritage Foundation, 2025.

Wskaźnik wolności gospodarczej Stanów Zjednoczonych Ameryki w 2025 r. wynosi 70,2, co czyni tę gospodarkę 26. najbardziej wolną w Indeksie Wolności Gospodarczej. Wartość indeksu wzrosła o 0,1 punktu w porównaniu z zeszłym rokiem. Wynik wolności gospodarczej w tym kraju jest wyższy niż średnia światowa i regionalna. Gospodarka Stanów Zjednoczonych Ameryki

jest uważana za „w większości wolną” według Indeksu z 2025 r. (The Heritage Foundation, 2025).

Z kolei wskaźnik wolności gospodarczej Chin w 2025 r. wynosi 49, co plasuje gospodarkę Chin na 151. miejscu wśród najbardziej wolnych wg Indeksu Wolności Gospodarczej. Wartość wskaźnika wzrosła o 0,5 punktu w porównaniu z ubiegłym rokiem, a Chiny zajmują 34. miejsce na 39 krajów w regionie Azji i Pacyfiku. Wskaźnik wolności gospodarczej w tym kraju jest niższy niż średnia światowa i regionalna. Według Indeksu z 2025 r. gospodarka Chin jest określona jako „stłumiona” (The Heritage Foundation, 2025).

Natomiast wskaźnik wolności gospodarczej Niemiec wynosi 71,6, co plasuje niemiecką gospodarkę na 22. miejscu pod względem wolności gospodarczej w Indeksie Wolności Gospodarczej w 2025 r. Wartość indeksu spadła o 0,5 punktu w porównaniu z ubiegłym rokiem, a Niemcy zajmują 14. miejsce na 44 kraje w regionie Europy. Wynik wolności gospodarczej w tym kraju jest wyższy niż średnia światowa i regionalna. Według Indeksu z 2025 r. gospodarka Niemiec jest uważana za „w większości wolną”.

Dla porównania, wskaźnik wolności gospodarczej Polski w 2025 r. wynosi 67,1, co czyni Polskę 45. najbardziej wolną gospodarką w Indeksie Wolności Gospodarczej. Poziom wskaźnika wzrósł o 1,1 punktu w porównaniu z ubiegłym rokiem, a Polska zajmuje 25. miejsce na 44 kraje w regionie Europy. Wynik wolności gospodarczej jest wyższy niż średnia światowa i niższy niż średnia regionalna. Polska gospodarka jest uważana za „umiarkowanie wolną” według Indeksu z 2025 r.

W obliczu rosnących napięć geopolitycznych, globalnych kryzysów ekonomicznych i postępującej integracji gospodarczej świata coraz częściej powraca debata na temat ochrony interesów narodowych w sferze gospodarki. Wolność gospodarcza przestaje być priorytetem dla większości krajów świata, o czym świadczy tendencja spadkowa średniego wskaźnika swobody ekonomicznej na świecie w ciągu ostatnich kilku lat. Na 176 krajów sklasyfikowanych w Indeksie Wolności Gospodarczej w 2025 r., tylko 3 kraje uzyskały miano „wolnych gospodarczo”, 26 zdobyło miano „w większości wolnych”, a 58 krajów sklasyfikowano jako „umiarkowanie wolne”. Tak więc w sumie 87 krajów, ze 176 analizowanych, posiada warunki instytucjonalne, w których osoby fizyczne i przedsiębiorstwa prywatne korzystają z co najmniej umiarkowanego stopnia wolności gospodarczej w dążeniu do szybszego rozwoju gospodarczego i wzrostu dobrobytu.

Z kolei z przedstawionych poniżej danych wynika, że Polska mimo umiarkowanego wskaźnika wolności gospodarczej charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem otwartości handlowej, co sugeruje silne powiązania z gospodarką globalną. Natomiast niskie wartości wskaźnika wolności w Chinach oraz relatywnie

niski udział handlu zagranicznego w PKB Stanów Zjednoczonych Ameryki wskazują na różne podejścia do integracji międzynarodowej, korespondujące odpowiednio z nacjonalizmem i patriotyzmem gospodarczym (tabela 3).

Tabela 3. Udział handlu zagranicznego w PKB wybranych krajów w 2024 roku

| Kraj                      | Udział handlu zagranicznego w PKB (w proc.) |
|---------------------------|---------------------------------------------|
| Polska                    | 112                                         |
| Niemcy                    | 86                                          |
| Chiny                     | 37                                          |
| Stany Zjednoczone Ameryki | 25                                          |

Źródło: World Bank Group, 2025.

W tym kontekście coraz częściej ścierają się ze sobą poglądy w zakresie nacjonalizmu gospodarczego i patriotyzmu gospodarczego. Choć oba podejścia odnoszą się do dbałości o interesy ekonomiczne państwa, różnią się zakresem, intensywnością działań i stosunkiem do reszty świata.

## 2. Istota nacjonalizmu gospodarczego

Nacjonalizm gospodarczy to koncepcja zakładająca, że gospodarka narodowa powinna być podporządkowana interesowi państwa, nawet kosztem zasad wolnego rynku i współpracy międzynarodowej. Często wiąże się z protekcjonizmem, ograniczaniem importu, nieufnością wobec inwestorów zagranicznych oraz ingerencją państwa w mechanizmy rynkowe. Celem takiej polityki jest zapewnienie niezależności ekonomicznej oraz wzmocnienie suwerenności kraju. Według Helleinera (2002), nacjonalizm gospodarczy opiera się na przekonaniu, że suwerenność ekonomiczna jest warunkiem niepodległości politycznej. Jego narzędzia obejmują: bariery celne, ograniczenia kapitałowe, subsydia, kontrolę sektora strategicznego (Fetzer, 2019).

Nacjonalizm gospodarczy ma swoje korzenie w merkantylizmie – koncepcji ekonomicznej, która zdominowała Europę w okresie od XVI do XVIII w. Merkantylizm kładł nacisk na akumulację bogactwa poprzez nadwyżki handlowe i ochronę krajowego przemysłu za pomocą cel i subsydiów. To protekcjonistyczne podejście było postrzegane jako konieczne dla utrzymania potęgi gospodarczej kraju i było szczególnie rozpowszechnione w mocarstwach kolonialnych, takich jak Hiszpania i Wielka Brytania (Helleiner, 2002).

Revolucja przemysłowa w XIX w. przyniosła nową erę myślenia ekonomicznego. Wolny handel, który opowiadał się za usunięciem barier handlowych

i promowaniem globalnej integracji gospodarczej, pojawił się jako przeciwwaga dla merkantylnizmu i nacjonalizmu gospodarczego. Doprowadziło to do powstania organizacji międzynarodowych, takich jak Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT, 2025), przekształcone później w Światową Organizację Handlu (World Trade Organization; WTO, 2025), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund; IMF, 2025) i Bank Światowy (Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju – International Bank for Reconstruction and Development, IBRD; World Bank Group, 2025), które miały na celu promowanie wolnego handlu, swobodnego przepływu kapitału i ograniczenie polityki protekcjonistycznej (Bairoch, 1993).

Podejście do prowadzonej polityki gospodarczej ponownie się zmieniło w wielu krajach świata za sprawą różnych kryzysów gospodarczych i finansowych pojawiających się na przełomie XX i XXI w. Światowa pandemia w jeszcze większym stopniu nasiliła te postawy wśród wielu gospodarek rozwiniętych i rozwijających się.

Nacjonalizm gospodarczy bywa ujmowany jako forma protekcjonizmu opartego na idei interesu narodowego dominującego nad zasadami wolnego rynku. Helleiner (2002) definiuje go jako „[...] zbiór przekonań i polityk, które promują interesy gospodarcze własnego kraju kosztem relacji zewnętrznych i globalnych instytucji” (Helleiner, 2002). Autor ten wskazuje, że nacjonalizm gospodarczy często towarzyszy okresom kryzysu i niepewności.

W podobnym tonie zjawisko nacjonalizmu gospodarczego analizuje Chang (2003), który w swojej książce pt. *Kicking Away the Ladder* zwraca uwagę, że wiele dzisiejszych krajów rozwiniętych w przeszłości korzystało z protekcjonizmu i interwencjonizmu gospodarczego jako środka budowy siły ekonomicznej. Chang ostrzega przed hipokryzją rozwiniętych państw promujących liberalizm gospodarczy, które same wcześniej stosowały środki nacjonalistyczne.

Powszechnie uważa się, że List (1841) był pierwszym teoretykiem ekonomii, który zaproponował ideę nacjonalizmu ekonomicznego. Nie zgadzał się z liberalną szkołą zwolenników ekonomii politycznej, którzy szukali rozwiązania problemu, jak uczynić świat bardziej zamożnym miejscem. List (1841) twierdził, że istotne jest, w jaki sposób konkretny kraj może zwiększyć swoje bogactwo i potęgę, a także, że państwo jest odpowiedzialne za ochronę gospodarki narodowej i że interesy kraju są ważniejsze od interesów jednostki. Co więcej, zamiast działać we własnym imieniu, państwo powinno ingerować w sprawy gospodarcze w imieniu całego społeczeństwa, kraju (Jędrzejowska, 2017).

Istotny wkład w rozwój koncepcji nacjonalizmu ekonomicznego wniósł także Hamilton (1791), który twierdził, że nie może być narodowego dobrobytu bez industrializacji i że rozwój przemysłu uzasadnia, a nawet wymaga ochrony krajowego przemysłu przed zagraniczną konkurencją

Nacjonalizm gospodarczy ma swoich zwolenników, ale ma też przeciwników. Pozytywne skutki nacjonalizmu gospodarczego to w szczególności:

- ochrona przemysłu krajowego – nacjonalizm gospodarczy pomaga chronić przemysł krajowy przed zagraniczną konkurencją; nakładając cła i inne bariery handlowe, kraj może utrudnić zagranicznym przedsiębiorstwom sprzedaż swoich produktów na rynku krajowym; może to pomóc w ochronie krajowego przemysłu, co może prowadzić do wzrostu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego;
- promowanie tożsamości narodowej – nacjonalizm gospodarczy pomaga promować tożsamość narodową; traktując priorytetowo krajowy przemysł i produkty, kraj może stworzyć poczucie dumy i jedności narodowej, może to przyczynić się do wzmocnienia poczucia wspólnoty i wspólnego celu wśród obywateli;
- zmniejszenie zależności od innych krajów – nacjonalizm gospodarczy zmniejsza zależności gospodarki od innych krajów; promując krajowy przemysł i produkty, kraj może stać się bardziej samowystarczalny; może to przyczynić się do zmniejszenia ryzyka zakłóceń gospodarczych spowodowanych takimi czynnikami, jak niestabilność polityczna lub zmiany w międzynarodowej polityce handlowej.

Z kolei negatywne skutki nacjonalizmu gospodarczego to przede wszystkim:

- wojny handlowe – nacjonalizm gospodarczy prowadzi do wojen handlowych; kiedy jeden kraj nakłada cła lub inne bariery handlowe, inne kraje mogą odpowiedzieć własnymi cłami i barierami handlowymi; może to doprowadzić do cyklu eskalacji restrykcji handlowych, które mogą zaszkodzić światowej gospodarce;
- ograniczenie konkurencji – nacjonalizm gospodarczy może prowadzić do zmniejszenia konkurencji; kiedy krajowy przemysł jest chroniony przed zagraniczną konkurencją, może stać się mniej innowacyjny; może to prowadzić do obniżenia jakości produktów krajowych i wyższych cen dla konsumentów;
- niższe tempo wzrostu gospodarczego – ograniczając handel i inwestycje, kraj może stracić możliwości rozwoju i innowacji; może to prowadzić do wolniejszego tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszenia dobrobytu obywateli.

Ogólnie rzecz biorąc, plusy i minusy nacjonalizmu gospodarczego są złożone i wieloaspektowe. Nacjonalizm gospodarczy w krótkim okresie może pomóc

w ochronie krajowego przemysłu i promowaniu tożsamości narodowej, a z drugiej strony może prowadzić do wojen handlowych, zmniejszonej konkurencji i niższego wzrostu gospodarczego. Nacjonalizm gospodarczy jest często reakcją na kryzysy i niepewność globalną, ale jego długofalowe skutki prowadzą do izolacji gospodarek i napięć międzynarodowych (Koźmiński, 2008).

Współcześnie można wskazać wiele przykładów nacjonalizmu gospodarczego w praktyce. W Stanach Zjednoczonych Ameryki przykładem nacjonalizmu gospodarczego jest polityka „America First”, której konsekwencją są wojny celne z Chinami, Meksykiem, Unią Europejską. Aby dać pierwszeństwo zbytu krajowej produkcji nałożono cła na importowaną stal i aluminium, chroniąc w ten sposób amerykański przemysł. Wezwano również amerykańskie przedsiębiorstwa do przenoszenia produkcji z Chin z powrotem do kraju macierzystego.

W Chinach przykładem nacjonalizmu gospodarczego jest projekt „Made in China 2025”. Strategia sprowadza się do uniezależnienia się od importu w strategicznych sektorach (np. elektronika, półprzewodniki), promocji chińskich technologii i przemysłu wysokiej wartości. W ramach strategii rząd Chin stosuje subsydia i preferencje dla krajowych przedsiębiorstw, zwłaszcza w przemyśle i technologii, jednocześnie wprowadzając utrudnienia w prowadzeniu działalności dla zagranicznych przedsiębiorstw (np. niekorzystne regulacje, bariery dostępu do rynku).

Na Węgrzech realizowana jest strategia „Węgierski kapitał narodowy”. Chodzi o politykę budowania silnych krajowych przedsiębiorstw w kluczowych sektorach (media, bankowość, energetyka), często przez nacjonalizację lub przejęcia przez osoby powiązane z władzą. Jednocześnie ma miejsce wspieranie lokalnych przedsiębiorstw przez regulacje i zamówienia publiczne. Węgierski rząd preferuje przedsiębiorstwa lokalne w przetargach publicznych, często kosztem podmiotów zagranicznych.

Natomiast przykładem nacjonalizmu gospodarczego w Polsce może być fuzja Orlenu z Lotosem i PGNiG realizowana w okresie 2022–2023. Efektem fuzji było stworzenie państwowego giganta energetycznego, co uzasadniono potrzebą suwerenności energetycznej.

### 3. Istota patriotyzmu gospodarczego

Patriotyzm gospodarczy to bardziej umiarkowana i pozytywna postawa, polegająca na świadomym wspieraniu rodzimej gospodarki przez obywateli, przedsiębiorców i instytucje. W przeciwieństwie do nacjonalizmu, nie oznacza zamykania się na świat, lecz raczej promowanie krajowych produktów, przedsiębiorstw i inicjatyw, z zachowaniem otwartości na handel i współpracę międzynarodową.

Patriotyzm gospodarczy określany jest jako podejmowanie świadomych decyzji gospodarczych z uwzględnieniem pozytywnego wpływu tych wyborów na wspólnotę narodową, z którą dany podmiot się identyfikuje (*Patriotyzm ekonomiczny...*, 2015). Jak zauważa Bauman (2000), patriotyzm gospodarczy jest przejawem „solidarności ekonomicznej” w warunkach wolnorynkowych. Nie odrzuca globalizacji, lecz próbuje ją równoważyć.

Patriotyzm gospodarczy jest pojęciem nowszym, popularnym zwłaszcza po roku 2000, głównie w debacie europejskiej. Aghion i Roulet (2011) w pracy pt. *Economic Patriotism. From Market Efficiency to Market Institutions* definiują go jako „[...] preferencję dla narodowych interesów gospodarczych, realizowaną w warunkach otwartego rynku, w sposób niedyskryminujący partnerów międzynarodowych” (Aghion, Roulet, 2011). Autorzy zauważają, że patriotyzm gospodarczy może przybierać formę łagodną (np. kampanie społeczne, promocja lokalnych produktów) lub ostrzejszą (preferencje w zamówieniach publicznych, wspieranie krajowych championów).

Z kolei Perroux (1955) już w połowie XX w. wskazywał na potrzebę budowy „[...] gospodarki narodowej opartej na poczuciu solidarności społecznej” (Perroux, 1955), co dziś można interpretować jako pierwowzór koncepcji patriotyzmu gospodarczego.

Do pozytywnych skutków patriotyzmu gospodarczego zalicza się w szczególności:

- wzrost krajowej produkcji i zatrudnienia – kupowanie lokalnych produktów wspiera rodzime przedsiębiorstwa, co przekłada się na tworzenie miejsc pracy i rozwój lokalnych przedsiębiorstw;
- wzmacnianie tożsamości narodowej – świadome wybieranie produktów krajowych może budować dumę narodową i poczucie wspólnoty ekonomicznej;
- zwiększenie wpływów do budżetu państwa – wzrost dochodów z podatków od krajowych przedsiębiorstw poprawia sytuację w budżecie państwa i pozwala na dodatkowe finansowanie usług publicznych;
- wzmacnianie suwerenności gospodarczej – zmniejszenie zależności od zagranicznych dostawców może chronić gospodarkę w sytuacjach kryzysowych (np. wojna, pandemia, sankcje);
- wspieranie innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw – rosnące zapotrzebowanie na krajowe produkty może zachęcać przedsiębiorstwa do wzrostu inwestycji (Zorska, 2007).

Natomiast do negatywnych konsekwencji patriotyzmu gospodarczego można zaliczyć:



- ograniczenie konkurencji – nadmierne preferencje dla krajowych produktów mogą obniżać presję na poprawę jakości i innowacyjność;
- ryzyko protekcjonizmu i wojen handlowych – patriotyzm gospodarczy może prowadzić do barier handlowych i odwetu ze strony innych krajów;
- złudne poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego – samo kupowanie lokalnych produktów nie wystarczy do budowy silnej gospodarki, konieczne są inwestycje w edukację, badania i infrastrukturę (Zorska, 2007).

Współcześnie istnieje wiele przykładów realizowania patriotyzmu gospodarczego w praktyce. W Stanach Zjednoczonych Ameryki od 1933 r. realizowany jest program federalny „Buy American” promujący zakupy produktów rodzimych, wyprodukowanych w kraju. W Indiach przykładem patriotyzmu gospodarczego jest program „Vocal for Local” (Głos za lokalnym). Jest to kampania zachęcająca konsumentów do wybierania indyjskich produktów. Również program „Make in India” przewiduje promowanie lokalnej produkcji nie tylko dla eksportu, ale też dla własnych obywateli. We Francji program „Achetez français” (Kupuj francuskie) promuje francuskie produkty spożywcze, ubrania, samochody. Prezydent Francji zapowiadał odbudowę suwerenności przemysłowej kraju, zwłaszcza po pandemii, przewidując wsparcie publiczne dla krajowych przedsiębiorstw, np. Renault, Air France, pod warunkiem utrzymania produkcji i miejsc pracy we Francji. W Polsce przykładem patriotyzmu gospodarczego jest program „Produkt Polski” realizowany od 2017 r. W jego ramach oznaczane są produkty wytwarzane w Polsce z polskich surowców. Innym przykładem jest kampania „Wybieram 590” zachęcająca do kupowania polskich produktów (590 jest prefiksem kodu kreskowego Polski).

Patriotyzm gospodarczy stanowi zrównoważoną odpowiedź krajów na globalizację, ponieważ łączy troskę o interes narodowy z otwartością gospodarczą (Stiglitz, 2004). W XXI w. coraz większe znaczenie ma „inteligentny patriotyzm gospodarczy”, który wykorzystuje instrumenty rynku, edukacji i polityki publicznej do wzmacniania suwerenności gospodarczej bez uciekania się do ekstremalnych form protekcjonizmu.

#### 4. Nacjonalizm gospodarczy a patriotyzm gospodarczy – podobieństwa i różnice

Choć pojęcia „nacjonalizm gospodarczy” i „patriotyzm gospodarczy” odnoszą się do wspierania własnej gospodarki, to różnią się filozofią działania. Nacjonalizm gospodarczy opiera się na zasadzie „my kontra oni”, dążąc często do



izolacji, podczas gdy patriotyzm gospodarczy promuje działania wspierające lokalny rozwój w ramach otwartego rynku. Ten pierwszy jest narzędziem konfrontacyjnym, zaś drugi współpracującym. Nacjonalizm może prowadzić do konfliktów handlowych, a nawet sankcji, natomiast patriotyzm gospodarczy sprzyja budowaniu pozytywnej tożsamości ekonomicznej.

Granica między nacjonalizmem gospodarczym a patriotyzmem gospodarczym jest często cienka i bywa interpretowana odmiennie, w zależności od kontekstu politycznego, ekonomicznego i społecznego. Można jednak wskazać kilka kluczowych różnic między tymi podejściami do gospodarowania (tabela 4).

Tabela 4. Porównanie nacjonalizmu i patriotyzmu gospodarczego

| Cecha                              | Nacjonalizm gospodarczy                 | Patriotyzm gospodarczy                   |
|------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|
| Nastawienie do świata              | Zamknięcie, izolacja                    | Otwartość z dbałością o interes narodowy |
| Stosunek do kapitału zagranicznego | Negatywny                               | Względnie pozytywny                      |
| Narzędzia                          | Cła, bariery, państwowa kontrola        | Edukacja, promocja, zachęty              |
| Ryzyko                             | Autarkia, konflikty handlowe            | Protekcjonizm w łagodnej formie          |
| Podejście                          | Interwencjonistyczne, często represyjne | Dobrowolne, oparte na świadomości        |
| Cel                                | Suwerenność, autarkia                   | Wzmocnienie gospodarki krajowej          |
| Potencjalne zagrożenia             | Konflikty handlowe, izolacja            | Łagodny protekcjonizm                    |

Źródło: opracowanie własne.

Patriotyzm gospodarczy niekiedy może przerodzić się w nacjonalizm gospodarczy (Kołodko, 2008). Sytuacja ta może mieć miejsce wtedy, gdy działania z zakresu patriotyzmu gospodarczego prowadzą do:

- ograniczenia wolnego rynku w sposób systemowy (np. zakaz udziału zagranicznych przedsiębiorstw);
- emocjonalnej niechęci do „obcych”, nie opierają się na racjonalnych przesłankach ekonomicznych;
- stosowania przymusu państwowego zamiast dobrowolnych zachęt (np. przymusowe nacjonalizacje);
- szkód w relacjach międzynarodowych lub odwetu ze strony partnerów handlowych.

Rodrik (2011) w książce pt. *The Globalization Paradox* twierdzi, że pełna globalizacja nie jest możliwa bez rezygnacji z narodowej suwerenności. W tym kontekście patriotyzm gospodarczy może być kompromisem między nacjonalizmem a liberalizmem, sposobem na ochronę interesu krajowego bez rezygnacji z międzynarodowej współpracy.

W polskiej literaturze przedmiotu temat patriotyzmu gospodarczego porusza m.in. Kołodko (2013), który zwraca uwagę na potrzebę świadomego kształtowania konsumpcji i preferencji społecznych na rzecz wspierania rodzimej produkcji. Również Gorynia (2020) pisze o „nowym etapie rozwoju kapitalizmu”, w którym patriotyzm gospodarczy może stać się odpowiedzią na kryzys zaufania do globalizacji.

## 5. Wolność gospodarcza, nacjonalizm gospodarczy i patriotyzm gospodarczy a wzrost gospodarczy

Aby zbadać wpływ wolności gospodarczej, nacjonalizmu gospodarczego i patriotyzmu gospodarczego na wzrost gospodarczy, przeanalizowano 38 państw członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, 2025) przy użyciu autorskiego modelu ekonometrycznego, przedstawionego następującym wyrażeniem:

$$PKBpc_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot Wolność_i + \beta_2 \cdot Nacjonalizm_i + \beta_3 \cdot Patriotyzm_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

gdzie:

*PKBpc* – Produkt Krajowy Brutto per capita (w USD, nominalny),

*Wolność* – Wskaźnik Wolności Gospodarczej,

*Nacjonalizm* – Indeks Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich,

*Patriotyzm* – Udział zamówień publicznych w PKB,

$\beta$  – współczynnik określający wpływ zmiennej objaśniającej na zmienną objaśnianą,

$\varepsilon$  – błąd losowy,

*i* – kraj.

Zastosowany w badaniu model ekonometryczny został oparty na trzech kluczowych zmiennych odzwierciedlających różne podejścia do polityki gospodarczej: Indeksie Wolności Gospodarczej, Indeksie Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich oraz udziale zamówień publicznych

w Produkcie Krajowym Brutto (PKB). Wybór tych zmiennych wynika z ich reprezentatywności dla analizowanych zjawisk. Wolność gospodarcza obrazuje otwartość instytucjonalną i rynkową, restrykcyjność ZIB stanowi syntetyczny miernik nacjonalizmu gospodarczego, natomiast zamówienia publiczne mogą być traktowane jako narzędzie wspierania krajowych producentów i tym samym wskaźnik patriotyzmu gospodarczego. Ujęcie ich w jednym równaniu regresyjnym umożliwia ilościową weryfikację hipotez teoretycznych dotyczących wpływu odmiennych strategii polityki gospodarczej na poziom dochodu narodowego.

Model ma charakter przekrojowy i został zastosowany na próbie 38 krajów OECD, co pozwala uchwycić zróżnicowanie podejść do globalizacji oraz ich konsekwencje ekonomiczne. Wybór klasycznej metody najmniejszych kwadratów (KMNK) uzasadniony jest natomiast jej przejrzystością, powszechnością stosowania w badaniach makroekonomicznych oraz możliwością interpretacji wyników w kategoriach efektów krańcowych, co jest szczególnie istotne z perspektywy polityki gospodarczej.

Statystyki opisowe przedstawione w tabeli 5 podsumowują charakterystykę rozkładu kluczowych zmiennych wykorzystanych w analizie regresji dla krajów OECD w 2023 r.

Tabela 5. Statystyki opisowe zmiennych

| Zmienna                                                       | Średnia | Mediana | Min.  | Max.    | Odchylenie standardowe |
|---------------------------------------------------------------|---------|---------|-------|---------|------------------------|
| PKB per capita (w USD)                                        | 46 724  | 42 800  | 6 947 | 128 678 | 24 510                 |
| Indeks Wolności Gospodarczej                                  | 72,3    | 73,0    | 49,0  | 84,4    | 8,2                    |
| Indeks Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich | 0,068   | 0,059   | 0,008 | 0,292   | 0,061                  |
| Udział zamówień publicznych w PKB (w proc.)                   | 12,6    | 12,3    | 8,4   | 17,1    | 2,2                    |

Źródło: The Heritage Foundation, 2025; OECD, 2025; World Bank Group, 2025.

Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca wykazuje znaczny stopień zmienności, ze średnią 46724 USD i odchyleniem standardowym 24510 USD. Duża rozpiętość, wahająca się od 6947 USD (co wskazuje na słabiej rozwinięte gospodarki OECD) do 128 678 USD (reprezentujących wysoko rozwinięte, małe gospodarki, takie jak Luksemburg), podkreśla wyraźną heterogeniczność dochodów w całej próbie. Indeks Wolności Gospodarczej wykazuje umiarkowanie wysoką średnią 72,3 przy stosunkowo niskim rozproszeniu

(odchylenie standardowe = 8,2). Większość krajów OECD mieści się w wąskim paśmie otwartości instytucjonalnej, odzwierciedlając wspólne, zorientowane na rynek ramy polityki. Jednak minimalna wartość 49,0 wskazuje, że niektóre państwa członkowskie OECD utrzymują znacznie bardziej restrykcyjne otoczenie regulacyjne. Indeks Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich, stosowany jako wskaźnik nacjonalizmu gospodarczego, ma niską średnią wartość 0,068, co potwierdza, że większość gospodarek OECD jest generalnie otwarta na bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Niemniej jednak zakres od 0,008 do 0,292 sugeruje, że wiele krajów nadal nakłada ukierunkowane bariery regulacyjne na kapitał zagraniczny, co może mieć wpływ na ich wyniki gospodarcze. Udział zamówień publicznych w PKB, użyty tutaj jako wskaźnik patriotyzmu ekonomicznego, wynosi średnio 12,6%, z niewielkim odchyleniem standardowym wynoszącym 2,2. Sugeruje to stosunkowo stały poziom udziału państwa w gospodarce poprzez zamówienia publiczne w różnych krajach, chociaż niektóre rządy przeznaczają znacznie wyższy odsetek dochodu narodowego na zamówienia krajowe (do 17,1%), potencjalnie w celu wspierania lokalnych przedsiębiorstw. Tabela 6 przedstawia współczynniki korelacji Pearsona dla głównych zmiennych uwzględnionych w analizie ekonometrycznej.

Tabela 6. Współczynniki korelacji dla zmiennych modelu

| Zmienna                                                             | PKB per capita<br>(w USD) | Indeks Wolności<br>Gospodarczej | Indeks<br>Restrykcyjności ZIB | Udział zamówień<br>publicznych<br>w PKB (w proc.) |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| PKB per capita w USD)                                               | 1,000                     | 0,67***                         | -0,52***                      | 0,30*                                             |
| Indeks Wolności<br>Gospodarczej                                     | 0,67***                   | 1,000                           | -0,44**                       | 0,25                                              |
| Indeks Restrykcyjności<br>Zagranicznych Inwestycji<br>Bezpośrednich | -0,52***                  | -0,44**                         | 1,000                         | -0,12                                             |
| Udział zamówień publicznych<br>w PKB (w proc.)                      | 0,30*                     | 0,25                            | -0,12                         | 1,000                                             |
| Poziomy istotności: *** $p < 0,01$ , ** $p < 0,05$ , * $p < 0,10$ . |                           |                                 |                               |                                                   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Heritage Foundation, 2025; OECD, 2025; World Bank Group, 2025.

Wyniki dostarczają wglądu w siłę i kierunek parami liniowych zależności między zmiennymi. Produkt Krajowy Brutto per capita wykazuje silną dodatnią korelację ze Indekssem Wolności Gospodarczej ( $r = 0,67$ ). Sugeruje to, że kraje o większej swobodzie instytucjonalnej i rynkowej osiągają zazwyczaj wyższy

poziom dochodów. Ta zależność jest zgodna z teoretycznymi oczekiwaniami liberalizmu gospodarczego, gdzie otwartość gospodarcza i efektywność regulacyjna są postrzegane jako czynniki napędzające wzrost. Korelacja między PKB per capita a Indekssem Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich jest umiarkowanie ujemna ( $r = -0,52$ ). Wskazuje to, że gospodarki o bardziej rygorystycznych regulacjach dotyczących inwestycji zagranicznych mają tendencję do niższego dochodu per capita. Potwierdza to hipotezę, że nacjonalizm gospodarczy, mierzony barierami dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich, może hamować wzrost produktywności i napływ kapitału niezbędnego dla rozwoju gospodarczego. Korelacja między PKB per capita a zamówieniami publicznymi ( $r = 0,30$ ) jest dodatnia, ale stosunkowo niewielka. Może to odzwierciedlać rolę popytu rządowego we wspieraniu krajowego przemysłu, chociaż siła tej zależności jest słabsza niż obserwowana w przypadku wolności gospodarczej. Wolność gospodarcza i restrykcyjność zagranicznych inwestycji bezpośrednich wykazują ujemną korelację ( $r = -0,44$ ), co sugeruje, że kraje o większej liberalizacji gospodarczej nakładają mniej ograniczeń na inwestycje zagraniczne. Jest to zgodne z faktem, że otwartość instytucjonalna wiąże się z polityką proglobalizacyjną. Zamówienia publiczne wykazują słabą korelację ze wszystkimi innymi zmiennymi, przy czym najwyższą korelację odnotowano z Indekssem Wolności Gospodarczej ( $r = 0,25$ ). Sugeruje to, że chociaż zamówienia publiczne mogą odgrywać rolę we wspieraniu gospodarek krajowych, działają one w pewnym stopniu niezależnie od szerszych uwarunkowań instytucjonalnych.

Tabela 7 przedstawia wyniki regresji modelu (1) szacującego logarytm naturalny PKB per capita w krajach OECD jako funkcję wolności gospodarczej, restrykcyjności zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz udziału zamówień publicznych w PKB. Współczynniki reprezentują efekty krańcowe każdej zmiennej niezależnej, przy założeniu, że pozostałe są stałe.

Tabela 7. Wyniki estymacji modelu

| Zmienna                                                                                                                                                                                                                     | Współczynnik $\beta$ | Błąd standardowy | Statystyka - t | Wartość p  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------|----------------|------------|
| Stała                                                                                                                                                                                                                       | 8,300                | 0,311            | 26,70          | <0,001 *** |
| Indeks Wolności Gospodarczej                                                                                                                                                                                                | 0,0142               | 0,0044           | 3,23           | 0,003 **   |
| Indeks Restrykcyjności Zagranicznych Inwestycji Bezpośrednich                                                                                                                                                               | -0,400               | 0,172            | -2,33          | 0,024 **   |
| Udział zamówień publicznych w PKB (w proc.)                                                                                                                                                                                 | 0,0081               | 0,0048           | 1,69           | 0,099 *    |
| Statystyki modelu:<br>$R^2 = 0,598$<br>Skorygowany $R^2 = 0,571$<br>Statystyka F (model): 22,37 ( $p < 0,001$ )<br>Liczba obserwacji: 38 krajów OECD<br>Poziomy istotności: *** $p < 0,01$ , ** $p < 0,05$ , * $p < 0,10$ . |                      |                  |                |            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Heritage Foundation, 2025; OECD, 2025; World Bank Group, 2025.

Współczynnik oddziaływania wolności gospodarczej na PKB jest dodatni i statystycznie istotny na poziomie 1% ( $\beta = 0,0142$ ,  $p = 0,003$ ). Oznacza to, że jednopunktowy wzrost Indeksu Wolności Gospodarczej wiąże się z szacowanym wzrostem PKB per capita o 1,42%, przy założeniu *ceteris paribus*. Wynik ten silnie potwierdza hipotezę, że zorientowane rynkowo ramy instytucjonalne, takie jak otwarta polityka handlowa, ochrona praw własności i ograniczona interwencja rządu, sprzyjają wzrostowi gospodarczemu.

Oszacowany współczynnik oddziaływania nacjonalizmu gospodarczego na PKB per capita jest ujemny i statystycznie istotny na poziomie 5% ( $\beta = -0,400$ ,  $p = 0,024$ ). Sugeruje to, że wzrost Indeksu Restrykcyjności ZIB o 0,1 odpowiada spadkowi PKB per capita o około 4%. Odkrycie to jest zgodne z argumentem, że polityka inwestycyjna skierowana do wewnątrz hamuje napływ kapitału zagranicznego, ogranicza konkurencję i dostęp do zaawansowanych technologii, co negatywnie wpływa na wyniki gospodarcze. Współczynnik dotyczący oddziaływania patriotyzmu gospodarczego na PKB per capita jest dodatni i marginalnie istotny statystycznie na poziomie 10% ( $\beta = 0,0081$ ,  $p = 0,099$ ). Oznacza to, że wzrost udziału zamówień publicznych w PKB o jeden punkt procentowy wiąże się ze wzrostem PKB per capita o 0,81%. Chociaż nie

jest to wynik silnie istotny, odkrycie to sugeruje, że krajowa polityka zamówień publicznych, potencjalnie faworyzująca krajowych producentów, może mieć umiarkowany pozytywny wpływ na dochód narodowy, prawdopodobnie poprzez stymulowanie lokalnej produkcji i zatrudnienia. Jednakże biorąc pod uwagę ograniczone znaczenie tego współczynnika, zależność ta uzasadnia ostrożną interpretację i dalsze badania.

Model wyjaśnia około 60% wariancji przekształconego logarytmicznie PKB per capita w krajach OECD ( $R^2 \approx 0,60$ ), co wskazuje na dużą moc wyjaśniającą dla przekrojowego modelu ekonomicznego. Wszystkie współczynniki wariancji modelu są poniżej konwencjonalnych progów, co sugeruje brak występowania współliniowości między zmiennymi modelu.

## Zakończenie

Współczesna gospodarka światowa stawia państwa przed wyzwaniem zachowania równowagi między otwartością na globalizację i koniecznością ochrony interesów narodowych. W tym kontekście nacjonalizm gospodarczy i patriotyzm gospodarczy stanowią dwie różne odpowiedzi na to wyzwanie. Pierwsza z nich opiera się na protekcjonizmie i silnej ingerencji państwa, zaś druga promuje świadome, dobrowolne wspieranie krajowej gospodarki bez naruszania zasad wolnego rynku. Z analizy wynika, że choć oba podejścia mają na celu wzmocnienie suwerenności ekonomicznej, ich skutki są diametralnie różne. Nacjonalizm gospodarczy może prowadzić do izolacji, konfliktów handlowych, ograniczenia konkurencji i spowolnienia wzrostu gospodarczego. Z kolei patriotyzm gospodarczy, o ile nie zostanie wypaczony przez nadmierny interwencjonizm, może przyczynić się do rozwoju krajowego przemysłu, wzrostu zatrudnienia, budowy tożsamości narodowej i zwiększenia odporności gospodarki na kryzysy zewnętrzne. Granica między patriotyzmem a nacjonalizmem gospodarczym jest jednak cienka i łatwo ją przekroczyć, zwłaszcza w warunkach kryzysu gospodarczego lub politycznego nacisku.

Wyniki analizy ekonometrycznej przeprowadzonej dla 38 krajów członkowskich OECD potwierdzają, że wolność gospodarcza, charakteryzująca się otwartością instytucjonalną, efektywnością regulacyjną i poszanowaniem mechanizmów rynkowych, ma statystycznie istotny i pozytywny wpływ na dochód narodowy. Nacjonalizm gospodarczy wykazuje istotny statystycznie i ujemny wpływ na PKB per capita. Natomiast patriotyzm gospodarczy wykazuje pozytywny, lecz umiarkowany wpływ na wzrost gospodarczy krajów. Chociaż nie we wszystkich

przypadkach związek ten jest wystarczająco istotny statystycznie, wyniki sugerują, że umiarkowane, ukierunkowane wsparcie dla producentów krajowych, zwłaszcza poprzez popyt generowany przez państwo, może uzupełniać ramy otwartego rynku bez ryzyka wpadnięcia w izolacjonizm gospodarczy.

W świetle przeprowadzonej analizy zasadne wydaje się rekomendowanie modelu polityki gospodarczej opartego na tzw. inteligentnym patriotyzmie gospodarczym. Oznacza to wspieranie rodzimych przedsiębiorstw i promowanie świadomych wyborów konsumenckich, przy jednoczesnym zachowaniu otwartości na współpracę międzynarodową i przepływ kapitału. Państwa powinny wykorzystywać zamówienia publiczne jako instrument stymulowania krajowej produkcji, dbając jednak o przejrzystość i konkurencyjność procesów. W długim okresie kluczowe znaczenie ma nie ochrona rynku, lecz rozwój przewag konkurencyjnych poprzez inwestowanie w edukację, innowacje i infrastrukturę. Tylko takie podejście pozwoli łączyć dbałość o interes narodowy z aktywnym uczestnictwem w globalnej gospodarce, minimalizując ryzyka związane z izolacjonizmem i nadmiernym protekcjonizmem.

## Bibliografia

### Literatura

- Aghion, P., Roulet, A. (2011). *Repenser l'État. Pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris: Seuil.
- Al-Gasaymeh, A., Almahadin, H., Alshurideh, M., Al-Zoubi, N., Alzoubi, H. (2020). The Role of Economic Freedom in Economic Growth: Evidence from the MENA Region. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 13(10), 759–774.
- Bairoch, P. (1993). *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bajrami, R., Bajraktari, K., Gashi, A. (2025). The Impact of Economic Freedom on Economic Growth in Western Balkan Countries. *Journal of Risk and Financial Management*, 18(8), 461. doi: 10.3390/jrfm18080461.
- Bauman, Z. (2000). *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika?* Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Chang, H. J. (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Fetzer, T. (2019). Nationalism and Economy. *Nationalities Papers*, 48(6), 963–973. doi: 10.1017/nps.2019.123.



- Gorynia, M. (2020). Przyszłość globalizacji. *Rzeczpospolita*, 7 maja, 21.
- Hamilton, A. (1791). *1966 Report on Manufacturers*. W: Harold C. Syrett (red.), *The Papers of Alexander Hamilton*. T. 10. New York–London: Columbia University Press.
- Helleiner, E. (2002). Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19<sup>th</sup> Century. *International Studies Quarterly*, 46(3), 307–329.
- Jędrzejowska, K. (2017). Nacjonalizm ekonomiczny: stare-nowe zjawisko w gospodarce światowej. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 4(7), 159–171. doi: 10.26366/PTE.ZG.2017.107.
- Kołodko, G. W. (2008). *Wędrujący świat*. Warszawa: Wydawnictwo Prószyński i S-ka.
- Kołodko, G. W. (2013). *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*. Warszawa: Prószyński Media.
- Koźmiński, A. K. (2008). Patriotyzm ekonomiczny. *Kultura i Społeczeństwo*, 54(4), 3–18. doi: 10.35757/KiS.2008.52.4.1.
- List, F. (1841). *Das Nationale System der Politischen Ökonomie*. Stuttgart: J.G. Cotta Verlag.
- Patriotyzm ekonomiczny – czy to ma sens?* (2015). Pobrano z <https://wspieramrozwoj.pl/artukul/82/patriotyzm-ekonomiczny-czy-ma-sens> (19.02.2020).
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de „pôle de croissance”. *Harlow Économie Appliquée*, 8(1/2), 307–320.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York–London: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. (2004). *Globalizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zorska, A. (2007). *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

## Netografia

- The Heritage Foundation. (2025). Pobrano z <https://www.heritage.org> (8.11.2025).
- International Monetary Fund. (2025). Pobrano z <https://www.imf.org/en/Home> (5.11.2025).
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Data. Trusted statistics supporting evidence-based policy*. Pobrano z <https://www.oecd.org/en/data.html> (8.11.2025).
- World Bank Group. (2025). *World Bank Open Data*. Pobrano z <https://data.worldbank.org/> (8.11.2025).
- World Trade Organization. (2025). Pobrano z <https://www.wto.org/> (8.11.2025).



**Przemysław Siwior**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; e-mail: drsiwior@protonmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1929-5094>

## Akty delegowane – analiza uprawnień Komisji Europejskiej do ich przyjmowania

### Delegated Acts – Analysis of the European Commission's Powers to Adopt Them

#### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza i omówienie aktów delegowanych, o których mowa w art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) będących, podobnie jak akty wykonawcze, o których mowa w art. 291 TFUE aktami nieustawodawczymi Unii Europejskiej (UE). Autor koncentruje swą uwagę na celu i procedurze przyjmowania aktów delegowanych, jak również na kompetencjach Komisji Europejskiej związanych z przyjmowaniem tych aktów.

W artykule poruszona została również kwestia znacznych zmian w zakresie równowagi instytucjonalnej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją w odniesieniu do ich funkcji związanych z tworzeniem wiążących norm prawnych, które Traktat z Lizbony spowodował wprowadzeniem do prawa unijnego kategorii aktów delegowanych i wykonawczych.

Autor artykułu dochodzi do wniosku, że ograniczony wpływ Rady UE (ale również państw członkowskich) na kształt aktów delegowanych wydawanych w sposób mało sformalizowany niewątpliwie wywołuje nieufność Rady UE w stosunku do działań Komisji. W rezultacie prawodawca unijny zdecydowanie rzadziej korzysta z możliwości przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Wbrew zatem oczekiwaniom, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, Komisja Europejska nie wzmocniła swojej pozycji w zakresie przyjmowania aktów normatywnych, innych niż akty ustawodawcze, i nie odciążała w oczekiwanym stopniu Rady UE i Parlamentu Europejskiego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** akty delegowane, art. 290 TFUE, uprawnienia wykonawcze Komisji, procedura przyjmowania aktów delegowanych, równowaga instytucjonalna

#### Summary

The purpose of this article is to analyze and discuss delegated acts referred to in Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) which, like the implementing acts referred to in Article 291 TFEU, are non-legislative acts of the European Union (EU). The author focuses on the purpose and procedure for adopting delegated acts, as well as on the powers of the European Commission in relation to the adoption of these acts.

The article also addresses the issue of significant changes in the institutional balance between the European Parliament, the Council of the EU, and the Commission with regard to their functions related to the creation of binding legal norms, which the Treaty of Lisbon brought about by introducing the category of delegated acts and implementing acts into EU law.

The author of the article concludes that the limited influence of the Council of the EU (but also of the Member States) on the shape of delegated acts issued in a less formalized manner undoubtedly causes the Council of the EU to distrust the actions of the Commission. As a result, the EU legislator is much less likely to use the possibility of delegating powers to the Commission to adopt delegated acts. Contrary to expectations, therefore, following the Lisbon Treaty's entry into force, the European Commission has not strengthened its position in terms of adopting normative acts other than legislative acts, nor has it relieved the EU Council and the European Parliament to the expected extent.

**KEYWORDS:** delegated acts, Article 290 TFEU, implementing powers of the Commission, procedure for adopting delegated acts, institutional balance

## Wprowadzenie

Głównym problemem badawczym podjętym w niniejszym opracowaniu jest określenie, w jakim zakresie wprowadzenie przez Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–229, dalej: Traktat z Lizbony) instytucji aktów delegowanych w art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–199, dalej: TFUE) zmieniło model delegowania uprawnień wykonawczych na rzecz Komisji Europejskiej oraz zdeterminowało redystrybucję kompetencji i wprowadziło nową równowagę instytucjonalną pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją Europejską.

Nadrzędnym celem naukowym artykułu jest wszechstronna analiza prawna instytucji aktów delegowanych, przyjętej na mocy art. 290 TFUE. Realizacja tego celu obejmuje w szczególności:

- normatywno-dogmatyczną analizę istoty, charakteru prawnego oraz funkcji aktów delegowanych, a także ich odróżnienie od aktów wykonawczych przyjmowanych na podstawie art. 291 TFUE;
- analizę procedury przyjmowania aktów delegowanych przez Komisję Europejską, z uwzględnieniem mechanizmów kontroli;
- badanie oraz ocenę zakresu i charakteru uprawnień wykonawczych powierzonych Komisji Europejskiej w związku z wydawaniem aktów delegowanych;
- analizę wpływu, jaki wprowadzenie aktów delegowanych przez Traktat z Lizbony wywarło na równowagę instytucjonalną pomiędzy Parlamentem

Europejskim, Radą a Komisją Europejską w procesie stanowienia wiążących norm prawnych Unii Europejskiej (UE).

W sposób szczególny autor koncentruje swą uwagę na celu i procedurze przyjmowania aktów delegowanych oraz na kompetencjach Komisji Europejskiej związanych z przyjmowaniem tych aktów. W artykule poruszana jest również kwestia znacznych zmian w zakresie równowagi instytucjonalnej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją w odniesieniu do ich funkcji związanych z tworzeniem wiążących norm prawnych, wywołanych przez Traktat z Lizbony w wyniku wprowadzenia do prawa unijnego kategorii aktów delegowanych i wykonawczych będących aktami nieustawodawczymi UE.

W zakresie metodologii zastosowano głównie metodę formalno-dogmatyczną charakterystyczną dla nauk prawnych, polegającą na analizie obowiązujących przepisów prawnych związanych z aktami delegowanymi – przede wszystkim postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktatu z Lizbony oraz decyzji Rady UE z dnia 28 czerwca 1999 r. (Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (1999/468/WE), Dz. Urz. UE L 184 z 17.07.1999, s. 23–26, dalej: decyzja Rady 1999/468/WE) ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji. Ponadto poddano analizie relewantne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Rozważania dotyczące charakterystyki aktów delegowanych należy rozpocząć od przedstawienia, przyjętej w Traktacie z Lizbony, zmienionej systematyki aktów unijnego prawa pochodnego<sup>1</sup>. Do dnia 30 listopada 2009 r. źródła wiążącegogo prawa pochodnego, przyjmujące formę rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji<sup>2</sup>, określał art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1–331, dalej: TWE; obecnie obowiązujący pod nazwą Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Zgodnie z nową systematyką źródeł prawa unijnego prawo pochodne zostało podzielone na akty ustawodawcze (tzw. akty podstawowe lub bazowe), o których mowa w art. 288 TFUE, oraz akty nieustawodawcze, którymi są m.in. akty delegowane i wykonawcze. Akty podstawowe przyjmowane są w zwykłej procedurze legislacyjnej przez Parlament Europejski i Radę (jako współlegislatorów) albo w specjalnej procedurze legislacyjnej przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Z kolei kompetencje do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych uzyskała zasadniczo

<sup>1</sup> Doktryna prawa oraz orzecznictwo posługują się również pojęciem „prawa wtórnego”.

<sup>2</sup> Poza rozważaniami niniejszej analizy pozostają akty o charakterze niewiążącym: zalecenia, opinie.

Komisja (w nielicznych przypadkach dotyczących art. 24 i 26 TFUE uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych uzyskała również Rada).

Do dnia 1 grudnia 2009 r., tj. do wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podstawę przyznania Komisji uprawnień wykonawczych stanowił art. 202 TWE, zgodnie z którym:

Aby zapewnić wykonanie celów określonych w [...] Traktacie Rada, [...] przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia.

Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. [...] Warunki, o których mowa wyżej, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustanowi.

Warunki wykonywania tych uprawnień określała decyzja Rady 1999/468 WE. Uprawnienia Komisji obejmowały zarówno przyjmowanie przepisów o charakterze wykonawczym, jak i uprawnienie do wydawania aktów normatywnych, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego<sup>3</sup>. Traktat z Lizbony dokonał rozróżnienia tych uprawnień poprzez ich rozdzielenie w art. 290 i 291 TFUE, co można zauważyć już po samej lekturze nagłówków aktów nieustawodawczych, w treści których umieszcza się przymiotnik „delegowane/delegowana” lub „wykonawcze/wykonawcza” wskazujący na formę prawną wydanego przez Komisję środka<sup>4</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, iż w dalszym ciągu mogą obowiązywać

<sup>3</sup> Były to środki przyjmowane w procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą określonej w art. 5a decyzji Rady 1999/468/WE. Pomimo uchylecia tej decyzji utrzymano w mocy skutki jej art. 5a na użytek istniejących aktów podstawowych, zawierających odesłania do tego przepisu. W dniu 14 grudnia 2016 r. Komisja opublikowała wniosek prawodawczy dotyczący przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i art. 291 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Adapting a Number of Legal Acts Providing for the Use of the Regulatory Procedure with Scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2016)799 final), w którym proponuje zastąpienie upoważnień przewidujących odesłanie do wskazanej procedury uprawnieniami do przyjmowania aktów delegowanych i w nielicznych przypadkach uprawnieniami do przyjmowania aktów wykonawczych (zob. również: wyrok TSUE z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-427/12, pkt 36).

<sup>4</sup> Zdarza się jednak, iż Komisja nie oznacza wydanego środka jako „delegowany” lub „wykonawczy”. W ocenie Rzecznik Generalnej J. Kokott, wyrażonej w opinii z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawach połączonych C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14 (Opinia Rzecznik Generalnej

akty Komisji przyjęte przed dniem 1 grudnia 2009 r., dlatego też w praktyce stosowania prawa ustalenie, czy mamy do czynienia ze środkiem o charakterze wykonawczym, czy też środkiem, który uzupełnia lub zmienia inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego, będzie wymagało sięgnięcia do treści konkretnego aktu (Barcz, 2020).

Wybór co do przekazania Komisji uprawnień do wydawania aktów delegowanych i wykonawczych należy do prawodawcy unijnego. W tym miejscu należy odwołać się do rozważań TSUE, który w wyroku w sprawie C-427/12 wskazał, iż z uwagi na swobodę uznania prawodawcy UE co do wyboru formy aktu delegowanego lub wykonawczego, kontrola sądowa TSUE ogranicza się do oczywistych błędów, tj. oceny, czy prawodawca mógł w rozsądny sposób uznać, iż określona materia normatywna wymaga doprecyzowania bez konieczności zmiany lub uzupełnienia o elementy inne niż istotne, czy też wymaga jednolitych warunków jej wykonania (Wyrok TSUE, 2014, C-427/12). Nie sposób pominąć w tym miejscu rozważań przedstawionych przez Rzecznika Generalnego P. Mengozziego w opinii do sprawy C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej*, nad prawem prawodawcy unijnego do decyzji odnośnie do trybu, w jakim ma być przyjęty środek o charakterze wykonawczym. W ocenie rzecznika generalnego (Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozziego, 2015):

Po podjęciu [...] decyzji prawodawcy będzie przysługiwało w konsekwencji prawo dostosowania treści i struktury aktu podstawowego w celu stworzenia stosunku pomiędzy dwoma poziomami normatywnymi (aktu prawodawczego i środka wykonawczego), co będzie się wyrażało w jednym lub w drugim źródle prawa (akcie delegowanym lub akcie wykonawczym).

Powyższe oznacza, iż prawodawca unijny może – poprzez decyzję o preferowanym sposobie procedowania środka o charakterze wykonawczym – dostosować brzmienie i zakres upoważnienia dla Komisji do przyjęcia aktu delegowanego lub wykonawczego zgodnie z wymogami art. 290 i 291 TFUE, zaś kontrola TSUE będzie się ograniczała do ewentualnego ustalenia, czy decyzja prawodawcy unijnego, co do sposobu wyboru aktu delegowanego lub wykonawczego, nie jest obarczona rażącym błędem, co w ocenie autora należy rozważać w świetle przesłanek stwierdzenia nieważności aktu ustawodawczego w zakresie, w jakim

---

J. Kokott, 2015, pkt 177), nie stanowi to uchybienia skutkującego nieważnością aktu, jednak z kontekstu normatywnego oraz treści aktu powinno wystarczająco jasno wynikać, o jaki środek chodzi.

przepisy tego aktu przewidują przyjęcie określonych rozwiązań w drodze aktu delegowanego lub wykonawczego (zob. Wyrok TSUE, 2014, C-427/12, pkt 36, w którym TSUE nie potwierdził wprost argumentów Komisji, iż zakresy zastosowania przepisów art. 290 i 291 TFUE są wyraźnie rozdzielone i nie istnieje żadna „szara strefa”, w której prawodawca miałby możliwość dokonania wyboru według swego uznania).

## 1. Akty delegowane – uwagi ogólne

Jak już wspomniano powyżej, art. 290 TFUE w brzmieniu wynikającym z Traktatu z Lizbony zezwala prawodawcy unijnemu na przekazywanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Otrzymując uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, Komisja stała się upoważniona do uzupełniania lub zmieniania działań prawodawcy. Należy podkreślić, iż interwencja Komisji jest zasadniczo opcjonalna, co oznacza, iż Komisja nie jest zobowiązana do przyjmowania aktów delegowanych. Prawodawca przekazuje Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych z myślą o większej skuteczności prawa unijnego, a nie z konieczności jego uzupełnienia. Akty delegowane wykorzystywane są przede wszystkim w takich obszarach jak: rynek wewnętrzny, rolnictwo, środowisko, energia, ochrona konsumentów, transport, a także w obszarach dotyczących wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Przekazanie uprawnień, w myśl art. 290 TFUE, jest możliwe wyłącznie w akcie ustawodawczym. Nie ma natomiast znaczenia, czy ten akt prawny został przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, czy też nie.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż wprowadzenie kategorii aktów delegowanych miało na celu zachęcenie Rady i Parlamentu Europejskiego do delegowania szerszych kompetencji na rzecz Komisji i uelastycznienie stanowienia norm powszechnie obowiązujących na poziomie unijnym, a tym samym odciążenie Rady i Parlamentu Europejskiego i umożliwienie Komisji skoncentrowania się na rzeczach fundamentalnych (Kunkiel-Kryńska, 2013). Z tej perspektywy należy wskazać, iż akty delegowane łatwiej jest zmienić lub uzupełnić (tymczasem zmiana dyrektywy zajmuje w praktyce średnio 14–18 miesięcy). Akty delegowane umożliwiają prawodawcy unijnemu decydowanie o jedynie częściowym uregulowaniu danego obszaru i przerzucenie na Komisję odpowiedzialności za uzupełnienie przepisów poprzez akty delegowane. Kategoria aktów delegowanych umożliwia prawodawcy unijnemu skoncentrowanie się na kierunku politycznym i celach, bez zbytniego angażowania się w tematy o wysoce technicznym charakterze.



Postanowienia art. 290 ust. 1 TFUE zawierają definicję aktu delegowanego (określanego zarówno przez zasięg, jak i skutki), zgodnie z którymi akt delegowany, spełniający łącznie poniższe kryteria, to akt<sup>5</sup>:

- a) Komisji, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym przyjętym przez Radę lub Parlament Europejski (akty delegowane oparte są na wyraźnej delegacji);
- b) nieustawodawczy o zasięgu ogólnym – czyli ogólnie-abstrakcyjnym<sup>6</sup>;
- c) uzupełniający<sup>7</sup> lub zmieniający<sup>8</sup> niektóre, inne niż istotne<sup>9</sup>, elementy aktu ustawodawczego<sup>10</sup>. Można zatem stwierdzić, iż akty delegowane mają funkcję legislacyjną;
- d) o celach, treści, zakresie i czasie obowiązywania (tzw. warunki przekazania uprawnień) mieszczących się w wyrażnie określonych w akcie ustawodawczym celach, treści, zakresie oraz czasie obowiązywania przekazanych Komisji uprawnień.

## 2. Warunki przekazania uprawnień

Na prawodawcy unijnym spoczywa obowiązek wyraźnego określenia warunków przekazania uprawnień, tj. ich celu, treści, zakresu i czasu obowiązywania. Przepis art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE określa dwa rodzaje ograniczeń dla przekazania uprawnień: merytoryczne oraz czasowe.

---

<sup>5</sup> Aktami delegowanymi mogą być nie tylko rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, ale także nietypowe akty prawne, takie jak programy.

<sup>6</sup> Wykluczone jest zatem stanowienie jako aktów delegowanych, aktów o charakterze indywidualno-konkretnym (Wróbel, 2010).

<sup>7</sup> Znaczenie i zasięg pojęcia „uzupełnienie” nie jest precyzyjny; aby określić, czy akt „uzupełnia” akt podstawowy, należy ocenić, czy przyszły środek dodaje konkretne nowe przepisy, inne niż istotne, które zmieniają ramy aktu prawnego, pozostawiając Komisji margines swobody.

<sup>8</sup> Celem użycia czasownika „zmieniać” jest objęcie wszystkich hipotetycznych przypadków, w których Komisji powierza się uprawnienia do formalnej zmiany aktu podstawowego. Zmiana może dotyczyć treści jednego lub kilku artykułów części normatywnej lub treści załącznika, który prawnie stanowi część instrumentu prawodawczego.

<sup>9</sup> Zgodnie z orzecznictwem Trybunału elementy istotne są to kwestie, które wymagają wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji prawodawcy UE, ponieważ wymagają wyważenia rozbieżnych interesów na podstawie wielokrotnych ocen (zob. Wyrok TSUE, 2012, C-355/10, pkt 76).

<sup>10</sup> Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Określenie zakresu elementów istotnych, niepodlegających delegowaniu, wymaga relatywizowania do konkretnych dziedzin uregulowanych w traktatach.

### 2.1. Warunki przekazania uprawnień – ograniczenia merytoryczne

Przekazanie uprawnień musi być jasne, precyzyjne i szczegółowe. Prawodawca określa cele, do osiągnięcia których mają się przyczynić przyjęte akty delegowane, a także – w stosownym przypadku – wskazuje granice, których akty te nie powinny przekraczać. Tym samym, zakładając, że prawodawca zamierzałby powierzyć Komisji uprawnienia do zmiany załącznika do rozporządzenia, powinien on np. sprecyzować, że Komisja może w drodze aktu delegowanego zmienić przedmiotowy załącznik, w całości lub w części, jeśli zachodzą pewne okoliczności: nastąpił postęp naukowy lub techniczny, wystąpiło określone wydarzenie, upłynął pewien okres czasu itd. Mogą również zostać określone ograniczenia obowiązujące Komisję w zakresie zmian tego załącznika, np. jeśli w załączniku określono wartości liczbowe, Komisja może zostać przez prawodawcę zobowiązana do nieprzekraczania pewnych progów (Komisja Europejska, 2009).

### 2.2. Warunki przekazania uprawnień – ograniczenia czasowe

Artykuł 290 TFUE przewiduje, że prawodawca określa czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Wskazany przepis wymaga przede wszystkim, aby warunki przekazania uprawnień były określone w sposób jasny i przewidywalny. Nie wymaga natomiast, aby okres, na który powierzane są Komisji uprawnienia, był określony szczegółowo poprzez podanie terminu początkowego i końcowego.

W komunikacie skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE (Komisja Europejska, 2009), Komisja Europejska uznała, że przekazanie uprawnień powinno odbywać się, co do zasady, na czas nieokreślony<sup>11</sup>. W ocenie Komisji, nie jest wskazane stosowanie „klauzul wygaśnięcia” (ang. *sunset clause*), które przez określenie konkretnego terminu powodują z nadejściem tego terminu automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji, zmuszając ją w praktyce do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego po upływie terminu określonego przez prawodawcę. Jak argumentuje Komisja, zmuszanie jej do przedstawiania nowych wniosków prawodawczych w regularnych odstępach czasu w celu ponownego otrzymania przekazanych uprawnień byłoby sprzeczne z zasadami skuteczności i szybkości, które stanowią właśnie uzasadnienie stosowania aktów delegowanych. Należy jednak podkreślić, iż w praktyce klauzule wygaśnięcia są często stosowane (Christiansen, Dobbels, 2013). Komisja korzysta wówczas najczęściej z jednej ze standardowych klauzul wygaśnięcia przewidzianych w dodatku do Wspólnego porozumienia pomiędzy

---

<sup>11</sup> Komunikaty Komisji są wiążące tylko dla niej.

Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszego artykułu (Komisja Europejska, 2009).

Zgodnie z przywołanym powyżej komunikatem w miejsce stosowania „klauszuli wygaśnięcia” bardziej elastyczne jest stosowanie prawa do odwołania uprawnień na podstawie art. 290 ust. 2 lit. a TFUE. Na jego mocy prawodawca ma możliwość wprowadzenia do aktu podstawowego przepisu o możliwości odwołania przekazanych uprawnień (Komisja Europejska, 2009).

### 3. Procedura przyjmowania aktów delegowanych

#### 3.1. Autonomia Komisji Europejskiej

Artykuł 290 TFUE nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do procedury przyjmowania aktów delegowanych. Procedura ta nie została również istotnie sformalizowana przez samą Komisję, mimo postulatów wysuwanych zarówno przez Radę, jak i Parlament Europejski<sup>12</sup>. W efekcie Komisja dysponuje dużą autonomią i elastycznością w zakresie prac nad aktami delegowanymi. Z pewnością nie możemy mówić o istnieniu kompleksowych regulacji dotyczących przyjmowania i sprawowania kontroli nad aktami delegowanymi.

#### 3.2. Komunikat Komisji Europejskiej – prace przygotowawcze nad przyjęciem aktów delegowanych

Zgodnie z przywołanym powyżej komunikatem Komisji Europejskiej skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE (Komisja Europejska, 2009), jeżeli nie są potrzebne nowe ekspertyzy, Komisja konsultuje się z ekspertami w organach krajowych państw członkowskich UE, które będą odpowiedzialne za wykonanie aktów delegowanych po ich przyjęciu. W tym celu Komisja może powoływać grupy ekspertów lub zwracać się do grup już istniejących. Eksperti w procesie decyzyjnym odgrywają rolę konsultantów, a nie rolę instytucyjną. W ocenie Komisji konsultacje na poziomie technicznym pozwalają nawiązać skuteczne partnerstwo z ekspertami w organach narodowych. Po zakończeniu konsultacji

---

<sup>12</sup> Rada i Parlament Europejski domagały się konkretnych i formalnych zobowiązań po stronie Komisji na etapie przygotowywania aktów delegowanych.

Komisja informuje ekspertów o wnioskach, które jej zdaniem wynikają z dyskusji, o swoich wstępnych działaniach i dalszym sposobie postępowania (Komisja Europejska, 2009).

W komunikacie wskazano również, iż Komisja, gdy okaże się to konieczne, przeprowadza wszelkie przydatne badania, analizy, przesłuchania i konsultacje w sposób najlepiej dostosowany do danych dziedzin oraz w ustalonych terminach (Komisja Europejska, 2009).

### 3.3. Zasady przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi – prace przygotowawcze nad przyjęciem aktów delegowanych

W obowiązującym stanie prawnym zasady przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi regulują następujące dokumenty:

- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14);
- Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych (Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14, załącznik; zdaniem Christiansena i Dobbelsa dokument ten nie jest wiążący i może zostać określony mianem porozumienia dżentelmeńskiego (ang. *gentlemen's agreement*), a zatem *soft law*, Christiansen, Dobbels, 2013);
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 maja 2016 w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny (Communication to the Commission – Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Brussels, 30.05.2016, C(2016) 3300 final, dalej: decyzja z 30 maja 2016 r.).

Powyższe dokumenty należy ocenić jednak krytycznie. Dokumenty te nie formułują kompleksowo zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi i tym samym nie zabezpieczają w sposób precyzyjny interesów państw członkowskich UE, zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi i uwzględniania ich wyników. Ponadto umożliwiają formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań Komisji w następstwie głosowania zwykłą większością głosów przez ekspertów krajowych<sup>13</sup>.

W odniesieniu do grup eksperckich przywołane Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej

---

<sup>13</sup> Zalecane byłoby głosowanie większością kwalifikowaną, jak w przypadku procedury komitologicznej.

a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. w pkt 28 ogranicza się jedynie do ustalenia, iż: „Komisja zobowiązuje się do gromadzenia, przed przyjęciem aktów delegowanych, wszelkiej niezbędnej wiedzy specjalistycznej, w tym poprzez konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i w ramach konsultacji społecznych”. Nie jest to dostatecznie ukształtowane zobowiązanie po stronie Komisji, które dawałoby państwom członkowskim UE realny wpływ na wykonywanie przez nią przyznaných uprawnień regulacyjnych.

Nieco bardziej szczegółowe uregulowania znalazły się w załączniku do wskazanego powyżej porozumienia noszącym tytuł: Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych<sup>14</sup>. Jednak również postanowienia tego wspólnego porozumienia nie gwarantują właściwego zabezpieczenia interesu państwa członkowskiego, albowiem zgodnie z pkt 5 przedmiotowego porozumienia, na koniec każdego spotkania z ekspertami z państw członkowskich albo w toku działań następczych po takim spotkaniu, to służby Komisji formułują wnioski z dyskusji, nie zaś wspólne ciało doradcze (komitet złożony z ekspertów krajowych wydający wspólną opinię). Ponadto zgodnie z pkt 5 wspólnego porozumienia wyłącznie służby Komisji decydują o sposobie uwzględnienia poglądów ekspertów. Na aprobatę zasługuje natomiast, przewidziany w pkt 8 wspólnego porozumienia, obowiązek zamieszczenia skróconego opisu procesu konsultacji w uzasadnieniu towarzyszącym aktowi delegowanemu.

W odniesieniu do kolejnego wskazanego wyżej dokumentu, tj. decyzji w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny z dnia 30 maja 2016 r., należy wskazać, iż zastrzeżenia budzi przede wszystkim jej art. 13 ust. 8, który umożliwia formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań nie tylko w drodze konsensusu, lecz również w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Nie ulega wątpliwości, iż głosowanie zwykłą większością nie zapewnia wypracowania przez ekspertów

---

<sup>14</sup> Zgodnie z punktem 4 tego porozumienia: „Podczas przygotowywania projektów aktów delegowanych Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie. Eksperti z państw członkowskich są konsultowani w odpowiednim czasie w sprawie każdego projektu aktu delegowanego przygotowywanego przez służby Komisji [...]. Projekty aktów delegowanych są przekazywane ekspertom z państw członkowskich. Konsultacje odbywają się na forum istniejących grup ekspertów lub w drodze spotkań *ad hoc* z ekspertami z państw członkowskich, na które Komisja rozsyła zaproszenia za pośrednictwem stałych przedstawicielstw wszystkich państw członkowskich. Decyzję o wyborze ekspertów biorących udział w konsultacjach podejmują państwa członkowskie. Eksperti z państw członkowskich otrzymują projekty aktów delegowanych, projekty porządku obrad i wszelkie inne stosowne dokumenty z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym im przygotowanie się”.

stanowiska kompromisowego, uwzględniającego specyfikę poszczególnych państw członkowskich UE i zgłaszane przez nie postulaty. Innymi słowy, rozwiązanie to nie zabezpiecza uwzględnienia stanowisk tych państw członkowskich, które reprezentują odmienne poglądy na temat procedowanej materii. Państwa te nie zdołają oprzeć się stanowisku forsowanemu przez łatwo osiągalną większość.

Kontynuując krytykę zasad przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi, należy stwierdzić, iż zastrzeżenia pojawiają się również w odniesieniu do przepisów decyzji z 30 maja 2016 r. dotyczących regulaminu wewnętrznego grup eksperckich określającego zasady ich funkcjonowania. Zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze decyzji z 30 maja 2016 r., grupy eksperckie powinny przyjąć regulamin wewnętrzny określający zasady ich funkcjonowania zwykłą większością głosów. Niewątpliwie wskazany byłby tutaj wymóg kwalifikowanej większości głosów.

W myśl przywołanego powyżej art. 17 ust. 1 decyzji z 30 maja 2016 r., wskazany regulamin wewnętrzny przyjmowany jest na wniosek i w porozumieniu z właściwymi służbami Komisji. Wzór regulaminu wewnętrznego stanowi załącznik nr 3 do decyzji z 30 maja 2016 r. Zasady głosowania zostały w nim określone analogicznie jak w samej decyzji, a zatem formułowanie przez grupy eksperckie opinii i zaleceń oraz składanie sprawozdań ma się odbywać w drodze konsensusu lub w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Jednakże w myśl art. 17 ust. 1 zdanie drugie decyzji z 30 maja 2016 r. regulamin wewnętrzny określający zasady funkcjonowania grupy eksperckiej może się różnić od standardowego regulaminu z załącznika nr 3 lub go uzupełniać, jeżeli jest to „[...] uzasadnione szczególnymi wymogami w zgodzie z Decyzją”. Należy stwierdzić, iż art. 17 ust. 1 zdanie drugie decyzji z 30 maja 2016 r. zawierający nieostrą przesłankę zmiany standardowego regulaminu z załącznika nr 3 umożliwia sformułowanie wszystkich postanowień regulaminu wewnętrznego zgodnie z arbitralną wolą większości krajowych ekspertów.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż większość państw członkowskich UE w Radzie opowiada się za wprowadzaniem do każdego aktu podstawowego upoważniającego Komisję do wydania aktu delegowanego postanowienia nakładającego na Komisję obowiązek konsultacji projektu aktu delegowanego z ekspertami wyznaczonymi przez państwa członkowskie (Christiansen, Dobbels, 2013). Z kolei Parlament Europejski stoi na stanowisku, iż w niektórych przypadkach zasadne jest konsultowanie projektu aktu delegowanego również z ekspertami innymi niż eksperci krajowi, m.in. z ekspertami desygnowanymi przez Parlament Europejski (Christiansen, Dobbels, 2013).

Komisja natomiast uważa, iż konsultacje projektu aktu delegowanego z ekspertami krajowym nie zawsze są konieczne. Nie zawsze zatem, w ocenie

Komisji, zasadne jest wprowadzanie do aktu podstawowego standardowej klauzuli: „Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.”. Jej zdaniem niezasadne byłoby również nałożenie ogólnego obowiązku konsultacji projektu każdego aktu delegowanego z ekspertami krajowymi, gdyż mogłoby to zostać uznane za wprowadzenie komitologii tylnymi drzwiami, co skutkowałoby napięciami w relacjach z Parlamentem Europejskim i byłoby sprzeczne z art. 290 TFUE. Jak podkreśliła Komisja Europejska w wytycznych<sup>15</sup> dla służb Komisji wydanych w 2011 r. (European Council, 2011), Komisja dysponuje dużym zakresem swobody w trakcie prac nad aktami delegowanymi. W przywołanym komunikacie Komisja wskazała również, iż eksperci w procesie decyzyjnym odgrywają rolę konsultantów, a nie rolę instytucyjną<sup>16</sup>.

Należy jednak podkreślić, iż w praktyce Komisja konsultuje projekty aktów delegowanych z ekspertami wyznaczonymi przez państwa członkowskie UE i niejednokrotnie uwzględnia wyrażone przez nich opinie z powodów przede wszystkim pragmatycznych. Mimo iż wskazane opinie nie wiążą Komisji, uwzględniając je, Komisja redukuje niebezpieczeństwo skorzystania przez państwa członkowskie UE w Radzie ze sprzeciwu na dalszym etapie przyjmowania aktu delegowanego.

## 4. Kontrola aktów delegowanych

### 4.1. Uwagi ogólne

Kontrola nad aktami delegowanymi sprawowana jest bezpośrednio przez prawodawcę (Parlament Europejski lub Radę niezależnie) bez wykorzystania procedur komitetowych. Jest to istotna zmiana w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Należy bowiem podkreślić, iż przed jego wejściem w życie brak było możliwości przyjmowania

---

<sup>15</sup> Należy mieć na uwadze, że wytyczne nie stanowią prawnie wiążącego aktu i mają charakter jedynie wyjaśniający.

<sup>16</sup> “The Commission enjoys a large measure of autonomy in this matter. In particular, the legislator cannot impose a mandatory consultation of representatives of the Member States. ‘Comitology procedures’ or any other similar systems are clearly excluded from the scope of Article 290” (European Council, 2011).



przez Komisję Europejską środków wykonawczych bez udziału komitetu złożonego z ekspertów będących przedstawicielami krajów UE.

W art. 290 ust. 2 TFUE określono dwa warunki, od których prawodawca może uzależnić przekazanie uprawnień: prawo odwołania uprawnień oraz prawo do „wyrażenia sprzeciwu”, czyli prawo do sprzeciwienia się. Co niezwykle istotne, zarówno odwołanie uprawnień, jak i sprzeciw nie wymagają jakiegokolwiek uzasadnienia. Podczas gdy sprzeciw jest „konkretną krytyką” wyraźnie określonego aktu delegowanego, odwołanie pozbawia Komisję w sposób ogólny i zupełny przekazanych jej uprawnień. Sprzeciw zatem powinien być postrzegany jako ogólny środek kontroli, którą prawodawca sprawuje nad wszystkimi aktami delegowanymi, podczas gdy odwołanie jest środkiem bardziej wyjątkowym, spowodowanym np. poprzez wystąpienie czynników, których charakter podważa samą podstawę przekazania uprawnień.

Prawodawca nie jest zobowiązany do nakładania obu tych warunków łącznie, mają one niezależny charakter. W celu skorzystania z któregośkolwiek z powyższych uprawnień do kontroli, zgodnie z art. 290 ust. 2 akapit drugi TFUE, Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada – większością kwalifikowaną.

#### 4.2. Prawo odwołania uprawnień

Należy wskazać, iż prawo odwołania uprawnień (art. 290 ust. 2 lit. a TFUE) może zostać przewidziane w szczególności w przypadkach, gdy prawodawca pragnie móc dysponować możliwością odebrania w każdym momencie uprawnień, które powierzył Komisji, w celu uwzględnienia nowych okoliczności uzasadniających działanie prawodawcze.

Jeśli prawo odwołania jest zawarte w akcie prawodawczym, jego wykonanie powinno być obwarowane koniecznością uzasadnienia, a poprzedzać je powinna wcześniejsza wymiana informacji między instytucjami. Należałoby również przewidzieć skutki prawne (Komisja Europejska, 2009). Ponadto skutki odwołania powinny zostać wyraźnie określone w akcie podstawowym, np. poprzez wskazanie, że decyzja o odwołaniu powoduje zakończenie przekazania uprawnień w odniesieniu do wyraźnie wskazanych delegowanych uprawnień, jednak nie ma wpływu na akty delegowane już obowiązujące (Komisja Europejska, 2009).



### 4.3. Prawo do sprzeciwu

Prawo do sprzeciwu (art. 290 ust. 2 lit. b TFUE) zostaje „uruchomione” po zawiadomieniu prawodawcy o przyjęciu aktu delegowanego. Wejście w życie aktu delegowanego przyjętego przez Komisję zostaje zawieszone na okres określony w akcie prawodawczym<sup>17</sup>, w czasie którego prawodawca ma prawo do sprzeciwu. Prawodawca ma swobodę określenia, w każdym przypadku indywidualnie, jaki okres uznaje za niezbędny na wyrażenie sprzeciwu<sup>18</sup>.

Akt delegowany, wobec którego Parlament Europejski lub Rada wyraziły sprzeciw, nie może wejść w życie. Komisja ma wtedy możliwość przyjęcia nowego aktu delegowanego – zmienionego w stosownym przypadku w sposób uwzględniający wyrażony sprzeciw – lub przedstawienia wniosku prawodawczego zgodnie z traktatami, w przypadku gdy sprzeciw uzasadniony był przekroczeniem przez Komisję przekazanych jej uprawnień. Można również wyobrazić sobie sytuację, w której Komisja rezygnuje z wszelkich działań (Komisja Europejska, 2009).

Z zastrzeżeniem trybu pilnego<sup>19</sup>, termin do wyrażenia sprzeciwu, ustalany indywidualnie w każdym akcie podstawowym, nie powinien być, co do zasady, krótszy niż dwa miesiące, z możliwością jego przedłużenia o dwa miesiące przez każdą z instytucji (Parlament Europejski lub Radę) z ich własnej inicjatywy (zob. pkt 18 wspólnego porozumienia). Akt delegowany może jednak zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wejść w życie przed upływem tego terminu, jeżeli zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie zamierzają wyrazić sprzeciwu (zob. pkt 19 wspólnego porozumienia).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż możliwości wywierania wpływu przez państwa członkowskie UE w Radzie na kształt aktu delegowanego zostały zasadniczo ograniczone do dokonania wyboru przez Radę:

- czy nie wyrazić sprzeciwu i tym samym pozwolić na istnienie aktu delegowanego nieodpowiadającego w pełni Radzie lub
- wyrazić sprzeciw i doprowadzić do nieuregulowania danej materii zgodnie z upoważnieniem zawartym w akcie podstawowym za pomocą aktu delegowanego.

---

<sup>17</sup> Prawo do sprzeciwu ma charakter zawieszający.

<sup>18</sup> Terminem podstawowym na wyrażenie sprzeciwu, powszechnie przewidzianym w aktach podstawowych, jest termin trzech miesięcy.

<sup>19</sup> Tryb pilny powinien być zastrzeżony dla wyjątkowych przypadków, takich jak sprawy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa lub stosunków zewnętrznych, w tym kryzysów humanitarnych. Parlament Europejski i Rada powinny uzasadnić w akcie podstawowym zastosowanie trybu pilnego. Akt podstawowy powinien określać przypadki, w których ma być stosowany tryb pilny (zob. pkt 20 wspólnego porozumienia).

## 5. Przestanki uregulowania danej materii za pomocą aktów delegowanych zamiast aktów wykonawczych

Traktatową podstawę przyjmowania przez Komisję aktów wykonawczych stanowi przepis art. 291 ust. 2 TFUE. Traktat nie zawiera żadnej definicji aktów wykonawczych, ograniczając się jedynie do wskazania w powyższym przepisie przesłanki ich przyjmowania, którą jest konieczność zapewnienia jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE. Innymi słowy, tam gdzie nie jest konieczne zapewnienie jednolitych warunków oraz gdzie Komisja nie działa w celu wykonywania aktów wiążących, akty wykonawcze Komisji nie znajdują zastosowania. Ponadto w doktrynie podkreśla się, iż skuteczne przekazanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktu wykonawczego wymaga również spełnienia przesłanki niezbędności lub celowości aktu, a nie jedynie jego przydatności (Wróbel, 2012).

Podjęcie decyzji, czy w danym przypadku należy posłużyć się aktem delegowanym czy też wykonawczym, może w praktyce nastroczać prawodawcy trudności z uwagi na brak precyzyjnej granicy pomiędzy zakresami przedmiotowymi aktów delegowanych i wykonawczych (Wróbel, 2012). Należy jednak pamiętać, iż ten sam akt nie może stanowić równocześnie aktu delegowanego oraz wykonawczego. Akty objęte zakresem art. 290 TFUE są z definicji wyłączone z zakresu stosowania art. 291 TFUE i odwrotnie<sup>20</sup>. W praktyce ocena, czy prawodawca powinien sięgnąć do aktów delegowanych czy wykonawczych, jest trudna i wymaga wnikliwej analizy charakteru prawnego obu środków (Xhaferri, 2013). Jak już wspomniano w niniejszej opinii, akt delegowany definiowany jest przez zasięg i skutki, z kolei akt wykonawczy nie jest definiowany, lecz określony jest od strony celu jego przyjęcia, czyli potrzeby jednolitych zasad wykonywania aktu ustawodawczego (Christiansen, Dobbels, 2013).

Pomimo wyraźnego rozróżnienia tych dwóch kategorii aktów o charakterze nieustawodawczym, niewątpliwie w praktyce zdarzają się trudności z rozgraniczeniem stosowania tych dwóch środków (Barcz, 2012). Zróżnicowany zakres uprawnień w przypadku przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych skutkuje tym, iż wybór pomiędzy aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi staje się niejednokrotnie przedmiotem „batalii” między instytucjami unijnymi (Christiansen, Dobbels, 2013).

---

<sup>20</sup> „Akty wydane na podstawie art. 290 są z definicji wyłączone z zakresu zastosowania art. 291 (akty wykonawcze) i odwrotnie. Taki był zamysł twórców traktatu, którzy uregulowali te akty w dwóch różnych artykułach i nadali tym aktom różne nazwy. Również cel aktów wykonawczych jest inny: «potrzeba jednolitych zasad wykonywania»” (Kornobis-Romanowska, Łacny, Wróbel, 2012).

Artykuł 290 TFUE umożliwia Komisji wyłącznie przyjmowanie aktów o zasięgu ogólnym<sup>21</sup>, z kolei art. 291 TFUE pozwala zarówno na przyjmowanie aktów o zasięgu ogólnym, jak i o charakterze indywidualnym (zob. tabela).

Tabela. Akty delegowane a akty wykonawcze

| Wyszczególnienie                   | Akty delegowane                                                                                                                                                                   | Akty wykonawcze                                                                                                                                                                                                                                                                            | Uwagi dodatkowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Podstawa prawna w traktatach       | art. 290 TFUE                                                                                                                                                                     | art. 291 ust. 2 TFUE                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Instytucja uprawniona do przyjęcia | Komisja                                                                                                                                                                           | Co zasady Komisja; w przypadkach określonych w art. 24 i 26 TUE uprawnienia do przyjmowania aktów wykonawczych posiada jednak Rada                                                                                                                                                         | Uprawnienie do przyjmowania aktów wykonawczych przez Komisję aktualizuje się dopiero wtedy, gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów UE                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Procedura przyjmowania             | Określona każdorazowo w treści aktu ustawodawczego w postaci uprawnienia do przyjęcia aktu delegowanego (wykonywanie przekazanych uprawnień, ang. <i>exercise of delegation</i> ) | Określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 13–18) | Ogólne zasady przyjmowania przez Komisję aktów delegowanych, w tym wzory klauzul, określają akty o charakterze nieustawodawczym, tj.:<br>- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r.;<br>- Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych;<br>- Decyzja ws. zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji: zasady horyzontalne i rejestr publiczny z dnia 30 maja 2016 r. |
| Forma prawna                       | Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje                                                                                                                                                | Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Cel                                | Skuteczność prawa unijnego                                                                                                                                                        | Konieczność ustanowienia jednolitych warunków stosowania prawa unijnego                                                                                                                                                                                                                    | W przypadku aktów delegowanych Komisja działa opcjonalnie, w przypadku aktów wykonawczych jest zobowiązana do ich przyjęcia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Zastosowanie                       | Zasięg ogólny                                                                                                                                                                     | Zasięg ogólny lub akty indywidualne                                                                                                                                                                                                                                                        | Dla rozróżnienia, czy mamy do czynienia z aktem delegowanym czy aktem wykonawczym, w treści nagłówka umieszcza się przymiotnik „delegowane/delegowana” lub „wykonawcze/wykonawcza”                                                                                                                                                                                                                                                            |

<sup>21</sup> Z postanowień art. 290 TFUE wynika wyraźnie, że Komisja nie jest upoważniona do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących środków o charakterze indywidualnym.

| Wyszczególnienie                                                      | Akty delegowane                                                                                                                    | Akty wykonawcze                                                                                                                                                                          | Uwagi dodatkowe                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Podstawa prawna w akcie prawa pochodnego                              | Wyłącznie na podstawie aktu ustawodawczego przyjętego w zwykłej lub specjalnej procedurze legislacyjnej                            | Na podstawie upoważnienia zawartego w każdym akcie prawnie wiążącym, w tym akcie delegowanym lub wykonawczym                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Udział ekspertów państw członkowskich UE w pracach nad aktem          | Opcjonalny                                                                                                                         | Obowiązkowy                                                                                                                                                                              | W procedurze przyjmowania aktów delegowanych eksperci krajowi nie tworzą komitetu wspierającego prace Komisji oraz stanowią jedną z kategorii podmiotów zaproszonych przez Komisję do przedłożenia swojego stanowiska nt. projektu aktu delegowanego |
| Związanie Komisji opinią ekspertów państw członkowskich               | Brak związania                                                                                                                     | W zależności od mającej zastosowanie procedury, opinia ekspertów krajowych zebranych w Komitecie ma charakter wiążący (procedura sprawdzająca) lub niewiążący (procedura doradcza)       |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Termin na przyjęcie aktu                                              | Zależny od treści upoważnienia do przyjęcia aktu delegowanego zawartego w akcie ustawodawczym; może być określony lub nieokreślony | Brak sztywnego terminu, może być określony w treści aktu będącego podstawą przyjęcia aktu wykonawczego                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Nadzór innych instytucji nad wykonywaniem przez Komisję jej uprawnień | Prawo Parlamentu Europejskiego i Rady do sprzeciwu oraz odwołania nadanych Komisji uprawnień                                       | Parlament Europejski i Rada mogą w każdym momencie wskazać Komisji, iż w ich ocenie projekt aktu wykonawczego przekracza uprawnienia wykonawcze Komisji przewidziane w akcie podstawowym | Opinia Rady lub Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do aktów wykonawczych nie jest dla Komisji wiążąca                                                                                                                                            |
| Zasady zaskarżenia do TSUE                                            | Takie jak w przypadku aktów ustawodawczych (art. 263 TFUE)                                                                         | Takie jak w przypadku aktów ustawodawczych (art. 263 TFUE)                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                      |

Źródło: opracowanie własne.

## Zakończenie

Ograniczony wpływ Rady i tym samym państw członkowskich UE na kształt aktów delegowanych wydawanych w sposób mało sformalizowany, niewątpliwie powoduje nieufność Rady w stosunku do działań Komisji. W rezultacie prawodawca unijny zdecydowanie rzadziej korzysta z możliwości przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Wbrew zatem oczekiwaniom, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Komisja Europejska nie wzmocniła swojej pozycji w zakresie przyjmowania aktów normatywnych – innych niż akty ustawodawcze – i nie odciążyla w oczekiwanym stopniu Rady i Parlamentu Europejskiego.

Natomiast w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego należy wskazać, że brak jego znaczącej roli w procedurze przyjmowania aktów wykonawczych sprawia, iż w wielu przypadkach jest on zwolennikiem uregulowania danej materii za pomocą aktów delegowanych lub – jeżeli to możliwe – wprowadzenia zmian do aktu podstawowego.

*De lege ferenda*, wobec utrzymujących się sporów kompetencyjnych, w celu zapewnienia większej przejrzystości, efektywności i legitymizacji prawodawstwa unijnego, autor postuluje nowelizację przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Główny kierunek zmian powinien zmierzać do usunięcia obecnej niejasności normatywnej pomiędzy art. 290 a art. 291 TFUE poprzez wprowadzenie do samych traktatów wyraźnych, merytorycznych kryteriów determinujących wybór właściwej procedury.

## Bibliografia

### Akty prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 1–331.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–199.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–229.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 13–18.

Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. UE L 184 z 17.07.1999, s. 23–26.

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r., Dz. Urz. UE L 123 z 12.05.2016, s. 1–14.

### **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r. w sprawie *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170.

### **Pozostałe źródła**

Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30 maja 2016 w sprawie zasad ramowych dla grup ekspertów Komisji Europejskiej: zasady horyzontalne i rejestr publiczny [Communication to the Commission – Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Brussels, 30.05.2016], C(2016)3300 final.

European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Adapting a Number of Legal Acts Providing for the Use of the Regulatory Procedure with Scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union [Wniosek prawodawczy dotyczący przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i art. 291 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą], COM(2016)799 final.

European Council. (2011). *Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the Services of the Commission*. Brussels. Pobrano z <https://www.aaronmccloughlin.com/wp-content/uploads/2025/01/oldda-SEC-2011-855-1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (28.10.2025).

Komisja Europejska. (2009). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 9 grudnia 2009 r., KOM(2009)673 wersja ostateczna.

Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozziego przedstawiona w dniu 7 maja 2015 r. Sprawa C-88/14, *Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2015:304.

Opinia Rzecznik Generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 12 listopada 2015 r. Sprawy połączone C-389/14 i od C-391/14 do C-393/14, *Esso Italiana Srl i in. przeciwko Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:2015:754.

## Literatura

Barcz, J. (2012). Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia. *Europejski Przegląd Sądowy*, 3, 6–16.

Barcz, J. (2020). *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Christiansen, T., Dobbels, M. (2013). Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts. *European Law Journal*, 19(1), 42–56.

Kornobis-Romanowska, D., Łacny, J., Wróbel, A. (red.). (2012). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 3. (art. 223–358). LEX/el.

Kunkiel-Kryńska, A. (2013). *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*. LEX/el.

Wróbel, A. (red.). (2010). *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (wyd. 2). T. 1. Warszawa: Wolters Kluwer.

Wróbel, A. (2012). Komentarz do art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. T. 3. (art. 223–358). LEX/el.

Xhaferri, Z. (2013). Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(4), 557–575. doi: 10.1177/1023263X1302000406.





**Dobrosława Tomzik**Instytut Allerhanda; e-mail: [adwokatdtomzik@interia.pl](mailto:adwokatdtomzik@interia.pl) <https://orcid.org/0000-0002-5163-8851>

## Właściwość sądu w e-mediacji umownej

### The Court Jurisdiction of E-mediation Based on an Agreement to Mediate

#### Streszczenie

W dobie cyfryzacji oraz informatyzacji wymiaru sprawiedliwości e-mediacja staje się coraz bardziej popularnym narzędziem rozwiązywania sporów. Wobec najnowszych zmian ustawodawczych dokonanych w sierpniu 2025 r. kluczowym zagadnieniem w tym kontekście pozostaje ustalenie właściwości miejscowej sądu zatwierdzającego ugodę, w przypadku gdy postępowanie mediacyjne odbywa się online. Artykuł analizuje wpływ formy elektronicznej mediacji na późniejszą analizę przez sąd kwestii właściwości. Zwrócono także uwagę na problematykę jurysdykcji w sporach transgranicznych, gdzie e-mediacja może prowadzić do rozmycia granic terytorialnych, a przy tym do nieważności postępowania. Celem opracowania jest wskazanie, czy i w jakim zakresie e-mediacja wpływa na konieczność redefinicji pojęcia „miejsca zawarcia ugody” oraz jakie konsekwencje niesie to dla stron postępowania. Zaproponowano także uwagi *de lege ferenda*.

**SŁOWA KLUCZOWE:** e-mediacja, właściwość sądu, umowa o mediację

#### Summary

In the era of digitalization and computerization of the justice system, e-mediation is becoming an increasingly popular dispute resolution tool. Given the latest legislative amendments introduced in August 2025, determining the court jurisdiction of the court approving a settlement agreement in cases where mediation proceedings are conducted online remains a key issue. This article analyzes the impact of e-mediation on the court's subsequent analysis of jurisdiction. The article also highlights the issue of domestic jurisdiction disputes, where e-mediation can lead to the blurring of territorial boundaries and, consequently, the invalidity of the proceedings. The aim of this study is to determine whether and to what extent e-mediation necessitates a redefinition of the concept of „place of conclusion of the settlement” and what consequences this has for the parties. *De lege ferenda* marks are also proposed.

**KEYWORDS:** e-mediation, court jurisdiction, an agreement to mediate

## Wprowadzenie

Od czasu epidemii COVID-19 zarówno w sądownictwie, mediacji (Rojek-Socha, 2020), jak i wielu innych dziedzinach życia (edukacji, medycynie), szybciej aniżeli dotychczas rozwijają się formy „spotkań” bez jednoczesnej obecności stron obok siebie, za pośrednictwem połączeń internetowych. Białecki sygnalizuje, że mediacje online rozwijały się nawet wcześniej (szerzej zob. Białecki, 2015, s. 329–333), a te w tradycyjnej formie stanowią obecnie jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się form pozasądowego rozpoznawania sporów (Kierska, Marek, 2014).

Dotychczas zgłaszanymi w praktyce mediacyjnej kwestiami natury problematycznej były: podpisywanie ugód w drodze e-mediacji oraz kwestia właściwości sądu w zakresie ugód e-mediacyjnych. O ile ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1172. dalej: ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r.) wprowadziła zmianę mediacji w tym zakresie, to – w ocenie autorki – nie rozwiązała do końca wątpliwości w zakresie właściwości sądu. Dokonując zmiany treści przepisu, zapomniano bowiem o dokładnym i wyczerpującym wyjaśnieniu kwestii właściwości sądu w kwestii mediacji online.

### 1. E-mediacja

E-mediacje stanowią przykład *Online Dispute Resolution* (ODR), które to pojęcie zostało wprowadzone do porządku prawnego zaleceniami Komisji Europejskiej 98/257/WE – co do zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich (Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad stosowanych przez jednostki odpowiedzialne za pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich, Dz. Urz. UE L 115 z 17.04.1998, s. 31) – oraz zaleceniem Komisji Europejskiej 2001/310/WE (Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzyganiu sporów konsumenckich, Dz. Urz. UE L 109 z 19.04.2001, s. 56) nowelizującym wcześniejsze ustalenia w zakresie działalności wskazanych organów oraz promującym ADR (*Alternative Dispute Resolution*; Kotwicka, 2017). Wobec faktu rosnącego zapotrzebowania na ODR oraz tego, iż zalecenia nie stanowią powszechnych źródeł prawa, stworzono

akty prawa unijnego, które weszły w życie w 2013 r.: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11 UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63–79) oraz już nieobowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 1–12), które implementowano do polskiego systemu prawnego (np. ustawą z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz. U. z 2016 r. poz. 1823).

W literaturze przedmiotu definiuje się e-mediację (zwane też cybermediacją, mediacją elektroniczną, mediacją wirtualną czy mediacją online; Arkuszewska, 2021; 2022; 2024) jako proces rozwiązywania sporu, w którym mediator przy użyciu technik komunikacji elektronicznej, takich jak np. poczta elektroniczna, czat, telekonferencja czy wideokonferencja, ułatwia stronom znalezienie satysfakcjonujących ich rozwiązań i zawarcie ugody (Grabowski, 2012). Same e-mediacje nie mogą się – poza bezpośrednią stycznością – różnić od tradycyjnych mediacji (Kościółek, 2014). Aby zatem mówić o możliwości przeprowadzenia mediacji, jej przedmiotem mogą być tylko sprawy zdatne mediacyjnie (Tomzik, 2021).

Mediacja umowna następuje na podstawie umowy stron, w której określają one w szczególności przedmiot mediacji, osobę mediatora albo sposób jego wyboru (art. 183<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm., dalej: k.p.c.). Następnie na mocy art. 183<sup>11</sup> k.p.c. *in fine* mediator (a zdaniem autorki także strony już w umowie mogą określić taką formę) może przeprowadzić posiedzenie mediacyjne przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość, jeżeli strony wyrażą na to zgodę.

Warto przy tym zauważyć, że na podstawie art. 183<sup>12</sup> § 1 k.p.c. niezależnie od tego, czy w mediacji zawarto ugodę, mediator sporządza protokół, w którym wskazuje miejsce i czas przeprowadzenia mediacji, oznaczenia stron, oznaczenie mediatora z imienia i nazwiska oraz jego adres, a ponadto wynik mediacji. Protokół ma być także podpisany przez mediatora – obecnie podpis nie musi być własnoręczny, może to być równoważny z nim podpis elektroniczny.

## 2. Właściwość sądu w mediacji umownej według ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r.

Ugody mediacyjne w mediacji umownej do wejścia w życie w dniu 10 września 2025 r. ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. zatwierdzał sąd właściwy do rozpoznania sprawy według właściwości ogólnej lub wyłącznej, niezależnie od miejsca prowadzenia mediacji czy też zawarcia ugody.

Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. przepisowi art. 183<sup>13</sup> § 1 k.p.c. nadano nowe brzmienie, które jest następujące:

Strona, po zawarciu ugody w ramach mediacji prowadzonej na podstawie umowy o mediację, może wystąpić z wnioskiem o zatwierdzenie ugody, do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce zawarcia ugody, chyba że strony w ugodzie wskażą inny sąd rejonowy. W braku tych podstaw właściwy jest sąd rejonowy miejsca zamieszkania albo siedziby wnioskodawcy.

Obecnie regulacja w przypadku umownych mediacji wskazuje na przemienne właściwość, choć podstawową w zakresie sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce zawarcia ugody. W następnej kolejności może to być sąd wskazany w treści ugody bądź miejsca zamieszkania albo siedziby wnioskodawcy.

Już pierwsze wątpliwości powstają na tle definicji miejsca zawarcia ugody w e-mediacji. Taka mediacja nie toczy się w czasie rzeczywistym w jednym miejscu. Nie jest także możliwym jednoznaczne stwierdzenie, gdzie i kiedy ugoda jest zawierana. Strony oraz mediator mogą nawet nie znajdować się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a wówczas może powstać problem co do stwierdzenia tego, czy sąd polski posiada jurysdykcję do rozpoznania tejże sprawy w formie zatwierdzenia ugody mediacyjnej (szerzej zob. Mendrek, 2022, s. 477–489). Jak wskazuje Weitz, polski sąd ma obowiązek zbadać swoją jurysdykcję, nawet jeśli nie ma wprost wyrażonego elementu zagranicznego (Weitz, 2005). Czy zatem w przypadku e-mediacji umownej sądem właściwym w pierwszym względzie jest sąd w miejscowości oficjalnej siedziby mediatora, miejscowości, w której faktycznie ten mediator w momencie zawierania ugody był, czy miejscowości podpisania ugody przez mediatora albo strony?

Należy odróżnić sytuację prowadzenia mediacji, zawarcia ugody od jej podpisania. To są różne etapy, choć mogą odbyć się podczas jednego posiedzenia. Niejednokrotnie jednak strony dochodzą ustnie do porozumienia w zakresie woli polubownego zakończenia sporu, następnie trwa spisywanie twierdzeń i zatwierdzanie ich treści, zaś dokument ugody zawieranej online podpisywany

jest później z różnych przyczyn, także technologicznych (np. awaria systemu komputerowego czy dostępu do podpisu elektronicznego). Tym bardziej może się to dziać w różnym czasie, gdyż podpisy elektroniczne wskazują np. na dokładne dni i godziny, co w sytuacji przebywania stron w różnych strefach czasowych może także być kłopotliwe.

Uгода mediacyjna stanowi załącznik do protokołu mediacji lub jej treść stanowi część tego protokołu (Antolak-Szymański, 2017). Miejsce zawarcia ugody stwierdza w treści protokołu mediator. Zasadniczo standardowo wpisuje on wówczas miejscowość, w której punkt mediacyjny ma siedzibę czy też sam mediator przebywa lub standardowo odbywa spotkania stacjonarne analogicznie do wskazania adresu z art. 183<sup>11</sup> k.p.c. Niemniej dotychczas w żaden sposób ustawowo nie zostało wskazane, że jest to miejsce zawarcia ugody online. Nie ma także aktu wykonawczego dla ustawy w tym zakresie. W ocenie autorki pojęcie „adres mediatora” różnym jest od pojęcia jego „miejscza zamieszkania” lub „siedziby”.

W uzasadnieniu projektu (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2025, s. 16) odniesiono się do tychże zmian jedynie w sposób następujący:

Uwzględniając fakt, że mediatorzy i strony nie zawsze są wykwalifikowanymi prawnikami, projekt przewiduje uproszczenie regulacji wskazującej sąd właściwy do zatwierdzenia ugody mediacyjnej. W mediacji prowadzonej na podstawie umowy o mediację proponuje się, aby sądem rzeczowo właściwym do zatwierdzenia ugody mediacyjnej był sąd rejonowy bez względu na właściwość rzeczową (projektowana zmiana art. 183<sup>13</sup> § 1). Rozwiązanie to nawiązuje do aktualnego brzmienia art. 185 § 1 k.p.c., zgodnie z którym o zawezwanie do próby ugodowej wnioskodawca zwraca się zawsze do sądu rejonowego. W postępowaniu pojednawczym ugoda może zostać zawarta przed sądem rejonowym, nawet jeśli nie byłby on właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy poza tym postępowaniem. Niniejszy projekt przewiduje wprowadzenie analogicznego rozwiązania w odniesieniu do zatwierdzania ugód zawartych w mediacji prowadzonej na podstawie umowy o mediację. Jednocześnie proponuje się, aby właściwość miejscowa w sprawach o zatwierdzenie ugody zawartej w mediacji prowadzonej na podstawie umowy o mediację, była determinowana przez miejsce zawarcia ugody, chyba, że strony w ugodzie wskażą inny sąd rejonowy. W przypadku, gdy strony w ugodzie nie wskażą sądu rejonowego właściwego miejscowo, a nie będzie danych pozwalających na ustalenie miejsca zawarcia ugody mediacyjnej, proponuje się, aby właściwym do rozpoznania wniosku o zatwierdzenie ugody był sąd rejonowy miejsca zamieszkania albo siedziby wnioskodawcy (art. 183<sup>13</sup> § 1).

W dalszej kolejności ustawodawca podnosi łącznik „innego sądu”. Nie wskazał przy tym, jaki to może być sąd. W ocenie autorki może to być zatem dowolny sąd rejonowy w Polsce. Niezrozumiałe jest kolejne zdanie przy braku podstaw do wyboru innego (w domyśle dowolnego) sądu w Polsce, wnioskodawca, składając wniosek o zatwierdzenie ugody mediacyjnej, może wybrać sąd miejsca zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy, czyli jednej ze stron postępowania mediacyjnego.

Zastanawia też kwestia relacji pomiędzy zatwierdzaniem ugody mediacyjnej a właściwością wyłączną, np. w sprawach opiekuńczych. Właściwości wyłącznej nie można zmieniać na podstawie umowy, nawet jeśli w przepisie szczególnym przewidziano właściwość przemianą (Gudowski, 2016). Z praktyki wynika, iż najpopularniejszym przykładem jest kwestia uregulowania pieczy naprzemiennej (szerzej zob. Tomzik, 2025) i zatwierdzania jej przez sąd inny aniżeli właściwy wyłącznie (miejsca zamieszkania dziecka, czyli osoby, której postępowanie dotyczy), a tym samym dochodzi do sytuacji będącej w sprzeczności z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania cywilnego. Sąd, zatwierdzając ugodę mediacyjną, nie jest, a raczej nie powinien być biernym obserwatorem. Wszak ma obowiązek każdorazowo zbadać czy ugoda nie jest sprzeczna z prawem (w ocenie autorki wybór sądu, który ma zatwierdzać ugodę w sytuacji właściwości wyłącznej, stanowi sprzeczność z prawem), zasadami współżycia społecznego, zmierza do obejścia prawa lub jest wewnętrznie sprzeczna – wówczas odmówi zatwierdzenia takowej. Na mocy nowych przepisów nie jest wykluczone, iż w praktyce może dojść do takiej sytuacji, że strony, wiedząc, że przykładowo w sądzie x w wydziale rodzinnym właściwym do rozpoznania sprawy czeka się dłużej nawet na zatwierdzenie ugody mediacyjnej, będą wskazywały w ugodach inny sąd, tym samym tworząc fikcję możliwego zbadania np. danych rozstrzygnięć podjętych przez rodziców z dobrem dziecka, a właściwy sąd opiekuńczy dopiero na skutek ewentualnej korespondencji z sądu wybranego będzie mógł działać.

Ze wszystkich opinii dotyczących projektu omawianej ustawy w przedmiotowym zakresie, poza kwestiami natury wykonawczej (np. czy odpis ugody lub oryginał ugody mediacji sporządzonej z podpisami elektronicznymi stanowić może podstawę do nadania klauzuli wykonalności; o tym Sąd Apelacyjny w Krakowie w uzasadnieniu projektu, zob. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2025, s. 62), żaden podmiot nie zwrócił uwagi na to, który sąd *de facto* jest właściwy do rozpoznania sprawy zatwierdzenia ugody w e-mediacji, a także na fakt, iż w praktyce przepis tej treści może implikować wątpliwości w zakresie miejsca zawarcia ugody w formie online. W istocie zaś sąd z urzędu winien badać zarówno swoją jurysdykcję, jak i właściwość sądu.

## Zakończenie

Znowelizowany przepis w odniesieniu do e-mediacji powoduje wątpliwości, który sąd *de facto* jest tym właściwym na podstawie łącznika miejsca zawarcia ugody, a także innego sądu. Mediator na skutek zmiany w prawie powinien wskazywać w ugodzie, na jakiej podstawie sąd ma być oznaczany, który to jest i dlaczego. *De lege ferenda* proponuje się jednoznaczną zmianę treści omawianego artykułu poprzez stworzenie jednostki redakcyjnej przepisu dotyczącej miejsca zawarcia ugody w przypadku mediacji online, a także usunięcie ostatniego zdania przepisu art. 183<sup>13</sup> § 1 k.p.c., albowiem stanowi on zbędne *superfluum* w sytuacji, w której zdanie wcześniej ustawodawca, w razie braku wskazania sądu miejsca zawarcia ugody, pozwala stronom wybrać inny dowolny sąd do zatwierdzenia ugody mediacyjnej. Cel wprowadzenia tych zmian był z pewnością dobry, sprzyjał popularyzacji mediacji (Fruk, 2025), niemniej w przypadku ostatnich nowelizacji prawa procesowego cywilnego jest coraz gorzej z realizacją zamiaru poprawy prawa językiem ustawy. Podobnie w przypadku poprzedniej wielkiej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego zwracano uwagę na ten problem (zob. Olaś, 2023).

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz. U. z 2016 r. poz. 1823.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2025 r. poz. 1172.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 1–12.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63–79.

### Pozostałe źródła

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2025). Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 21 maja 2025 r., druk nr 1304. Pobrano z <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/6FF2396F575A3E32C1258C9D0055BA89/%24File/1304.pdf> (26.0.2025).

Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad stosowanych przez jednostki odpowiedzialne za pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich, Dz. Urz. UE L 115 z 17.04.1998, s. 31.

Zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich, Dz. Urz. UE L 109 z 19.04.2001, s. 56.

### Literatura

Antolak-Szymański, K. (2017). W: K. Antolak-Szymanski, O. M. Piaskowska, *Mediacja w postępowaniu cywilnym. Komentarz*. LEX/el.

Arkuszewska, A. (2021). Informatyzacja pozasądowych form rozwiązywania sporów. W: K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński (red.), *Prawo nowych technologii* (s. 283–313). Warszawa: Wolters Kluwer.

Arkuszewska, A. (2022). Sposoby i formy zawarcia ugody mediacyjnej w dobie pandemii COVID-19. *Acta Iuridica Resoviensia*, 1(36), 9–22.

Arkuszewska, A. (2024). Mediacja. W: K. Flaga-Gieruszyńska, P. Osowy (red.), *Postępowanie przed sądem pierwszej instancji w procesie cywilnym. Czynności i przebieg postępowania* (s. 677–766). System Postępowania Cywilnego, 3B. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Białęcki, M. (2015). Mediacja online (cybermediacja). W: A. Torbus (red.), *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka, teoria, perspektywy* (s. 323–346). Warszawa: Ministerstwo Gospodarki. Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

Fruk, A. (2025). E-mediacja w postępowaniu cywilnym – pożądana regulacja czy absurdalna hiperinflacja? Przepis art. 183<sup>11</sup> zd. 3 k.p.c. jako kolejny przykład (nie) kompetencji (ir)racjonalnego ustawodawcy. *Polski Proces Cywilny*, 2, 221–238.

Grabowski, M. (2012). E-mediacja jako metoda rozwiązywania sporów w handlu elektronicznym. *ADR. Arbitraż i Mediacja*, 4, 43–55.

Gudowski, J. (2016). Komentarz do art. 569. W: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. T. 4. *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające* (wyd. 5). LEX/el.

Kierska, M., Marek, T. (2014). Zatwierdzenie i stwierdzenie wykonalności ugody w kontekście zasady poufności mediacji. *Zeszyty Naukowe KUL*, 57(2), 67–79.



- Kościółek, A. (2014). Elektroniczna mediacja w sprawach cywilnych w Polsce. *ADR. Arbitraż i Mediacja*, 4, 33–43.
- Kotwicka, W. (2017). E-mediacja jako pozasądowa metoda rozwiązywania sporów konsumenckich. *Prawo Mediów Elektronicznych*, 3, 42–49.
- Mendrek, A. (2022). Jurysdykcja krajowa w sprawach o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem. *Polski Proces Cywilny*, 12(3), 477–489.
- Olaś, A. (2023). Reforma, deforma czy zwykłe majsterkowanie? Uwagi na tle zmian w przepisach o pełnomocnictwie procesowym na mocy nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 9.03.2023 r. *Palestra*, 68(8), 68–88.
- Rojek-Socha, P. (2020). *COVID-19 zachęca prawników do mediacji online*. Pobrano z <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/mediacja-online-w-czasie-koronawirusa-na-jakiej-zasadzie-mozna,499569.html> (25.10.2025).
- Tomzik, D. (2021). Zdarność mediacyjna. W: C. Roguli, A. Zemke-Górecka (red.), *Mediacja w praktyce mediatora i pełnomocnika* (s. 191–196). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tomzik, D. (2025). Czy konieczne jest ustawowe doprecyzowanie kodeksowych przesłanek orzekania o pieczy naprzemiennej? *Civitas et Lex*, 4, 65–76.
- Weitz, K. (2005). *Jurysdykcja krajowa w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.



**Armand Kasztelan**Akademia Zamojska; e-mail: [armand.kasztelan@akademiazamojska.edu.pl](mailto:armand.kasztelan@akademiazamojska.edu.pl) <https://orcid.org/0000-0002-1947-9846>**Maria Kierepka**Akademia Zamojska; e-mail: [maria.kierepka@akademiazamojska.edu.pl](mailto:maria.kierepka@akademiazamojska.edu.pl) <https://orcid.org/0000-0002-5714-7666>

## Existing and Potential Research Directions on Green Finance – Literature Review

**Istniejące i potencjalne kierunki badań nad zielonymi finansami –  
przegląd literatury**

### Summary

“Green finance” is merely the financing of public and private “green” investments, that is, investments in environmental protection, as well as investments meant to prevent, minimise, and compensate for environmental and climate damage. This phrase also refers to aspects of the financial system and funding for environmental protection, mitigation, and adaptation measures. This study reviews the state-of-the-art concept of green finance. The origin, essence, and relevance of this phenomenon in the context of sustainable development are discussed. Key components and tools for green finance were identified. The main purpose of this study, however, was to identify research directions in green finance with a focus on potential research gaps.

**KEYWORDS:** environmental protection, green finance, sustainable development, research gaps

### Streszczenie

„Zielone finanse” to po prostu finansowanie publicznych i prywatnych “zielonych” inwestycji, czyli inwestycji w ochronę środowiska, a także inwestycji mających na celu zapobieganie, minimalizowanie i kompensowanie szkód środowiskowych i klimatycznych. Termin ten obejmuje również finansowanie polityk mających na celu ochronę środowiska oraz łagodzenie i dostosowywanie się do zmian środowiskowych, a także elementów systemu finansowego. W artykule dokonano przeglądu dotychczasowego stanu wiedzy na temat koncepcji zielonych finansów. Omówiono genezę, istotę i znaczenie tego zjawiska w kontekście rozwoju zrównoważonego. Wskazano kluczowe komponenty i narzędzia zielonego finansowania. Główny cel opracowania stanowiła jednak identyfikacja kierunków badań w zakresie zielonych finansów, ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnych luk badawczych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ochrona środowiska, zielone finanse, zrównoważony rozwój, luki badawcze

## Introduction

“Green finance” is currently one of the most widely used terms in the world. Although definitions vary, “green finance” generally refers to investments in businesses that provide environmentally friendly operations, goods, and services. In its broadest sense, “green finance” refers to raising and utilizing capital for projects that both protect the environment and provide a reasonable return to lenders or investors. To achieve sustainable development goals, green finance aims to increase the amount of money flowing from financial institutions to businesses involved in environmental initiatives and activities. More recently, green finance has provided another source of funding for individuals, companies, and governments that want to invest in low-carbon projects (Ozili, 2022).

Owing to its vital role in striking a balance between environmental sustainability and economic development, green finance has drawn increasing attention from businesses, scholars, and governments. Because of its wide-ranging nature, green finance incorporates ideas from many other fields, and the number of publications on this subject has been steadily increasing. Despite this expansion, a thorough examination of the field’s trends, major figures, and research gaps is still required to comprehend its development and identify areas that require further investigation (Wang, Cui & Hausken, 2025).

Using articles from the Web of Science and Scopus, this study reviews the literature to examine existing and potential research directions on green finance. Authors have focused on publications from reputable journals with global range from the last five years, i.e. 2021–2025. This was a deliberate move, as publications from this period include literature reviews from previous years. The authors’ intention was to avoid repeating the same information again and instead to focus on the latest trends in this area.

It is important to understand the global development of green finance research for several reasons. First, it describes the state of this field of study worldwide. Second, it assists in identifying the areas of expertise that require further investigation. Third, this knowledge helps determine the course of future studies in the area of green finance. Researchers, practitioners, and regulators can benefit from this study’s insightful analysis of the development, current trends, and future directions of green finance research.

The paper is structured as follows: The origins, essence, and significance of green finance are summarised in Chapter 1. Chapter 2 outlines the key components and tools of green finance, while Chapter 3 discusses the existing research

on green finance. Chapter 4 identifies potential research gaps in green finance. Finally, the last section concludes the study.

## 1. Origins, essence and significance of green finance

Green finance began in the late 1980s with the release of Pearce, Markandya, and Barbier's *Blueprint for a Green Economy* in 1989. The phrase "green finance" originated from the understanding of the need for targeted investments to transition to a green economy, including environmental, social, and governance (ESG) considerations in financial decisions. This notion acquired tremendous impetus in 2015 with the publication of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Climate Agreement, which established a worldwide agenda for sustainable development (Sharma & Kautish, 2023).

Sustainable finance, climate financing, and green/sustainable investing are all included under the general phrase "green finance." It entails allocating both public and private funds to initiatives that mitigate climate change, prevent environmental damage, and advance sustainable development (Bhattacharyya, 2022). Green finance is fundamentally interdisciplinary, combining economics, technology, and environmental science to promote sustainable economic growth and eco-friendly investments (Krastev & Krasteva-Hristova, 2024; Wang, Cui & Hausken, 2025).

To address the issues of global sustainability, green finance is essential because it:

- lowers carbon intensity – a 1 per cent increase in green financing can result in a 2 per cent drop in carbon intensity (Zhang & Ke, 2022);
- supports renewable energy – it is essential for encouraging investments in renewable energy sources, such as solar and wind, which help to provide energy sustainably (Abbas, Wang, Belgacem, Pawar, Najam & Abbas, 2023; Liu, Zhao, Dong & Jiang, 2023);
- improves product quality – green finance uses technological innovation, pollution prevention, and environmental regulation to raise the quality of export goods (Ma, Zhu, & Yang, 2024);
- promotes technological innovation – it encourages the development of green technologies, which are crucial for sustainable growth (Yuan, Ali, Nazar & Ullah, 2024);

- promotes economic transformation – green finance is essential for economic transformation, especially for achieving sustainable development objectives and shifting to a green economy (Zhu, 2018).

Green finance is essential for sustainability because it promotes a balanced and sustainable growth trajectory globally (Sharma, Taneja, Jangir & Khanna, 2024). This is regarded as an appealing idea that links financial systems with health and sustainable development outcomes, tackling problems such as biodiversity loss, climate change, and public health challenges (Kaur, 2024; Verma, Kalra & Baheti, 2023). To solve urgent environmental issues and promote economic growth, green financing, which includes investments, loans, and financial products, has attracted attention. The significance of incorporating green financing techniques into the financial system is shown by the results of a study that used World Bank data and showed that green credit and green securities have a major positive impact on economic growth over the long term (Rasheed, Saad & Ammad, 2023).

Together, the elements of green finance promote structural economic transformation, which in turn leads to sustainable economic growth. Green finance facilitates the shift to a low-carbon economy by funding sustainable infrastructure and green technologies. Because of this structural change, economies are more resilient and competitive and better able to handle economic and environmental difficulties (Xu & Zhu, 2024).

Green finance is crucial to solving environmental issues and achieving sustainable development. Its history, character, and importance emphasise its contribution to a sustainable and well-balanced trajectory of global growth. Realizing its full potential, however, requires tackling the significant obstacles associated with financialization, global inequality, greenwashing, policy coordination, and investment shortages. The efficacy of green finance efforts can be improved by a more regulated and integrated strategy as well as by raising investor knowledge and participation (Ali, Seraj, Turuc, Tursoy & Uktamov, 2024; Jäger & Dziwok, 2024; Krahnen, Rocholl & Thum, 2023; Liang, Wang & Li, 2025; Zou & Park, 2025).

## 2. Key components and tools of green finance

By coordinating financial operations with social and environmental objectives, green finance is vital for attaining sustainable economic growth. It includes a range of financial tools, processes, and tactics that first include social welfare, resource conservation, and environmental sustainability. The main elements of

green finance are examined in this section, along with how they support long-term sustainable economic growth. Table 1 presents the primary components and tools used for green finance.

Table 1. Primary components of green finance

| Components                                    | Examples of Solutions and Tools                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Green financial instruments                   | Green bonds<br>Green credit<br>Green insurance<br>Carbon finance                                                                                                                                                                         |
| Regulatory support and policies               | Environmental, social, and governance (ESG) Reporting<br>Tax incentives<br>Green credit policies                                                                                                                                         |
| Market mechanisms                             | Emissions trading systems<br>Cap-and-trade systems                                                                                                                                                                                       |
| Public-private partnerships                   | Cooperation between public and private sector organizations to fund and carry out green projects. Infrastructure improvements, installations of renewable energy sources, and other sustainability programs can fall under this category |
| Risk management and assessment                | Climate risk assessments<br>Green finance risk management                                                                                                                                                                                |
| Educational and capacity-building initiatives | Initiatives to raise knowledge and comprehension of green finance among interested parties, such as investors, financial institutions, and legislators                                                                                   |
| Global cooperation frameworks                 | International cooperation to advance green finance methods and exchange information and assets in order to meet global sustainability targets                                                                                            |

Source: own elaboration based on: Akomea-Frimpong, Adeabah, Ofori & Tenakwah, 2021; Fan & Shahbaz, 2023; Grumann, Madaleno & Vieira, 2024; K V, 2024; Ma, He & Zeng, 2024; Tang, 2024; Zhang, Ke, Ding & Chen, 2024.

Green credit and securities are crucial elements of green finance. Green credit is a term used to describe loans provided by financial institutions for activities such as pollution control or renewable energy projects that support environmental sustainability. Conversely, green securities are the financial products offered to raise money for green projects. By allocating resources for sustainable development, these tools have been demonstrated to have a major positive impact on long-term economic growth (Rasheed et al., 2023).

One type of debt instrument used to fund environmental projects is called a **green bond**. These bonds are issued by financial institutions, businesses, or governments to raise money for projects including sustainable agriculture, clean energy, and green infrastructure. Green bonds have been crucial in financing low-carbon initiatives that support sustainable economic growth and are essential in influencing financial markets to adopt more ethical practices (Čala & Demidov, 2024; Taneja & Reepu, 2024).

Allocating funds to businesses or initiatives that place a high priority on social responsibility and environmental sustainability is known as **green investment**. As a subcategory of green finance, impact investing aims to produce both monetary gains and non-monetary advantages such as social inclusion or environmental preservation. These investment techniques support long-term economic resilience by encouraging companies to adopt eco-friendly practices and advance sustainable development.

One pillar of green finance is the incorporation of **ESG factors** into investment choices. By directing funds toward businesses that support sustainability objectives, ESG criteria assist investors in evaluating the governance and social, and environmental performance of businesses. Green finance minimises environmental hazards, encourages ethical corporate practices, and builds a sustainable global economy by integrating ESG factors (Fu, Lu & Pirabi, 2023).

The purpose of **green insurance products** is to reduce environmental hazards and encourage sustainable behaviour. These insurance options cover risks related to resource depletion, climate change, and environmental harm. According to Taneja and Reepu (2024), green insurance helps strengthen economies and encourages the adoption of sustainable development techniques by offering financial protection for environmentally friendly projects.

Green finance growth depends on strong **legislative and regulatory frameworks**. Through tax breaks, subsidies, and environmental laws, governments and international organisations are essential in fostering a climate conducive to green investments. These regulations push companies and financial institutions to prioritise sustainability, which propels the expansion of green finance and its role in sustainable economic growth.

International cooperation is essential to achieve global sustainability goals and advance green finance. Governments, financial institutions, and the business sector work together to make it easier to exchange best practices, create common definitions, and build a unified global ecosystem for green financing. By addressing issues like market regulation and scalability, this collaboration makes it possible for green finance to successfully tackle climate change and support sustainable economic growth (Čala & Demidov, 2024; Zhu, 2024).

There are now more ways to support sustainable development thanks to the use of **digital technologies** in green financing. Green digital finance, including blockchain-based solutions, improves the efficiency and transparency of green financial transactions. Green finance is now more widely available and efficient in promoting sustainable economic growth, thanks to **fintech advancements**



that also make it possible to develop new financial services and products that promote environmental sustainability (Han & Gao, 2024).

The expansion of green finance initiatives depends heavily on **public-private partnerships**. Čala & Demidov (2024) state that public-private partnerships increase the impact of green finance on economic growth and environmental stewardship by combining resources and expertise.

Increasing public knowledge and comprehension of green finance are essential for its broad acceptance. To highlight the advantages of green finance and motivate people and organisations to engage in sustainable financial practices, **educational activities** and public outreach campaigns are essential. Growing awareness also encourages a sustainable lifestyle that fuels the market for eco-friendly financial services and goods (Han & Gao, 2024; Zhu, 2024).

Notwithstanding the promise of green finance, problems of scalability, market regulation, and the possibility of greenwashing still exist. The broad adoption of green financing is hampered by the absence of uniform regulatory frameworks and low public awareness. To tackle these issues, international collaboration, public-private partnerships, and legislative interventions are needed to create standards that encourage responsibility and openness in green finance operations (Sule, Eyo-Udo, Onukwulu, Agho & Azubuike, 2024).

### 3. Review of existing research on green finance

Addressing climate change, advancing sustainable development, and coordinating financial systems with environmental objectives have made green finance an important field of study and application. A summary of the main conclusions and ramifications found in the body of green finance research is provided below.

Over the past 20 years, the amount of research on green finance has increased dramatically, indicating the growing significance of sustainability in the financial markets. Studies have shown a notable increase in scholarly output, especially in the wake of international agreements such as the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement (Aneja, 2024; Judijanto, Qosim, Syamsulbahri, Utami & Afandy, 2024; Krastev & Krasteva-Hristova, 2024). This expansion is ascribed to the realisation that green finance is an essential instrument for tackling environmental issues and promoting sustainable economic expansion.

Green finance research is no longer limited to affluent nations. China, Pakistan, and Bangladesh are emerging economies that have made substantial contributions to this field (Rahman, Moral, Hassan, Hossain & Perveen, 2022; Sharma & Jain, 2024).

China has become a leader in green finance research owing to its extensive environmental programs and regulatory backing (Xin & Hu, 2024). Similarly, North America and Europe have developed robust networks of cooperation that promote cross-border research and knowledge-sharing (Judijanto et al., 2024).

The focus of green finance research has shifted over time. Early research focused on fundamental concepts such as sustainable finance and environmental economics, but more recent research has shifted toward specific applications, such as green bonds, Environmental, Social, and Governance (ESG) criteria, and climate finance (Aneja, 2024; Krastev & Krasteva-Hristova, 2024; Xin & Hu, 2024). This trend reflects the rising emphasis on practical implementation and incorporation of green financing into traditional financial systems. The literature on green finance identifies several key themes that are critical for understanding its potential and challenges:

- a) **Strategies for boosting green finance.** The creation of methods to boost the amount and efficacy of green financing is one of the main topics in green finance research. These tactics include green investment vehicles, green bonds, and climate finance (Luurila, 2022; Ozili, 2022; Rahman et al., 2022). Green bonds, for example, have become a popular tool for funding energy efficiency and renewable energy projects (Krastev & Krasteva-Hristova, 2024; Xin & Hu, 2024).
- b) **Increasing profitability of green investments.** Creating green initiatives that are financially appealing to financial institutions and investors is another crucial subject. This necessitates tackling the belief that conventional investments yield higher returns than green investments do (Luurila, 2022; Ozili, 2022). Studies have demonstrated that green investments can generate competitive returns, especially when supported by legal frameworks and governmental incentives (Judijanto et al., 2024; Sharma & Jain, 2024).
- c) **Functions of policy and technology.** The literature frequently discusses how policies and technology support green finance. Fintech and AI are two examples of technological advancements recognised as major forces behind green finance, facilitating the creation of new financial services and products (Judijanto et al., 2024; Sharma & Jain, 2024; Xin & Hu, 2024). Likewise, it has been demonstrated that policy tools like carbon pricing and green tax incentives are essential for promoting green financing (Krasteva & Krasteva-Hristova, 2024; Luurila, 2022; Ozili, 2022).
- d) **Difficulties in green finance.** Despite its potential, green finance has several obstacles to overcome, such as a lack of knowledge, ambiguous definitions, and inadequate regulatory frameworks (Luurila, 2022; Ozili,

2022; Sharma & Jain, 2024). These difficulties demonstrate how important it is for legislators, banks, and other interested parties to work together to establish a climate that supports green finance.

The key themes as well as the key findings are presented in Table 2. Studies on green finance have significant ramifications for financial institutions, governments, and other interested parties. Legislators are urged to provide transparent regulatory frameworks and incentives for green financing (Krastev & Krasteva-Hristova, 2024; Luurila, 2022; Ozili, 2022). This requires the establishment of green finance hubs to promote global cooperation and the development of uniform definitions and indicators for green finance (Aneja, 2024; Judijanto et al., 2024).

Table 2. Key themes and findings of green finance research

| Themes                               | Findings                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategies and instruments           | Aspects of green finance include energy efficiency, policymaking, environmental performance, green securities, investments, lending, bonds, and infrastructure                                             |
| Impact on innovation and development | The body of research highlights how crucial green finance is to promoting environmental stewardship, sustainable development, and the shift to a low-carbon economy                                        |
| Economic and environmental benefits  | Future studies in green finance could focus on the green economy, green bonds, connectivity, pressures, limits, and sustainable development                                                                |
| Role of policy and regulation        | Lack of knowledge, ambiguous definitions, governmental coordination, and lucrative incentives for investors and financial institutions are some of the issues surrounding green finance                    |
| Challenges and barriers              | Global-level obstacles, political restraints, erratic economic conditions, legislative framework, and the possibility of greenwashing are some of the factors impeding the implementation of green finance |
|                                      | The implementation of green finance programs is hampered by regulatory restrictions, a lack of awareness, and capacity building                                                                            |

Source: own elaboration based on: Al Mamun, Boubaker, Hossain & Manita, 2024; Annu & Tripathi, 2024; Chen, Xu & Own, 2024; Dhayal, Agrawal, Agrawal, Kumar & Kumar Giri, 2024; Hou, Wang & Zhang, 2023; Jia, 2023; Jing & Liu, 2024; Kappal & Doifode, 2023; Kaushik & Trikha, 2024; Khan, Ahmad, Yusof & Chowdhury, 2024; Kharb, Shri, Singh, Bhatia & Saini, 2024; Lei, Gao, Ning & Sun, 2025; Ozili, 2022; Rahman et al., 2022; Sharma, Verma, Shahbaz, Gupta & Chopra, 2022; Shi, Zhou, Li, Miao & Zhao, 2024; Zhang, Tang & Tang, 2025.

Developing green financial goods and services and incorporating ESG factors into investment choices are two important ways in which financial institutions contribute to the advancement of green finance. By funding energy efficiency programs and renewable energy projects, banks are well-positioned to spearhead the shift to a green economy (Sharma & Jain, 2024; Rahman et al., 2022; Xin & Hu, 2024). International cooperation in green finance is necessary because of

the global scope of environmental issues. As part of this, nations have developed exchange best practices, knowledge, skills, and international standards for green finance (Judijanto et al., 2024; Krastev & Krasteva-Hristova, 2024).

To sum up, the study that has been done on green finance shows that it has the power to promote both economic growth and environmental sustainability. However, overcoming obstacles related to green financing, such as ignorance, ambiguous definitions, and inadequate regulatory frameworks, is necessary to realise this potential. Policymakers, financial institutions, and other interested parties must provide a supportive environment for green finance bolstered by strong regulations, global cooperation, and technological advancement.

#### 4. Identification of potential research gaps in green finance

Although the subject of green finance is expanding, there are still several significant research gaps that must be filled to improve its efficacy and application. The main research gaps are listed below along with recommendations on how to fill them:

- a) **Insufficient comprehensive frameworks.** A conceptual framework is required to evaluate many facets of green finance, such as its influence on stakeholders and value increases. Instead of offering a comprehensive analysis of the entire green finance corpus, the existing research frequently offers fragmented findings. Researchers should concentrate on developing and approving thorough frameworks capable of evaluating the complex effects of green finance. This involves creating models that incorporate several factors, including policy consequences, economic growth, and environmental performance (Bhatia, Singh & Vishnani, 2024; Miyan, Cheong, Sharif & Afshan, 2024).
- b) **Policy and regulatory difficulties.** Improving green finance is hampered by regulatory concerns, and stronger legislative frameworks are required to encourage green investments. Therefore, policymakers must create and execute strong regulatory frameworks. This entails establishing incentives for individual investors and guaranteeing that regulations support sustainable investment. Policymakers must create comprehensive rules that enable green finance efforts while maintaining conformity with environmental goals (Desalegn & Tangl, 2022).
- c) **Insufficient empirical evidence.** Much research, especially regarding green finance in green buildings, is based on content or report analysis

with little empirical study. More empirical research should be conducted to support these theoretical frameworks and models. Case studies, questionnaires, and experimental designs can be used to collect empirical data on the efficacy of green finance projects (Debrah, Chan & Darko, 2022).

- d) **Green finance in developing countries.** Little research has been conducted on green finance in developing countries' banking sectors, which is critical for understanding and implementing green financing in these regions. More research on green financing in developing nations is needed to understand a region's specific difficulties and potential better. This can assist in customising green finance policies and solutions to meet the demands of these countries (Rahman et al., 2022).
- e) **Utilisation of contemporary technologies.** There is insufficient research on how contemporary technologies such as FinTech and AI can be incorporated into green finance. This covers the creation of intelligent cost-benefit analysis frameworks and AI-enabled performance evaluation software for green finance in green buildings. Research and practice in green finance should incorporate contemporary technologies such as FinTech and AI. Through improved risk assessment, performance tracking, and cost-benefit analysis, green finance efforts can become more successful and efficient (Debrah et al., 2022).
- f) **Principles of behavioural finance.** Green finance and behavioural finance concepts are new fields that require further research. To understand investor behaviour better and enhance the design of green finance products, we examine the application of behavioural finance concepts in the field (Miyan et al., 2024).
- g) **Comparative research.** To comprehend the distinct dynamics and efficacy of green finance in diverse situations, further comparative research between industrialised and developing countries is required. To find optimal practices and insights from various economic environments, we conducted comparative research. This can assist in creating more regionally adaptive, successful green financing initiatives (Bhatia et al., 2024).

The topic of green finance is growing rapidly, yet numerous research gaps remain that limit its full potential. Addressing these gaps is critical for promoting sustainable financial practices and improving the environment. Although these gaps pose difficulties, they also provide opportunities for practitioners and researchers to develop new ideas and create more potent green finance solutions. A more equal and sustainable financial environment may result from addressing these issues.

Interdisciplinary approaches should be used in future studies by integrating knowledge from policy studies, economics, finance, and environmental sciences (Judijanto et al., 2024; Krastev & Krasteva-Hristova, 2024; Xin & Hu, 2024). This will allow for a more thorough understanding of the intricate connections between economic progress, environmental sustainability, and financial systems.

## Conclusions

With its origins in the quest for a green economy, green finance has grown in significance as a means of addressing environmental issues and advancing sustainable development. By focusing on capital investments in ecologically friendly projects, the key components of green finance, such as financial institutions and services, support sustainable development. Additionally, green finance affects investment strategies and economic growth positively.

Search results for the term “green finance” in the titles of scientific publications show 2,961 items according to the Web of Science database and 2,725 items according to the Scopus database. Narrowing the search to the years 2021–2025 yielded 2,629 publications in the WoS database and 2,579 publications in the Scopus database. This shows that 88.8 per cent and 94.6 per cent of publications, respectively, were produced in the last five years.

Green finance incorporates economic, social, and environmental factors in financial decision-making. Its main components – green bonds, green investments, green loans, green insurance, ESG considerations, and supportive policy frameworks – function in concert. Green finance is essential for achieving sustainable development goals because it allocates funds to eco-friendly enterprises, fosters innovation, and builds resilience. Making green finance a reality will be crucial to building a more just future, as the world economy changes.

Over time, the subject of green finance research has changed. Early research focused on basic concepts such as sustainable finance and environmental economics, but more recently, research has focused on specific applications. In their literature review, the authors identified five main topics/research areas related to green finance: strategies and instruments, impact on innovation and development, economic and environmental benefits, the role of policy and regulation, and challenges and barriers.

Notwithstanding its significance, green finance has several problems, such as varying definitions, lack of coordination among policies, and inadequate investment incentives. Customised approaches, enhanced legal frameworks,

greater public knowledge, and involvement in green financing projects are all necessary to address the issues. To overcome these obstacles and capitalise on the advantages of green finance for a sustainable future, further study and innovation in this field are crucial.

Future studies on green finance must create a conceptual framework to evaluate many facets of green finance as well as how it affects value enhancement and stakeholder outcomes. Research on the evolution and development of green finance has identified areas for further study, including technical advancements, investment-friendly environments, regulatory framework development, and macroeconomic issues (Butt, Ashfaq, Chohan, Ramakrishnan, Shahzad & Almazayad, 2025). Green financing is acknowledged as a crucial tactic for accomplishing the UN Sustainable Development Goals and Paris Agreement, emphasising the necessity of modifying plans in various nations (Ma & Chang, 2023).

## Bibliography

- Abbas, J., Wang, L., Belgacem, S. B., Pawar, P. S., Najam, H., & Abbas, J. (2023). Investment in Renewable Energy and Electricity Output: Role of Green Finance, Environmental Tax, and Geopolitical Risk: Empirical Evidence from China. *Energy*, 269, 126683. doi: 10.1016/j.energy.2023.126683.
- Akomea-Frimpong, I., Adeabah, D., Ofosu, D., & Tenakwah, E. J. (2021). A Review of Studies on Green Finance of Banks, Research Gaps and Future Directions. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 12(4), 1241–1264. doi: 10.1080/20430795.2020.1870202.
- Ali, M., Seraj, M., Turuc, F., Tursoy, T., & Uktamov, K. F. (2024). Green Finance Investment and Climate Change Mitigation in OECD-15 European Countries: RALS and QARDL Evidence. *Environment, Development and Sustainability*, 26, 27409–27429. doi: 10.1007/s10668-023-03765-1.
- Al Mamun, M., Boubaker, S., Hossain, M. Z., & Manita, R. (2024). Female Political Empowerment and Green Finance. *Energy Economics*, 131, 107370. doi: 10.1016/j.eneco.2024.107370.
- Aneja, S. (2024). Global Research Trends in Green Finance: A Systematic Literature Review of Regional Contributions (2001–2024). *International Journal for Multidisciplinary Research*, 6(6), 1–9. doi: 10.36948/ijfmr.2024.v06i06.30291.
- Annu, & Tripathi, R. (2024). Framework of Green Finance to Attain Sustainable Development Goals: An Empirical Evidence from the TCCM Approach. *Benchmarking: An International Journal*, 31(9), 3130–3153. doi: 10.1108/BIJ-05-2023-0311.

- Bhatia, S., Singh, N., & Vishnani, S. (2024). Green Finance: A Bibliometric Analysis of Current Research Status, Development and Future Directions. *Global Business and Economics Review*, 30(3), 283–310. doi: 10.1504/GBER.2024.137618.
- Bhattacharyya, R. (2022). Green Finance for Energy Transition, Climate Action and Sustainable Development: Overview of Concepts, Applications, Implementation and Challenges. *Green Finance*, 4(1), 1–35. doi: 10.3934/GF.2022001.
- Butt, S., Ashfaq, M., Chohan, M. A., Ramakrishnan, S., Shahzad, M. F., & Almazayad, T. (2025). Green Finance Enablers: A Bibliometric Approach. In: S. Yildirim, I. Demirtas, & F. A. Malik (Eds.), *Green Economics and Strategies for Business Sustainability* (pp. 123–150). IGI Global Scientific Publishing. doi: 10.4018/979-8-3693-8949-2.ch006.
- Chen, S. C.-i., Xu, X., & Own, C.-M. (2024). The Impact of Green Finance and Technological Innovation on Corporate Environmental Performance: Driving Sustainable Energy Transitions. *Energies*, 17(23), 5959. doi: 10.3390/en17235959.
- Čala, V. [Чала, B.], & Demidov, B. (2024). Theoretical aspects of green financing for providing sustainable development. *Economic Scope*, 193, 37–45. doi: 10.30838/ep.193.37-45.
- Debrah, C., Chan, A. P. C., & Darko, A. (2022). Green Finance Gap in Green Buildings: A Scoping Review and Future Research Needs. *Building and Environment*, 207(Part A), 108443. doi: 10.1016/j.buildenv.2021.108443.
- Desalegn, G., & Tangl, A. (2022). Enhancing Green Finance for Inclusive Green Growth: A Systematic Approach. *Sustainability*, 14(12), 7416. doi: 10.3390/su14127416.
- Dhayal, K. S., Agrawal, S., Agrawal, R., Kumar, A., & Kumar Giri, A. (2024). Green Energy Innovation Initiatives for Environmental Sustainability: Current State and Future Research Directions. *Environmental Science and Pollution Research*, 31, 31752–31770. doi: 10.1007/s11356-024-33286-x.
- Fan, S., & Shahbaz, M. (2023). Carbon Neutrality and Green Finance. In: M. Shahbaz, K. Dong, D. Balsalobre-Lorente, & A. Gedikli (Eds.), *Recent Developments in Green Finance, Green Growth and Carbon Neutrality* (pp. 217–238). Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-443-15936-7.00010-4.
- Fu, C., Lu, L., & Pirabi, M. (2023). Advancing Green Finance: A Review of Sustainable Development. *Digital Economy and Sustainable Development*, 1(20). doi: 10.1007/s44265-023-00020-3.
- Grumann, L., Madaleno, M., & Vieira, E. (2024). The Green Finance Dilemma: No Impact Without Risk – a Multiple Case Study on Renewable Energy Investments. *Green Finance*, 6(3), 457–483. doi: 10.3934/GF.2024018.



- Han, J., & Gao, H. (2024). Green Finance, Social Inclusion, and Sustainable Economic Growth in OECD Member Countries. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11, 140, 1–8. doi: 10.1057/s41599-024-02662-w.
- Hou, H., Wang, Y., & Zhang, M. (2023). Green Finance Drives Renewable Energy Development: Empirical Evidence from 53 Countries Worldwide. *Environmental Science and Pollution Research*, 30, 80573–80590. doi: 10.1007/s11356-023-28111-w.
- Jäger, J., & Dziwok, E. (2024). *Understanding Green Finance: A Critical Assessment and Alternative Perspectives*. Edward Elgar Publishing.
- Jia, Q. (2023). The Impact of Green Finance on the Level of Decarbonization of the Economies: An Analysis of the United States', China's, And Russia's Current Agenda. *Business Strategy and the Environment*, 32(1), 110–119. doi: 10.1002/bse.3120.
- Jing, R., & Liu, R. (2024). The Impact of Green Finance on Persistence of Green Innovation at Firm-Level: A Moderating Perspective Based on Environmental Regulation Intensity. *Finance Research Letters*, 62(Part B), 105274. doi: 10.1016/j.frl.2024.105274.
- Judijanto, L., Qosim, N., Syamsulbahri, S., Utami, E. Y., & Afandy, C. (2024). Sustainable Finance: A Bibliometric Analysis of Green Finance and Its Role in Global Markets. *West Science Business and Management*, 2(04), 1206–1215. doi: 10.58812/wsbm.v2i04.1500.
- Kappal, J. M., & Doifode, A. (2023). Green Finance: A Catalyst for Sustainable Future. In: *2023 International Conference on Sustainable Islamic Business and Finance (SIBF 2023) Bahrain, 24-25 September 2023* (pp. 265–270). Institute of Electrical and Electronics Engineers. doi: 10.1109/SIBF60067.2023.10379962.
- Kaur, J. (2024). Green Finance 2.0: Pioneering Pathways for Sustainable Development and Health Through Future Trends and Innovations. In: S. Taneja, P. Kumar, S. Grima, E. Özen, & K. Sood (Eds.), *Sustainable Investments in Green Finance* (pp. 294–319). IGI Global Publisher. doi: 10.4018/979-8-3693-1388-6.ch020.
- Kaushik, M. B., & Trikha, A. (2024). The Promise of Green Finance: Harnessing the Power of Sustainable Investment in India. *International Journal of Green Economics*, 18(4), 374–389. doi: 10.1504/IJGE.2024.142399.
- Khan, H. H. A., Ahmad, N., Yusof, N. M., & Chowdhury, M. A. M. (2024). Green Finance and Environmental Sustainability: A Systematic Review and Future Research Avenues. *Environmental Science and Pollution Research*, 31, 9784–9794. doi: 10.1007/s11356-023-31809-6.
- Kharb, R., Shri, C., Singh, P., Bhatia, S., & Saini, N. (2024). Modelling the Barriers of Green Financing in Achieving Environmental Sustainability: An Analysis Using TISM. *Environment, Development and Sustainability*. doi: 10.1007/s10668-024-05266-1.
- Krahnert, J., Rocholl, J., & Thum, M. (2023). A Primer on Green Finance: From Wishful Thinking to Marginal Impact. *Review of Economics*, 74(1), 1–19. doi: 10.1515/roe-2023-0019.

- Krastev, B., & Krasteva-Hristova, R. (2024). Challenges and Trends in Green Finance in the Context of Sustainable Development – A Bibliometric Analysis. *Journal of Risk and Financial Management*, 17(7), 301. doi: 10.3390/jrfm17070301.
- K V, S. (2024). Green Finance Initiative: Accelerating Sustainable Development for a Green Future. In: N. Naifar (Ed.), *Climate Change and Finance. Sustainable Finance* (pp. 343–360). Cham: Springer. doi: 10.1007/978-3-031-56419-2\_16.
- Lei, H., Gao, R., Ning, C., & Sun, G. (2025). Green Finance and Corporate Green Innovation. *Finance Research Letters*, 72, 106577. doi: 10.1016/j.frl.2024.106577.
- Liang, Q., Wang, Ch., & Li, Y. (2025). How Does Green Finance Influence Enterprise Greenwashing Tendencies? Theoretical and Empirical Evidence from China. *International Review of Financial Analysis*, 106, 104574. doi: 10.1016/j.irfa.2025.104574.
- Liu, Y., Zhao, X., Dong, K., & Jiang, Q. (2023). Assessing the Role of Green Finance in Sustainable Energy Investments by Power Utilities: Evidence from China. *Utilities Policy*, 84, 101627. doi: 10.1016/j.jup.2023.101627.
- Luurila, K. (2022). Green Finance Research Around the World: A Review of Literature. *International Journal of Green Economics*, 16(1), 56. doi: 10.1504/ijge.2022.125554.
- Ma, D., He, Y., & Zeng, L. (2024). Can Green Finance Improve the ESG Performance? Evidence from Green Credit Policy in China. *Energy Economics*, 137, 107772. doi: 10.1016/j.eneco.2024.107772.
- Ma, D., Zhu, Y., & Yang, Y. (2024). How Green Finance Affects Export Production Quality: Fresh Evidence from China. *Energy Economics*, 131, 107381. doi: 10.1016/j.eneco.2024.107381.
- Ma, J., & Chang, C. P. (2023). The Role of Green Finance in Green Innovation: Global Perspective from 75 Developing Countries. *Emerging Markets Finance and Trade*, 59(10), 3109–3128. doi: 10.1080/1540496X.2023.2210720.
- Miyan, M. S., Cheong, C. W. H., Sharif, A., & Afshan, S. (2024). Three Decades of Green Finance: The State of the Art and Way Forward. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 14(6), 88–105. doi: 10.32479/ijeep.16718.
- Ozili, P. K. (2022). Green Finance Research Around the World: A Review of Literature. *International Journal of Green Economics*, 16(1), 56–75. doi: 10.1504/IJGE.2022.125554.
- Pearce, D. W., Markandya, A., & Barbier, E. R. (1989). *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Rahman, S., Moral, I. H., Hassan, Md. M., Hossain, G. S., & Perveen, R. (2022). A Systematic Review of Green Finance in the Banking Industry: Perspectives from a Developing Country. *Green Finance*, 4(3), 347–363. doi: 10.3934/gf.2022017.

- Rasheed, K., Saad, S., & Ammad, S. (2023). Green Financing for Sustainable Economic Growth: Exploring Critical Factors Towards Resilient Economies. In: *2023 International Conference on Sustainable Islamic Business and Finance (SIBF 2023) Bahrain, 24–25 September 2023* (pp. 104–111). Institute of Electrical and Electronics Engineers. doi: 10.1109/SIBF60067.2023.10379984.
- Sharma, A., & Kautish, P. (2023). Measuring Green Finance. In: M. Shahbaz, K. Dong, D. Balsalobre-Lorente & A. Gedikli (Eds.), *Recent Developments in Green Finance, Green Growth and Carbon Neutrality* (pp. 171–191). Elsevier. doi: 10.1016/B978-0-443-15936-7.00008-6.
- Sharma, G. D., Verma, M., Shahbaz, M., Gupta, M., & Chopra, R. (2022). Transitioning Green Finance from Theory to Practice for Renewable Energy Development. *Renewable Energy*, 195, 554–565. doi: 10.1016/j.renene.2022.06.041.
- Sharma, H., & Jain, S. (2024). Navigating the Green Finance Landscape: Trends, Challenges, and Future Directions in the Banking Sector. In: A. Tripathi, S. Birla, M. Soni, J. Sahariya, & M. Sharma (Eds.), *Multidisciplinary Approaches for Sustainable Development* (pp. 344–348). London: CRC Press. doi: 10.1201/9781003543633-55.
- Sharma, V., Taneja, S., Jangir, K., & Khanna, K. (2024). Green Finance: An Integral Pathway to Achieving Sustainable Development. In: S. Taneja, P. Kumar, S. Grima, E. Özen, & K. Sood (Eds.), *Sustainable Investments in Green Finance* (pp. 49–63). IGI Global Publisher. doi: 10.4018/979-8-3693-1388-6.ch003.
- Shi, R., Zhou, H., Li, X., Miao, X., & Zhao, X. (2024). Green Finance, Investor Preferences, and Corporate Green Innovation. *Finance Research Letters*, 66, 105676. doi: 10.1016/j.frl.2024.105676.
- Sule, A., Eyo-Udo, N. L., Onukwulu, E. C., Agho, M. O., & Azubuike, C. (2024). Green finance solutions for banking to combat climate change and promote sustainability. *Gulf Journal of Advance Business Research*, 2(6), 376–410. doi: 10.51594/gjabr.v2i6.54.
- Taneja, S., & Reepu. (2024). Sustainability-Driven Finance: Reshaping the Financial World. In: A. Singh, S. Taneja, & P. Kumar (Eds.), *Algorithmic Approaches to Financial Technology: Forecasting, Trading, and Optimization* (pp. 74–92). IGI Global Scientific Publishing. doi: 10.4018/979-8-3693-1746-4.ch005.
- Tang, C. (2024). Green Finance and Investment: Emerging Trends in Sustainable Development. *Deleted Journal*, 6(1), 37–40. doi: 10.54254/2977-5701/6/2024046.
- Verma, D., Kalra, R., & Baheti, S. S. (2023). Examining the Domain of Green Finance Through Bibliometric Research Analysis of 22 Years (2000–2022): An Analytical Retrospective. *Vision. The Journal of Business Perspective*, 29(2). doi: 10.1177/09722629231157470.
- Wang, W., Cui, H., & Hausken, K. (2025). The Evolution of Green Finance Research: A Comprehensive Bibliometric Analysis. *Heliyon*, 11(3), e42161. doi: 10.1016/j.heliyon.2025.e42161.

- Xin, Y., & Hu, Y. (2024). An Overview of the Evolution in the Research Landscape of Green Finance. *World*, 5(4), 1335–1366. doi: 10.3390/world5040068.
- Xu, Z., & Zhu, X. (2024). The Impact Mechanism of Green Finance on Promoting Sustainable Economic Development. *Academic Journal of Business & Management*, 6(9), 157–161. doi: 10.25236/AJBM.2024.060922.
- Yuan, J., Ali, S., Nazar, R., & Ullah, M. I. (2024). Innovation for a Greener Future: Disentangling the Asymmetric Impact of Green Finance on Green Technology in European Union Economies. *Heliyon*, 10(9), e30129. doi: 10.1016/j.heliyon.2024.e30129.
- Zhang, D., Tang, C., & Tang, P. (2025). Unraveling Asymmetrical Spillover Effects Originating from China's Green Finance Markets: Insights from Asymmetric TVP-VAR and Interpretable Machine Learning. *Journal of Environmental Management*, 373, 123463. doi: 10.1016/j.jenvman.2024.123463.
- Zhang, J., & Ke, H. (2022). The Moderating Effect and Threshold Effect of Green Finance on Carbon Intensity: From the Perspective of Capital Accumulation. *Complexity*, 1, 4273691. doi: 10.1155/2022/4273691.
- Zhang, W., Ke, J., Ding, Y., & Chen, S. (2024). Greening Through Finance: Green Finance Policies and Firms' Green Investment. *Energy Economics*, 131, 107401. doi: 10.1016/j.eneco.2024.107401.
- Zhu, D. (2018). Exploring the Impact of Green Financial Derivatives on China's Environmental Protection. *Ekoloji*, 27(106), 1857–1865. Retrieved from <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85063261154&partnerID=40&md5=e01e56abef0e1b95bb36a4d6d03f4e4c> (12.12.2025).
- Zhu, M. (2024). Green Finance and Sustainable Development: Paths and Policies for Global Economic Transformation. *International Journal of Global Economics and Management*, 2(1), 194–201. doi: 10.62051/ijgem.v2n1.25.
- Zou, Y., & Park, K. W. (2025). Can Green Finance Development Inhibit Corporate Green Bubble?. *Finance Research Letters*, 86(Part A), 108400. doi: 10.1016/j.frl.2025.108400.