

1 (105) 2026

ISSN 1897-7146
e-ISSN 2719-4264

STUDIA PRAWNICZE KUL



KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWŁA II

KUL 1918



WYDZIAŁ PRAWA,
PRAWA KANONICZNEGO
I ADMINISTRACJI

**STUDIA
PRAWNICZE KUL**

**KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II
WYDZIAŁ PRAWA, PRAWA KANONICZNEGO I ADMINISTRACJI**

**THE JOHN PAUL II CATHOLIC UNIVERSITY OF LUBLIN
FACULTY OF LAW, CANON LAW AND ADMINISTRATION**

Rada Naukowa / Scientific Board:

Adam Błaś, Remigio Beneyto Berenguer, Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Janina Ciechanowicz-Mclean, František Čitbaj, Ks. Antoni Dębiński, Abp Andrzej Dzięga, Giorgio Feliciani, Mirosław Granat, Miomira Kostić, Ks. Józef Krukowski, William N. Laforge, Barbara Mikołajczyk, Carmen Parra Rodríguez, Anna Przyborowska-Klimczak, Marek Safjan, Stanisław Sagan, Hesi Siimets-Gross, Ks. Piotr Stanisz, Ks. Marian Stasiak, Adam Strzembosz, Hanna Suchocka, Péter Szabó, Renata Szafarz, Andrzej Szajkowski, Miruna Tudorascu, Krzysztof Wiak, Mustafa Yasan, Michał Zawisłak, Marian Zdyb, Andrzej Zoll

ZESPÓŁ REDAKCYJNY / EDITORIAL BOARD:

Redaktor naczelny / Editor-in-chief:

Joanna Misztal-Konecka

Zastępcy redaktora naczelnego / Deputy Editor-in-chief:

Beata Kucia-Guściora

Wojciech Sz. Staszewski

Członkowie redakcji / Members of the Editorial Board:

Ks. Leszek Adamowicz

Andriy Boyko

Anne Fornerod

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors:

Małgorzata Gałązka

Lidia Jaskuła

Ewa Kowalewska

Iryna Kozak-Balaniuk

Izabela Leraczyk

Paweł Widorski

Ks. Grzegorz Wojciechowski

Michał Zawisłak

STUDIA PRAWNICZE KUL

1 (105) 2026



Wydawnictwo KUL
Lublin 2026

Opracowanie redakcyjne / Copy Editor:

Ewelina Fatyga

Opracowanie komputerowe / Layout Editor:

Jarosław Bielecki, Dorota Kocząb

ISSN 1897-7146

e-ISSN 2719-4264

Wydawca/Editor

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II / The John Paul II Catholic University of Lublin
Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin

Wydawnictwo KUL, ul. Konstantynów 1H

20-708 Lublin, tel. 81 45 45 678

e-mail: wydawnictwo@kul.pl, <https://wydawnictwo.kul.pl>

Druk i oprawa / Printing and binding

Volumina.pl Sp. z o.o., ul. Księcia Witolda 7-9

71-063 Szczecin, tel. 91 81 20 908

e-mail: druk@volumina.pl

**Studia i artykuły /
Studies and articles**

Institutional and legal challenges of pension and social security systems for customs officers: a comparative study of Ukraine and the EU member states

Instytucjonalne oraz prawne wyzwania systemów emerytalnych i zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy celnych – analiza porównawcza Ukrainy i państw członkowskich UE

OLEKSANDR CHERKUNOV*

Uzhhorod National University

 <https://orcid.org/0009-0007-8880-6955>

Abstract: The article offers a comparative legal analysis of pension and social security regulation for customs officers in Ukraine and the EU Member States. The study aims to identify legislative gaps and opportunities for improving national law based on best European practices. The customs service is regarded as a distinct type of public service that entails a high level of social responsibility and professional risk, thereby justifying the need for special social guarantees. The study applies a comparative legal method, analysis of legal acts, court decisions, and academic sources. The results reveal significant differences in customs officers' pension systems and highlight the advantages of introducing a multi-level social security model based on the principles of actuarial balance, transparency, and fairness. The conclusion emphasises the need to reform the Ukrainian system by implementing elements of the European approach and ensuring a robust level of social protection for customs personnel.

Keywords: customs service, pension security, social guarantees, legal regulation, public service, European Union

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony analizie porównawczej regulacji prawnych dotyczących zabezpieczenia emerytalnego i socjalnego funkcjonariuszy służby celnej na Ukrainie oraz w państwach członkowskich UE. Celem badania jest identyfikacja luk prawnych oraz możliwości doskonalenia krajowego ustawodawstwa z uwzględnieniem najlepszych praktyk europejskich. Autor ujmuje służbę celną jako odrębną formę służby publicznej, charakteryzującą się wysokim poziomem odpowiedzialności społecznej i zawodowego ryzyka, co uzasadnia potrzebę wprowadzenia specyficznych gwarancji socjalnych. W pracy zastosowano metodę prawnoporównawczą, analizę aktów normatywnych, orzecznictwa oraz literatury naukowej. Wyniki badań wskazują na istotne różnice w systemach emerytalnych celników oraz podkreślają zalety wdrożenia wielopoziomowego modelu zabezpieczenia społecznego opartego na zasadach równowagi aktuarialnej, przejrzystości i sprawiedliwości. W konkluzji podkreślono konieczność reformy ukraińskiego systemu poprzez implementację elementów podejścia europejskiego oraz zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej pracowników służby celnej.

Słowa kluczowe: służba celna, zabezpieczenie emerytalne, gwarancje socjalne, regulacje prawne, służba publiczna, Unia Europejska

* PhD, e-mail: cherkunov.alex@gmail.com

Introduction

The regulation of pension and social security benefits for Ukraine's customs officials has become urgent amid public service reform, heightened security risks, and the country's commitment to European integration. The customs service, which combines supervisory, fiscal, and law-enforcement functions, requires social guarantees distinct from those of general state pension schemes.

Comparative experience extends beyond the EU. Military pension models illustrate solutions for high-risk services with early retirement, including hybrid DB/DC schemes, actuarial budgeting, and post-service support.¹ For Ukraine, these serve not as templates but as reference points, requiring adaptation to martial law, fiscal limits, and labour-market realities. Martial law has also produced specific pension-related distortions, particularly acute in the customs service. These include the mobilisation of serving officers, accelerated exits from service due to security risks and health deterioration, and the accumulation of fragmented insurance records that complicate pension eligibility. At the same time, wartime fiscal pressure has constrained the state's capacity to maintain special regimes, intensifying reliance on courts and "transitional" claims. These dynamics underscore the need to reassess pension guarantees not as static privileges, but as adaptive instruments of personnel resilience under emergency governance. Reform also depends on institutional capacity: as Z. Irani and colleagues show, outdated legacy systems constrain transformation and demand replacement rooted in the administrative context.²

Debates increasingly link pension architecture to inequality. In Denmark, expanding mandatory funded schemes reduces asset dispersion,³ yet automatic rises in retirement age distort actuarial fairness, as men from lower socio-economic groups subsidise those better off. For Ukraine, equity is vital, as customs officials often enter service early and face occupational risks; safeguards should include minimum service periods, hazard recognition, and transparent coefficients.⁴ Scandinavian practice illustrates how fiscal sustainability can be reconciled with welfare objectives;⁵

¹ O. Krasnokutskyi, *Comparative Analysis of Military Servant Pension Systems in India, the United States of America, and Great Britain*, Ukrainian Political-Legal Discourse 2025, no. 10.

² Z. Irani, R.M. Abril, V. Weerakkody, A. Omar, U. Sivarajah, *The Impact of Legacy Systems on Digital Transformation in European Public Administration: Lessons Learned from a Multi-Case Analysis*, Government Information Quarterly 2023, vol. 40, no. 1, 101784.

³ T.M. Andersen, J. Bhattacharya, A. Grodecka-Messi, K. Mann, *Pension Reform and Wealth Inequality: Theory and Evidence*, European Economic Review 2024, vol. 165, 104746.

⁴ J.-A. Alvarez, M. Kallestrup-Lamb, S. Kjærgaard, *Linking Retirement Age to Life...*

⁵ M. Berg, J. Olsson, *Managing Public Value Conflicts – Institutional Strategies and the Greening of Public Pension Funds*, Scandinavian Journal of Management 2023, vol. 39, no. 4, 101301.

non-European examples are used only as background on the mechanics of aligning the retirement age with benefit design, where similar debates are unfolding in parts of the EU.⁶

Beyond economics, retirement has psycho-emotional effects: Dutch studies reveal the impact of income on mental health, while collective pension models often ignore individual risk preferences, reducing welfare.⁷ Historical examples from Bulgaria and Czechoslovakia suggest that socialist reforms reduced inequality,⁸ while public awareness fosters acceptance of unpopular measures, such as raising the retirement age.⁹

Against this background, the study seeks to identify pension models suited to Ukraine's conditions. It applies cross-national analysis of high-risk public service sectors, doctrinal study of Ukrainian and EU law, and content analysis of literature on actuarial policy, equity, and digital transformation. Particular attention is given to selected EU Member States that represent distinct regulatory patterns relevant to customs personnel, including (i) a strong occupational pillar and actuarial governance (Denmark; the Netherlands), and (ii) mixed or service-specific arrangements in high-risk border contexts (Poland; Croatia; Slovakia as a reform precedent). These cases were chosen because they combine legal relevance for a high-risk public service with institutional comparability and the availability of recent doctrinal and policy evidence. The customs service may thus serve as a testing ground for innovative pension models, with broader implications for social justice and the resilience of Ukraine's civil service. Broader socio-economic studies on inequality and pension reform outside Europe are referenced selectively, and only to the extent that they illuminate legal design choices relevant to the European and Ukrainian customs context.

While the concept of a multi-level pension model is well established in contemporary legal and economic scholarship, its application to the customs service under conditions of martial law and accelerated European integration remains largely unexplored. This study contributes to the literature by contextualising this model within a high-risk public service environment, marked by institutional

⁶ Y. Deng, H. Fang, K. Hanewald, W. Shang, *Delay the Pension Age or Adjust the Pension Benefit? Implications for Labor Supply and Individual Welfare in China*, *Journal of Economic Behavior and Organization* 2023, vol. 212, 1192–1215.

⁷ A.A.G. Gosse, B.G.C. Dellaert, L. Swinkels, E.S.G. Van der Lecq, *Individual Pension Risk Preference Elicitation and Collective Asset Allocation with Heterogeneity*, *Journal of Banking & Finance* 2019, vol. 101, pp. 206–225.

⁸ S. Nikolić, F. Novokmet, P.P. Larysz, *Income Inequality in Eastern Europe: Bulgaria and Czechoslovakia in the Twentieth Century*, *Explorations in Economic History* 2024, vol. 94, 101594.

⁹ J. Schuetz, S. Uebelmesser, R. Baginski, C. Aprea, *Pension Reform Preferences in Germany: Does Information Matter?*, *European Journal of Political Economy* 2023, vol. 80, 102476.

fragmentation, transitional legal regimes, and heightened security demands. The novelty of the research thus lies not in abstract theorisation, but in the legally grounded synthesis of European standards with Ukraine's wartime administrative reality.

Methodology

The study employs a comparative legal method to examine how EU Member States structure pension and social security guarantees for customs personnel across distinct regulatory architectures (general, combined, and service-specific regimes). Doctrinal analysis is applied to Ukrainian pension and customs legislation, with attention to transitional provisions and administrative implementation. The case-law component focuses on representative Supreme Court judgments and relevant CJEU guidance to identify binding constraints (equality, proportionality, and non-discrimination) and their implications for national design. In addition, a targeted content analysis of recent academic and policy literature (2023–2025) is used to triangulate doctrinal findings with observed reform trajectories and institutional capacity limits.

The analysis tests three hypotheses.

(H1) The removal of special pension arrangements without an equivalent functional substitute produces legal uncertainty and increases litigation in high-risk public services.

(H2) EU approaches to customs personnel, while diverse in form, share enforceable legal constraints grounded in equality, proportionality, and transparency.

(H3) For Ukraine, a multi-level model can reconcile EU standards with wartime governance only if special guarantees are framed as proportionate service-related instruments rather than status-based privileges.

1. Theoretical and legal foundations of pension and social security in public service

In public service, pension and social security provision is not only compensatory but also a tool for stabilising staff, preserving institutional memory, and reinforcing loyalty. In high-risk sectors such as the military or customs, extended guarantees are especially significant. In the United States and the United Kingdom, military-type pensions rely

on defined benefits, indexation, and reintegration support.¹⁰ For Ukraine, the crucial issue is post-service adaptation: customs officers often face burnout, and the absence of retraining and post-service support contributes to retention pressure and earlier exits from service.

Ukrainian legal doctrine views civil servants' protection as a multi-level system (Table 1)¹¹ that combines normative acts, responsible institutions, officials' legal awareness, legal responsibility, and post-service support.

Table 1. Structure of Social Protection of Civil Servants in Ukrainian Legal Doctrine

| Element of the system | Content and significance |
|-----------------------------|---|
| Normative framework | Laws and acts establishing guarantees and procedures |
| Public authorities | Institutions administering and supervising provision |
| Legal consciousness | Awareness of rights and duties shaping practical effect |
| Legal responsibility | Punitive, preventive and incentive functions |
| Post-service support | Reintegration and retraining mechanisms |

A principal weakness of Ukraine's system is the fragmented and conflicting nature of its legal framework, which undermines rights and increases risks. As Shapovalova notes, only effective leadership can turn statutory guarantees into tangible benefits.¹² For customs officials, leadership consistency determines both staff trust and young specialists' willingness to remain.

As Vlada Shkoda argues, the protection of customs officials is a distinct legal form that combines social, labour, administrative, and customs law and operates through both general and special guarantees. It aims to ensure the constitutional right to protection by coherent institutions and principles.¹³ In Ukraine, however, the priority lies not in expanding guarantees but in coordinating them; without this, they risk remaining declarative.

Ukraine's pension system rests on three pillars: solidarity, mandatory funded, and private insurance, governed by principles of universality, solidarity, insurance record,

¹⁰ O. Krasnokutskyi, *Comparative Analysis...*

¹¹ K. Shapovalova, *Mechanism for Implementation of Social Rights of Civil Servants*, *Juris Europensis Scientia* 2024, no. 4, pp. 37–43.

¹² *Ibidem*.

¹³ V. Shkoda, *Legal Regulation of Social Protection of Customs Officers*, PhD thesis manuscript (in Ukrainian), Speciality 081 Law, Kyiv 2023.

state guarantees, and unified amendment procedures.¹⁴ In the customs service, the challenge is reconciling general norms with special guarantees while ensuring consistency with systemic principles. Labour-market shifts and technological change also increase the risk of early retirement.

As Casas and Roman note, automation in some EU professions drives early exit, creating tensions between higher retirement ages and labour exclusion.¹⁵ In Ukraine, this challenge is compounded by war: some officials retire early due to mobilisation, reinforcing the case for maintaining special pensions.

The stability of pension systems depends on younger generations' trust. Rompa and Beetsma argue that voluntary participation requires precise regulation and a long-term strategy.¹⁶ For Ukraine, where many young customs officials see service as temporary, predictable benefits are essential to reduce turnover.

Motivation in the public sector depends not only on pay but also on leadership, job content, and workplace quality, all of which affect efficiency and the predictability of pension obligations.¹⁷ Private pension provision is expanding: by 2025, over fifty funds will serve nearly 900,000 individuals with income exceeding 5.5 billion UAH, with returns above inflation.¹⁸ Thus, the system still seeks balance between solidarity and funded models, universality and specialisation, and public and private sectors.

For customs, as a high-risk branch, guarantees must align with EU standards. Modernisation should combine updated legislation with post-service support, actuarial adjustments for specialised groups, and incentives for private fund participation. Such steps would balance state and official interests while meeting EU, OECD, and SIGMA benchmarks.

The following section examines the evolution of Ukraine's legal framework, its challenges, and case law shaping pension provision for public service today.

¹⁴ Zakon Ukraïny "Pro zagal'noobov'yazkove derzhavne pensiïne strakhuvannya" [Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance"], Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukraïny (VVR) 2003, no. 49–51, Article 376, preamble, Articles 1, 7, 9–10, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> [access: 8.09.2025].

¹⁵ P. Casas, R. Concepción, *Early Retired or Automated? Evidence from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, *The Journal of the Economics of Ageing* 2023, vol. 24, 100443.

¹⁶ W. Romp, R. Beetsma, *Sustainability of Pension Systems with Voluntary Participation*, *Insurance: Mathematics and Economics* 2020, vol. 93, pp. 125–140.

¹⁷ A. Ciobanu, A. Androniceanu, *Civil Servants Motivation and Work Performance in Romanian Public Institutions*, *Procedia: Economics and Finance* 2015, vol. 30, pp. 164–174, esp. 166–169, 171–173.

¹⁸ V. Volokita, *V Ukraïni pratsyuyut' 50 nederzhavnykh pensiïnykh fondiv: uspishno obhanyayut' in-flyatsiyu i deval'vatsiyu*, *Ekonomichna pravda*, 4.09.2025, <https://epravda.com.ua/finances/naskilki-uspishno-v-ukrajini-pracyuyut-nederzhavni-pensiyni-fondii-811222> [access: 8.09.2025].

2. The Ukrainian legal framework: evolution, challenges, and case law

2.1. Systemic transformation of pension legislation

Amid demographic ageing, fiscal pressures on the Pension Fund and geopolitical strain, Ukraine's pension system is undergoing structural reform. Rusin and Solonko argue that social justice and stability require a shift to a mandatory funded model.¹⁹ A turning point came on 1 May 2016, when special pensions for civil servants were abolished, and new pensions became subject to the *Law on Mandatory State Pension Insurance*.²⁰ For those with twenty years of service, transitional provisions created legal tension. The uniform approach has proved inadequate for high-risk services such as customs, which combine public and law-enforcement functions.

2.2. Gaps and imbalances in the legal regulation of the customs service

As Cherkunov notes, guarantees for customs officials remain fragmented, with no coherent rules on healthcare, housing, bonuses or pensions.²¹ The framework rests on the Constitution, the Labour Code, the Customs Code, and general laws, yet lacks coordination. Scholars, therefore, call for a dedicated *Law on Service in the Customs Authorities* to consolidate guarantees.²²

2.3. Case law as an indicator of legal problems

Regulatory gaps in the pension framework for customs officials have generated extensive litigation, revealing systemic inconsistencies and unequal treatment. The abolition of special service pensions without a coherent transitional mechanism has

¹⁹ V. Rusin, Y. Solonko, *Stratehichni oriientyry reformuvannia derzhavnogo pensiihnoho strakhuvannia v Ukraini*, Aktualni pytannia finansovoi nauky ta praktyky: zbirnyk naukovykh prats kafedry finansiv im. S. I. Yuriiia Zakhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu 2024, no. 1, pp. 141–144, <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/51895> [access: 8.09.2025].

²⁰ Zakon Ukraïny "Pro derzhavnu sluzhbu" [Law of Ukraine "On Civil Service"], no. 889-VIII, 10.12.2015, VVR 2016, no. 4, Article 43, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [access: 8.09.2025].

²¹ O. Cherkunov, *The Legal Foundations of Social Security for Customs Officials: Issues and Perspectives*, *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo* 2025, no. 1, pp. 547–551.

²² I. Kozub, D. Bilenets, L. Fakas, *Labour and Social Guarantees for Customs Officers: Legal Analysis of Ukrainian Legislation*, *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo* 2025, vol. 1, no. 3, pp. 502–508.

led to disputes concerning “acquired” and “transitional” rights of former customs officers. A central legal conflict arises between Article 588 of the Customs Code, which explicitly classifies the customs service as a civil service for pension purposes, and the restrictive interpretation adopted by pension authorities under post-2016 legislation.²³ Recent administrative case law demonstrates a persistent pattern of the Pension Fund’s refusal to recognise periods of service with customs authorities as civil service tenure, despite the continued validity of Article 37 of the former Law on Civil Service and the transitional clauses of Law No. 889-VIII. Courts at the first-instance level have consistently held that service in customs bodies, including periods during which special or personal ranks were conferred, must be included in civil service length of service, directly invoking the Customs Code and pre-2016 rules on calculating civil service tenure. In doing so, the judiciary has effectively compensated for regulatory fragmentation, albeit at the cost of increased tension with the principle of separation of powers.²⁴

In resolving these disputes, courts have relied on legal positions developed by the Supreme Court, which acknowledged customs service as a form of public (civil) service for pension purposes. While this judicial approach restores individual rights, it also illustrates a structural tension between judicial interpretation and legislative inaction, raising concerns regarding legal certainty and the proper allocation of normative authority.

At the same time, inconsistencies between lower courts and the Pension Fund continue to undermine predictability. The Fund formally recognises customs service within the general pension system,²⁵ yet denies any entitlement to special pensions. Case law thus mitigates the immediate effects of regulatory gaps but postpones comprehensive reform. A critical assessment of Ukraine’s approach, therefore, requires reference to EU standards, particularly the principles of equality and proportionality.

²³ O. Cherkunov, *Legal Framework of Pension Provision for Officials of the Customs Authorities of Ukraine: Problems and Review of Judicial Practice*, *Pravova pozytsiia* 2025, no. 1 (46), pp. 46–51.

²⁴ Yedynyi derzhavnyi reyestr sudovykh rishen’ [Unified State Register of Court Decisions], no. 140/34640/23, 2.02.2024, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116735322> [access: 8.09.2025]; Yedynyi derzhavnyi reyestr sudovykh rishen’ [Unified State Register of Court Decisions], no. 240/7909/24, 7.08.2024, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120867713> [access: 8.09.2025]; Yedynyi derzhavnyi reyestr sudovykh rishen’ [Unified State Register of Court Decisions], no. 300/7926/24, 24.12.2024, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124021168> [access: 8.09.2025]; Yedynyi derzhavnyi reyestr sudovykh rishen’ [Unified State Register of Court Decisions], 120/2086/24, 26.09.2024, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121901436> [access: 8.09.2025].

²⁵ Pensiynyi fond Ukraïny [Pension Fund of Ukraine], *Lyst-vidpovid’ shchodo pensiïnoho zabezpechen-nya posadovykh osib mytnykh orhaniv*, no. 22644-24507/Ch-03/8-2800/25, 10.06.2025.

2.4. The European dimension: obligations and precedents

The CJEU has underlined that pension schemes for officials with special status must respect equality and non-discrimination. In *Oberzolldirektion (C-70/24)*, C-69/24 and C-68/24, it held that exceptions must be justified, proportionate and non-discriminatory.²⁶ For Ukraine, alignment with these principles is essential, yet martial law and a personnel crisis demand adaptation rather than literal transposition. Hybrid solutions are needed to reconcile EU principles with wartime realities.

2.5. Social justice and political responsibility

Privileged groups undermine the legitimacy of Ukraine's pension system. In 2025, the Pension Fund paid about 35 billion UAH in court-ordered special pensions.²⁷ Some special and court-adjusted benefits may reach six-figure monthly amounts, while the majority of old-age pensions remain at a markedly lower level.²⁸ This disparity gives social justice a political as well as legal dimension, directly affecting customs officials. Beyond pensions, the gap between statutory guarantees and provision in healthcare and housing erodes trust in public service.

Legitimacy also depends on perceived integrity. In Ukraine, the customs service remains a contested institution in public discourse, and this reputational context can directly condition political support for any service-specific social guarantees. Even where business-facing assessments indicate incremental improvements, public scepticism may persist, lowering the social acceptability of tailored pension arrangements. For this reason, any reform package should couple service-related guarantees with transparency safeguards – such as published eligibility criteria, clear anti-conflict

²⁶ The judgement of the Court of Justice (CJEU) of 1 August 2025, C-70/24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62024CJ0070> [access: 8.09.2025]; the judgement of the Court of Justice of 1 August 2025, C-69/24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0069> [access: 8.09.2025]; the judgement of the Court of Justice of 1 August 2025, C-68/24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62024CJ0068> [access: 8.09.2025].

²⁷ *Spetspensionery vidsudyly u PF 35 milyardiv pidvyshchenykh pensii*, – *Hetmantsev*, Argument, 12.12.2025, <https://argumentua.com/novini/spetspensioneri-vidsudili-u-pf-35-milyardiv-pidvishchenikh-pensii-getmantsev> [access: 8.09.2025].

²⁸ V. Kasiyan, “*Tsyfry shokuyut.*” *Hetmantsev oprylyudnyv dani pro naibil'shi pensii v Ukraïni*, LIGA.net, 10.07.2025, <https://finance.liga.net/amp/pension/novosti/tsyfry-shokiruyut-getmantsev-obnarodoval-dannye-o-samyh-bolshih-pensiyah-v-ukraine> [access: 8.09.2025].

rules, and regular disclosure of court-driven expenditures – so that proportional protection for high-risk duties is not misread as a return to status-based privilege.²⁹

2.6. Special guarantees in practice: healthcare and housing

Although the Customs Code recognises officers as civil servants, their guarantees remain largely declaratory. The National Health Service confirmed the absence of a special regime of annual check-ups,³⁰ and housing programmes exist only on paper. This contrasts with EU practice, where special regimes for high-risk services have historical and institutional foundations. Without similar mechanisms, Ukraine's customs service risks both deterring young entrants and losing experienced staff.

3. Comparative legal approaches to pension and social security in EU customs administrations

European social security systems, including those governing customs administration, have often evolved in response to legal, fiscal, and security-related crises. In interwar Belgium, for instance, protection schemes for war veterans and disabled civilians created a compensatory model that also entrenched inequality, as Marisa De Picker observes.³¹ Such experience helps explain the rationale for special pension regimes in public service, including customs, where guarantees reflect the distinctive status of the service.

Contemporary studies highlight further challenges: in France, transparency in pension accounting,³² in Hungary, sustainability only until the 2030s without reform.³³ For Ukraine, the lesson is to reflect the true cost of guarantees in the budget,

²⁹ Yevropeiska Biznes Asotsiatsiia, *Mytnyi indeks: otsinka sytuatsii v mytnii sferi u 2024 rotsi*, April 2025, https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2025/04/mytnyj_indeks_2024.pdf [access: 21.01.2026].

³⁰ Natsional'na sluzhba zdorov'ya Ukraïny [National Health Service of Ukraine], *Lyst-vidpovid' shcho-do medychnoho zabezpechennya posadovykh osib mytnykh orhaniv*, no. 24187/2-11-25, 6.06.2025.

³¹ M. De Picker, *Nation's Compensation for War Wounds and Work Incapacities: The Creation of a New Welfare System for Physically Disabled Veterans and Civilians of the First World War in Interwar Belgium, 1918–1928*, ALTER. European Journal of Disability Research 2019, no. 13, pp. 294–307.

³² P. Aubert, M. Pedrono, M. Tô, T. Tochev, *Chapitre 4. Retraites des fonctionnaires d'État: faut-il modifier la convention comptable?*, in: *Perspectives budgétaires*, Paris 2025, pp. 54–63.

³³ N.A. Pallai, *Nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a XXI. század elején*, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, Budai Campus, 2024.

avoiding the EU's own "structural deficit risk." Reforms can also prove disruptive: in Belgium, teachers' pensions for younger cohorts were cut by up to 30 per cent, undermining the profession's prestige.³⁴ By contrast, Dutch capitalised funds have become a key driver of national wealth.³⁵

Although the EU lacks direct competence, instruments such as the European Semester exert indirect pressure; even non-binding recommendations stimulate reform.³⁶ Definitions also matter: in Romania, as Straia Ilies shows, "civil servant" status rests on public authority rather than employment, with clear implications for rights.³⁷ Other proposals address demographic change: Jorge Bravo advocates automatic indexation of the retirement age.³⁸ Polish and Baltic scholars underscore the role of customs in sanctions enforcement, underscoring the need for adequate personnel and social policies.³⁹ Research adds further nuance: Schmauk shows that divorce heightens retirement insecurity in Germany,⁴⁰ while Dickson finds that the "lifetime premium" in the public sector reflects both earnings and job stability.⁴¹

The Member States referenced below are not presented as an exhaustive sample. They are selected to capture (a) legally distinct pension architectures (general, combined, or service-specific), (b) institutional proximity to customs as a high-risk border function, and (c) practical transferability of design features to Ukraine under fiscal and wartime constraints. This approach favours 'most-different' cases at the level of pension architecture, while preserving functional comparability in terms of service risk and administrative role.

³⁴ G. Marilaure, P.-G. Méon, D. Leemans, M. Crucifix, A. Cleve, M. Demeuse, *Note sur la réforme des pensions des professeurs d'universités belges*, Rapport interuniversitaire, UNIFRA, 2.06.2025, <https://orbi.umons.ac.be/bitstream/20.500.12907/52616/1/NOTE%20SUR%20LA%20REFORME%20DES%20PENSIONS.pdf> [access: 8.09.2025].

³⁵ S.J. Toussaint, A. de Vicq, M. Moatsos, T. van der Valk, *Wealth-income Ratios in a Small, Open Economy: The Netherlands, 1854–2019*, *European Economic Review* 2025, vol. 178, 105099.

³⁶ N. Heinonen, M. Koivusalo, I. Keskimäki, L.-K. Tynkkynen, *Is the EU Steering National Social and Health Policy Making? A Case-Study on Finland's National Reform*, *Health Policy* 2024, vol. 145, 105078.

³⁷ C.-O. Straia Ilies, *Contemporary Career Civil Servant Myths: The Romanian Case?*, *Procedia: Economics and Finance* 2014, vol. 15, pp. 506–513.

³⁸ J.M. Bravo, M. Ayuso, R. Holzmann, E. Palmer, *Intergenerational Actuarial Fairness When Longevity Increases: Amending the Retirement Age*, *Insurance: Mathematics and Economics* 2023, vol. 113, pp. 161–184.

³⁹ K.J. McNaughton, M. Łukowski, *How Frontline States Tackle Sanctions against Russia: Implementation and Enforcement Dynamics in Poland and the Baltics*, *Journal of Economic Criminology* 2025, vol. 8, 100130.

⁴⁰ S. Schmauk, *Pathways to Retirement in West Germany: Does Divorce Matter?*, *Advances in Life Course Research* 2024, vol. 60, 100595.

⁴¹ M. Dickson, F. Postel-Vinay, H. Turon, *The Lifetime Earnings Premium in the Public Sector: The View from Europe*, *Labour Economics* 2014, vol. 31, pp. 141–161.

Table 2. Comparative Models of Pension Provision for Customs Officials in Selected EU States

| Model | Countries | Characteristics |
|---------------------------------------|---|---|
| Special Pension Law | Poland | Dedicated pension law for the Customs and Tax Service ⁴² |
| General System without Special Regime | Ireland, Belgium, Cyprus, Luxembourg, Estonia | Customs officers treated as ordinary civil servants ⁴³ |
| Combined Model | Czechia, Bulgaria, Croatia, Romania | Blend of general and special frameworks ⁴⁴ |
| Compensatory Mechanism | Lithuania, Latvia | No dedicated regime; supplementary payments for risk and complexity ⁴⁵ |

Ukraine cannot simply place customs officers within the general system. Under martial law and high turnover, a model with tailored guarantees, as in Poland or Croatia, is more realistic. Slovakia also provides a relevant precedent: since 2019, its customs officers have been classified as armed personnel and brought under the special regime for police and military personnel, with early retirement and supplementary guarantees.⁴⁶

Overall, Poland and Croatia, where general and special guarantees are combined in high-risk border contexts, appear most relevant for Ukraine. A hybrid model, consistent with EU principles of equality and proportionality, would allow the preservation of tailored guarantees while embedding European standards.

⁴² Ministerstwo Finansów i Gospodarki RP [Ministry of Finance and Economy of the Republic of Poland], Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, case no. BMI1.0123.3413.2025, 27.08.2025.

⁴³ Office of the Revenue Commissioners (Ireland), FOI Decision on Pension and Social Protection Regime for Customs Officers, FOI request CRMS: 2252/2025, 28.08.2025; Federal Public Service Finance (Belgium), General Administration of Customs and Excise, Official reply regarding the pension and social security regime for customs officers, correspondence with the author, August 2025; Ministry of Finance of the Republic of Cyprus, Customs Department, Official reply on pension and social security regime for customs officers, ref. no. 05.34.001, 2.09.2025, Nicosia.

⁴⁴ P. Hošek, Ing., Poradenské a informační centrum CS, Official reply to the author regarding the legal regulation of pension and social security provision for customs officers in the Czech Republic, 2025.

⁴⁵ Republic of Lithuania, Valstybinio socialinio draudimo įstatymas [Law on State Social Insurance] (Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas, 2025); Ministru kabineta noteikumi Nr. 361, Noteikumi par valsts institūciju amatpersonu un darbinieku darba samaksu un tās noteikšanas kārtību, kā arī par profesijām un specifiskajām jomām, kurām piemērojams tirgus koeficients, Latvijas Vēstnesis 121 (27.06.2022), as amended and in force from 15.05.2025, <https://likumi.lv/ta/id/333463> [access: 8.09.2025].

⁴⁶ Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Odpoveď na žiadosť o informácie, Bratislava, 8.09.2025, pp. 2–3.

4. Lessons learned, policy implications, and best practices for Ukraine

The reform of pension and social security provisions for customs officials must draw on international experience while remaining adapted to national conditions under martial law. The task is selective borrowing, not replication. Accordingly, non-European examples are employed solely as comparative benchmarks, while the normative assessment remains anchored in EU law and European administrative standards.

First, selected OECD jurisdictions, including the United States and the United Kingdom, demonstrate the value of accrual-based accounting for military pensions, offering transparency and complete evaluation still lacking in Ukraine's special pensions.⁴⁷

Secondly, multi-tiered models combining state provision with tax incentives, retraining, and post-service assistance are particularly relevant for high-risk services facing staff cuts and rotations.⁴⁸ Thirdly, J.G. de Araújo Júnior and D.V. de Lima show that patrimonial auditing weakens pension fund efficiency, while managerial oversight enhances resilience.⁴⁹ Ukraine should prioritise supervision focused on effectiveness and trust.

Fourthly, the Danish model, targeted PAYG plus universal occupational plans, helps reduce inequality and stabilise finances.⁵⁰

Fifthly, A. Ciobanu and A. Androniceanu highlight that leadership grounded in delegation, feedback, and fair evaluation motivates staff more than training or promotion alone.⁵¹ Thus, guarantees must be paired with managerial reform.

Sixthly, EU law coordinates rather than harmonises systems, ensuring non-discrimination and cooperation. For Ukraine, this implies a basic social package, pension portability, and support for mobile staff, potentially via independent advisers.⁵²

Seventh, German and Swiss practice shows that high wages deter early exit, while generous pensions and private savings accelerate it⁵³ – an insight for Ukraine's retention policy.

⁴⁷ O. Krasnokutskyi, *Comparative Analysis...*

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ J.G. de Araújo Júnior, D. Vaz de Lima, *The Institutional Logic of the Courts of Auditors and the Social Security Situation of Civil Servants' Pension Funds*, *Journal of Public Administration* 2025, vol. 59, no. 1, pp. 1–23.

⁵⁰ T.M. Andersen, J. Bhattacharya, A. Grodecka-Messi, K. Mann, *Pension Reform and Wealth Inequality...*

⁵¹ A. Ciobanu, A. Androniceanu, *Civil Servants' Motivation...*

⁵² D. Pieters, P. Schoukens, *Improving the Social Security of Internationally Mobile Researchers*, *Procedia: Social and Behavioural Sciences* 2011, no. 13, pp. 50–52.

⁵³ U. Kuhn, M.M. Grabka, C. Suter, *Early Retirement as a Privilege for the Rich?*, *Advances in Life Course Research* 2021, vol. 47, 100392.

Finally, the Korean case illustrates that reform succeeds only with political learning, expert input, and committed “political entrepreneurs.”⁵⁴ For Ukraine, legitimacy requires fairness and transparency. Three benchmarks follow: transparent actuarial assessment, a multi-tiered package with retraining, and managerial reform. Without openness, stability, and trust, no model will endure.

Conclusions

Pension and social security provision for customs officials is not only compensation for service under risk but also a foundation of institutional stability, motivation, and state legitimacy. Ukraine must move from fragmented adjustments to coherent regulation grounded in actuarial methods and international standards.

In wartime, guarantees for customs officers carry special weight, as the service’s resilience directly affects the state’s capacity to retain human capital. Comparative practice from the EU, the United States, and the United Kingdom shows that sustainable systems rest on financial discipline, political will, expert input, and effective institutions. Reform cannot be reduced to formulas or retirement age, but requires a combination of funded schemes, targeted support, retraining, and responsible leadership.

In Ukraine’s administrative setting, these preconditions can be operationalised through concrete legal instruments: (i) the adoption of a consolidated framework act on service in the customs authorities that codifies social guarantees and links them to service-related risk; (ii) secondary legislation setting transparent eligibility criteria, accrual coefficients, and indexation rules consistent with proportionality and non-discrimination; (iii) an actuarial note and medium-term fiscal impact statement as a mandatory annex to any draft law expanding special guarantees; (iv) strengthened ex ante and ex post oversight through the Accounting Chamber and parliamentary committees, with published annual reporting by the Pension Fund on court-driven expenditures and “transitional” claims.

For Ukraine, a gradual multi-level model is most suitable: basic protection for all officials, funded plans for mid- and senior staff, and special guarantees for mobile

⁵⁴ K. Lee, K. Jung, *Exploring Institutional Reform of Korean Civil Service Pension: Advocacy Coalition Framework, Policy Knowledge and Social Innovation*, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity* 2018, vol. 4, no. 14.

categories and veterans. Such measures must be backed by institutions capable of fulfilling commitments.

By situating these recommendations within the legal and institutional constraints of wartime governance, this study offers a context-sensitive contribution to the broader European debate on pension sustainability in high-risk public services.

Ultimately, reform is a matter of trust, dependent on dialogue between the state, civil servants, and society, built on transparency and fairness. It is also part of European integration, requiring compliance with the principles of equality, proportionality, and social protection in EU and Council of Europe law. This approach will allow Ukraine to meet current challenges and embed its pension system within the wider European order.

Bibliography

- Alvarez J.-A., Kallestrup-Lamb M., Kjærgaard S., *Linking Retirement Age to Life Expectancy Does Not Lessen the Demographic Implications of Unequal Lifespans*, Insurance: Mathematics and Economics 2021, vol. 99, DOI: 10.1016/j.insmatheco.2021.04.010.
- Andersen T.M., Bhattacharya J., Grodecka-Messi A., Mann K., *Pension Reform and Wealth Inequality: Theory and Evidence*, European Economic Review 2024, vol. 165, 104746, DOI: 10.1016/j.euroecorev.2024.104746.
- Araújo Júnior J.G., Vaz de Lima D., *The Institutional Logic of the Courts of Auditors and the Social Security Situation of Civil Servants' Pension Funds*, Journal of Public Administration 2025, vol. 59, no. 1, DOI: 10.1590/0034-761220240255x.
- Aubert P., Pedrono M., Tò M., Tochev T., *Chapitre 4. Retraites des fonctionnaires d'État: faut-il changer la convention comptable?*, in: *Perspectives budgétaires*, Paris 2025, https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2025/06/chapitre_3_CAS_PENSION-_web.pdf [access: 8.09.2025].
- Berg M., Olsson J., *Managing Public Value Conflicts – Institutional Strategies and the Greening of Public Pension Funds*, Scandinavian Journal of Management 2023, vol. 39, no. 4, 101301, DOI: 10.1016/j.scaman.2023.101301
- Bravo J.M., Ayuso M., Holzmann R., Palmer E., *Intergenerational Actuarial Fairness When Longevity Increases: Amending the Retirement Age*, Insurance: Mathematics and Economics 2023, vol. 113, DOI: 10.1016/j.insmatheco.2023.08.007.
- Brown A., Fraikin A.-L., *The Old-Age Pension Household Replacement Rate in Belgium*, The Journal of the Economics of Ageing 2022, vol. 23, 100402, DOI: 10.1016/j.jeoa.2022.100402.
- Casas P., Concepción R., *Early Retired or Automatized? Evidence from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, The Journal of the Economics of Ageing 2023, vol. 24, 100443, DOI: 10.1016/j.jeoa.2023.100443.

- Cherkunov O., *The Legal Foundations of Social Security for Customs Officials: Issues and Perspectives*, *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo* 2025, no. 1, DOI: 10.24144/2788-6018.2025.01.91.
- Cherkunov O., *Legal Framework of Pension Provision for Officials of the Customs Authorities of Ukraine: Problems and Review of Judicial Practice*, *Pravova pozytsiia* 2025, no. 1 (46), DOI: 10.32782/2521-6473.2025-1.8.
- Ciobanu A., Androniceanu A., *Civil Servants Motivation and Work Performance in Romanian Public Institutions*, *Procedia: Economics and Finance* 2015, vol. 30, DOI: 10.1016/S2212-5671(15)01280-0.
- De Picker M., *Nation's Compensation for War Wounds and Work Incapacities: The Creation of a New Welfare System for Physically Disabled Veterans and Civilians of the First World War in Interwar Belgium, 1918–1928*, *ALTER. European Journal of Disability Research* 2019, vol. 13 (4), DOI: 10.1016/j.alter.2019.09.001.
- Deng Y., Fang H., Hanewald K., Shang W., *Delay the Pension Age or Adjust the Pension Benefit? Implications for Labor Supply and Individual Welfare in China*, *Journal of Economic Behavior and Organization* 2023, vol. 212, DOI: 10.1016/j.jebo.2023.06.025.
- Dickson M., Postel-Vinay F., Turon H., *The Lifetime Earnings Premium in the Public Sector: The View from Europe*, *Labour Economics* 2014, vol. 31, DOI: 10.1016/j.labeco.2014.07.015.
- Gosse A.A.G., Dellaert B.G.C., Swinkels L., Van der Lecq F.S.G., *Individual Pension Risk Preference Elicitation and Collective Asset Allocation with Heterogeneity*, *Journal of Banking & Finance* 2019, vol. 101, DOI: 10.1016/j.jbankfin.2019.02.014.
- Heinonen N., Koivusalo M., Keskimäki I., Tynkkynen L.-K., *Is the EU Steering National Social and Health Policy Making? A Case-Study on Finland's National Reform*, *Health Policy* 2024, vol. 145, 105078, DOI: 10.1016/j.healthpol.2024.105078.
- Irani Z., Abril R.M., Weerakkody V., Omar A., Sivarajah U., *The Impact of Legacy Systems on Digital Transformation in European Public Administration: Lessons Learned from a Multi Case Analysis*, *Government Information Quarterly* 2023, vol. 40, no. 1, 101784, DOI: 10.1016/j.giq.2022.101784.
- Kozub I., Bilenets D., Fakas I., *Labour and Social Guarantees for Customs Officers: Legal Analysis of Ukrainian Legislation*, *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo* 2025, vol. 1, no. 3, DOI: 10.24144/2788-6018.2025.03.1.76.
- Krasnokutskyi O., *Comparative Analysis of Military Servant Pension Systems in India, the United States of America, and Great Britain*, *Ukrainian Political-Legal Discourse* 2025, no. 10, DOI: 10.5281/zenodo.15310460.
- Kuhn U., Grabka M.M., Suter C., *Early Retirement as a Privilege for the Rich? A Comparative Analysis of Germany and Switzerland*, *Advances in Life Course Research* 2021, vol. 47, 100392, DOI: 10.1016/j.alcr.2020.100392.
- Lee K., Jung K., *Exploring Institutional Reform of Korean Civil Service Pension: Advocacy Coalition Framework, Policy Knowledge and Social Innovation*, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity* 2018, vol. 4, no. 14, DOI: 10.1186/s40852-018-0089-0.
- Li Xu., Murray A.L., Booth T., *Mental Health Trajectories Surrounding Retirement: A Longitudinal Perspective*, *SSM – Mental Health* 2025, vol. 8, 100470, DOI: 10.1016/j.ssmmh.2025.100470.
- Marilaure G., Méon P.-G., Leemans D., Crucifix M., Cleve A., Demeuse M., *Note sur la réforme des pensions des professeurs d'universités belges*, *Rapport interuniversitaire, UNIFRA*,

- 2.06.2025, <https://orbi.umons.ac.be/bitstream/20.500.12907/52616/1/NOTE%20SUR%20LA%20REFORME%20DES%20PENSIONS.pdf> [access: 8.09.2025].
- McNaughton K.J., Łukowski M., *How Frontline States Tackle Sanctions against Russia: Implementation and Enforcement Dynamics in Poland and the Baltics*, *Journal of Economic Criminology* 2025, vol. 8, 100130, DOI: 10.1016/j.jeconc.2025.100130.
- Nikolić S., Novokmet F., Larysz P.P., *Income Inequality in Eastern Europe: Bulgaria and Czechoslovakia in the Twentieth Century*, *Explorations in Economic History* 2024, vol. 94, 101594, DOI: 10.1016/j.eeh.2024.101594.
- Pallai N.A., *Nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a XXI. század elején*, Magyar Agrár-és Élettudományi Egyetem, Budai Campus, 2024.
- Pieters D., Schoukens P., *Improving the Social Security of Internationally Mobile Researchers*, *Procedia: Social and Behavioral Sciences* 2011, no. 13 (originally published as LERU Advice Paper no. 1, April 2010), DOI: 10.1016/j.sbspro.2011.03.004.
- Romp W., Beetsma R., *Sustainability of Pension Systems with Voluntary Participation*, *Insurance: Mathematics and Economics* 2020, vol. 93, DOI: 10.1016/j.insmatheco.2020.04.009.
- Rusín V., Solonko Y., *Stratehichni oriientyry reformuvannia derzhavnoho pensiinoho strakhuvannia v Ukraini*, Aktualni pytannia finansovoi nauky ta praktyky: zbirnyk naukovykh prats kafedry finansiv im. S. I. Yuriiia Zakhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu 2024, no. 1, <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/51895> [access: 8.09.2025].
- Schmauk S., *Pathways to Retirement in West Germany: Does Divorce Matter?*, *Advances in Life Course Research* 2024, vol. 60, 100595, DOI: 10.1016/j.alcr.2024.100595.
- Schuetz J., Uebelmesser S., Baginski R., Aprea C., *Pension Reform Preferences in Germany: Does Information Matter?*, *European Journal of Political Economy* 2023, vol. 80, 102476, DOI: 10.1016/j.ejpolco.2023.102476.
- Shapovalova K., *Mechanism for Implementation of Social Rights of Civil Servants*, *Juris Europensis Scientia* 2024, no. 4, DOI: 10.32782/chern.v4.2024.6.
- Shkoda V., *Legal Regulation of Social Protection of Customs Officers*, PhD thesis manuscript (in Ukrainian), Specialty 081 Law, Kyiv 2023.
- Straia Ilies C.-O., *Contemporary Career Civil Servant Myths: The Romanian Case?*, *Procedia: Economics and Finance* 2014, vol. 15, DOI: 10.1016/S2212-5671(14)00495-X.
- Toussaint S.J., De Vicq A., Moatsos M., van der Valk T., *Wealth-income Ratios in a Small, Open Economy: The Netherlands, 1854–2019*, *European Economic Review* 2025, vol. 178, 105099, DOI: 10.1016/j.euroecorev.2025.105099.

Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec osłabienia unijnych mechanizmów ochrony prawa do azylu

The importance of the case law of the European Court of Human Rights
in the context of the weakening of EU mechanisms for the protection
of the right to asylum

DOROTA FERENC-KOPEĆ*

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

 <https://orcid.org/0000-0002-6801-2054>

Streszczenie: Artykuł analizuje rolę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako instytucji przeciwdziałającej fragmentaryzacji systemu ochrony uchodźców w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem spraw dotyczących zbiorowego wydalania cudzoziemców (*push-back*), detencji oraz braku dostępu do procedur azylowych. W kontekście selektywnej implementacji Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS) oraz narastających napięć politycznych, Trybunał w Strasburgu pełni funkcję ostatniego gwaranta podstawowych praw cudzoziemców. Na podstawie analizy wybranych orzeczeń, m.in. w sprawach M.K. i in. przeciwko Polsce, D.A. i in. przeciwko Polsce oraz H.Q. i in. przeciwko Węgrom, wskazuje się na rosnące znaczenie normatywnego minimum wyznaczonego przez ETPC. Jednocześnie artykuł podejmuje krytyczną refleksję nad strukturalnymi ograniczeniami tej instytucji oraz możliwościami jej wzmocnienia w przyszłości. Zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą typu *desk research*.

Słowa kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, *push-back*, *non-refoulement*, uchodźcy, polityka azylowa, CEAS

Abstract: The present paper analyses the role of the European Court of Human Rights (ECHR) in counteracting the fragmentation of the refugee protection system in Europe, with particular emphasis on cases concerning push-back, detention and lack of access to asylum procedures. In the context of selective implementation of the Common European Asylum System (CEAS) and growing political tensions, the Court in Strasbourg serves as the last guarantor of the fundamental rights of foreigners. Based on an analysis of selected judgments, including M.K. and others v. Poland, D.A. and others v. Poland, and H.Q. and others v. Hungary, the paper indicates the growing significance of the normative minimum set by the ECHR. At the same time, it offers a critical reflection on the structural limitations of this institution and the prospective avenues for strengthening its role. The study was conducted using the dogmatic-legal method supplemented by desk research.

Keywords: European Court of Human Rights, push-back, non-refoulement, refugees, asylum policy, CEAS

* Dr, e-mail: dorota.ferenc-kopec@uken.krakow.pl

Uwagi wstępne

Współczesna Europa stanowi przestrzeń nie tylko migracyjną, lecz przede wszystkim aksjologiczną, w której ścierają się napięcia między imperatywem ochrony praw człowieka a dążeniem państw do zachowania kontroli nad własnymi granicami. Prawa osób ubiegających się o azyl testują granice suwerenności, a jednocześnie ujawniają rzeczywistą sprawczość istniejących mechanizmów ochrony międzynarodowej¹. Choć standardy wynikające z prawa uchodźczego oraz systemu praw człowieka tworzą ramy zobowiązujące², to ich wdrażanie jest selektywne i silnie zróżnicowane.

Szczególną rolę w tym kontekście odgrywa zasada *non-refoulement*, jako norma *ius cogens*³, uznawana powszechnie za fundament międzynarodowego reżimu ochronnego. Jej znaczenie wykracza poza klasyczne ujęcia statusu uchodźcy i znajduje umocowanie m.in. w art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)⁴. Przepis ten, zakazujący wydalania jednostek do państw, w których grozi im niehumanitarne lub poniżające traktowanie⁵, stał się jednym z najczęściej przywoływanych przez skarżących w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC, Trybunał).

Jednocześnie instytucjonalna przestrzeń prawa międzynarodowego nie jest jednolita ani aksjologicznie neutralna. Nawet w ramach praw człowieka obserwujemy zróżnicowaną podatność instytucji na realizację polityki emancypacyjnej. Z jednej strony ograniczoną przez strukturalne kompromisy, z drugiej otwartą na reinterpretację w świetle zmieniających się warunków społeczno-politycznych⁶. W tym sensie

¹ Współczesna ochrona uchodźców opiera się na dwóch komplementarnych, lecz funkcjonalnie odmiennych filarach. Z jednej strony na Konwencji genewskiej z 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), ustanawiającej status uchodźcy i zakres ochrony międzynarodowej, z drugiej na ogólnych standardach prawa międzynarodowego praw człowieka, które rozszerzają zakres uprawnień osób pozostających pod jurysdykcją państw, niezależnie od ich statusu migracyjnego. J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2021, s. 173.

² J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees...*, s. 174. Autor wskazuje, że prawa uchodźców są stopniowane i zależne od charakteru powiązania z państwem azylu. Najbardziej fundamentalne uprawnienia przysługują osobie już pod jurysdykcją państwa *de iure* lub *de facto*. Kolejne prawa aktywują się po przekroczeniu granicy, uzyskaniu legalnego lub zwyczajowego pobytu, a niektóre dopiero po spełnieniu wymogu trwałego zamieszkania. System ten ma charakter przyrostowy i opiera się na stopniowości uprawnień.

³ Zob. J. Allain, *The ius cogens Nature of Non-Refoulement*, *International Journal of Refugee Law* 2001, t. 13, nr 4, s. 533–558.

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁵ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 409–426.

⁶ J.T. Theilen, *Framing Migration in Human Rights: How the Reasoning of the European Court of Human Rights Legitimises Border Regimes*, *European Journal of Migration and Law* 2025, nr 27, s. 66–67.

Trybunał (choć nie jest aktorem migracyjnym w sensie materialnym) kształtuje normatywne minimum, które państwa zobowiązane są respektować niezależnie od lokalnych uwarunkowań politycznych. Jego zadanie polega w tym kontekście na przeciwdziałaniu systemowej fragmentaryzacji standardów oraz eliminowaniu arbitralnych rozwiązań legislacyjnych i administracyjnych. Szczególnie istotne znaczenie przypisuje się orzecznictwu w sprawach dotyczących detencji, zbiorowego wydalania, proceduralnych gwarancji w dostępie do ochrony oraz penalizacji solidarności⁷. Kwestie te stanowią nie tylko przedmiot analizy niniejszego opracowania, ale również punkt wyjścia dla oceny skuteczności samej Konwencji w sytuacjach napięć granicznych.

Na tle współczesnych wyzwań migracyjnych ujawniają się pytania dotyczące realnej skuteczności standardów ochrony wynikających z EKPC. Reakcje państw europejskich na kryzysy migracyjne ostatniej dekady, od szerokiego otwarcia granic dla uchodźców z Ukrainy po znacznie bardziej restrykcyjne podejście wobec osób przybywających z Bliskiego Wschodu i Afryki, wskazują na istnienie głębszych mechanizmów selektywności ochrony. W szczególności dotyczy to przypadków stosowania praktyk *push-back* na granicach UE, zwłaszcza w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. W doktrynie prawa międzynarodowego i konstytucyjnego pojawiły się liczne głosy analizujące to zjawisko w kontekście zasady *non-refoulement* i konstytucyjnych gwarancji praw jednostki⁸. Sprawy, takie jak M.K. i in. przeciwko Polsce oraz D.A. i in. przeciwko Polsce, ujawniły systemowe problemy z dostępem do procedury azylowej oraz z wykonywaniem środków tymczasowych wskazanych przez Trybunał⁹.

Warto zatem poddać refleksji nie tylko orzecznictwo ETPC w zakresie tzw. negatywnych obowiązków państw, lecz także jego funkcję korygującą wobec niedoskonałości systemu unijnego, w którym harmonizacja norm azylowych¹⁰ nie zawsze

⁷ Zob. A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010; V. Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, *European Journal of Migration and Law* 2012, nr 1, s. 1–31; T.P. Spijkerboer, *The Human Costs of Border Control*, *European Journal of Migration and Law* 2007, nr 9, s. 147–161. Zob. też: wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 r., Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, skarga nr 27765/09.

⁸ Zob. G. Baranowska, *Pushbacks in Poland: Grounding the Practice in Domestic Law in 2021*, *Polish Yearbook of International Law* 2021, t. 41, s. 193–211; K. Kędziński, *Procedura pushback w świetle polsko-białoruskiego kryzysu granicznego. Głos w dyskusji*, *Studia Prawnoustrojowe* 2024, nr 66, s. 183–191; D. Zając, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione w związku ze stosowaniem push-backów*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2022, t. 26, nr 1–2, s. 61–81.

⁹ Wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2020 r., M.K. i in. przeciwko Polsce, skargi nr 40503/17, 42902/17, 43643/17; wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2021 r., D.A. i in. przeciwko Polsce, skarga nr 51246/17.

¹⁰ Zob. A.M. Kosińska, *Zarządzanie bezpieczeństwem w prawie i polityce azylowej i powrotowej Unii Europejskiej w obliczu kryzysu migracyjnego*, projekt NCN, KUL 2016–2021.

przekłada się na skuteczną ochronę jednostki. ETPC, działając równolegle wobec struktur unijnych, często pełni funkcję ostatniego gwaranta ochrony praw osób, których roszczenia nie znalazły uznania w procedurach krajowych i unijnych¹¹. Z perspektywy krajowej istotne pozostaje to, w jaki sposób standardy wypracowane przez ETPC są implementowane w praktyce organów i sądów w Polsce, co stanowi podstawę dalszych postulatów *de lege ferenda*.

Celem niniejszego artykułu jest ocena roli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kształtowaniu standardów ochrony praw uchodźców na tle narastającego rozdzwiewu między deklaratywnym zobowiązaniem państw do przestrzegania EKPC a ich praktyką w obszarze polityki azylowej. W szczególności przeanalizowana została funkcja orzecznictwa ETPC jako instrumentu przeciwdziałania systemowej fragmentaryzacji ochrony w Europie, zwłaszcza na zewnętrznych granicach UE. Artykuł zmierza do ustalenia, czy Trybunał, mimo ograniczonych kompetencji w zakresie polityki migracyjnej, realnie wpływa na ujednolicanie standardów ochronnych i ograniczanie arbitralnych praktyk państw, takich jak detencja, *push-back* oraz brak dostępu do procedur azylowych.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, skoncentrowaną na analizie orzecznictwa ETPC, uzupełnioną podejściem typu *desk research*, obejmującym przegląd dokumentów instytucji międzynarodowych, literatury naukowej oraz danych dotyczących stosowania standardów ochrony praw uchodźców. Szczególną uwagę poświęcono sprawom dotyczącym państw położonych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej¹² oraz w Europie Środkowo-Wschodniej, których działania były przedmiotem krytycznej oceny Trybunału.

1. Normatywne podstawy ochrony praw uchodźców w paneuropejskim obszarze prawnym

Pojęcie „paneuropejskiego obszaru prawnego” odnosi się do złożonej, wielowarstwowej struktury normatywnej obejmującej państwa europejskie niezależnie od ich przynależności instytucjonalnej do Unii Europejskiej czy Rady Europy. W literaturze podkreśla się, że ów obszar funkcjonuje jako dynamiczna przestrzeń współistnie-

¹¹ S. Peers, *The New EU asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, Yearbook of European Law 2024, t. 43, s. 71.

¹² Definicję legalną „granicy zewnętrznej” zawiera art. 2 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.03.2016.

nia porządków prawnych, których wspólnym mianownikiem jest ochrona podstawowych praw jednostki¹³. W kontekście prawa azylowego oznacza to nakładanie się trzech głównych systemów: prawa międzynarodowego (w tym uchodźczego), prawa Unii Europejskiej oraz systemu konwencyjnego Rady Europy. Struktura ta, choć formalnie komplementarna, cechuje się wysokim stopniem zróżnicowania instytucjonalnego i proceduralnego. Konieczność równoległego stosowania źródeł krajowych, unijnych i konwencyjnych prowadzi do trudności interpretacyjnych oraz do tzw. „luk ochronnych”. Jak zauważa J. Polakiewicz, współistnienie wielu języków prawnych i standardów ochrony utrudnia skuteczne dochodzenie praw zarówno przez jednostki, jak i przez sądy krajowe¹⁴. Każdy z nich opiera się na odrębnych źródłach prawa i instrumentach wykonawczych, co skutkuje brakiem pełnej spójności.

Podstawowym instrumentem międzynarodowym pozostaje Konwencja genewska z 1951 r. wraz z Protokołem nowojorskim z 1967 r., definiująca status uchodźcy i wprowadzająca zakaz *refoulement* (art. 33)¹⁵. Dokument ten jednak nie reguluje dostępu do procedury azylowej ani nie gwarantuje uzyskania ochrony, gdyż odnosi się wyłącznie do osób już uznanych za uchodźców. Nie zawiera przepisów dotyczących procedury azylowej ani instrumentów zapewniających przyznanie ochrony¹⁶.

W praktyce coraz częściej obserwuje się działania państw zmierzające do uniemożliwienia ubiegania się o azyl jeszcze przed formalnym rozpoczęciem procedury, m.in. przez zawieranie umów readmisyjnych czy działania prewencyjne na granicach. Tymczasem, jak wskazuje G.S. Goodwin-Gill, istnieje obowiązek powstrzymywania się od działań, które mogłyby prowadzić do narażenia jednostki na ryzyko prześladowania, choć granica między prewencją a nadużyciem prawa jest w tym obszarze nieostra¹⁷.

Zasada samostanowienia narodów (art. 1 ust. 2 Karty Narodów Zjednoczonych¹⁸) nie uprawnia państw do nieograniczonego kształtowania polityki migracyjnej. Prawo jednostki do opuszczenia własnego kraju (art. 12 ust. 2 Międzynarodowego

¹³ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Council of Europe Law – Towards a pan-European Legal Area*, Council of Europe, Strasbourg 2005, s. 9–10.

¹⁴ J. Polakiewicz, *A Council of Europe Perspective on the European Union: Crucial and Complex Cooperation*, *Europe and the World: A Law Review* 2021, t. 5 (1), s. 15.

¹⁵ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

¹⁶ Zob. G. Zieliński, *Prawo uchodźców do ochrony międzynarodowej w prawodawstwie Unii Europejskiej*, *Studia Prawnoustrojowe* 2024, nr 66, s. 616–617.

¹⁷ G.S. Goodwin-Gill, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, *International Journal of Refugee Law* 2011, t. 23, nr 3, s. 446.

¹⁸ Karta Narodów Zjednoczonych podpisana w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r., Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹ i art. 13 ust. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka²⁰) nie pociąga za sobą prawa do wjazdu do innego państwa, które pozostaje domeną suwerenności państwa. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy zachodzi obowiązek zastosowania mechanizmów ochronnych, w szczególności zakazu *refoulement* o charakterze *erga omnes*. Migranci przemieszczający się z powodów innych niż prześladowania (np. ubóstwa, zmian klimatycznych) często nie mieszczą się w klasycznym katalogu przesłanek statusu uchodźcy, co unaocznia deficyt normatywny wobec współczesnych wyzwań.

W systemie unijnym podstawę stanowi Wspólny Europejski System Azyłowy (CEAS), oparty na dyrektywach i rozporządzeniach drugiej generacji²¹. Ich implementacja jest jednak nierówna. Przykładowo Dania nie uczestniczy w CEAS w pełnym zakresie, korzystając z tzw. klauzuli wyłączającej (*opt-out*)²², a Norwegia i Islandia przyjmują wybrane elementy CEAS na bazie odrębnych porozumień²³. Krytyka modelu dublińskiego podkreśla brak skutecznych mechanizmów solidarności (art. 80 TFUE)²⁴.

Reforma CEAS z 2024 r. przyniosła przyjęcie rozporządzenia 2024/1347 (wejście w życie: 1 lipca 2026 r.)²⁵, mającego zapewnić większą spójność decyzji azyłowych i ograniczyć wtórne migracje. Zastąpi ono dyrektywę kwalifikacyjną 2011/95/UE.

¹⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz. Urz. UE L 337/9; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 180/96, oraz rozporządzenie Dublin III (604/2013).

²² Zob. protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii załączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. EU C 202 z 30.03.2010, s. 298–302.

²³ Zob. umowa zawarta przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotycząca włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz. Urz. UE L 176 z 10.07.1999.

²⁴ G. Morgese, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, *Diritto pubblico*. Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini 2020, nr 1, s. 115.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE, Dz. Urz. UE L z 22.05.2024.

Podobnie rozporządzenie 2024/1348²⁶ uchyli dyrektywę proceduralną 2013/32/UE od 12 czerwca 2026 r. Celem reform jest eliminacja zróżnicowanej transpozycji na rzecz bezpośredniego stosowania przepisów unijnych oraz ograniczenia wtórnych przemieszczeń (ang. *secondary movements*).

Mimo iż nowe instrumenty mają usprawnić procedury, jak zauważa V. Moreno-Lax, wzmacniają one logikę zarządzania kryzysowego, przekształcając wyjątkowe środki w trwały standard i utrwalając praktyki selektywnego wykluczenia²⁷. Krytyka wskazuje też na brak odniesień do *Global Compact for Migration* (GCM) i *Global Compact on Refugees* (GCR), co osłabia symbolicznie i praktycznie zaangażowanie UE w globalne zobowiązania migracyjne²⁸.

W tym kontekście rośnie znaczenie ETPC jako instytucji kompensacyjnej. Mimo że EKPC nie normuje statusu uchodźcy, wyznacza minimalne standardy ochrony przed arbitralnością. Jej zastosowanie nie zależy od statusu cudzoziemca, lecz od objęcia jurysdykcją państwa-strony²⁹.

Orzecznictwo ETPC, obejmujące wszystkie państwa-strony EKPC (nie tylko członków UE), koryguje braki CEAS i stanowi podstawową siatkę bezpieczeństwa w przypadkach nieskutecznej ochrony³⁰. Problem stanowi jednak nierówna ratyfikacja protokołów dodatkowych (np. Protokołu nr 4) oraz fakultatywnych instrumentów ONZ (np. Konwencji z 2006 r. o ochronie przed wymuszonym zaginięciem)³¹. Efektywność Konwencji zależy od jej implementacji krajowej oraz od gotowości sądów do przyjęcia standardów konwencyjnych w praktyce³².

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Dz. Urz. UE L z 22.05.2024.

²⁷ V. Moreno-Lax, *Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving Normalisation of Non-access to Protection in the EU*, European Papers 2024, t. 9, nr 1, s. 208.

²⁸ UN General Assembly, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, A/RES/73/195, 19.12.2018; UN General Assembly, *Global Compact on Refugees*, A/RES/73/151, 17.12.2018. GCM to porozumienie obejmujące wszystkie aspekty migracji międzynarodowej w sposób kompleksowy, posiadające ograniczoną moc prawną z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

²⁹ ETPC orzekł, że EKPC obejmuje każdą osobę w jurysdykcji państwa-strony bez względu na status migracyjny. Zob. Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, pkt 178.

³⁰ Zob. C. Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016, s. 40–45.

³¹ Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; Międzynarodowa Konwencja w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjęta w Nowym Jorku dnia 20 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2025 r. poz. 457.

³² Zob. J. Petrov, *Unpacking the Partnership: Typology of Constitutional Courts' Roles in Implementation of the European Court of Human Rights' Case Law*, European Constitutional Law Review 2018, t. 14, nr 3, s. 499–531; H. Keller, A. Sweet, *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Yale 2013.

Zatem paneuropejski reżim ochronny nie tworzy jednolitego systemu, lecz złożoną sieć zależności. Jego skuteczność zależy od politycznej woli, jurysdykcyjnego zaangażowania i zdolności sądów do działania jako gwarancji praw podstawowych. Powstające luki ochronne wymagają dalszej analizy w świetle najnowszego orzecznictwa ETPC, co stanowi przedmiot dalszych rozważań.

2. Kształtowanie standardów ochrony azylowej w świetle najnowszego orzecznictwa ETPC – sprawa H.Q. i in. przeciwko Węgrom i jej znaczenie systemowe

Rozwój standardów ochrony cudzoziemców przed arbitralnym wydalaniem, detencją i wykluczeniem proceduralnym pozostaje jednym z kluczowych tematów orzecznictwa ETPC. Szczególne znaczenie mają sprawy dotyczące art. 3, 5 i 13 EKPC oraz art. 4 Protokołu nr 4, w których Trybunał ocenia zgodność działań państw z konwencyjnymi gwarancjami ochronnymi. Linie orzecznicze ostatnich lat, zwłaszcza w odniesieniu do zewnętrznych granic UE, ukazują rosnącą potrzebę ujednoczenia standardów proceduralnych.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie H.Q. i in. przeciwko Węgrom Trybunał po raz kolejny potwierdził niezgodność systemowej praktyki *push-back* z konwencyjnym standardem ochrony praw cudzoziemców. Trybunał stwierdził naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 (zakaz zbiorowego wydalania) oraz art. 13 w zw. z art. 3 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego w sprawie obejmującej zakaz nieludzkiego traktowania)³³. Sprawa dotyczyła trzech cudzoziemców, w tym jednego niepełnoletniego, którzy zostali zatrzymani na terytorium Węgier i przymusowo usunięci do Serbii przez węgierskie służby graniczne, mimo zgłoszenia przez nich zamiaru ubiegania się o azyl. W przypadku jednego z nich (H.Q.) procedura azylowa była już wszczęta i toczyło się postępowanie odwoławcze przed sądem. Pomimo tego został on wydalony. Wszyscy skarżący zostali poinstruowani, że mogą ubiegać się o azyl wyłącznie w ramach procedury przewidzianej w ustawie przejściowej z 2020 r., polegającej na uprzednim złożeniu deklaracji w ambasadzie Węgier³⁴ znajdującej się poza terytorium Unii Europejskiej.

³³ Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2025 r., H.Q. i in. przeciwko Węgrom, skarga nr 58125/21, pkt 112–115.

³⁴ Ustawa nr LVIII z 2020 r. o przepisach przejściowych związanych z zakończeniem stanu zagrożenia i przygotowania epidemiologicznego (Act No. LVIII of 2020 Transitional Act), art. 268 ust. 1–2, wprowadziła wymóg złożenia deklaracji zamiaru ubiegania się o azyl w ambasadzie Węgier poza UE

Trybunał wskazał, że usunięcie cudzoziemców nastąpiło automatycznie, bez indywidualnej analizy ich sytuacji osobistej, co naruszyło zakaz zbiorowego wydalania. Kontrola fizyczna i funkcjonalna sprawowana przez funkcjonariuszy państwowych, nawet w pasie przygranicznym, wystarcza do uznania jurysdykcji państwa w rozumieniu art. 1 EKPC³⁵. Brak realnej i skutecznej procedury rozpoznania ryzyka naruszenia art. 3 EKPC w takiej sytuacji oznacza obejście konwencyjnych gwarancji³⁶.

Szczególnie krytycznie oceniono tzw. procedurę ambasadową, uzależniającą możliwość ubiegania się o azyl od uprzedniego złożenia deklaracji w ambasadzie Węgier poza UE. Trybunał uznał ten mechanizm za nieskuteczny i pozbawiony gwarancji proceduralnych. Wskazał, że osoby wydalone do Serbii znajdowały się w stanie prawnego i faktycznego zawieszenia. Mechanizm ten służył raczej instytucjonalizacji odmowy przyjęcia wniosków azylowych niż celom sanitarnym³⁷. Trybunał stwierdził, że Węgry, jako państwo-strona EKPC, były zobowiązane do zapewnienia cudzoziemcom rzeczywistego dostępu do procedury azylowej. Przekazanie skarżących do Serbii bez oceny ryzyka naruszenia zakazu *refoulement* oraz bez skutecznego środka odwoławczego naruszało podstawowe konwencyjne gwarancje.

W sentencji wyroku ETPC stwierdził naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 oraz art. 13 w zw. z art. 3 EKPC, a także zasądził na rzecz skarżących odszkodowanie i zwrot kosztów postępowania³⁸. Orzeczenie to wpisuje się w ugruntowaną linię orzeczniczą Trybunału rozwijaną od sprawy Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, w której podkreślono bezwzględny charakter zakazu zbiorowego wydalania bez indywidualnej oceny sytuacji cudzoziemca³⁹.

(Belgrad, Kijów) w celu uzyskania dokumentu podróży umożliwiającego wjazd do Węgier. Jak wskazano w raporcie AIDA (*Asylum Information Database*) prowadzonym przez European Council on Refugees and Exiles (ECRE): „Ustawa przejściowa z 2020 r. wprowadziła obowiązek uzyskania zgody na wjazd z terytorium państwa trzeciego, co w praktyce oznacza całkowite wyłączenie możliwości ubiegania się o azyl na terytorium Węgier bez wcześniejszego przejścia tzw. procedury ambasadowej. Mechanizm ten stanowi przykład externalizacji dostępu do ochrony międzynarodowej”, ECRE, *AIDA Country Report: Hungary – 2024 Update*, s. 10–12, <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/> [dostęp: 26.06.2025 r.].

³⁵ Tamże, pkt 102–105; zob. także Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom.

³⁶ H.Q. i in. przeciwko Węgrom, pkt 118. Trybunał podkreślił, że brak dostępu do skutecznej procedury azylowej w sytuacji kontroli państwowej (jurysdykcji *de facto*) prowadzi do obejścia gwarancji z art. 3 EKPC i stanowi naruszenie zakazu zbiorowego wydalania.

³⁷ Tamże, pkt 89–92 oraz 136–140.

³⁸ Tamże, pkt 166–171, 166–171. Trybunał przyznał tytułem zadośćuczynienia: 10 000 euro dla pierwszego skarżącego, 8000 euro dla drugiego i 5000 euro dla trzeciego (niepełnoletniego). Tytułem zwrotu kosztów postępowania przyznano wspólnie 5000 euro dla pierwszego i drugiego skarżącego oraz 3000 euro dla trzeciego skarżącego.

³⁹ ETPC, Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, pkt 185: „Trybunał może jedynie stwierdzić, że przekazanie skarżących do Libii zostało przeprowadzone bez jakiegokolwiek zbadania indywidualnej

Warto zauważyć, że linia orzecznicza dotycząca praktyk *push-back* i ograniczania dostępu do procedury azylowej została w ostatnich latach rozwinięta także w innych sprawach. Na szczególną uwagę zasługują wyroki A.R.E. przeciwko Grecji, M.A. i Z.R. przeciwko Cyprowi oraz A.A. i in. przeciwko Północnej Macedonii, w których Trybunał konsekwentnie potwierdził, że automatyczne wydalenie cudzoziemców bez indywidualnej oceny ich sytuacji stanowi naruszenie art. 3 i art. 13 EKPC w zw. z art. 4 Protokołu nr 4. Orzeczenia te potwierdzają ugruntowanie standardu proceduralnego obejmującego obowiązek zapewnienia rzeczywistego dostępu do procedury azylowej i skutecznego środka odwoławczego, niezależnie od przyjętych rozwiązań krajowych⁴⁰.

Orzeczenie w sprawie H.Q. i in. przeciwko Węgrom stanowi ważne ogniwo w linii orzeczniczej ETPC dotyczącej praktyk państw członkowskich UE, polegających na arbitralnym i zbiorowym wydaleniu cudzoziemców bez przeprowadzenia indywidualnej oceny ich sytuacji. W szczególności wpisuje się w kontynuację standardów wyznaczonych w sprawie M.K. i in. przeciwko Polsce, gdzie Trybunał uznał, że odmowa przyjęcia wniosków azylowych na przejściu granicznym w Terespolu, mimo wyraźnego sygnalizowania obawy przed prześladowaniem, naruszyła art. 3 EKPC, art. 13 w zw. z art. 3 oraz art. 4 Protokołu nr 4. Trybunał podkreślił wówczas, że państwo nie może ograniczać jurysdykcji konwencyjnej poprzez formalistyczne interpretacje przekroczenia granicy, gdy sprawuje efektywną kontrolę nad osobą i sytuacją cudzoziemca⁴¹.

Co istotne, zarówno w sprawie M.K., jak i w H.Q., Trybunał konsekwentnie odrzucił argumentację państw powołujących się na względy techniczne, sanitarne czy bezpieczeństwa publicznego. Decydujące znaczenie miała ocena realnego dostępu do procedury, rzeczywistej możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową oraz istnienia skutecznego środka odwoławczego. ETPC zaznaczył, że brak takiego

sytuacji każdego ze skarżących. Nie było kwestionowane, że władze włoskie nie przeprowadziły procedury identyfikacyjnej, ograniczając się do zaokrętowania wszystkich przechwyconych migrantów na okręty wojskowe i ich wyokrętowania na terytorium Libii. Co więcej, personel na pokładzie nie był przeszkolony w prowadzeniu indywidualnych rozmów, ani nie korzystał z pomocy tłumaczy lub doradców prawnych.”

⁴⁰ Por. Wyrok ETPC z dnia 7 stycznia 2025 r. w sprawie A.R.E. przeciwko Grecji, skarga nr 15783/21; wyrok ETPC z dnia 8 października 2024 r. w sprawie M.A. i Z.R. przeciwko Cyprowi, skarga nr 39090/20; wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie A.A. i in. przeciwko Północnej Macedonii, skargi nr 55798/16, 55808/16, 55817/16.

⁴¹ M.K. i in. przeciwko Polsce, pkt 126–131, 210 oraz pkt 211–213; szczególnie pkt 210, w którym „Trybunał przypomina, że państwo-strona nie może uchylać się od zobowiązań wynikających z Konwencji poprzez formalne argumenty dotyczące przekroczenia granicy państwowej, jeżeli *de facto* sprawuje ono efektywną kontrolę nad osobą cudzoziemca (jurysdykcja w rozumieniu art. 1 EKPC)”.

dostępu, zwłaszcza w połączeniu z przymusowym usunięciem do państwa trzeciego bez gwarancji ochrony, stanowi naruszenie istoty konwencyjnych standardów.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabierają sprawy aktualnie rozpoznawane przez Wielką Izbę Trybunału, m.in. C.O.C.G. i in. przeciwko Litwie, H.M.M. przeciwko Łotwie oraz R.A. i in. przeciwko Polsce⁴². Choć orzeczenia w tych sprawach nie zostały jeszcze wydane, ich przekazanie do Wielkiej Izby stanowi wyraźny sygnał co do ich potencjalnej roli precedensowej i prawotwórczej.

Wspólna analiza powyższych orzeczeń pokazuje wyraźne ugruntowanie standardu proceduralnego obejmującego: dostęp do procedury azylowej, zakaz zbiorowego wydalania bez indywidualnej oceny, skuteczny środek odwoławczy i przestrzeganie środków tymczasowych z art. 39 Regulaminu ETPC⁴³. Nawet w warunkach presji migracyjnej państwa nie mogą stosować uproszczonych procedur ani domniemań, które systemowo ograniczają dostęp do ochrony.

3. Między implementacją a oporem państw członkowskich wobec standardów ETPC w sprawach azylowych. Wnioski

W ostatnich latach na zewnętrznych granicach UE narasta napięcie związane z presją migracyjną i reakcją państw członkowskich, które uzasadniają swoje działania ochroną porządku publicznego. ETPC, jako sąd strzegący EKPC, balansuje między poszanowaniem suwerenności a egzekwowaniem podstawowych praw, w szczególności zakazu wydalania cudzoziemca w warunkach zagrażających jego życiu lub wolności.

Jak wskazują analizowane sprawy, działania typu *push-back* bez indywidualnej oceny sytuacji naruszają art. 3 EKPC, art. 13 w zw. z art. 3 oraz art. 4 Protokołu nr 4.

⁴² Sprawy C.O.C.G. i in. przeciwko Litwie (skarga nr 17764/22), H.M.M. przeciwko Łotwie (skarga nr 42165/21) i R.A. i in. przeciwko Polsce (skarga nr 42120/21) zostały skierowane bezpośrednio do Wielkiej Izby ETPC bez wcześniejszego rozpoznania merytorycznego przez Izbę, rozprawa odbyła się 12 lutego 2025 r. Izba może zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby na podstawie art. 30 EKPC, jeśli w sprawie pojawiło się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia może doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał.

⁴³ Zgodnie z art. 39 Regulaminu Trybunału, ETPC może nakazać środki tymczasowe, „jeśli uzna to za konieczne w interesie stron lub w celu prawidłowego przebiegu postępowania”. W sprawach azylowych przepis ten był stosowany m.in. w: M.K. i in. przeciwko Polsce, D.A. i in. przeciwko Polsce, A.T.T. przeciwko Polsce, skarga nr 32695/22 (zakaz wydalania do Białorusi), a także wobec grup migrantów zatrzymanych w regionie Evros w Grecji (2022–2024), gdzie Trybunał wielokrotnie zarządził środki tymczasowe zapobiegające *push-backom*.

Mimo tego niektóre państwa, w tym Polska, kontynuują niezgodne z Konwencją praktyki. Zjawisko selektywnej suwerenności, różnicującej traktowanie uchodźców według pochodzenia, znajduje uzasadnienie w retoryce politycznej, lecz nie w prawie międzynarodowym⁴⁴.

W Polsce zjawisko to jest szczególnie widoczne na granicy z Białorusią. W 2024 r. odnotowano ponad 13 600 przypadków *push-backów*, mimo obowiązywania środków tymczasowych ETPC⁴⁵. Równoległe przyjęto ustawodawstwo, które wprowadziło możliwość wydania cudzoziemca bez uprzedniego rozpatrzenia jego wniosku o ochronę (art. 303b ustawy o cudzoziemcach⁴⁶), co spotkało się z ostrą krytyką Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁷.

Orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, zwłaszcza z lat 2022–2024, potwierdziło niezgodność tej praktyki z konstytucyjnymi i konwencyjnymi gwarancjami ochrony. Przykładowo w wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2024 r. sąd stwierdza bezskuteczność czynności Straży Granicznej w przedmiocie zawrócenia cudzoziemca do linii granicy państwowej, wskazując m.in. na naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i art. 3 EKPC⁴⁸. Wyrok ten wpisuje się w już ugruntowane orzecznictwo sądów, które potwierdza bezprawność tzw. rozporządzenia granicznego⁴⁹ oraz jednoznacznie wskazuje, że działania organów granicznych nie mogą pomijać deklaracji o zamiarze ubiegania się o azyl, nawet jeśli została ona złożona ustnie. Takie działania stanowią bowiem akt jurysdykcyjny, który podlega kontroli sądowej⁵⁰. Coraz wyraźniej dostrzegalna jest zbieżność linii orzeczniczej polskich sądów administracyjnych z orzecznictwem ETPC, choć praktyka organów granicznych nadal wykazuje istotne rozbieżności.

⁴⁴ Por. V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe*, Oxford 2017, s. 63–79; K. Wierczyńska, *Stosowanie przez polskich funkcjonariuszy tzw. polityki push-back z punktu widzenia postanowień Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego*, w: *Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, red. W. Klaus, Warszawa 2022, s. 18–19.

⁴⁵ Analiza przypadków państw członkowskich (Polska, Łotwa, Litwa) wykazała, że skala *push-backów* rośnie. Liczba takich incydentów przy zewnętrznych granicach UE osiągnęła 120 457 w 2024 r., w tym ok. 20 000 na granicach wschodnich. W praktyce często towarzyszyły im działania o podłożu represyjnym, których intencją było *de facto* uniemożliwienie uchodźcom dostępu do procedury azylowej. *Pushed, Beaten, Left to Die. European Pushback Report 2024*, <https://11.be/sites/default/files/2025-02/20250217-Pushbacks-Report-2024-Pushed-Beaten-Left-to-die.pdf> [dostęp: 20.06.2025 r.].

⁴⁶ Art. 303b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2023 r. poz. 519.

⁴⁷ Zob. pismo RPO z dnia 18 grudnia 2023 r., sygn. XI.543.249.2021.MŻ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁴⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2024 r., II SA/Bk 664/23, LEX nr 3665838.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1536.

⁵⁰ Wyroki WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r. w sprawach II SA/Bk 492/22, II SA/Bk 493/22 i II SA/Bk 494/22; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2022, IV SA/Wa 420/22.

Równolegle toczyły się postępowania karne wobec osób niosących pomoc humanitarną migrantom na mocy art. 264a §1 K.k. (ułatwianie nielegalnego pobytu w Polsce) oraz art. 264 § 3 K.k. (pomoc w organizowaniu nielegalnego przekroczenia granicy)⁵¹. Orzeczenia ETPC (np. Sakir v. Greece, Khlaifia and Others v. Italy) wskazują, że działania przeciwko obrońcom praw migrantów mogą naruszać art. 10 EKPC⁵². Na tym tle pojawia się pytanie o rzeczywistą skuteczność orzecznictwa Trybunału w przeciwdziałaniu strukturalnych nadużyć. Jak zaznacza J. Theilen, ramy praw człowieka przyjmowane przez ETPC często wzmacniają legitymizację reżimów granicznych, nawet jeśli potępiają ich „najgorsze nadużycia”. Indywidualizowanie przypadków rasizmu, handlu ludźmi czy podatności, bez ujęcia ich strukturalnych źródeł, utrwała dominującą narrację suwerenności państw nad granicami. W tym sensie ETPC, choć ogranicza represje, nie kwestionuje logiki samego systemu kontroli⁵³.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że ETPC, mimo ograniczeń kompetencyjnych, odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu fragmentaryzacji ochrony praw uchodźców i w podnoszeniu standardów traktowania osób ubiegających się o azyl. Szczególną rolę pełni jako instytucja równoważąca deficyty unijnych regulacji i implementacji CEAS. Orzecznictwo Trybunału nie tylko przypomina o minimalnych gwarancjach wynikających z Konwencji, ale również przeciwdziała praktykom arbitralnym, penalizacji solidarności i systemowemu wyłączeniu jednostek spod ochrony praw człowieka.

W świetle powyższego zasadne wydaje się sformułowanie kilku postulatów *de lege ferenda*. Po pierwsze, konieczne jest jednoznaczne wyłączenie karalności działań humanitarnych, które nie są podejmowane w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 1 ust. 1–2 dyrektywy 2002/90/WE). Po drugie, należy uchylić krajowe przepisy legalizujące *push-backi*, takie jak art. 303b ustawy o cudzoziemcach, gdyż pozostają one w rażącej sprzeczności z linią orzecniczą Trybunału oraz sądów krajowych. Po trzecie, niezbędne jest wzmocnienie kontroli sądowej nad decyzjami wydaleniowymi, w tym wprowadzenie możliwości ich wstrzymania, w sytuacji gdy istnieje ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Po czwarte, zaleca się

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553. Szerzej na ten temat: W. Klaus, *Karanie za pomoc, czyli czy można pociągnąć do odpowiedzialności karnej osoby pomagające przymusowym migrantom i migrantkom na pograniczu*, w: *Poza prawem...*, s. 30–33; D. Zajac, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione w związku ze stosowaniem push-backów*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2022, nr 1–2.

⁵² Wyrok ETPC z dnia 24 marca 2022 r., Sakir przeciwko Grecji, skarga nr 48475/09; wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2016 r., Khlaifia i in. przeciwko Włochom, skarga nr 16483/12.

⁵³ Zob. J.T. Theilen, *Framing Migration...*, s. 92.

systemowe włączenie standardów orzeczniczych ETPC do programów szkoleniowych dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, urzędników zajmujących się cudzoziemcami oraz przedstawicieli organów stosujących prawo. Po piąte, konieczne jest stworzenie niezależnego, eksperckiego forum interpretacyjnego z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, praktyków i akademików, które wspierałoby organy stosujące prawo w sprawach migracyjnych poprzez systematyczną interpretację standardów praw człowieka i tworzenie opinii eksperckich. Inicjatywa taka pozwoliłaby wyjść poza ramy czysto jurydyczne i wprowadzić perspektywę praw człowieka jako ochrony przed strukturalną przemocą systemu granicznego, a nie tylko jako reakcji na naruszenia proceduralne.

Trybunał w Strasburgu pozostaje ostatnią instancją ochrony uchodźców tam, gdzie zawodzi mechanizmy UE. Jednak tylko wtedy, gdy stanie się instytucją wrażliwą na struktury wykluczenia, jego orzecznictwo będzie zdolne nie tylko łagodzić nadużycia, lecz także realnie wpływać na zmianę europejskiej polityki migracyjnej.

Bibliografia

- Allain J., *The ius cogens Nature of Non-Refoulement*, International Journal of Refugee Law 2001, t. 13, nr 4.
- Baranowska G., *Pushbacks in Poland: Grounding the Practice in Domestic Law in 2021*, Polish Yearbook of International Law 2021, t. 41.
- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Council of Europe Law – Towards a pan-European Legal Area*, Council of Europe, Strasbourg 2005.
- Costello C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016.
- Goodwin-Gill G.S., *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, International Journal of Refugee Law 2011, t. 23, nr 3.
- Hathaway J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2021.
- Keller H., Sweet A., *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Yale 2013, <https://openyls.law.yale.edu/entities/publication/7a882158-6ec5-40a4-bc08-aa0b6b007ab4> [dostęp: 20.06.2025 r.].
- Kędzierski K., *Procedura pushback w świetle polsko-białoruskiego kryzysu granicznego. Głos w dyskusji*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 66.
- Moreno-Lax V., *Assessing Asylum in Europe*, Oxford 2017.
- Moreno-Lax V., *Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving Normalisation of Non-access to Protection in the EU*, European Papers 2024, t. 9, nr 1.
- Moreno-Lax V., *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, European Journal of Migration and Law 2012, nr 1.
- Morgese G., *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, Diritto pubblico. Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini 2020, nr 1.

- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Peers S., *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, Yearbook of European Law 2024, t. 43, DOI: 10.1093/yel/yeae003.
- Petrov J., *Unpacking the Partnership: Typology of Constitutional Courts' Roles in Implementation of the European Court of Human Rights' Case Law*, European Constitutional Law Review 2018, t. 14, nr 3.
- Polakiewicz J., *A Council of Europe Perspective on the European Union: Crucial and Complex Cooperation*, Europe and the World: A Law Review 2021, t. 5 (1).
- Spijkerboer T.P., *The Human Costs of Border Control*, European Journal of Migration and Law 2007, nr 9.
- Szklanna A., *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Theilen J.T., *Framing Migration in Human Rights: How the Reasoning of the European Court of Human Rights Legitimises Border Regimes*, European Journal of Migration and Law 2025, nr 27.
- Wierczyńska K., *Stosowanie przez polskich funkcjonariuszy tzw. polityki push-back z punktu widzenia postanowień Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego, w: Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, red. W. Klaus, Warszawa 2022.
- Zając D., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa popełnione w związku ze stosowaniem push-backów*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2022, t. 26, nr 1–2.
- Zieliński G., *Prawo uchodźców do ochrony międzynarodowej w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 66.

Wpływ dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia

The impact of state-budget subsidies on the Municipality of the City of Radom

PIOTR KOBYLSKI*

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

 <https://orcid.org/0000-0002-0345-904X>

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest poświęcone wpływowi dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia. Podjęty problem badawczy dotyczy znaczenia oraz kierunków dotacji budżetowych w ujęciu potrzeb finansowych, koniecznych do prawidłowej realizacji gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie od ich zróżnicowanych potrzeb wydatkowych i woli ograniczania w prowadzonej przez nich polityce udziału dochodów zewnętrznych, ustawodawca zdecydował się na pozostawienie udziału dotacji z budżetu państwa na poziomie podobnym do dotychczasowego. Celem opracowania jest wskazanie kierunku, w jakim powinna podążać polityka dotacyjna na przykładzie uchwały budżetowej Gminy Miasta Radomia.

Słowa kluczowe: dotacja, obiektywne kryteria, decentralizacja, dekoncentracja

Abstract: The study explores the impact of state-budget subsidies on the Municipality of the City of Radom. The research problem concerns the importance and directions of state-budget subsidies in the context of financial needs required for proper budgetary management by regional and local authorities. Despite the differing spending needs of these authorities and the will to reduce the share of external revenue in their policies, the legislator has decided to leave the share of state-budget subsidies at a level similar to the previous one. The aim of the study is to indicate the direction that the subsidy policy should take, with the budget resolution of the Municipality of the City of Radom used as an example.

Keywords: subsidy, objective criteria, decentralisation, deconcentration

Wstęp

Niniejsze opracowanie poświęcone jest wpływowi dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia. Za sprawą ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ daleko idącym zmianom uległ system źródeł finansowania JST². Modyfikacje objęły wszystkie szczeble samorządu terytorialnego,

* Dr, e-mail: p.kobylski@uthrad.pl

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.

² JST – jednostka samorządu terytorialnego.

w sposób szczególny traktując miasta na prawach powiatu, które w ustawie wydzielono jako oddzielną kategorię JST. Ze względu na szerokie spektrum tego obszaru badawczego autor przedmiotem rozważań uczynił wyłącznie Gminę Miasta Radomia jako przykład miasta na prawach powiatu, która w uchwale budżetowej na 2025 r. wpisała się w zmiany wprowadzone mocą nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Założeniem ustawodawcy było ustabilizowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez „obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST”³. Co jednak ważne, ustawa nie wprowadziła zmian w zakresie zasad udzielania samorządom dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Warto zatem przyjrzeć się bliżej znaczeniu dotacji budżetowych w strukturze dochodów miasta zamieszkiwanego przez 194 916 osób⁴, z dochodem na mieszkańca w wysokości 7748,11 zł⁵, w kontekście decentralizacji finansów publicznych.

Podjęty problem dotyczy znaczenia oraz kierunków dotacji budżetowych w ujęciu potrzeb finansowych koniecznych do prawidłowej realizacji gospodarki budżetowej JST. Niezależnie od ich zróżnicowanych potrzeb wydatkowych i woli ograniczania w polityce jednostek samorządu terytorialnego udziału dochodów zewnętrznych, ustawodawca zdecydował się na pozostawienie udziału dotacji z budżetu państwa na poziomie podobnym do dotychczasowego. Analiza danych budżetowych pozwoli ustalić, gdzie finansowanie lub dofinansowanie musi być kontynuowane, bez względu na kierunek polityki wydatkowej w systemie finansów publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kierunku, w jakim powinna ewoluować polityka dotacyjna jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem konsekwencji nowych regulacji zawartych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Szczególną uwagę poświęcono dotacjom celowym z budżetu państwa jako instrumentowi wspierającemu realizację zadań publicznych. Analiza przeprowadzona została na przykładzie uchwały budżetowej Gminy Miasta Radomia na 2025 r., przy czym odniesiono się zarówno do aktualnych rozwiązań ustawowych, jak i do regulacji obowiązujących w poprzednich latach⁶, na podstawie których przygotowano projekt budżetu.

Wskazanie kierunku polityki dotacyjnej wymaga uwzględnienia ustawowego zakresu wsparcia oraz praktycznego sposobu funkcjonowania instrumentów dotacyjnych

³ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1F1CB0C9E769A731C1258B8E004BF494/%24File/622.pdf> [dostęp: 5.03.2025 r.].

⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica> [dostęp: 5.03.2025 r.].

⁵ <https://miasto.radom.pl/statystyki,finanse-publiczne> [dostęp: 5.03.2025 r.].

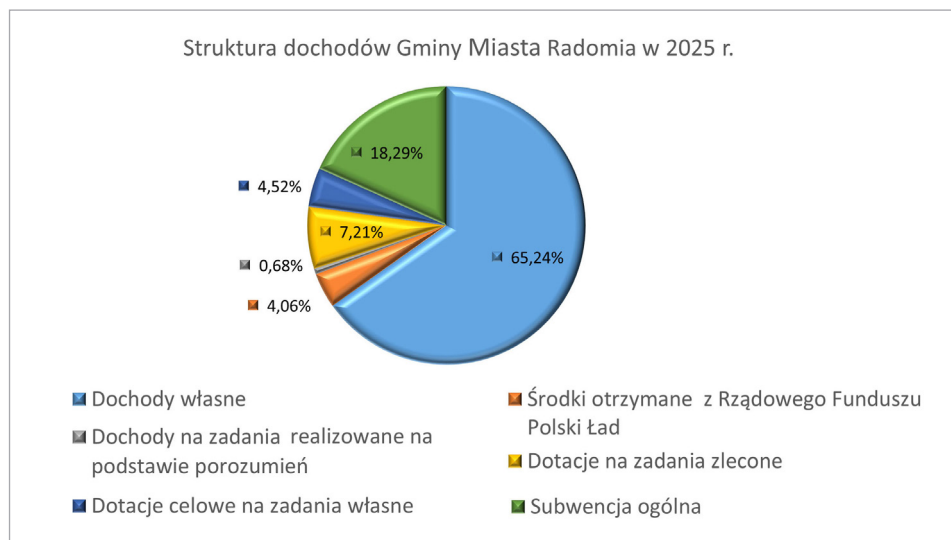
⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 356 z późn. zm.

w okresie przejścia między regulacjami. Samodzielność finansowa gmin⁷ stanowi fundament systemu samorządowego, jednak jest ona limitowana czynnikami ekonomicznymi i stopniem udziału środków zewnętrznych w finansowaniu zadań publicznych. Właściwe określenie wielkości dotacji oraz ich roli w strukturze dochodów jednostki stanowi zatem nie tylko element oceny nowych przepisów, lecz także warunek racjonalnego ustalania priorytetów budżetowych i zaspokajania lokalnych potrzeb społecznych.

W celu realizacji zamierzeń autora wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczna jako zasadnicza metoda badawcza w naukach prawnych. Jednocześnie istotne znaczenie w analizie odegrała metoda empiryczna (ekonomiczna), która w wielu aspektach stanowiła uzupełnienie, a miejscami nawet podstawę prowadzonych badań.

1. Dochody Gminy Miasta Radomia

Analizę tytułowego zagadnienia warto rozpocząć od ustalenia struktury dochodów Gminy Miasta Radomia.



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.⁸

⁷ K. Sawicka, *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2015, nr 7–8, s. 7.

⁸ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

W 2025 r. ustalono dochody w łącznej kwocie 2 088 249 135,45 zł. Dochody własne wyniosły 1 362 373 735,97 zł. Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład liczyły 84 782 914,90 zł, natomiast dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień stanowiły kwotę 14 200 094,13 zł. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najważniejsze są dwie kwoty: dotacji na zadania zlecone w wysokości 150 562 762,67 zł oraz dotacji celowych na zadania własne – 94 388 860,93 zł. Subwencja ogólna wyniosła z kolei 381 940 766,88 zł.

2. Dochody własne, transfery centralne i ryzyka systemowe

Chociaż przedstawione dowodzą wysokiego udziału dochodów własnych, to jednak z punktu widzenia gminy nie zapewnia on swobodnej realizacji zadań bieżących, nie wspominając o inwestycyjnych. W tym kontekście warto przeanalizować udział w dochodach z podatków centralnych, szczególnie w świetle zmian wynikających z nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oczekiwany wzrost dochodów ogółem w kolejnych latach może poprawić sytuację JST.

Nowe rozwiązania ustawowe należy ocenić pozytywnie, gdyż ograniczają wpływ zmian podatkowych na finanse JST. Przykład Polskiego Ładu⁹ pokazuje, że nagłe reformy fiskalne mogą poważnie zdestabilizować gospodarkę samorządową. Jednocześnie ustawodawca uznał, że dodatkowym mechanizmem stabilizacyjnym mogą być środki z Rządowego Funduszu Polski Ład, co jednak wiąże budżety JST z budżetem państwa w większym stopniu, niż wynikałoby to z klasycznej zasady decentralizacji finansowej.

Pomimo założonych rozwiązań systemowych ustawodawca pominął fakt, że JST pozostają podatne na cykl koniunkturalny¹⁰. Dlatego Minister Finansów w 2024 r.

⁹ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2105; ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1265; zob. S. Owczarczuk, „Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządu, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 11, s. 26–36; P. Kobylski, *Problematyka ulg podatkowych. Założenia i efekty przyjęcia Polskiego Ładu 2.0*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2023, t. 70, nr 1, s. 135–148; R.P. Krawczyk, *Niestandardowe finansowanie inwestycji samorządowych w latach 2020–2023*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 6, s. 17–31; P. Kobylski, B. Składanek, *Egzekwowanie podstawowych praw przedsiębiorców na przykładzie Polskiego Ładu 2.0*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2024, nr 7–8, s. 50–61.

¹⁰ Zob. m.in. M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2014, s. 188.

przekazał jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowe 10 000 000 000,00 zł w celu wsparcia ich bieżących potrzeb¹¹. JST otrzymały także 8 216 794 889 zł z tytułu zwiększonych udziałów w PIT, w tym Gmina Miasta Radomia 31 758 289,00 zł, a jako miasto na prawach powiatu kolejne 8 464 504,00 zł. Równocześnie subwencja ogólna dla JST została podwyższona o 1 783 205 111 zł¹². Niemniej dane dla Gminy Miasta Radomia na 2025 r. pokazują, że subwencja ogólna nadal nie gwarantuje odpowiedniego poziomu finansowania. Jej wysokość jest uzależniona od stanu finansów państwa¹³, dlatego JST nie powinny polegać wyłącznie na tym transferze¹⁴, szczególnie że dominującą część subwencji stanowi część oświatowa, niewystarczająca na pokrycie rzeczywistych kosztów.

3. Znaczenie dotacji i ich rola w rozwoju lokalnym

Z uwagi na powyższe niezbędne jest uzupełnianie subwencji systemem dotacji zarówno podmiotowych, przedmiotowych, jak i celowych przeznaczonych na inwestycje, w tym po pierwsze wyposażenie nowo tworzonych jednostek. Warto zauważyć, że samorządowe zakłady budżetowe działają w bardziej elastycznym modelu niż jednostki budżetowe, gdyż mogą modyfikować swoje plany finansowe w ciągu roku przy wzroście przychodów, o ile nie prowadzi to do zmniejszenia wpłat do budżetu JST ani zwiększenia dotacji¹⁵.

Dotacje odgrywają istotną rolę zarówno przy realizacji zadań własnych JST, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej¹⁶. Obejmują także środki przekazywane zgodnie z ustawą podmiotom spoza sektora finansów publicznych, jeżeli realizują one zadania publiczne na rzecz mieszkańców.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/dodatkowe-10-mld-dla-jednostek-samorządu-terytorialnego-na-2024-r> [dostęp: 5.03.2025 r.].

¹² Tamże.

¹³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2021, s. 645.

¹⁴ W. Miemieć, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowoprawne*, *Finanse Komunalne* 2010, nr 1–2, s. 52–53.

¹⁵ Art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1846.

¹⁶ Por. <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/55885,Projekt-Budżetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2022-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/60292,Projekt-Budżetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2023-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-opłaty-lokal/budżet/projekt/64656,PROJEKT-BUDŻETU-GMINY-MIASTA-RADOMIA-NA-2024-ROK.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

W 2023 r. Wojewoda Mazowiecki przekazał Gminie Miasta Radomia dotację celową w wysokości 2 340 875,00 zł na bieżącą działalność domów pomocy społecznej¹⁷, z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne. Ponadto Radom realizuje rządowy program „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027” o łącznej wartości 6 721 400 000 zł¹⁸.

Dotacje celowe pozostają również kluczowe w obszarze inwestycji¹⁹. Przykładem jest dofinansowanie zadania „Rozbudowa Szpitalnego Oddziału Ratunkowego w Radomskim Szpitalu Specjalistycznym oraz budowa dróg wewnętrznych”, na które przyznano 35 036 605,00 zł²⁰.

4. Dochody Gminy Miasta Radomia z tytułu dotacji z budżetu państwa w 2025 r.

Przedstawiona poniżej struktura dochodów pozwala na omówienie konkretnych rodzajów dotacji z budżetu państwa, które Gmina Miasta Radomia pozyskała w 2025 r. Dochody na realizację zadań własnych gminy wyniosły 1 749 961 132,44 zł, z czego subwencja ogólna gminy stanowiła kwotę 398 076 435,26 zł, natomiast dotacje na zadania własne ustalono na poziomie 45 694 344,29 zł. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami ustalono w łącznej kwocie 116 282 131,00 zł. Z kolei dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień wyniosły 119 600,00 zł, z czego kwota 67 200,00 zł stanowiła dotacje.

Jeśli chodzi o dochody powiatu, to na realizację jego zadań własnych zaplanowano 166 154 253,25 zł, z czego kwota 52 630 265,25 zł wynikała z dotacji na zadania własne. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami ustalono

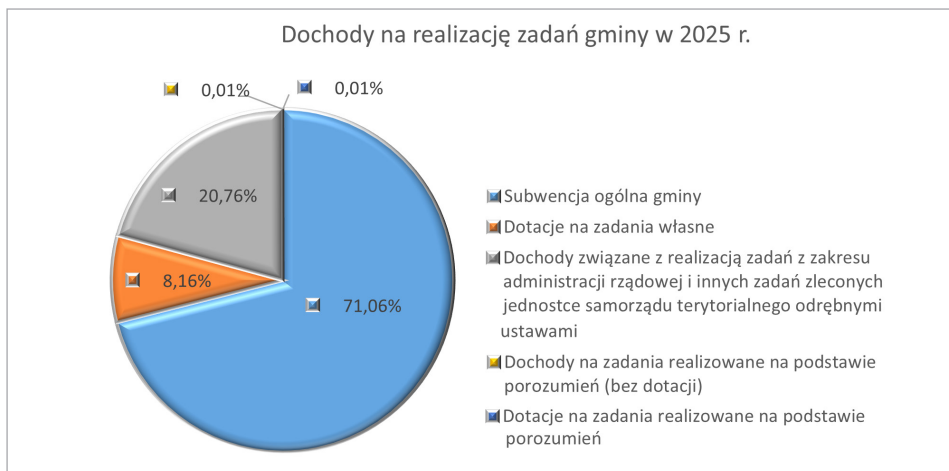
¹⁷ <https://www.radom.pl/dla-mieszkancow/inne/zadania-realizowane-z-budzetu-panstwa-lub-z-panstwowych-funduszy-celowych/dotacja-celowa-na-dofinansowanie-biezacej-dzialalnosci-domow-pomocy-spoecznej-2/> [dostęp: 5.03.2025 r.].

¹⁸ <https://mops.radom.pl/rzadowy-program-dofinansowanie-wynagrodzen-pracownikow-jednostek-organizacyjnych-pomocy-spoecznej-w-postaci-dodatku-motywacyjnego-na-lata-2024-2027.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

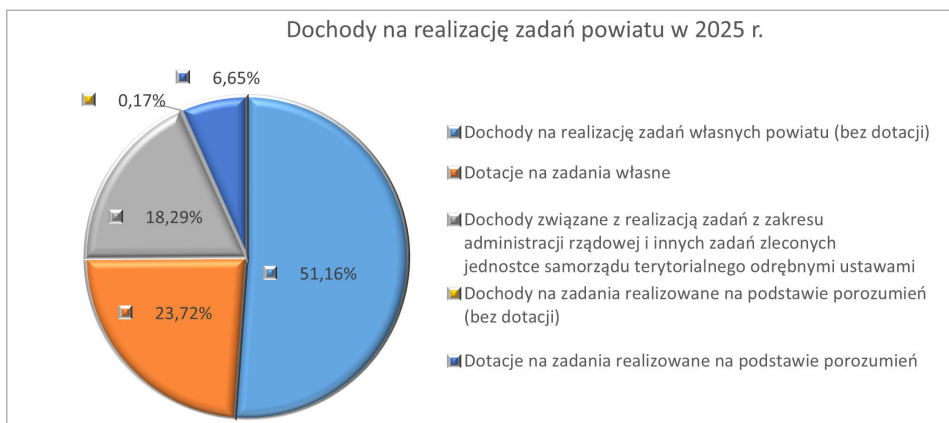
¹⁹ W. Lachiewicz, *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, Warszawa 2010, s. 439.

²⁰ <https://szpital.radom.pl/bip/pozyskane-fundusze/dotacja-na-budowe-sor/> [dostęp: 5.03.2025 r.].

na kwotę 40 589 805,92 zł, natomiast dochody na zadania realizowane na podstawie porozumień wyniosły 15 142 212,84 zł, w tym dotacje w kwocie 14 759 353,84 zł.



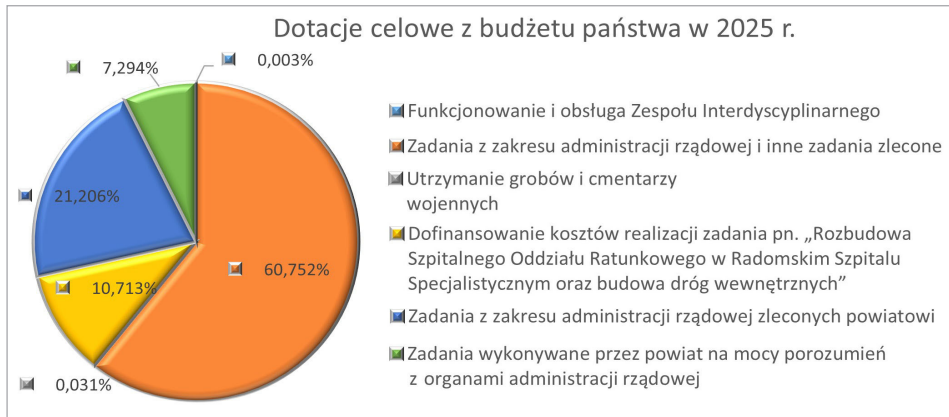
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²¹



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²²

²¹ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

²² <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²³

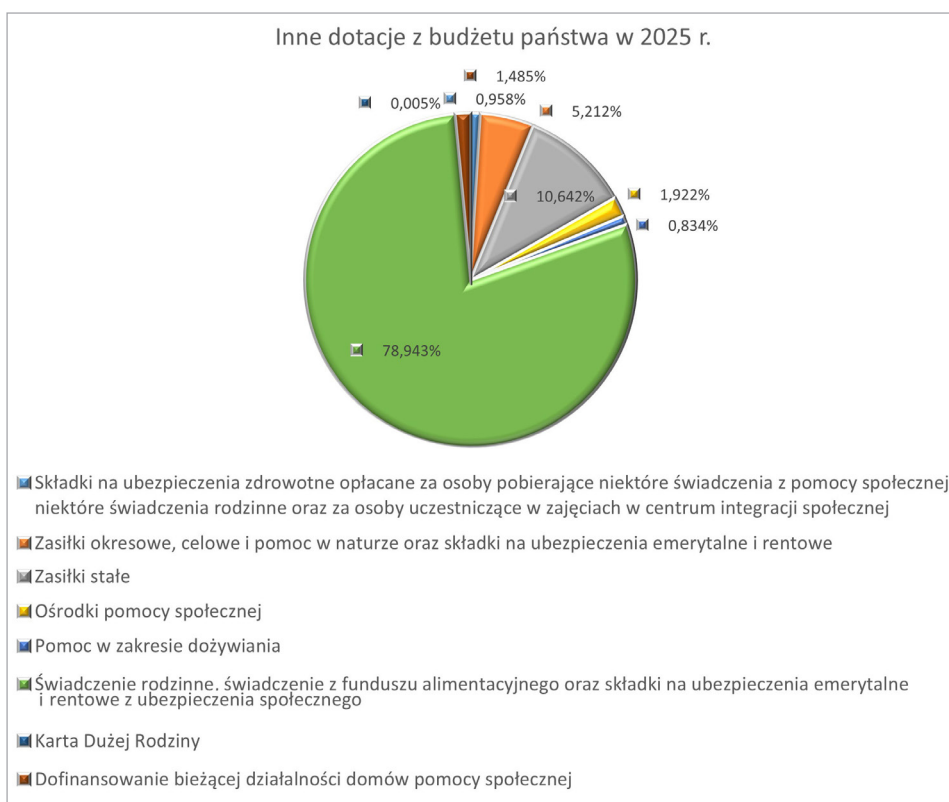
Na zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej zaplanowano dochody w wysokości 6 000,00 zł z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa na funkcjonowanie i obsługę Zespołu Interdyscyplinarnego. Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami przyznano Gminie z budżetu państwa dotacje celowe w kwocie 116 282 131,00 zł. Poza tym przeznaczono dotację celową z budżetu państwa w kwocie 60 000,00 zł na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych.

Ponadto uzyskano dotację celową z budżetu państwa w kwocie 20 505 145,00 zł na dofinansowanie kosztów realizacji zadania pn. „Rozbudowa Szpitalnego Oddziału Ratunkowego w Radomskim Szpitalu Specjalistycznym oraz budowa dróg wewnętrznych”. Na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych powiatowi przeznaczono dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 40 589 805,92 zł. Dodatkowo na realizację zadań wykonywanych przez powiat na mocy porozumień z organami administracji rządowej ustalono dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 13 960 336,84 zł.

Kwotę 1 290 000,00 zł z dotacji z budżetu państwa ustalono na składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej. Z kolei na zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dotacja z budżetu państwa wyniosła 7 020 000,00 zł. Zasiłki stałe zostały objęte dotacją z budżetu państwa

²³ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

w kwocie 14 333 000,00 zł. Na ośrodki pomocy społecznej ustalono dotację z budżetu państwa w wysokości 2 588 217,00 zł. Dotację z budżetu państwa w wysokości 1 123 500,00 zł przeznaczono na pomoc w zakresie dożywiania w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Na świadczenie rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego pozyskano dotację z budżetu państwa w kwocie 106 324 000,00 zł, a na Kartę Dużej Rodziny w wysokości 6 100,00 zł. Ponadto ustalono dotację z budżetu państwa na dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej w kwocie 2 000 000,00 zł.



Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr XV/166/2024 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 16 grudnia 2024 r.²⁴

²⁴ <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/70105,Uchwala-nr-XV1662024-Uchwala-Budzetowa-na-2025-rok.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

Z przedstawionych danych wynika, że generalnie zbiorczo potraktowano dotacje z budżetu państwa. Wyjątek w tej mierze stanowią dotacje celowe²⁵. Pozostałe materie nie zostały objęte samodzielną regulacją normatywną, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych. Stąd też można wywieść, że w zależności od ustalonego w praktyce spojrzenia – szerszego bądź węższego – dotowaniem z budżetu państwa obejmuje się różnego rodzaju zadania składające się na tę formę finansowania. Poza tym dotowanie służy różnym podmiotom, przede wszystkim z sektora finansów publicznych, choć nie wyłącznie, ponieważ dotuje się także jednostki spoza tego katalogu. Próbując scharakteryzować zmiany, jakie nastąpiły w okresie ostatnich lat²⁶ obowiązywania modelu dotacyjnego, można generalnie odnieść wrażenie, że Gmina w coraz większym stopniu potrzebuje tego rodzaju dodatkowego wsparcia. W takim ujęciu, w istniejącym modelu zdecentralizowanym, nie ulega wątpliwości jednak, że po przyjęciu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca liczyć będzie na odwrócenie tego trendu. Po bliższej lekturze tego aktu prawnego można dojść do wniosku, że pożądanym stanem rzeczy jest szeroko rozumiane samofinansowanie. Jest rzeczą znamionną, iż na potrzeby uzasadnienia uwzględnienia dotacji²⁷, a przede wszystkim subwencji jako źródła finansowania uzupełniającego, stosowane są różnego rodzaju zabiegi zwiększające wpływ JST na podział kierowanych do nich środków. Na pierwszym planie ustawodawca umieszcza aspekt parametryczny, oparty na specjalnie wypracowanym algorytmie, który w założeniu ma uwzględniać zróżnicowane potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością na uwagę zasługuje wydzielenie w odrębną kategorię miast na prawach powiatu, jak Gmina Miasta Radomia, co ma sprawić, że dochody własne będą miały rzeczywiście dominujący charakter w dochodach JST. Gdyby chciał uplasować dotychczas obowiązujący system źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, to można by stwierdzić, iż na względne samofinansowanie mogły liczyć te jednostki, dla których wsparcie z budżetu państwa miało charakter uzupełniający. W praktyce jednak koncepcja ta pozostawała wyłącznie w rozważaniach teoretycznych, zważywszy

²⁵ Zob. J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, P. Majka, *Podstawy prawa finansów publicznych*, Warszawa 2022, s. 109–110.

²⁶ <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/55885,Projekt-Budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2022-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/60292,Projekt-Budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-na-2023-r.html> [dostęp: 5.03.2025 r.]; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-i-oplaty-lokal/budzet/projekt/64656,PROJEKT-BUDZETU-GMINY-MIASTA-RADOMIA-NA-2024-ROK.html> [dostęp: 5.03.2025 r.].

²⁷ Por. M. Bogucka-Felczak, *System korekcyjno-wyrównawczy – postulaty de lege ferenda*, *Finanse Komunalne* 2014, nr 1–2, s. 94.

na zwiększający się rokrocznie koszt obsługi długu Gminy Miasta Radomia²⁸. Nie wdając się w szerszą ocenę nieobowiązującego już modelu finansowania JST, co wykracza poza tematykę artykułu, należy zwrócić uwagę na efektywność i celowość pozyskiwanego wsparcia dotacyjnego, jak również prawidłowość jego rozliczenia²⁹. Można stwierdzić, że stan prawny w tym zakresie został dostatecznie uregulowany.

Kwoty dotacji przyjęte przez Radę Miejską w Radomiu w uchwale budżetowej na 2025 r. świadczą o tym, że stanowią one formę, która może zostać dostosowana do nowego modelu parametrycznego, zwłaszcza wobec przyjętej normatywnej zasady odseparowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego od zmian w podatkach bezpośrednich. Można przyjąć tezę, że ustawodawca opierając dochody na lokalnej bazie podatkowej, zachował przyjęte rozróżnienie między zadaniami własnymi JST a standaryzacją zadań zleconych, które wymagają dla zachowania płynności finansowej samorządów bezzwrotnego finansowania z budżetu państwa³⁰. Z tego też powodu na aprobatę zasługuje także zachowanie zliberalizowanych reguł fiskalnych ujętych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych³¹. Zaprezentowane dane dotyczące dotacji ukazują przede wszystkim rodzaj realizowanej za ich pośrednictwem polityki dotacyjnej, z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów podziału generowanego w ten sposób dochodu. Konsekwencja kierunku, w którym podąża organ dotujący, pozwala stwierdzić, że mimo relatywnie poprawiającej się kondycji społeczno-gospodarczej JST, nie wycofują się one z dotychczasowych obszarów finansowania bądź dofinansowywania potrzeb publicznych. Jest to zresztą działanie ze wszech miar logiczne, skoro zakres zadań przekazanych w ostatnich latach na szczebel samorządowy jest nadal niemały³².

²⁸ Dług na dzień 31.12.2022 r. wyniósł 842 535 323 zł, na koniec 2023 r. ponad 950 000 000 zł, <https://bip.radom.pl/ra/rada-miejska/interpelacje-i-zapytani/65299,Radny-Marcin-Majewski-interpelacja-w-sprawie-zadluzenia-spolek-miejskich-w-latac.html> [dostęp: 8.03.2025 r.].

²⁹ https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2024/1785/oryginal/akt.pdf [dostęp: 8.03.2025 r.].

³⁰ W. Miemieć, *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 1–2, s. 43.

³¹ Zob. M. Czekaj, D. Rogowiecki, *Łagodzenie reguły wydatkowej i zadłużeniowej w latach 2020–2022 a konsekwencje dla postrzegania stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 1, s. 19–34.

³² J. Kotlińska, *Beneficjenci i kierunki dotacji z samorządowych budżetów*, *Finanse Komunalne* 2022, nr 2, s. 19.

5. Aspekty gospodarki finansowej JST

Poczynione dotychczas rozważania skłaniają do wniosku, że rosnące znaczenie finansowania celowego jako formy gospodarowania środkami publicznymi jest konsekwencją rozszerzenia kompetencji organów JST. Gospodarowanie za pośrednictwem dotacji znacznie zaciemnia obraz gospodarki finansowej gmin, osłabia rolę organów centralnych. Rozwarstwienie celowe wydatków jest wyrazem dekoncentracji, która wbrew pozorom wcale nie musi skutkować degradacją idei decentralizacji finansów publicznych. Już w 1982 r. T. Dębowska-Romanowska³³ wskazywała, iż w praktyce państw współczesnych zasada jednego zasobu środków nigdy nie była do końca respektowana, ponieważ szeroki zakres potrzeb państwa i specyficzny układ sił pomiędzy organami uchwałodawczymi i wykonawczymi prowadził do tworzenia budżetów ponadstandardowych czy funduszy pozabudżetowych³⁴. W kontekście tych ostatnich należy zauważyć, że dotacje pełnią istotną rolę w bezzwrotnym finansowaniu, a mechanizm ich przekazywania jest typowy dla tego typu wsparcia finansowego, jest też zdeterminowany decyzją organu przekazującego. Ogólnie można zatem stwierdzić, że system dotacyjny stanowi instrumentarium dekoncentracji zadań, przy zachowaniu decentralizacji kompetencji finansowych na rzecz organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie można tracić z pola widzenia jego zasadniczej roli, jaką jest zagwarantowanie równomiernego rozwoju ekonomicznego gmin³⁵. Maksymalizacja dochodów służy większej elastyczności w finansowaniu zadań organów lokalnych. Autonomia budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie powoduje zerwania ścisłych więzi organizacyjnych i funkcjonalnych między nimi a budżetem państwa. Budżety gmin są przykładem na to, że nadal potrzebne są takie siły odśrodkowe jak dotacje w ramach szeroko ujętego systemu budżetowego³⁶. *Prima*

³³ T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2. *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 399.

³⁴ Zob. A. Branny, *Charakter prawny Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym po 1 stycznia 2006 roku*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 1–2, s. 14–15; A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 6, s. 7–16; K. Krauschar, *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 6, s. 15; I. Niedzińska, *Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2022, nr 9, s. 52–66; T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, *Państwo i Prawo* 2024, z. 2, s. 5.

³⁵ Zob. więcej: E. Feret, *Ustawa o finansach komunalnych jako gwarancja finansowego zabezpieczenia jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2020, nr 9, s. 37–47.

³⁶ T. Skica, *Wykorzystanie struktury budżetu gminy w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 3, s. 49; D. Wyszowska, *Zastosowanie zasady adekwatności*

facie stwierdzenie to nie nosi cech szczególnej doniosłości teoretycznej, ponieważ budżety te są z natury rzeczy ograniczone do terytorialnego i rzeczowego zakresu kompetencji organów władzy lokalnej, stąd ich substrat wykazuje charakterystyczne cechy środowiskowe. W tym jednak należy upatrywać asumpt do działania dotacji, które właśnie w sposób odśrodkowy, w ramach budżetu państwa sprawiają, że organy JST mogą wyjść w swoich działaniach poza zadania środowiskowe. Tu nasuwa się pytanie, czy taka organizacja nie ogranicza zasięgu decyzji władz lokalnych w kształtowaniu własnych budżetów. Pojawia się zwłaszcza wątpliwość, czy w takich warunkach władze samorządowe mają zagwarantowany odpowiedni zakres autonomii finansowej w podejmowaniu decyzji strategicznych, przy celach inwestycyjnych. Autonomii czy też samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nauka prawa poświęciła całkiem sporo uwagi w ostatnich latach³⁷ i wydaje się, że w pewnej mierze dyskusja wokół tego zagadnienia stała się jałowa. O niezależności finansowej i swobodzie podejmowania decyzji z nią związanej byłoby sens rozprawić, jeśli faktycznie zdecentralizowane związki publicznoprawne miałyby pełne prawo do decydowania o swoich źródłach dochodów i destynacji wydatków. Mimo słusznej decyzji o reformie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i przyjęciu ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, władze samorządowe nadal są zależne od rozstrzygnięć organów centralnych. Decyzje organów JST mają wręcz charakter drugorzędny, pozostawia się im prawo wskazania wybranych źródeł dochodów. Oczywiście fałszywa byłaby teza, iż organy lokalne są w związku z tym pozbawione wpływu na kształtowanie swojej gospodarki budżetowej. Konkluzja jest zupełnie inna. Otóż prawdziwa niezależność finansowa JST w ujęciu systemowym jest po prostu niemożliwa. To wymagałoby bowiem pełnego oderwania budżetów JST od budżetu państwa, co wykluczałoby zarówno ideę decentralizacji, jak i dekoncentracji. Nie można jednak łączyć tych pojęć z za-

dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* 2014, nr 7–8, s. 13–14; D. Jurewicz, *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 9, s. 6–7; M. Banaszewska, *Efekty redystrybucyjne części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2017, nr 7–8, s. 37.

³⁷ M.in. E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2004, s. 179–181; J. Serwacki, *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 5, s. 69–70; J. Zawora, *Ocena sytuacji finansowej gmin Polski Wschodniej na tle kraju*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 5, s. 8–9; M. Czekaj, I. Kowalska, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie systemu finansowania gospodarki odpadami w gminach*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 4, s. 7–18; M. Piszczek, K. Surówka, *Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022 a idea samorządności – na przykładzie gmin, miast na prawach powiatu oraz miast metropolitalnych*, *Finanse Komunalne* 2023, nr 4, s. 7–8; M. Banaszek, *Analiza sytuacji finansowej w gminach wiejskich na przykładzie gminy Wołanów oraz sąsiadujących z nią gmin w latach 2018–2021*, *Samorząd Terytorialny* 2024, nr 5, s. 68.

gadnieniem rozproszenia zarządzania finansami publicznymi – przez które należy rozumieć decyzje w zakresie gromadzenia, wydatkowania oraz administrowania finansami publicznymi przez podmioty do tego konstytucyjnie nieumocowane lub przekraczające swoje uprawnienia – naruszając tym samym art. 216 ust. 1 Konstytucji RP³⁸, który gwarantuje integrację i scalenie zarządzania środkami publicznymi na poziomie państwa. Jak zauważa T. Dębowska-Romanowska: „Integracji (połączenia) i konsolidacji (scalenia) finansów publicznych nie należy mylić z centralizacją finansów publicznych na poziomie ogólnopaństwowym kosztem samorządności, co byłoby sprzeczne z art. 15 i art. 16 Konstytucji, czyli zasadą decentralizacji. Konieczność integracji i konsolidacji planowania finansowego i zarządzania na podstawie aktów planistycznych, publicznych planów finansowych, dotyczy danej wspólnoty polityczno-terytorialnej, co łączy się – tylko na poziomie tej wspólnoty – z centralizacją środków finansowych”³⁹.

Zakończenie

Na podstawie podjętych rozważań *de lege lata* należy stwierdzić, że polityka Gminy Miasta Radomia w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu państwa potwierdza ich trwały udział w finansowaniu zadań samorządu, niezależnie od zmian zachodzących na poziomie ustawowym. Przywołane kwoty pozyskanych dotacji budżetowych nie mają wprawdzie charakteru dominującego w strukturze dochodów gminy, jednak bez nich trudno byłoby mówić o możliwości prowadzenia aktywnej polityki samorządowej, obejmującej – obok zadań bieżących – również przedsięwzięcia inwestycyjne.

Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w ujęciu *de lege lata*, zmierza do wzmocnienia ich sytuacji finansowej, jednak z uwagi na normatywne dopuszczenie deficytu sektora finansów publicznych oraz utrwalone realia funkcjonowania budżetów JST nie może być uznawana za instrument definitywnie eliminujący chroniczne niedobory dochodowe samorządów. W praktyce rozbieżności interpretacyjne nowych regulacji lub opóźnienia w dostosowaniu aktów prawa miejscowego (jak miało to miejsce w części JST w zakresie uchwał dotyczących

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zob. E. Feret, *Konstytucyjne i inne ustawowe źródła funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – aspekty dochodowe w ujęciu przekrojowej ewolucji regulacji konstytucyjnych i ustawowych od 1990 r.*, Samorząd Terytorialny 2016, nr 3, s. 21–35.

³⁹ Tamże, s. 4.

dotacji oświatowych) wystarczają, aby sytuacja finansowa jednostki zaczęła istotnie odbiegać od pierwotnych założeń budżetowych.

Dotacje budżetowe, jako transfery o charakterze publicznoprawnym, pełnią aktualnie funkcję stabilizacyjną w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zapewniając im względnie przewidywalne źródło finansowania realizowanych zadań. Nowe rozwiązania ustawowe, oparte na wzmocnieniu dochodów własnych poprzez lokalną bazę podatkową, nie eliminują jednak obiektywnych uwarunkowań rozwojowych poszczególnych gmin, takich jak położenie geograficzne czy gęstość zaludnienia. W przypadku Gminy Miasta Radomia poziom jej zamożności nadal pozostaje zależny od czynników endogenicznych, w tym aktywności zawodowej mieszkańców, struktury wykształcenia czy rosnących potrzeb ekologicznych, które determinują tempo i kierunki rozwoju lokalnego.

Analiza danych finansowych *de lege lata* pozwala sformułować wniosek, że pomimo ograniczeń ekonomiczno-demograficznych Radom jest w stanie wzmacniać swój potencjał rozwojowy poprzez odpowiednie łączenie dochodów własnych z dochodami zewnętrznymi. Dotacje celowe z budżetu państwa pozostają w tym zakresie istotnym instrumentem finansowania zadań publicznych. Jednocześnie, na podstawie dostępnych informacji oraz obowiązujących regulacji, nie można ostatecznie przesądzić, czy nowe przepisy rzeczywiście zwiększyły, czy też ograniczyły zdolność Gminy do pozyskiwania tego rodzaju środków. Dane zawarte w uchwale budżetowej Gminy Miasta Radomia potwierdzają kontynuację finansowania z budżetu państwa, nie pozwalają jednak na jednoznaczną ocenę skuteczności zmian ustawowych w zakresie systemu dotacyjnego.

W tym kontekście *de lege ferenda* należy postulować takie kształtowanie polityki dotacyjnej, które z jednej strony zapewniałoby stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego w warunkach ograniczonej bazy dochodów własnych, z drugiej zaś sprzyjało racjonalizacji wydatków oraz łagodzeniu skutków nierównomiernego rozwoju terytorialnego. Kluczowe znaczenie powinno mieć zachowanie właściwych proporcji pomiędzy dochodami własnymi a transferami zewnętrznymi, a także unikanie nadmiernej koncentracji środków w określonych segmentach zadań lub regionach.

W rezultacie, *de lege ferenda*, regulacje dotyczące dotacji budżetowych powinny być traktowane nie tylko jako instrument wsparcia bieżącego funkcjonowania samorządów, lecz także jako element długofalowej polityki sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi lokalnemu. Tylko wówczas możliwe będzie pełne wykorzystanie potencjału decentralizacji finansów publicznych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi w dostępie do dóbr i usług publicznych.

Bibliografia

- Babczuk A., *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 6.
- Banaszek M., *Analiza sytuacji finansowej w gminach wiejskich na przykładzie gminy Wolanów oraz sąsiadujących z nią gmin w latach 2018–2021*, *Samorząd Terytorialny* 2024, nr 5.
- Banaszewska M., *Efekty redystrybucyjne części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2017, nr 7–8.
- Branny A., *Charakter prawny Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym po 1 stycznia 2006 roku*, *Finanse Komunalne* 2007, nr 1–2.
- Czekaj M., Kowalska I., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie systemu finansowania gospodarki odpadami w gminach*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 4.
- Czekaj M., Rogowiecki D., *Łagodzenie reguły wydatkowej i zadłużeniowej w latach 2020–2022 a konsekwencje dla postrzegania stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 1.
- Dębowska-Romanowska T., *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2. *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, *Państwo i Prawo* 2024, z. 2.
- Jurewicz D., *Zadłużenie a zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 9.
- Kobylski P., *Problematyka ulg podatkowych. Założenia i efekty przyjęcia Polskiego Ładu 2.0*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2023, t. 70, nr 1.
- Kobylski P., Składanek B., *Egzekwowanie podstawowych praw przedsiębiorców na przykładzie Polskiego Ładu 2.0*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2024, nr 7–8.
- Kotlińska J., *Beneficjenci i kierunki dotacji z samorządowych budżetów*, *Finanse Komunalne* 2022, nr 2.
- Krauschar K., *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2020, nr 6.
- Krawczyk R.P., *Niestandardowe finansowanie inwestycji samorządowych w latach 2020–2023*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 6.
- Lachiewicz W., w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, Warszawa 2010.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Radom 2004.
- Niedzińska I., *Status ustrojowy funduszy celowych. Zarys systemu*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2022, nr 9.
- Owczarczuk S., *„Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządu*, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 11.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2021.

- Piszczek M., Surówka K., *Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022 a idea samorządności – na przykładzie gmin, miast na prawach powiatu oraz miast metropolitalnych*, *Finanse Komunalne* 2023, nr 4.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, Warszawa 2014.
- Serwacki J., *Samodzielność gmin w realizacji ich zadań własnych w kontekście przepisów o zamówieniach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2017, nr 5.
- Skica T., *Wykorzystanie struktury budżetu gminy w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 3.
- Wyszkowska D., *Zastosowanie zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2014, nr 7–8.
- Zawora J., *Ocena sytuacji finansowej gmin Polski Wschodniej na tle kraju*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 5.

Rola Państwowej Inspekcji Pracy w systemie prewencji przestępczości seksualnej i ochronie małoletnich

The role of the State Labour Inspection in the system of sexual crime prevention and the protection of minors

MICHAŁ SŁUŻALEC*

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

 <https://orcid.org/0000-0002-2468-2734>

Streszczenie: Artykuł obejmuje analizę ustawowej roli Państwowej Inspekcji Pracy jako podmiotu zobowiązanego do działań w zakresie prewencji przestępczości seksualnej oraz ochrony małoletnich. Celem pracy jest ustalenie instrumentów przysługujących PIP w obszarze realizacji założeń przeciwdziałania zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym. W artykule przeanalizowano założenia systemowe prewencji na gruncie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich w kontekście uprawnień kontrolnych PIP. Oceniono aktualne uprawnienia PIP przy uwzględnieniu zarówno systemu prewencji przestępczości seksualnej, jak i postępowania karnego oraz kompetencji tego organu na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w postaci rozszerzenia uprawnień PIP odnośnie do kontroli wprowadzenia standardów ochrony małoletnich, jak również wniosków *de lege lata* w zakresie uprawnienia do powiadamiania organów ścigania o naruszeniach prawa, które wykraczają poza obszar kontroli.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, ochrona małoletnich, prewencja seksualna, standardy ochrony małoletnich

Abstract: The article provides an analysis of the statutory role of the State Labour Inspection as an entity obliged to undertake activities in the field of sexual crime prevention and the protection of minors. The aim of the study is to identify the instruments available to the State Labour Inspection in implementing the objectives of counteracting threats related to sexual offences. The article analyses the systemic premises of prevention under the Act of 13 May 2016 on Counteracting Threats of Sexual Offences and the Protection of Minors, in the context of the inspection powers of the State Labour Inspection. The current powers of the State Labour Inspection were assessed with due regard to both the system of sexual crime prevention and criminal proceedings, as well as the competences of this authority under the Act on the State Labour Inspection. The analysis conducted made it possible to formulate *de lege ferenda* proposals in the form of extending the powers of the State Labour Inspection with regard to monitoring the implementation of standards for the protection of minors, as well as *de lege lata* conclusions concerning the authority to notify law enforcement agencies of legal violations that fall outside the scope of inspection.

Keywords: State Labour Inspection, protection of minors, prevention of sexual offences, standards for the protection of minors

* Dr, e-mail: m.sluzalec@ujd.edu.pl

Wstęp

System prewencji przestępczości seksualnej oraz system ochrony małoletnich w ciągu ostatnich lat doznawał różnych zmian, m.in. rozszerzano mechanizmy prewencyjne, jak również nakładano na organy władzy publicznej i podmioty prywatne różne obowiązki¹. Poza jednostkami wprost uprawnionymi do podejmowania działań w zakresie zabezpieczenia dobra dziecka (takimi jak organy ścigania, tj. policja czy prokuratura) istnieją także organy administracji publicznej, które z uwagi na wprowadzone gwarancje stanowią dodatkowy filar bezpieczeństwa na rzecz małoletnich. Wybrane organy administracji publicznej uzyskały dodatkowe uprawnienia do podejmowania działań na rzecz systemu prewencyjnego, w szczególności w wymiarze kontrolnym z realizacji obowiązków prewencyjnych przez zobowiązane podmioty. W ustawie z 2016 r. znajduje się szereg przepisów wskazujących na odpowiedzialność poszczególnych organów władzy publicznej za prawidłową realizację procesu zwalczania przestępczości seksualnej. W gronie podmiotów administracji publicznej zobowiązanych do kontroli zadośćuczynienia obowiązkom ustawy z 2016 r. znajduje się Państwowa Inspekcja Pracy (PIP)². W związku z pozyskaniem danych liczbowych od PIP w zakresie realizacji obowiązków ustawy z 2016 r. obszar analizy zostanie ograniczony do tego organu (spośród prezentowanych w ustawie organów administracji), co umożliwi ocenę nie tylko dzięki wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej, lecz także empirii, tj. badania danych wtórnych otrzymanych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznych³.

Zasadniczym celem pracy jest ocena ustawowej roli Państwowej Inspekcji Pracy jako podmiotu zaliczonego do grupy organów administracji w wymiarze quasiprewencyjnym w obszarze przestępczości seksualnej i szeroko rozumianej ochrony małoletnich. Dokonano zatem analizy kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich⁴. Postawiona na wstępie teza sprowadza się do tego, że PIP posiada realne instrumenty do podejmowania działania w obszarze

¹ Np. wprowadzono Państwową Komisję do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15. Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 94.

² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1712.

³ Dane własne autora pozyskane w trybie informacji publicznej, Państwowa Inspekcja Pracy. Główny Inspektorat Pracy, znak sprawy GIP-GPP.0142.76.2025.2, Warszawa, 2025 r.

⁴ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1802 (dalej: ustawa z 2016 r.).

prewencji przestępczości seksualnej nie tylko w ramach przepisów ustawy z 2016 r., lecz także na gruncie innych obowiązujących norm prawa, pełniąc przy tym dodatkową funkcję ochrony małoletnich przed przemocą seksualną. W obszarze spójności systemowej odniesiono się również do potencjalności nałożenia na PIP dodatkowych uprawnień kontroli.

Jak wynika z art. 22y ustawy z 2016 r., Państwowa Inspekcja Pracy jest uprawniona do kontroli w wymiarze realizacji obowiązku wskazanego w treści art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r.⁵, tj. obowiązku weryfikacji danych przyszłego pracownika – w wybranych ustawowo sytuacjach, w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym (dalej: Rejestr). Ustawodawca przypisał na rzecz PIP uprawnienie kontrolne wyłącznie w obszarze obowiązku weryfikacyjnego, czynionego przez pracodawcę w dwóch bazach danych Rejestru Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym, tj. z dostępem ograniczonym, oraz Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze. Niniejsze rozważania umożliwiły sformułowanie postulatów *de lege ferenda* oraz wniosków *de lege lata*.

1. Założenia systemu prewencji przestępczości seksualnej i ochrony małoletnich – udział organów administracyjnych publicznej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 72 ust. 1 wskazuje na zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do stworzenia systemu gwarantującego ochronę praw dziecka⁶. W katalogu ochrony praw dziecka uwzględniono ochronę wolności, w tym wolności seksualnej oraz ochronę przed przemocą⁷. Wprowadzano także standardy dotyczące ochrony dziecka przed demoralizacją czy wyzyskiem. Zobowiązania określone łącznie w art. 21 ustawy z 2016 r. dotyczą pewnych obowiązków, skorelowanych nie tylko z bezpieczeństwem seksualnym, lecz także

⁵ Mowa o obowiązku weryfikacji przez pracodawcę czy dane osoby (mającej świadczyć zadania z obszaru wychowania, edukacji, wypoczynku, leczenia, świadczenia porad psychologicznych, rozwoju duchowego, uprawiania sportu lub realizacji innych zainteresowań przez małoletnich, opieki nad dziećmi) są zamieszczone w Rejestrze z dostępem ograniczonym lub w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁷ E. Jarosz, *Prawo dziecka do życia wolnego od przemocy*, Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka 2017, t. 16, nr 2, s. 41–42.

z ogólnie rozumianym bezpieczeństwem małoletniego. Szczególnymi gwarantami systemu prewencyjnego są ponadto podmioty prywatne (czyli podmioty nie-wchodzące w skład władzy publicznej), np. pracodawcy dopuszczający do pracy osoby mające realizować czynności określone w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. na rzecz dziecka.

Na podstawie obowiązujących przepisów ustawodawca wprowadza obowiązki w stosunku do pracodawców w zakresie zweryfikowania czy osoba, która ma świadczyć pracę określoną w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. na rzecz małoletnich, jest osobą spełniającą ustawowe przesłanki systemu gwarancji prewencji przestępczości seksualnej. Forma takiej weryfikacji następuje w bazach danych Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym. Fakt weryfikacji musi być odpowiednio udokumentowany, tj. poprzez wydruk z systemu teleinformatycznego Rejestru załączony do akt osobowych pracownika – w myśl art. 21 ust. 9 ustawy z 2016 r. Wydruk posiada niepowtarzalny, alfanumeryczny identyfikator (§ 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r.)⁸. Samej weryfikacji dokonuje się z wykorzystaniem Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym. Występowanie danych osoby w Rejestrze skutkuje zakazem zatrudnienia takiego pracownika. Jednocześnie brak realizacji obowiązków ustawowych w zakresie dotyczącym weryfikacji, jak również fakt dopuszczenia do pracy osoby, której dane znajdują się w Rejestrze, podlega sankcjom wynikającym z ustawy z 2016 r., tj. art. 23 ust. 2 oraz art. 23c tej regulacji.

Poza określonymi formami prewencji warto także zwrócić uwagę na obowiązek podmiotów określonych w art. 22b ustawy z 2016 r. do wprowadzenia tzw. standardów ochrony małoletnich. Mają one stanowić element gwarancyjny dobra dziecka⁹. Instrument ten stanowi m.in. zbiór procedur odnoszących się do zachowań dopuszczalnych bądź zabronionych w trakcie świadczenia czynności na rzecz dzieci. Stanowią one mechanizm, który pozostaje elementem oddziałującym zarówno wobec małoletnich – poprzez wprowadzenie gwarancji spójnych i jasnych przejawów zachowania na ich rzecz, jak również wobec osób świadczących działania na rzecz dzieci, jako jednoznacznych wzorców postępowania. Taki instrument tworzy pewien system działania w kontakcie z dziećmi wyznaczający szczególnie standardy gwarancyjne i pomocowe wobec małoletnich. Jego założenia stanowią jednocześnie element organizacyjny pracy w kontaktach z dziećmi, który powinien

⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu uzyskiwania i udostępniania informacji z Rejestru z dostępem ograniczonym oraz sposobu zakładania konta użytkownika, Dz. U. z 2024 r. poz. 1516.

⁹ K. Szwed, *Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP*, *Studia Prawnoustrojowe* 2025, nr 67, s. 383–396.

zostać odpowiednio wdrożony i realizowany, stanowiąc katalog zasad właściwego postępowania w relacjach w ramach stosunku pracy.

Ustawodawca modelując system prewencji przestępczości seksualnej i ochrony małoletnich, postanowił (nie licząc organów ścigania) włączyć w działalność zabezpieczającą dobro dziecka także m.in. podmioty administracji publicznej. Mowa przede wszystkim o podmiotach jednostek samorządów terytorialnych, wśród których kompetencje mają: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta oraz marszałek województwa (22x ust. 1 ustawy z 2016 r.). Poza tymi podmiotami wskazano uprawnienia na rzecz organów nadzorujących placówki lub prowadzenie danej działalności gospodarczej (art. 22x ust. 3 ustawy z 2016 r.). W doktrynie podnosi się, że uprawnienia określone treścią art. 22x ust. 3 ustawy z 2016 r. obejmują trzy kategorie podmiotów: „organ prowadzący jednostkę systemu oświaty, o której mowa w art. 2 pkt 1–8 PrOśw, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej; organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad taką jednostką; organ zarządzający lub nadzorujący inną placówkę lub prowadzenie działalności związanej z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi”¹⁰. W podmiotach uprawnionych do działań prewencyjnych znalazła się także Państwowa Inspekcja Pracy (22y ust. 1 ustawy z 2016 r.). Ponadto kompetencje kontrolne, w obszarze jego właściwości rzeczowej, przyznano Prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia jako reprezentantowi państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną (art. 22z ust. 1 ustawy z 2016 r.¹¹).

Tak szeroki obszar działania, w tym uwzględnienie w procesie prewencji przestępczości seksualnej również podmiotów należących do reprezentantów administracji, poszerza płaszczyznę oddziaływania systemu prewencyjnego. Istotnie, dzięki rozszerzeniu uprawnień wobec wybranych podmiotów, występują dodatkowe mechanizmy przeciwdziałania zagrożeniu przestępczością na tle seksualnym. Obok wybranych podmiotów istnieją, rzecz jasna, niezależne uprawnienia policji oraz prokuratury¹². Uzyskanie przez PIP uprawnień do kontroli tego obszaru umożliwi częstsze wykrycie nieprawidłowości dzięki poszerzeniu zakresu działania i pojawieniu się

¹⁰ J. Kosowski, w: *Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Komentarz*, red. J. Kosowski, Warszawa 2025. Skrót PrOśw, o którym mowa w cytowanym tekście, dotyczy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1043.

¹¹ Art. 96 ust. 1 w zw. z art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 146.

¹² Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 636 oraz art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 390.

potencjalnych sytuacji umożliwiających przeprowadzenie kontroli, również w przy okazji wykrycia nieprawidłowości podczas przeprowadzania kontroli z innego powodu niż prewencja seksualna.

2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy do kontroli realizacji obowiązków ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich

Najpierw należy poświęcić kilka słów samej Państwowej Inspekcji Pracy. PIP to organ nadzoru w zakresie prawa pracy będący odzwierciedleniem władzy administracyjnej w tym obszarze¹³. Stanowi formę realizacji standardów konstytucyjnych¹⁴. Jak wskazuje się w doktrynie, rola PIP jest związana przede wszystkim z realizacją funkcji ochronnej, która pozostaje istotnie powiązana z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi¹⁵. Warunki te wpływają na standardy relacji pracowniczych. Niemniej, jak podkreśla się w doktrynie, uprawnienia i obowiązki PIP są stopniowo rozszerzane¹⁶. Świadczą o tym również nowe uprawnienia kontrolne wynikające z ustawy z 2016 r. W tym ujęciu nie sposób przypisać PIP wyłącznie funkcji ochronnej na rzecz pracownika, jako że kluczowym podmiotem ochrony staje się dziecko i jego bezpieczeństwo seksualne oraz ochrona przed demoralizacją. Aktualnie przyjmuje się, że PIP stanowi element „ład u społeczno-prawnego w sferze stosunków związanych z wykonywaniem pracy. Jest w tej dziedzinie gwarantem praworządności”¹⁷. Wymiar praworządności jest realizowany poprzez działania kontrolne¹⁸. PIP stanowi także organ stojący na straży porządku prawnego oraz interesu publicznego¹⁹. Przedstawiony zakres działalności tego organu dobitnie świadczy o nim jako o swego rodzaju strażniku bezpieczeństwa małoletnich w obszarze stosunków pracowniczych.

¹³ T. Wyka, *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3945. Przegląd Prawa i Administracji 2019, t. 118, s. 83–84.

¹⁴ D. Makowski, *Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy*, w: *System Prawa Pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 1471.

¹⁵ I. Jakubowska, *Znaczenie funkcji ochronnej prawa pracy i rola Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie jej realizacji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2017, t. 103, s. 48.

¹⁶ M. Gładoch, *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, *Zeszyty Prawnicze* 2019, z. 19.4, s. 51.

¹⁷ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako element ład u społeczno-prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 24.

¹⁸ Tamże, s. 24–25.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r., I OSK 1107/05, LEX nr 236485.

Warto nadmienić, że celem realizacji swoich zadań PIP podejmuje współpracę z innymi podmiotami, np. w zakresie dotyczącym warunków pracy czy zwalczania nielegalności zatrudnienia²⁰. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie: „[...] na pierwszym planie funkcji pełnionych przez PIP wymienia się funkcje kontrolną i nadzorczą, obok których uwzględnia się instruktaż i poradnictwo, działania na rzecz ulepszania ustawodawstwa pracy i ściganie wykroczeń”²¹. Kolejno można wskazać uprawnienia PIP, które polegają na „sprawdzaniu, badaniu, ocenianiu i formułowaniu wniosków w stosunkach zatrudnienia (funkcja kontrolowania), jak również na możliwości władczego, wiążącego wkraczania w tę sprawdzaną, badaną i ocenianą działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku (funkcja nadzoru)”²².

Uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy w obszarze prewencji przestępczości seksualnej zostały wskazane bezpośrednio w treści art. 22y ustawy z 2016 r. Odstąpiono od wskazania tego obszaru kontroli w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (*a contrario* art. 10 ustawy o PIP)²³. Przepisy ustawy z 2016 r. należy uznać za przepisy szczególne, przyznające dodatkowe kompetencje PIP. W myśl art. 1 ustawy o PIP instytucja ta powołana jest m.in. do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy oraz legalności zatrudnienia.

W kontekście realizacji działań administracyjnych w wymiarze prewencji przyjęto, iż z uwagi na swoją właściwość PIP posiada uprawnienie do kontroli wykonywania przez pracodawcę obowiązku weryfikacyjnego, tj. w obszarze zobowiązania wynikającego z treści art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. Przypisane uprawnienia kontrolne wskazują przede wszystkim na fakt możliwości kontrolnych – wyłącznie w stosunku do pracodawcy i tylko względem jego indywidualnego obowiązku weryfikacji odnośnie do przyszłego pracownika w Rejestrze Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym. Obszar odpowiada określonym w ustawie o PIP celom w zakresie legalności zatrudnienia. Ustawa o PIP nie zawiera definicji normatywnej legalności zatrudnienia.

Wykładnia m.in. art. 23a ustawy z 2016 r., tj. przewidziana odpowiedzialność z tytułu popełnionego wykroczenia w razie m.in. świadomego dopuszczenia do pracy z katalogu określonego w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. osoby, której dane znajdują

²⁰ Ł. Szytych, *Współpraca Państwowej Inspekcji Pracy z innymi instytucjami i organizacjami*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 105.

²¹ A. Tomanek, *Wpływ Państwowej Inspekcji Pracy na kształtowanie form prawnych zatrudnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 4240. Przegląd Prawa i Administracji 2024, t. 137, s. 58.

²² K.W. Baran, *Art. 1*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, s. 23.

²³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 (dalej: ustawa o PIP).

się w Rejestrze, prowadzi do wdrożenia sankcji wobec pracodawcy. Przywołana treść regulacji świadczy o występowaniu zakazu zatrudnienia – mimo braku innego przepisu wprost artykułującego takie standardy. Możliwe jest zatem przyjęcie, że zatrudnienie pracownika, którego dane znajdują się w Rejestrze, a pracownik ten ma świadczyć prace, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r., jest nielegalne (przy czym nie chodzi w tym przypadku o termin rozumiany na gruncie ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia)²⁴. Kwestia braku legalności odpowiada proponowanemu przez Agatę Drabek rozumieniu terminu nielegalności i skutkom, które ono za sobą niesie. W tym miejscu warto odwołać się na zasadzie pewnej analogii do postrzegania takiej sytuacji w kategorii „zatrudnienia niedopuszczalnego ze względu na ochronę życia i zdrowia”, przy czym ochrona ta dotyczyłaby małoletnich jako odbiorców aktywności²⁵. Gdy w przedmiotowym artykule mowa o nielegalności, termin ten rozumie się w szerokim ujęciu, tj. jako „wszystkie przypadki zatrudnienia, które naruszają prawo”²⁶. W przypadku kryterium ochrony życia i zdrowia A. Drabek słusznie przyjmuje, że zatrudnienie nie powinno występować i nie może być kontynuowane²⁷. Dyskusyjne pozostawałoby, czy w takiej sytuacji stosunek pracy wywoływałby skutki prawne, czy też skutkowałby nieważnością. Jednak określona tematyka pracy i jej ramy objętościowe uniemożliwiają przeprowadzenie pogłębionych rozważań w tym zakresie²⁸.

Grupa uprawnień kontrolnych PIP w analizowanym obszarze stanowi raczej realizację obowiązków z obszaru prewencji przestępczości seksualnej, a nie *stricto* prawidłowości instrumentów z prawa pracy. Przy czym wobec nielegalności zatrudnienia osoby, której dane widnieją w Rejestrze, forma ta również powinna podlegać ocenie. Stan ten skutkuje także pewnego rodzaju wątpliwościami interpretacyjnymi, mianowicie czy PIP winien kontrolować wyłącznie fakt technicznego dokonania weryfikacji przez pracodawcę w Rejestrze (czyli dokumenty pracownicze), czy również zaistniałe konsekwencje, jakie niosą za sobą ustalenia, iż dane pracownika występują w Rejestrze. Mając na względzie wykładnię systemową, należy przyjąć tezę o uprawnieniu do kontroli realizacji obowiązku z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. w powiązaniu z treścią art. 23c ustawy z 2016 r. Wynika to z faktu, że w pozostałym zakresie ustawodawca nie odnosi się bezpośrednio do zakazu zatrudniania takiej osoby. Wyłącznym wskazaniem za takim zakazem pozostaje treść art. 23c ustawy

²⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz. U. z 2025 r. poz. 620.

²⁵ A. Drabek, *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 353.

²⁶ Tamże, s. 352.

²⁷ Tamże, s. 353.

²⁸ Tamże, s. 352.

z 2016 r. Tym samym, jeśli chodzi o kompetencje kontrolne względem legalności zatrudnienia w myśl ustawy z 2016 r., powinno to pozostawać w obszarze zadań PIP.

Obowiązek weryfikacji i odpowiedniego gromadzenia wydruków spoczywa na każdym pracodawcy, wobec którego ziszczyły się warunki z art. 21 ust. 1 ustawy z 2016 r. Pracodawca powinien dysponować stosownymi wydrukami z systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości (art. 4 ust. 3 ustawy z 2016 r.), dotyczącymi faktu braku odnotowania wpisu danych do Rejestru odnoszących się do osoby zatrudnianej.

Zasadniczy problem nasuwający się w trakcie analizy przedmiotowego zagadnienia to potencjalne występowanie możliwości kontrolnych w obszarach nie tylko samego dokonania weryfikacji przez pracodawcę w Rejestrze, czyli czynności technicznej. PIP kontroluje fakt wykonania obowiązku, a nie dalsze konsekwencje związane z jego wykonaniem. Oznacza to, że z literalnej wykładni przepisu nie wynika, że PIP posiada kompetencje kontroli prawidłowości zatrudnienia poszczególnych osób. Inną podstawę niż zaprezentowana w poprzedniej części względem umocowania do kontroli stanowią kwestie procesowe. W treści art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. wskazano wprost na zobowiązanie PIP w postaci powiadomienia policji lub prokuratury w razie braku realizacji obowiązku z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. Należy pamiętać, że w pozostałym zakresie, tj. wykrycia przestępstw z ustawy z 2016 r., występuje także zobowiązanie do podjęcia niezależnych działań denuncyjnych. Taki fakt będzie podyktowany treścią Kodeksu postępowania karnego, gdzie przyjęto obowiązek instytucji państwowych, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu (304 § 2 K.p.k.)²⁹. Jest to tzw. prawny obowiązek zawiadamiania o przestępstwie³⁰. Zatem PIP uprawniony jest do powiadomienia o fakcie dopuszczenia osoby zatrudnionej do pracy z dziećmi, w razie gdy orzeczono zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi³¹. Zobowiązanie to stosuje się jednak tylko względem przestępstw, a nie wykroczeń, podczas gdy zasadnicza większość penalizowanych zachowań na gruncie ustawy z 2016 r. należy do katalogu wykroczeń. Należy nadmienić, że przewidziano obowiązek powiadomienia o wykroczeniu wyłącznie wobec braku realizacji obowiązku weryfikacji (art. 23 ust. 2 ustawy z 2016 r.), ewentualnie przyjmując wykładnię o umocowaniu do weryfikacji

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 46.

³⁰ M. Kurowski, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX].

³¹ Art. 23c ustawy z 2016 r.

legalności również o wykroczeniu z art. 23a ustawy z 2016 r. jako następstwa i nierozzerwalnego związku z obowiązkiem z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia nie ma przepisu zawierającego podobne obowiązki, jak też nie występuje odwołanie do stosowania K.p.k.³² Tym samym, *de lege lata* należy przyjąć, iż PIP poza uprawnieniem z art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. ma obowiązek do powiadamiania o innych występujących naruszeniach kwalifikowanych jako przestępstwa, które zostały wykryte w toku kontroli realizowanej na podstawie art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r. W zakresie wykroczeń, o ile nie są wprost wskazane w treści art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r., takiego obowiązku nie ma. Niemniej wydaje się, że PIP – na gruncie wykładni systemowej – posiada uprawnienie na podstawie art. 22y ust. 2 ustawy z 2016 r. do powiadamiania o naruszeniu penalizowanym w art. 23 ust. 2 oraz art. 23a ustawy z 2016 r.

Warto zaznaczyć, że uprawnienie kontrolne – w myśl art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r. – nie umożliwia dokonania kontroli w przedmiocie tego, czy pracownik przedłożył zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego (tj. art. 21 ust. 3 ustawy z 2016 r.), innego właściwego rejestru innego państwa (art. 21 ust. 4–6 ustawy z 2016 r.) lub złożył oświadczenie o braku skazania w razie niewystępowania rejestru w innym państwie (art. 21 ust. 7–8 ustawy z 2016 r.). Niemniej wydaje się, że takie rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście systemowych założeń prewencji. W tym względzie, zważywszy na fakt, że zaświadczenie z KRK również powinno znajdować się we właściwej dokumentacji pracowniczej, wydaje się, iż ustawodawca powinien nałożyć warunek konieczności egzekwowania potrzeby przedłożenia takiego dokumentu od pracodawców, a nie tylko traktować je jako obowiązek pracownika. Problem ten wykracza jednak poza rozważania poświęcone uprawnieniom kontrolnym PIP.

Posiłkując się danymi pozyskanymi na dzień 15 października 2025 r., w okresie między 12 kwietnia 2024 a 15 października 2025 r. PIP powiadomił o nadużyciach seksualnych łącznie 73 razy. Powyższe nie dotyczy kontroli realizowanej przez PIP w myśl ustawy z 2016 r. Poza powyższym należy mieć na względzie, że we wskazanym okresie kontrola z realizacji obowiązków ustawy z 2016 r. odbywała się dwukrotnie, przy czym w każdym z przypadków dokonano zawiadomienia prokuratury. Taki stan świadczy o występowaniu realnego instrumentu w zakresie kompetencji PIP do podejmowania działań prewencyjnych. Należy przy tym pamiętać, że kompetencje PIP wynikające z ustawy z 2016 r. i same obowiązki pozostają obszarem stosunkowo nowych rozwiązań, stąd może wystąpić tak niska liczba kontroli. Przywołane reakcje

³² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 860.

na naruszenia świadczą o roli PIP w systemie prewencji przestępczości seksualnej jako realizatora funkcji ochronnej.

Warto także przyrzeć się kwestii obowiązku z art. 22b ustawy z 2016 r., tj. wprowadzania standardów ochrony małoletnich. Ustawodawca nie przyznał kompetencji na rzecz PIP do kontroli wdrożenia ani realizacji standardów ochrony małoletnich (SOM). Jednak zakres ten jest istotny, ponieważ SOM stanowią szczególnego rodzaju obowiązkowe wytyczne odnośnie do realizacji pracy na rzecz dzieci, czyli są swego rodzaju obowiązkami pracowniczymi. Stanowią one element obligatoryjny w wybranych placówkach i równocześnie warunkują sposób świadczenia pracy z dziećmi. W ustawie z 2016 r. nie zakwalifikowano SOM jako źródła prawa pracy. Warto w tym miejscu powołać się na stanowisko doktryny, mianowicie: „Z uwagi na ustawowy wymóg wprowadzenia i stosowania standardów ochrony małoletnich jest on dokumentem obligatoryjnym, o wewnętrznym charakterze, wiążącym każdą osobę zaliczoną do personelu podmiotu. Jako taki sprawia, że konsekwencją jego nieprzestrzegania mogą być odpowiednio pracownicze bądź pozapracownicze (umowne) sankcje. Obligatoryjny charakter dokumentu standardów wskazuje ponadto, że w odniesieniu do pracowników podmiotu jego przestrzeganie mieści się w zakresie art. 100 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy – dalej k.p. (Sejm RP, 1974)”³³. Wydaje się zatem, że nie jest wykluczona kwalifikacja SOM jako dokumentu o charakterze organizacyjnym w zakładzie pracy, ponieważ obligują one pracowników do świadczenia pracy w określony, przyjęty u danego pracodawcy sposób. Stąd można przyjąć, że dokument ten należy do obszaru prawa pracy i jako taki powinien być weryfikowany przez PIP zgodnie z charakterem tego organu oraz w związku z przyznaniem mu funkcji ochronnych na rzecz małoletnich na gruncie ustawy z 2016 r.

Zakończenie

Mając na względzie kompetencje PIP, pozostaje ona ważnym podmiotem w obszarze systemu prewencji przestępczości seksualnej. Przyznanie jej kompetencji w wymiarze kontroli realizacji obowiązków z art. 21 ust. 2 ustawy z 2016 r. należy uznać za prawidłowe, choć wykraczające poza zasadniczą funkcję ochrony praw pracowniczych. W tym wymiarze rzeczony kompetencje realizują szerszą funkcję

³³ K. Michałowska, D. Ambrożuk-Wesołowska, *Ochrona praw małoletnich pacjentów w świetle wymogów dokumentu Standardy ochrony małoletnich*, Białostockie Studia Prawnicze 2024, t. 30, nr 1, s. 228.

ochronną, tj. wolności i praw dziecka. Unaocznia się zarazem wymiar społeczny tej instytucji. Realne znaczenie uprawnień PIP potwierdza badanie empiryczne, jakkolwiek obecnie widoczne jest pewne ograniczone stosowanie kompetencji z ustawy z 2016 r.

Na gruncie obowiązujących przepisów PIP pozostaje uprawniona również do poinformowania właściwych organów nie tylko o braku realizacji czynności technicznej, lecz także gdy poweźmie ustalenie, że nastąpiło dopuszczenie do pracy osoby, której dane widnieją w Rejestrze bądź też osoby, względem której orzeczono zakazy pracy z małoletnimi. Wynika to wprost z założeń systemowych prewencji przestępczości seksualnej, jak również posiadanego uprawnienia do weryfikacji legalności zatrudnienia. Przyjąć należy, że PIP jest zobowiązana do zgłoszenia wykrytych naruszeń, tj. z art. 23 ust. 2 ustawy z 2016 r. oraz z art. 23a ustawy z 2016 r. Kolejno, niezależnie, ma urzędowy obowiązek denuncjacji wykrytych w toku kontroli naruszeń, które przybierają postać przestępstwa.

Jednocześnie można postulować, by treści dotyczące uprawnień kontrolnych, określonych w art. 22y ust. 1 ustawy z 2016 r., zostały dookreślone na gruncie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak ma to miejsce w przypadku innych kompetencji PIP, czyli tych, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Na marginesie można zwrócić uwagę, że zasadnym było także przyznanie uprawnienia do kontroli realizacji obowiązku wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w placówkach, w których taki obowiązek w myśl założeń ustawy występuje. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim treść wymaganych w standardach ochrony małoletnich elementów, tj. w szczególności „zasady zapewniające bezpieczne relacje między małoletnim a personelem placówki” – *vide* art. 22c ust. 1 pkt 1 ustawy z 2016 r. Takie uwarunkowania stanowią jeden z obowiązkowych elementów w zakresie realizacji pracy przez pracownika w danej placówce. Możliwe jest zatem potraktowanie standardów ochrony małoletnich jako swego rodzaju dokumentu organizacyjnego, obowiązkowego w danym zakładzie pracy. Tym bardziej że pracownik zobowiązany jest do przestrzegania standardów ochrony małoletnich wdrożonych w danym zakładzie pracy – jako jednego ze sposobów świadczenia pracy. Pracownik powinien stosować się do warunków określonych w standardach ochrony małoletnich. Skoro pracodawca jest zobowiązany do zaznajamiania pracownika ze sposobem wykonywania pracy, tj. art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy, a standardy ochrony małoletnich stanowią wytyczne odnośnie do sposobu wykonywania pracy na rzecz małoletnich, to zakres ich wprowadzenia powinien być elementem podlegającym kontroli

przez PIP³⁴. *De lege ferenda* zasadne byłoby znowelizowanie uprawnień kontrolnych PIP do weryfikacji, czy standardy ochrony małoletnich zostały wdrożone w danym zakładzie pracy.

Bibliografia

- Baran K.W., *Art. 1*, w: *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025.
- Drabek A., *Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim*, Warszawa 2012.
- Gładoch M., *Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, *Zeszyty Prawnicze* 2019, z. 19.4.
- Jakubowska I., *Znaczenie funkcji ochronnej prawa pracy i rola Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie jej realizacji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2017, t. 103.
- Jarosz E., *Prawo dziecka do życia wolnego od przemocy*, *Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka* 2017, t. 16, nr 2.
- Kosowski J., w: *Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Komentarz*, red. J. Kosowski, Warszawa 2025.
- Kurowski M., w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX].
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako element ładu społeczno-prawnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Makowski D., *Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy*, w: *System Prawa Pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. K.W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Michałowska K., Ambrożuk-Wesołowska D., *Ochrona praw małoletnich pacjentów w świetle wymogów dokumentu Standardy ochrony małoletnich*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2024, t. 30, nr 1.
- Służalec M., *Współdziałanie państwa i Kościoła katolickiego w zakresie realizacji Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026*, *Horyzonty Polityki* 2025, t. 16, nr 54.
- Sztych Ł., *Współpraca Państwowej Inspekcji Pracy z innymi instytucjami i organizacjami*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Szwed K., *Obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w świetle art. 72 ust. 1 Konstytucji RP*, *Studia Prawnoustrojowe* 2025, nr 67.
- Tomanek A., *Wpływ Państwowej Inspekcji Pracy na kształtowanie form prawnych zatrudnienia*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4240. *Przegląd Prawa i Administracji* 2024, t. 137.
- Wyka T., *Władcze formy działania Państwowej Inspekcji Pracy w dziedzinie ochrony pracy*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3945. *Przegląd Prawa i Administracji* 2019, t. 118.

³⁴ M. Służalec, *Współdziałanie państwa i Kościoła katolickiego w zakresie realizacji Krajowego Planu Przeciwdziałania Przestępstwom Przeciwko Wolności Seksualnej i Obyczajności na Szkodę Małoletnich na lata 2023–2026*, *Horyzonty Polityki* 2025, t. 16, nr 54, s. 222.

Dowód elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym w Polsce i w Ukrainie

Electronic evidence in general administrative procedure in Poland and Ukraine

AGNIESZKA ZIÓLKOWSKA*

Uniwersytet Śląski w Katowicach

 <https://orcid.org/0000-0002-9933-2667>

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony procesowi cyfryzacji dowodzenia w postępowaniu administracyjnym Polski i Ukrainy. Głównym celem badawczym jest rekonstrukcja istoty dokumentu elektronicznego oraz komparatywna ocena jego mocy dowodowej w procesie ustalania stanu faktycznego. Wykorzystując metodę dogmatyczno-empiryczną i prawnoporównawczą, sformułowano dwie tezy badawcze: 1) efektywność ustalania stanu faktycznego przy użyciu dowodów elektronicznych zależy od systemowej interoperacyjności usług zaufania i standardów technicznych; 2) pełne wykorzystanie dowodów elektronicznych jest determinowane poziomem kompetencji cyfrowych organów i stron, co może stanowić barierę w realizacji zasady dostępności cyfrowej organów administracji. Rozważania potwierdzają postawione tezy, dowodząc, że – mimo zasady równej mocy dowodowej – realizacja standardu dowodu elektronicznego może napotykać na bariery technologiczne i kompetencyjne. Ponadto prowadzą do wniosku, że system ukraiński wykazuje większą dynamikę w kierunku automatyzacji postępowania. W konkluzji, w odpowiedzi na postawione tezy sformułowano postulaty harmonizacji standardów międzynarodowych niezbędne dla wzajemnego uznawania dowodów w dobie integracji Ukrainy z UE, wskazano konieczność zastępowania tradycyjnej formy pisemnej trwałym nośnikiem elektronicznym oraz potrzebę systemowego wsparcia kompetencji cyfrowych pracowników organów administracji.

Słowa kluczowe: dowód elektroniczny, elektroniczny dokument urzędowy, elektroniczny dokument zagraniczny, cyfryzacja postępowania administracyjnego, elektroniczny dowód nienazwany

Abstract: The article is devoted to the process of the digitalisation of evidence-taking in administrative proceedings in Poland and Ukraine. The main research objective is to reconstruct the essence of an electronic document and to provide a comparative assessment of its evidentiary value in the process of establishing the facts of the case. Using the dogmatic-empirical and comparative law method, two research theses were formulated: 1) the effectiveness of establishing the facts of the case through the use of electronic evidence depends on the systemic interoperability of trust services and technical standards; 2) the full utilisation of electronic evidence is determined by the level of digital competences of administrative authorities and parties, which may constitute a barrier to the implementation of the principle of digital accessibility of public administration bodies. The considerations confirm the proposed theses, demonstrating that – despite the principle of equal evidentiary value – the implementation of the electronic evidence standard may encounter technological and competence-related barriers. Moreover, they lead to the conclusion that the Ukrainian system demonstrates greater dynamism towards the automation of administrative proceedings. In conclusion, in response to the proposed theses, postulates for the harmonisation of international standards necessary for the mutual recognition of evidence in the context of Ukraine's integration with the European Union were formulated.

* Dr hab., prof. UŚ, e-mail: agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl

The need to replace the traditional written form with a durable electronic medium was indicated, as well as the necessity of systemic support for the digital competences of administrative authorities' staff.

Keywords: electronic evidence, official electronic document, foreign electronic document, digitalisation of administrative procedure, unnamed electronic evidence

Wprowadzenie

Cyfryzacja organów administracji publicznej oraz automatyzacja ich działań to proces dynamiczny, zmierzający do zwiększenia efektywności i szybkości prowadzonych postępowań¹. Zjawisko to odnosi się do wykorzystywania technologii i narzędzi informatycznych przy dokonywaniu czynności kancelaryjnych, a także tych, które podejmowane są w toku postępowania administracyjnego. W Polsce jest ono wielopoziomowe i obejmuje zarówno czynności materialno-techniczne (doręczenia elektroniczne, art. 39–39⁴ K.p.a.²), jak i postać samych aktów administracyjnych (decyzje w formie elektronicznej, art. 14 § 1a³ oraz 1b⁴ K.p.a.). Obejmuje ono również inicjatywę procesową stron, realizowaną poprzez wnoszenie podań w formie elektronicznej (art. 14 § 1d, art. 1 § 63 oraz § 3a K.p.a.). Uzupełnieniem

¹ Zob. np. F. Geburczyk, *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, Samorząd Terytorialny 2021, nr 5, s. 21–32; M. Błażewski, *Automatyzacja pozyskiwania i analizowania danych jako przejaw informatyzacji czynności materialno-technicznych organów administracji publicznej podejmowanych w toku postępowania administracyjnego*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 289–296; O. Буханевич, *Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні*, Науковий вісник Херсонського державного університету, серія «Юридичні науки», 2015, випуск 3, том 2, s. 58–60; В.С. Політанський, *Організаційно-правові засади функціонування електронного урядування в Україні*, Кропивницький 2024; O. Волох, *Генезис електронного урядування в Україні*, Підприємництво, господарство і прав 2017, № 2, s. 121–125; М.А. Микитюк, Л.І. Сопільник, *Сутність публічних електронних послуг та їх адміністративно-правове регулювання*, Академічні візії 2023, № 17. Szerzej o intensyfikacji procesu cyfryzacji organów administracji zob. np. A. Ziółkowska, *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzji administracji publicznej? Przyczynek do dyskusji*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 849–850, 858–859.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1691 z późn. zm. (dalej: K.p.a.).

³ Szerzej zob. S. Szczepaniak, *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Monitor Prawniczy (dodatek specjalny) 2023, nr 6, s. 3–6.

⁴ Szerzej zob. G. Sibiga, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, Monitor Prawniczy (dodatek specjalny) 2023, nr 6, s. 7–13.

tych rozwiązań jest wdrażanie modelu PLLuM, mającego na celu automatyzację przetwarzania dokumentacji, co – dzięki analizie semantycznej treści pism – pozwala na wsparcie pracowników organów w przygotowywaniu projektów rozstrzygnięć. W Ukrainie cyfryzacja postępowania administracyjnego stwarza możliwości nie tylko składania wniosków w formie elektronicznej (art. 39 ust. 1 u.p.a.) spełniających wymogi wynikające z ustawy O dokumentach elektronicznych i zarządzaniu dokumentami elektronicznymi⁵ oraz wydawania decyzji administracyjnych w takiej postaci (art. 70 u.p.a.). Pozwala ponadto na prowadzenie wideokonferencji w celu odebrania zeznań z rejestracją dźwięku i obrazu (art. 54 ust. 4 u.p.a.⁶), a także prowadzenie postępowania administracyjnego (w całości lub w części) w trybie automatycznym, realizowanym za pomocą oprogramowania bez interwencji człowieka (art. 62 u.p.a.). Niezależnie od przyjętych form i sposobów informatyzacji przedstawiciele doktryny obu państw podkreślają, że proces ten stanowi emanację zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 K.p.a. oraz art. 14 u.p.a.⁷), a także ekonomiki procesowej *sensu largo*. Dodatkowo w Ukrainie wskazuje się, że wykorzystanie technologii cyfrowych w całej sferze administracji publicznej pełni szczególną rolę antykorupcyjną⁸. Z jednej strony ogranicza ono bezpośredni kontakt strony z pracownikiem organu, a z drugiej pozwala na zastąpienie sztywnych struktur administracji publicznej rozwiązaniami gwarantującymi terminowe i efektywne załatwianie spraw przy użyciu współczesnych narzędzi technologicznych⁹.

Wskazane tendencje determinują ewolucję paradygmatu dowodzenia w postępowaniu administracyjnym, co sprawia, że zarówno w polskim, jak i ukraińskim porządku prawnym rekonstrukcja stanu faktycznego sprawy w coraz szerszym zakresie opiera się na wykorzystaniu dokumentu elektronicznego. Specyfika tego dowodu polega na jego dualistycznym charakterze, łączącym warstwę techniczną (zbiór danych o określonej strukturze zapisany na nośniku informatycznym) z warstwą intelektualną, stanowiącą odrębną całość znaczeniową. W ujęciu prawnoprosocowym jego istotą jest funkcja trwałego nośnika oświadczeń wiedzy lub woli, który dzięki mechanizmom uwiarygodnienia (np. podpisowi elektronicznemu) umożliwia

⁵ Закон України № 36, Про електронні документи та електронний документообіг Відомості, Верховної Ради України (ВВР) 2003, s. 275 (dalej: u.d.e.).

⁶ Закон України № 15, Про адміністративну процедуру, ВВР 2023, s. 50 (dalej: u.p.a.).

⁷ Закон України № 2073-IX, Про адміністративну процедуру, 17.02.2022. Ustawa weszła w życie 15 grudnia 2023 r.

⁸ Н.С. Хлібороб, Місце та застосування нового Закону «Про адміністративну процедуру» у регулюванні публічних е-послуг, ScienceRise: Juridical Science 2024, nr 1 (27), s. 15.

⁹ Zob. I. Bulat, I. Pankevych, *Electronic Governance in EU Member States and Candidate Countries (Using the Example of Poland and Ukraine): Comparative Legal Analysis*, Kwartalnik Prawa Międzynarodowego 2023, t. 4, nr 4, s. 123–136.

precyzyjną identyfikację wystawcy oraz dowodzenie faktów w sposób równoważny dokumentom tradycyjnym¹⁰. Dokument ten nie ogranicza się wyłącznie do zapisu tekstowego, ale obejmuje każdą postać treści cyfrowej, która zachowuje integralność i nadaje się do wielokrotnego odtworzenia w toku postępowania. Szerokie wykorzystanie dowodu elektronicznego stanowi bezpośrednią odpowiedź na technologiczną ewolucję obrotu prawnego, jednak nie oznacza dążenia do całkowitej eliminacji form analogowych. Ustawodawca, kierując się zasadą równego dostępu do usług publicznych, zobowiązany jest do zachowania alternatywy w postaci tradycyjnych czynności procesowych. Postulat ten wynika przede wszystkim z konieczności przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz z faktu, że nie wszystkie kategorie spraw posiadają jednakowy „potencjał cyfryzacyjny”. O ile bowiem gromadzenie materiału dowodowego w formie elektronicznej cechuje się wysoką efektywnością, o tyle bariery kompetencyjne po stronie części społeczeństwa, pełnomocników, a nawet pracowników organów, wymuszają utrzymanie dualizmu proceduralnego – łączącego nowoczesność z gwarancją ochrony osób pozostających poza sferą cyfrową.

1. Dowód elektroniczny w prawie unijnym

Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych i administracyjnych z dnia 30 stycznia 2019 r., CM(2018)169, definiują dowód elektroniczny (*electronic evidence*) jako każdy dowód (środek dowodowy) pochodzący z danych zawartych lub wyprodukowanych przez jakiegokolwiek urządzenie, którego działanie zależy od oprogramowania lub dane przechowywane albo przesyłane za pomocą systemu komputerowego lub sieci. Kategoria ta obejmuje w szczególności dokument mający formę tekstu, wideo, fotografii lub dźwięku. Dane mogą pochodzić z różnych nośników i źródeł, takich jak telefony komórkowe, strony internetowe, komputery pokładowe lub rejestratory GPS. Do katalogu typowych środków dowodowych tego rodzaju zaliczono wiadomości elektroniczne (e-mail)¹¹.

Szeroka definicja przyjęta przez Radę Europy znajduje swoje odzwierciedlenie w sformułowanych w dokumencie regułach postępowania z takimi dowodami. Fundamentalną rolę odgrywa zasada niedyskryminacji, zgodnie z którą dowodom nie

¹⁰ M. Gajda-Durlik, *Dowód z dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 2025, nr 1, s. 31–32.

¹¹ Memorandum wyjaśniające do wytycznych, przyjęte 17 stycznia 2019 r., CM (2018)169-add2, pkt 11.

można odmawiać mocy prawnej wyłącznie ze względu na ich elektroniczną formę. W konsekwencji należy akceptować każdą technologię zapewniającą autentyczność, dokładność i integralność danych, preferując przy tym ich transmisję w pierwotnym formacie elektronicznym, bez konieczności przedkładania wydruków. Bezpieczeństwo tego procesu winna gwarantować integralność systemów transmisyjnych. Podkreślono wyraźnie, że ostateczna ocena wartości dowodowej konkretnych środków pozostaje w gestii regulacji krajowych poszczególnych państw. Jednocześnie wykorzystanie dowodów elektronicznych wymaga od organów szczególnej ostrożności w zakresie weryfikacji ich pochodzenia i autentyczności. Niezbędne jest zapewnienie ich trwałości, integralności oraz poufności za sprawą odpowiednich standardów technicznych (np. szyfrowania), co zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w sprawach transgranicznych. Co istotne, to od zastosowanych standardów technologicznych zależy bezpieczeństwo zapisu cyfrowego oraz możliwość wykrycia ewentualnej ingerencji w jego treść. Kolejna zasada wynikająca z wytycznych odnosi się do równości broni i równego traktowania stron postępowania w odniesieniu do dowodów elektronicznych¹². W tym kontekście istotne jest zastrzeżenie, że dane pochodzące z elektronicznych rejestrów publicznych mogą korzystać ze statusu dokumentu urzędowego, co w rezultacie statuuje domniemanie ich prawdziwości.

Zgodnie z wytycznymi nie należy kwestionować mocy dowodowej dokumentu elektronicznego wyłącznie z powodu braku opatrzenia go zaawansowanym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Organ powinien oceniać wartość takich dowodów, biorąc pod uwagę dostępne usługi zaufania oraz mechanizmy identyfikacji sygnatariuszy¹³. Szczególną rolę przypisano metadanom, które umożliwiają identyfikację źródła, czasu oraz parametrów technicznych komunikacji. Mogą one stanowić dowód pośredni lub bezpośredni, np. dzięki weryfikacji integralności pliku i wykrywaniu ewentualnych manipulacji¹⁴.

Pomimo braku statusu aktu powszechnie obowiązującego Wytyczne stanowią istotny punkt odniesienia dla polityki państw członkowskich, kształtując nowoczesne standardy postępowania z dowodami elektronicznymi. Polska, jako państwo członkowskie, powinna uwzględniać wytyczne Rady Europy w procesie legislacyjnym dotyczącym tworzenia prawa stosowania dowodów elektronicznych w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Implementacja wskazanych standardów znalazła odzwierciedlenie m.in. w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

¹² Tamże, pkt 17.

¹³ Tamże, pkt 25.

¹⁴ Tamże, pkt 26.

z 2020 r.¹⁵ poprzez dodanie art. 14 § 1a¹⁶, a także wdrożenie zasady równoważności pism w postępowaniu administracyjnym niezależnie od formy ich utrwalenia. Z kolei dla Ukrainy, jako państwa kandydującego do struktur unijnych, Wytyczne stanowią wyznacznik i drogowskaz dla rozwiązań prawnych w zakresie wykorzystania dowodów elektronicznych w sposób spełniający podstawowe standardy unijne.

W kontekście dokumentów elektronicznych istotny pozostaje problem podpisu elektronicznego. Jego status prawny i skutki stosowania wynikają bezpośrednio z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 (eIDAS)¹⁷, które wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Polska ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej z dnia 15 września 2016 r.¹⁸ pełni wobec niego rolę subsydiarną, regulując wyłącznie kwestie pozostawione kompetencji państw członkowskich, takie jak sankcje karne za czyny zabronione. Same zasady i skutki posługiwania się podpisem wynikają wprost z przepisów unijnych. Z kolei w Ukrainie na skutek nowelizacji ustawy o elektronicznych usługach zaufania z 2017 r. (Про електронні довірчі послуги¹⁹) przyjęto rozwiązania będące jego odpowiednikiem, w tym kwalifikowany podpis elektroniczny (QES) (KEIT) oraz kwalifikowaną pieczęć elektroniczną. Istotne zmiany dotyczące pełnej interoperacyjności z UE wynikają z dużej nowelizacji tej ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. (która weszła w życie w 2023 r.). Dzięki tym reformom Ukraina stała się pierwszym państwem spoza Unii Europejskiej, którego usługi zaufania są poddawane procedurom testowym mającym na celu pełne, dwustronne uznawanie certyfikatów zgodnie z rozporządzeniem eIDAS.

2. Dowód z dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym

W polskiej doktrynie prawnej dowód utożsamiany jest z pojęciem środka dowodowego, który umożliwia dowodzenie, czyli pozwala na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów²⁰. Podobnie w literaturze ukraińskiej dowód

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2320 z późn. zm.

¹⁶ Szerzej zob. np. M. Gajda-Durlik, *Use of Information Technologies in Administrative Evidence Proceedings – Selected Issues*, Dyskurs Prawniczy i Administracyjny 2022, nr 2, s. 117–120.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73 (dalej: eIDAS).

¹⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1725 z późn. zm.

¹⁹ Закон України № 15, ВВР 2017, s. 400.

²⁰ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1972, s. 250.

definiuje się jako informację, na podstawie której organ stwierdza obecność lub brak danych dotyczących faktów, okoliczności, czynności lub zdarzeń, które mają znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy²¹. Ustawodawcy obu państw oparli katalog środków dowodowych na systemie otwartym, co potwierdzają sformułowania: „w szczególności” (art. 75 § 1 K.p.a.) oraz „mogą być” (art. 53 ust. 2 u.p.a.). Przyjęcie takiej koncepcji umożliwia dopasowywanie i wybór dowodu stosownie do charakteru sprawy oraz aktualnych możliwości technicznych i technologicznych. W obu postępowaniach administracyjnych obowiązują ponadto zasady przydatności środków dowodowych oraz równej mocy środków dowodowych. Zarówno w polskim, jak i ukraińskim postępowaniu administracyjnym nie występuje bowiem hierarchia dowodów, co wyklucza przypisywanie *a priori* większego znaczenia określonym kategoriom środków dowodowych²². Organy prowadzące postępowanie obowiązane są także respektować zasadę zgodności z prawem jako granicy dopuszczalności wykorzystywania środków dowodowych. Zgodnie z jej istotą jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (por. art. 75 § 1 zd. 1 *in fine* K.p.a. oraz art. 53 ust. 5 u.p.a.). W polskim postępowaniu administracyjnym dowody podlegają swobodnej ocenie, z uwzględnieniem zasad logiki i doświadczenia życiowego. Z kolei w regulacji ukraińskiej wprowadzono model hybrydowy łączący swobodną ocenę z elementami teorii legalnej (formalnej). W tym ujęciu organ administracyjny według własnego uznania ocenia przynależność, dopuszczalność i wiarygodność dowodów, o ile przepisy szczególne nie określają enumeratywnie środków dowodowych wymaganych do potwierdzenia konkretnych okoliczności sprawy (art. 53 ust. 7 u.p.a.).

Polski ustawodawca do przykładowego katalogu środków dowodowych wykorzystywanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym zaliczył w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Z kolei w u.p.a. katalog jest szerszy i obejmuje wyjaśnienia uczestników postępowania, dokumenty, dane z krajowych zasobów informacji elektronicznych, wyniki automatycznego przetwarzania danych, rzeczy, zeznania świadków oraz opinie biegłych. Mimo podobieństw konstrukcyjnych, w obu systemach odnotowuje się brak kodeksowej definicji dokumentu *sensu largo*. W Polsce definicja taka została zawarta w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących

²¹ I.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова, *Адміністративна процедура: конспектлекцій*, за ред. I.В. Бойко, Харків 2018, s. 74 oraz I.Г. Козинець, В.Я. Кравченко, *Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі*, Юридичний науковий електронний журнал 2021, № 2, s. 185.

²² Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., III FSK 446/21.

zadania publiczne²³, zgodnie z którym dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Warto zwrócić uwagę na ewolucję terminologiczną w Kodeksie postępowania administracyjnego w związku z wejściem w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych²⁴, gdyż ustawodawca dokonał nowelizacji przepisu art. 76a § 2a zd. 1 K.p.a., zastępując pojęcie dokumentu elektronicznego określeniem „pisma utrwalonego w postaci elektronicznej”. Zmiana ta ma charakter wyłącznie terminologiczny, precyzuje charakter nośnika informacji, zachowując jednocześnie dotychczasowe rygory dotyczące weryfikacji tożsamości podmiotu dokonującego czynności poświadczającej²⁵. Sama ustawa o doręczeniach elektronicznych w art. 2 ust. 2 wskazuje, że dokument elektroniczny należy rozumieć w znaczeniu nadanym w art. 3 pkt 35 eIDAS, a zatem obejmuje każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności w formie tekstu lub nagrania dźwiękowego, wizualnego lub audiowizualnego. W doktrynie wskazuje się, że dokumentem elektronicznym nie jest sama prezentacja treści dla człowieka, lecz trwale utrwalone dane cyfrowe, których skutek prawny nie może być kwestionowany wyłącznie ze względu na ich niematerialną formę²⁶. Zasadnicze znaczenie ma trwałość zapisu, a nie konkretny rodzaj nośnika, który może przyjmować postać magnetyczną, optyczną czy półprzewodnikową (np. dyski HDD, SSD, karty pamięci, płyty CD czy chmura obliczeniowa²⁷). W odróżnieniu od dokumentu tradycyjnego, w przypadku którego nośnikiem jest papier, dokument elektroniczny (w rozumieniu art. 3 pkt 2 u.i.d.p.) wymaga materiału lub urządzenia służącego do zapisywania i odczytywania danych w postaci elektronicznej. W razie wątpliwości interpretacyjnych – zgodnie z regułą interpretacyjną zawartą w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.i.d.p. – przyjmuje się, że pod pojęciami takimi jak dane elektroniczne (w tym dane w postaci lub formie elektronicznej), dane informatyczne czy informacje w postaci elektronicznej należy rozumieć dokument elektroniczny. Warto podkreślić, że przyjmowana w polskim systemie definicja u.i.d.p. jest węższa od definicji unijnej, gdyż uzależnia status dokumentu od istnienia określonej struktury danych. Tymczasem rozporządzenie eIDAS opiera się na podejściu technologicznie neutralnym,

²³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1703 z późn. zm. (dalej: u.i.d.p.).

²⁴ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 3 (dalej: u.d.el.).

²⁵ M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Światała, K. Wojsyk, wyd. 2, Warszawa 2025, s. 519.

²⁶ B. Kwiatek, A. Skóra, K. Szelągowska, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Adamczyk, K. Wach, B. Kwiatek, A. Skóra, K. Szelągowska, Warszawa 2023, art. 2.

²⁷ B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 116.

w którym o bycie dokumentu decyduje fakt trwałego zapisu dowolnej treści w postaci elektronicznej, niezależnie od jej formy czy opatrzenia podpisem elektronicznym. Szeroka definicja dokumentu w eIDAS, w połączeniu z art. 46 tego rozporządzenia, statuuje zakaz dyskryminacji dowodów elektronicznych. Zgodnie z tym przepisem nie można odmówić dokumentowi mocy dowodowej wyłącznie z powodu jego niematerialnej postaci. W ukraińskim porządku prawnym art. 5 u.d.e. definiuje dokument elektroniczny jako informacje utrwalone w postaci danych cyfrowych, zawierające obligatoryjne elementy identyfikacyjne. Podkreślenia wymaga, że materiał ten może zostać uznany za dowód w postępowaniu administracyjnym jedynie pod warunkiem spełnienia wymogów technicznych i prawnych, które czynią go równoważnym tradycyjnej, papierowej formie dokumentu²⁸.

W obu regulacjach ustawodawcy zrezygnowali zarówno ze wskazania rodzajów dokumentów, które mogą posłużyć jako dowody w postępowaniu administracyjnym (z wyjątkiem art. 76 K.p.a. który odnosi się wyłącznie do dokumentów urzędowych), jak i z wskazania wprost dowodu z dokumentu elektronicznego. W doktrynie ukraińskiej dokonuje się jednak typizacji obejmującej dowody elektroniczne przechowywane w chmurze (np. Dropbox, OneDrive, Google Drive)²⁹. Przenosząc typowe klasyfikacje dokumentów dokonywane w doktrynie na ich szczególną postać, jaką jest forma elektroniczna, można wyróżnić elektroniczne dokumenty krajowe oraz zagraniczne³⁰ oraz dalej – elektroniczne dokumenty urzędowe oraz prywatne. W polskim postępowaniu administracyjnym elektroniczny dokument urzędowy powinien spełniać wymagania właściwe dla technologii komunikacji elektronicznej oraz być opatrzony kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (art. 76 K.p.a.) i korzystają z domniemania prawdziwości oraz zgodności z prawdą. Dopuszcza się jednak obalenie domniemania zgodności z prawdą dokumentu urzędowego w drodze przeprowadzenia dowodu przeciwko treści (osnowie) takiego dokumentu (art. 76 § 3 K.p.a.). W tym kontekście m.in. ewolucja formy wnoszenia podań, o której mowa w art. 63 K.p.a., wymusiła zmianę sposobu dokumentowania

²⁸ Por. M. Gajda-Durlik, *Use of Information Technologies...*, s. 133.

²⁹ В.К. Колпаков, *Лекція на тему «Стандарти доказування в адміністративному судочинстві»*, Юридичний науковий електронний журнал 2021, № 1, s. 173.

³⁰ Zob. np. A. Ziółkowska, *Foreign Document in the Administrative Proceedings*, w: *Free Movement of Goods and Persons across the Polish-Czech-Slovak Borders Legal Differences and Similarities*, Katowice 2012, s. 240–249.

czynności procesowych. Szczególnym przykładem dokumentów urzędowych nowej generacji są dowody wystawiane w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE), uregulowane w art. 41 i 42 u.d.el. Choć funkcjonalnie przypominają one tradycyjne „zwrotne potwierdzenie odbioru” czy dotychczasowe Urzędowe Potwierdzenie Odbioru (UPO) – funkcjonujące jeszcze w okresie przejściowym – cechują się znacznie wyższym stopniem automatyzacji i pewności technologicznej. Wynika to bezpośrednio z rygorów rozporządzenia eIDAS, które gwarantuje integralność i niezaprzeczalność takich dowodów, nadając im walor dowodu z dokumentu urzędowego³¹. Innym przykładem są elektroniczne wyciągi z rejestrów publicznych, elektroniczne protokoły kontroli (np. inspekcji sanitarnej). Zauważyć należy, że ukraińskie organy administracji korzystają z elektronicznego obiegu dokumentów (np. systemy ASKOD – *Автоматизована Система Керування Об'єктами та Документами*), a dane z tych systemów, jak e-zaświadczenia czy e-protokoły kontroli, stanowią dowód urzędowy, jeżeli zostały podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Zagraniczny dokument urzędowy musi być poświadczony przez odpowiedni organ (w Polsce i Ukrainie m.in. przez MSZ, dodatkowo w Ukrainie w zależności od dokumentu również Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Edukacji i Nauki). Uwierzytelnienie to następuje poprzez klauzulę apostille³², o ile oba państwa są stronami Konwencji Haskiej z dnia 15 października 1961 r.³³, lub zastosowanie legalizacji konsularnej. Dokumenty te, po odpowiednim poświadczeniu, można przedstawiać w formie elektronicznej lub jako wydruk. Zagranicznym dokumentem urzędowym jest nie tylko jego oryginał, lecz także jego odpis bądź uwierzytelniony wyciąg³⁴. W przypadku dokumentów elektronicznych stosuje się elektroniczną klauzulę apostille (e-apostille³⁵) – jako ekwiwalent tradycyjnej apostille – będącą formą elektronicznego poświadczenia dokumentów. Uwierzytelnia ona autentyczność dokumentów przy użyciu podpisu elektronicznego i certyfikatu cyfrowego. Co istotne, zarówno Polska, jak i Ukraina są sygnatariuszami wspomnianej konwencji, co znacząco upraszcza obieg dokumentacji między tymi krajami. Należy

³¹ B. Kwiatek, *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 65, s. 250–252.

³² Szerzej zob. P. Czubik, *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998, s. 21.

³³ Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938. Zarówno Polska, jak i Ukraina są stronami konwencji.

³⁴ Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2007 r., II CSK 379/0.

³⁵ P. Czubik, *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki*, Nowy Przegląd Notarialny 2009, nr 3, s. 5–10.

także zauważyć tendencję do redukcji wymogów legalizacyjnych zagranicznych dokumentów urzędowych w UE. Wyrazem tego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej³⁶, które jakkolwiek nie znajduje wprost zastosowania do Kodeksu postępowania administracyjnego, to odnosi się do spraw administracyjnych, np. związanych z repatriacją czy obywatelstwem.

Mimo postępującej cyfryzacji i uproszczeń w obrocie dokumentami kwestia mocy dowodowej zagranicznych dokumentów urzędowych nie została bezpośrednio uregulowana w polskich ani ukraińskich przepisach o postępowaniu administracyjnym. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się zatem, że podlegają one swobodnej ocenie organu orzekającego, o ile przepisy szczególne lub umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej³⁷. W tym kontekście na uwagę zasługuje jednak wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r.³⁸, w którym wskazano, że paszport zagraniczny powinien korzystać ze szczególnej mocy dowodowej, na równi z polskimi dokumentami urzędowymi na mocy art. 76 K.p.a. Regulacja ukraińska nie zawiera uregulowań w tym zakresie.

Moc prawna dokumentów prywatnych – krajowych i zagranicznych, w tym w postaci elektronicznej – nie została uregulowana ani w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego, ani w ukraińskiej ustawie o postępowaniu administracyjnym. Dokumenty te nie są sporządzane przez organ władzy publicznej ani inny organ państwowy³⁹. Podlegają swobodnej ocenie dowodów dokonywanej przez organ orzekający, chyba że inaczej stanowią przepisy szczególne. Powinny spełniać wymagania dokumentu elektronicznego przewidziane w prawie. Dokument taki nie musi stanowić „utrwalenia oświadczenia, ale może zawierać inne informacje (zapis obrazu, dźwięki)”⁴⁰. Przykładem omawianych dokumentów są niepodpisane wydruki komputerowe, screeny.

Podkreślenia wymaga, że w polskim postępowaniu administracyjnym moc dowodową posiadają nie tylko oryginalne dokumenty, ale również ich uwierzytelnione odpisy. Jeżeli odpis dokumentu został sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub

³⁶ Dz. Urz. UE L 20 z 26.07.2016, s. 97.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 694/19.

³⁸ II OSK 1754/21.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2023 r., III OSK 3065/21.

⁴⁰ B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny...*, s. 287.

podpisu osobistego. Co więcej, zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym albo przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie ma charakter dokumentu urzędowego. Wydruki pism zarejestrowanych elektronicznie, spełniające wymagania określone w art. 39³ § 2 i 3 K.p.a., należy traktować jako uwierzytelniony odpis dokumentu⁴¹. Wykorzystanie kopii jest dopuszczalne pod warunkiem potwierdzenia ich autentyczności i zgodności z oryginałem. Wydruk pisma wydanego przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej (por. art. 39³ ust. 4 K.p.a.), a zatem wydruk ma moc dowodową tożsamą z oryginałem dokumentu elektronicznego⁴², o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Proces ten określany jest jako „odwrócona cyfryzacja” i ma zapewnić ciągłość mocy dowodowej między formą elektroniczną a papierową. Analogicznej regulacji w tym zakresie nie ma w u.p.a.

W Ukrainie inaczej niż w Polsce ustawodawca w art. 53 ust. 2 u.p.a. w katalogu przykładowych środków dowodowych wskazał, że mogą nimi być oprócz dokumentów dane z odpowiednich krajowych zasobów informacji elektronicznych, co pozwala organowi administracyjnemu, działającemu *ex officio*, na zgromadzenie niezbędnych dokumentów i informacji dzięki interakcji organów państwa. Niezbędne dane są pozyskiwane automatycznie. Poprzez wykorzystanie mechanizmów interoperacyjności systemów teleinformatycznych strona postępowania zostaje zwolniona z obowiązku przesyłania informacji oraz załączania kopii dokumentów, którymi organ już dysponuje lub do których ma dostęp z mocy prawa. Dowodami w postępowaniu administracyjnym mogą być zatem dane z właściwych krajowych elektronicznych zasobów informacyjnych, elektroniczne kopie dowodów. Środkami dowodowymi mogą być nadto wyniki przetwarzania (weryfikacji) danych w trybie automatycznym. Brak stosownej regulacji w K.p.a. nie oznacza, że organ nie może wykorzystywać w postępowaniu faktów znanych mu z urzędu. Zalicza się do nich dane z ewidencji, rejestrów i z innych materiałów gromadzonych elektronicznie z urzędu przez organy administracji. Fakty te nie wymagają dowodu, jednakże organ ma obowiązek zakomunikować je stronie postępowania (art. 77 § 4 K.p.a.).

⁴¹ G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., *Monitor Prawniczy* 2020, nr 18, s. 957.

⁴² B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny...*, s. 127 i nn.

3. Elektroniczny dowód nienazwany w postępowaniu administracyjnym

Z uwagi na przyjęty w reżimach prawnych obu krajów otwarty katalog środków dowodowych (art. 75 § 1 K.p.a. oraz art. 53 ust. 1 u.p.a.) dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu elektronicznego niebędącego dokumentem jako tzw. dowodu nienazwanego. W polskim postępowaniu administracyjnym do przeprowadzenia dowodu z tzw. dowodów nienazwanych stosuje się posiłkowo przepisy postępowania cywilnego⁴³. Takim dowodem nienazwanym może być ortofotomapa z ogólnodostępnego programu Google Earth Pro, która stanowi obraz powierzchni terenu powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych. Dla celów dowodowych ważne jest, by zdjęcie to wskazywało bezsprzecznie datę jego wykonania. Nie stanowi ono ani dokumentu urzędowego, ani też dokumentu prywatnego⁴⁴, lecz może zostać uznane za inny środek dowodowy. Za dowód o takim charakterze należy uznać fotokopie zapisane elektronicznie, nagrania audiowizualne czy zdjęcia satelitarne. Materiały te, utrwalone na nośnikach danych (np. płytach CD) lub w określonych formatach (np. JPG), łączą w sobie cechy klasycznego dowodu z filmu lub zdjęcia z charakterem dowodu elektronicznego. Nie można wykluczyć *a priori* sytuacji, w której dokument elektroniczny stanowi jedynie nośnik innego środka dowodowego. Dotyczy to w szczególności protokołów z czynności procesowych (np. oględzin) utrwalonych elektronicznie, a także materiałów z innych postępowań, o których organ powziął wiedzę z urzędu (np. z kontroli administracyjnej). W takich przypadkach dokument elektroniczny należy oceniać przez pryzmat treści konkretnego środka dowodowego, który zawiera. Dowody nienazwane posiadają tę samą moc dowodową co środki wymienione w ustawie, a ustalenia dokonane na ich podstawie muszą być oceniane w całości kształcie materiału dowodowego, zgodnie z zasadami prawdy obiektywnej i swobodnej oceny dowodów (art. 7 i 80 K.p.a. oraz art. 52 u.p.a.).

Przeprowadzenie dowodu z niektórych materiałów elektronicznych wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy. Organ prowadzący postępowanie, oceniając wiarygodność nagrań audio i wideo, powinien zweryfikować techniczne aspekty ich powstania, aby wykluczyć ewentualną obróbkę cyfrową lub manipulację. Z tego względu właściwe odczytanie i interpretacja danych zapisanych bezpośrednio w systemach informatycznych – takich jak logi komputerowe (pliki rejestrowe) – wymagają wiadomości specjalnych, a w konsekwencji dopuszczenia dowodu z opinii biegłego (art. 84 K.p.a. oraz art. 57 u.p.a.).

⁴³ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., II OSK 3332/14.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 219/09.

Konkluzja

Rozwój technologiczny sprawił, że dowody elektroniczne stały się nieodzownym elementem postępowań administracyjnych w Polsce i Ukrainie. Mimo braku odrębnych kompleksowych regulacji w obu są one traktowane jako równoważne dowodom tradycyjnym. Ich moc dowodowa uzależniona jest jednak od tego, czy spełniają wymagania krajowe dotyczące dokumentów urzędowych, czy też stanowią dokumenty prywatne. Przyjęta w obu systemach koncepcja otwartego katalogu środków dowodowych pozwala na korzystanie z nich także jako dowodów nienazwanych. Mimo że polski Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie regulacji dowodu elektronicznego wydaje się być szczątkowy, to regulacje w nim zawarte są bardziej rozbudowane niż w przypadku rozwiązań w ukraińskim postępowaniu administracyjnym.

Zmiany w ukraińskiej ustawie o usługach zaufania z 2024 r. to krok ku interoperacyjności dzięki standardowi QES. Jednakże aby dokumenty elektroniczne (w tym dowody) z Ukrainy były w Polsce w pełni prawnie akceptowane w postępowaniu administracyjnym, konieczne jest działanie na poziomie międzynarodowym. Równie ważnym pozostaje postulat ujednolicenia standardów formatu PDF/A dla dokumentów w postępowaniu administracyjnym i ich archiwizacji w kontekście postępowań transgranicznych. W tym zakresie kluczowego znaczenia nabierają nowoczesne instrumenty dostępu do dokumentów elektronicznych, takie jak aplikacja mObywatel, która pełni rolę portfela tożsamości cyfrowej. Umożliwia ona pobieranie, przechowywanie i udostępnianie szerokiej kategorii dokumentów (np. mDowód, legitymacje zawodowe czy studenckie), w tym – co istotne dla postępowań transgranicznych – dokumentów elektronicznych dostępnych w ramach usługi Diia.pl. Rozwiązanie to, aktywowane przy pomocy certyfikatu przypisanego do urzędu, umożliwi obywatelom Ukrainy nie tylko bezpieczne okazywanie cyfrowych danych osobowych chronionych zaawansowanymi zabezpieczeniami (np. hologramami żyroskopowymi), lecz także ich bezpośrednie przekazywanie organom w celu sprawnej weryfikacji tożsamości⁴⁵. Pozwala ponadto na potwierdzenie daty wjazdu na terytorium RP oraz statusu ‘UKR’⁴⁶ (ochrony czasowej). Warto zauważyć, że tradycyjne dokumenty papierowe – w przeciwieństwie do dokumentów elektronicznych – nie pozwalają na bieżące śledzenie zmian tych danych w czasie

⁴⁵ T. Kosicki, w: B. Kwiatek, A. Skóra, *Aplikacja mObywatel. Komentarz*, Warszawa 2025, s. 267–268.

⁴⁶ M. Eysymontt, *The ‘mObywatel’ Application as a Sign of the Increase of Information of the Polish Society – Critical Remarks on the Practical Applicability of the Tool*, *Acta Iuridica Resoviensia* 2022, nr 3 (38), s. 70–71.

rzeczywistym. Wykorzystanie narzędzi cyfrowych pozwala organowi uniknąć błędów w ustalaniu statusu strony w sprawach transgranicznych.

Konstatując, należy podnieść, że dowodzenie z wykorzystaniem dowodów elektronicznych wymaga od organu wiedzy i kompetencji z zakresu nowych technologii, które pracownicy organów winni nabyć już podczas studiów⁴⁷. Podobnie osoby wykonujące zawody prawnicze powinny być świadome rozwoju technologii informatycznych, które mogą wpływać na dostępność i znaczenie dowodów elektronicznych w postępowaniu administracyjnym. Również umiejętności cyfrowe stron nie pozostają bez znaczenia, a to chociażby z uwagi na obowiązki organów związanych z zagwarantowaniem stronom realizacji prawa dostępu do akt sprawy, w których taki dowód się znajduje (art. 73 § 3 K.p.a., art. 51 u.p.a.). Bez wątpienia rozwijanie kompetencji cyfrowych całego społeczeństwa w przyszłości pozwoli jeszcze bardziej z informatyzować postępowanie administracyjne, w którym podstawowy środek dowodowy: dokument, dotąd w formie papierowej, będzie stopniowo zastępowany jego elektroniczną postacią. Zapewne zjawisko to będzie wcześniej widoczne w Ukrainie, zwłaszcza z uwagi na wprowadzenie możliwości prowadzenia w postępowaniu administracyjnym postępowania automatycznego, które wymusza szersze, systemowe korzystanie z dowodów elektronicznych.

Bibliografia

- Błażewski M., *Automatyzacja pozyskiwania i analizowania danych jako przejaw informatyzacji czynności materialno-technicznych organów administracji publicznej podejmowanych w toku postępowania administracyjnego*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Бойко І.В., Зима О.Т., Соловійова О.М., *Адміністративна процедура: конспектлекції*, за ред. І.В. Бойко, Харків 2018 [Bojko I.V., Zima O.T., Solovjova O.M., *Administrativna procedura: konspektlekcij*, zared. I.V. Bojko, Harkiv 2018].
- Буханевич О., *Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні*, *Науковий вісник Херсонського державного університету*, серія «Юридичні науки», 2015, випуск 3, том 2 [Buhanevič O., *Problemi vprovadžennâ elektronnih administrativnih poslug v Ukraïni, Naukovij visnik Hersons'kogo deržavnogo universitetu*, seria Ūridični nauki, 2015, vipusk 3, t. 2].
- Bulat I., Pankevych I., *Electronic Governance in EU Member States and Candidate Countries (Using the Example of Poland and Ukraine): Comparative Legal Analysis*, *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego* 2023, t. 4, nr 4.

⁴⁷ Zob. np. Zalecenia dydaktyczne dla kierunku prawo z 2021, <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/452bfaab-a923-4eeb-9df5-8f6e84eefa16/content> [dostęp: 8.10.2025 r.].

- Czubik P., *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998.
- Czubik P., *Elektroniczne klauzule apostille i elektroniczna weryfikacja autentyczności klauzul – zarys problematyki*, Nowy Przegląd Notarialny 2009, nr 3.
- Eysymontt M., *The 'mObywatel' Application as a Sign of the Increase of Information of the Polish Society – Critical Remarks on the Practical Applicability of the Tool*, Acta Iuridica Resoviensia 2022, nr 3 (38), DOI: 10.15584/actaires.2022.3.4.
- Gajda-Durlik M., *Use of Information Technologies in Administrative Evidence Proceedings – Selected Issues*, Dyskurs Prawniczy i Administracyjny 2022, nr 2, DOI: 10.34768/dpia.2022.2.257.
- Gajda-Durlik M., *Dowód z dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Dyskurs Prawniczy i Administracyjny 2025, nr 1, DOI: 10.61823/dpia.2025.1.524.
- Geburczyk F., *Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, Samorząd Terytorialny 2021, nr 5.
- Хлібороб Н.Є., *Місце та застосування нового Закону «Про адміністративну процедуру» у регулюванні публічних e-послуг* [Hliborob N.Ě., *Misce ta zastosuvannâ novogo Zakonu «Pro administrativnu proceduru» u reguluvanni publicnih e-poslug*] ScienceRise: Juridical Science 2024, nr 1 (27), DOI: 10.15587/2523-4153.2024.301635.
- Колпаков В.К., *Лекція на тему «Стандарти доказування в адміністративному судочинстві»*, Юридичний науковий електронний журнал 2021, № 1 [Kolpakov V.K., *Lekciâ na temu «Standarti dokazuvannâ v administrativnomu sudočinstvi»*, Ūridičnij naukovij elektronnij žurnal 2021, nr 1].
- T. Kosicki, w: B. Kwiatek, A. Skóra, *Aplikacja mObywatel. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Козинець І.Г., Кравченко В.Я., *Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі*, Юридичний науковий електронний журнал 2021, № 2 [Kozinec' Ī.G., Kravčenko V.Ā., *Okremi pitanâ dokaziv ta dokazuvannâ v administrativnomu sudočinstvi na sučasnomu etapi*, Ūridičnij naukovij elektronnij žurnal 2021, nr 2].
- Микитюк М.А., Сопільник Л.І., *Сутність публічних електронних послуг та їх адміністративно-правове регулювання*, Академічні візії 2023, № 17 [Mikitjuk M.A., Sopil'nik L.Ī., *Sutnist' publicnih elektronnih poslug ta ih administrativno-pravove reguluvannâ*, Akademični vizii 2023, nr 17], DOI: 10.5281/zenodo.10077646.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Kwiatek B., *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 65.
- Kwiatek B., Skóra A., Szelałowska K., w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Adamczyk, K. Wach, B. Kwiatek, A. Skóra, K. Szelałowska, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].
- Політанський В.С., *Організаційно-правові засади функціонування електронного урядування в Україні*, Кропивницький 2024 [Politans'kij V.S., *Organizacijno-pravovi zasady funkcionuvannâ elektronnoho urâduvannâ v Ukraïni*, Kropivnic'kij 2024].
- Sibiga G., „*Odwrócona cyfryzacja*” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., Monitor Prawniczy 2020, nr 18.

Sibiga G., *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, Monitor Prawniczy (dodatek specjalny) 2023, nr 6.

Szczepaniak S., *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, Monitor Prawniczy (dodatek specjalny) 2023, nr 6.

Siedlecki W., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1972.

Волох О., *Генезис електронного урядування в Україні*, Підприємництво, господарство і прав 2017, № 2 [Vолох О., *Genesis elektronnoho urăduvannâ v Ukraïni*, Pidpriêmnic-tvo, gospodarstvo i prav 2017, nr 2].

Wilbrandt-Gotowicz M., Czaplicki K., Gryszczyńska A., Świerczyński M., Świtała K., Wojsyk K., w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świtała, K. Wojsyk, wyd. 2, Warszawa 2025.

Ziółkowska A., *Foreign Document in the Administrative Proceedings*, w: *Free Movement of Goods and Persons across the Polish-Czech-Slovak Borders Legal Differences and Similarities*, Katowice 2012.

Ziółkowska A., *Postępująca informatyzacja administracji publicznej a wykluczenie cyfrowe obywateli, czyli czy istnieje zagrożenie inkluzji administracji publicznej? Przyczynek do dyskusji*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.

**Materiały i glosy /
Materials and commentaries**

Historia i rozwój rynku energetycznego w kierunku nowego modelu w Polsce

The history of the Polish energy market and its development towards a new model

MARCIN GRONOWSKI*

Niezależny badacz

 <https://orcid.org/0000-0002-6052-5832>

Streszczenie: Rynek energetyczny stanowiący kluczowy element regulacji państwa i jego funkcjonowania gospodarczego ulegał zmianom w perspektywie historycznej, które oddziałują nadal z uwagi na dynamikę sektora energetycznego. Z tego względu przedstawiono historię rynku energetycznego w Polsce począwszy od pierwszych norm prawnych dotyczących uregulowania podstaw obrotu energią elektryczną, poprzez zmiany ustrojowe i elektryfikację państwa, po liberalizację oraz kwestie związane z transformacją energetyczną. Poprzedzono to wyjaśnieniami terminologicznymi, które w dalszej części pozwoliły na zobrazowanie rozwoju kształtowania się rynku energetycznego jako stale ewoluującego aż do współczesnego modelu, który charakteryzuje dwutowarowość. Celem pracy jest przedstawienie procesów wpływających na zmienność rynku energetycznego oraz zarysowanie perspektyw jego dalszego modelu. Dokonana analiza umożliwiła ukazanie rynku energii i rynku mocy jako dopełniających się (mimo zasadniczych różnic) czynników rynku energetycznego wraz z postulatami dokonania zmian prawnych. Problemem badawczym opracowania jest zagadnienie nieodpowiedniego podejścia prawodawczego do kształtującego się modelu rynku energetycznego, łączącego złożoność rynków energii i mocy. Posłużono się metodami historyczno- i dogmatycznoprawną w zakresie analizy ewolucji przepisów i aktów prawnych, metodą teoretycznoprawną w obszarze analizy norm prawnych oraz ich znaczenia dla omawianego zagadnienia, a także uzupełniająco metodą funkcjonalną celem poddania ocenie prawodawstwa oraz wystąpienia z postulatami zmian.

Słowa kluczowe: historia prawa energetycznego, rynek energii, rynek mocy, obligo giełdowe, regulacja sektora energetycznego

Abstract: The energy market, which is a key element of regulation of the state and its economic functioning, has undergone changes in the course of history, which continue to have an impact due to the dynamics of the energy sector. The present article provides an overview of the history of the energy market in Poland, starting from the first legal norms regulating the fundamental principles of electricity trading, through political changes and electrification of Poland, to liberalisation and issues related to the energy transformation. The historical outline is preceded by clarification of terminology, which has made it possible to illustrate the development of the energy market as a continuously evolving system, culminating in the contemporary dual-commodity trading model. The aim of the study is to present the processes affecting the volatility of the energy market and to outline the prospects for further development of the energy market model. The analysis has demonstrated that the energy market and the capacity market function as complementary – albeit fundamentally distinct – components of the energy market framework. It has also led to formulating postulates for introducing changes to the existing law. The research problem is the inappropriate legislative approach to the emerging energy market model, which combines the complexity of the energy and capacity markets. The historical and

* Mgr, e-mail: mgronowski.eu@gmail.com

the dogmatic legal methods were adopted to analyse the evolution of regulations and legal acts; the theoretical legal method was applied to examine legal norms and their significance for the issue discussed; additionally, the functional method was used to evaluate the existing legislation and propose changes.

Keywords: history of energy law, energy market, capacity market, power exchange obligation, regulation of the energy sector

Wprowadzenie

Dynamika kształtowania się ogólnounijnych oraz krajowych polityk klimatycznych, ekologiczno-środowiskowych, programów transformacji energetyki, a co za tym idzie zmian w prawie energetycznym dotyczących także strukturalnych mechanizmów rynku energetycznego, takich jak rynek energii i rynek mocy, nadają aktualności analizom odnoszącym się do podstaw ich wprowadzenia.

Rynek energetyczny jako mechanizm regulacji sektora energetycznego, mechanizm gospodarczy, a zarazem jeden z filarów powstania Unii Europejskiej w dużej mierze stworzył istniejący model funkcjonowania całego sektora w Polsce, determinując w pewnym stopniu również kierunek transformacji energetycznej. Z tego względu celowym jest, pod kątem weryfikacji potrzeb reformowania i zmian prawnych, przeanalizowanie genezy rynku energetycznego w polskim porządku prawnym oraz zarysowanie jego rozwoju w kontekście prawa sektorowego, transformacji energetycznej poprzez wprowadzenie rynku energii i następnie rynku mocy. Pozwoli to na scharakteryzowanie kształtowania się nowego modelu rynku energetycznego.

Właściwym w tym miejscu jest wskazanie problemu badawczego polegającego na niezauważeniu przez prawodawcę złożoności współczesnego rynku energetycznego funkcjonującego jako rynek dwutowarowy, który poddawany jest ciągłej ewolucji i wpływowi otoczenia sektorowego. Skutkuje to pogłębiającym się rozdźwiękiem pomiędzy polityką energetyczną¹ a prawem stanowionym w jej ramach, które rozpoznaje osobno rynek energii i rynek mocy, nie dostrzegając ciągłej ewolucji procesu kształtowania się rynku energetycznego oraz zmiennych warunków zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Uwzględniając powyższe, na potrzeby niniejszego opracowania zarysowano tezy, wedle których na obecnym etapie problematyki transformacji energetycznej

¹ M. Gronowski, *Konkurencyjność polskiego węgla kamiennego a przyszłość polityki energetycznej*, Akademia Zarządzania 2025, nr 9 (1), s. 119–120.

niezbędne jest – z centralnego poziomu planowania polityki energetycznej – posługiwanie się pojęciem rynku energetycznego jako odpowiadającego w wyższym stopniu potrzebom praktyki. Co więcej, rynek energetyczny nie został ukształtowany długofalowo w sposób stabilny ani też za sprawą jednolitych czynników zmiany, o czym stanowi proces regulacyjny sektora energetycznego. Przedstawienie i zróżnicowanie rynku energii oraz rynku mocy w kontekście historycznym i aksjologicznym daje podstawę do wskazania trendu powstawania nowego modelu rynku energetycznego w Polsce.

Przyjęto także założenia pomocnicze, poboczne, stanowiące o zależnościach pomiędzy poziomem i stopniem zaawansowania regulacji prawnej a poziomem inwestycji oraz rozwojem technologicznym sektora energetycznego. Stymulowanie sektora poprzez regulacje sięga swoją genezą pierwszego prawodawstwa z okresu II Rzeczypospolitej, co utrwaliło szczególną rolę państwa. Ta natomiast została w pełni wykorzystana w obszarze konkurencyjności i transparentności dla kreowania rynku energii dopiero wraz z wprowadzeniem obliża giełdowego, stwarzając jednocześnie (oraz częściowo) następstwa w postaci zmiany struktury miksu energetycznego i konieczności ustanowienia rynku mocy. Kontekst obliża giełdowego uzasadnia tezę o braku spójnego postrzegania długoterminowej polityki energetycznej oraz niewłaściwym komunikowaniu jej celów przez prawodawcę.

W toku pracy wykorzystano metody historyczno- i dogmatycznoprawną w zakresie analizy ewolucji przepisów i aktów prawnych, metodę teoretycznoprawną w obszarze analizy norm prawnych oraz ich znaczenie dla omawianego zagadnienia, a także uzupełniająco metodę funkcjonalną celem poddania ocenie prawodawstwa oraz po to, by wysunąć postulaty zmian.

1. Definicja rynku energetycznego

W pierwszej kolejności należy pokrótce zdefiniować pojęcia używane w dalszej części opracowania, takie jak rynek energetyczny, rynek energii i rynek mocy.

W polskim ustawodawstwie brak jest definicji legalnych rynku energetycznego, energii i mocy. Następują zatem w tym zakresie odesłania do definicji stosowanych powszechnie w gospodarce oraz prawodawstwie unijnym. Rynek energetyczny można określić dwojako, po pierwsze w sposób szeroki jako sektor gospodarki (lub podsektor, jeżeli ograniczyć się wyłącznie do obszaru elektroenergetyki), sektor kluczowej infrastruktury strategicznej z punktu widzenia państwa, który jest trudno definiowalny, stale poddawany ewolucji strukturalnej oraz regulacyjnej, cechujący się

szczególnym monopolem naturalnym². W takim znaczeniu rynek energetyczny jest rynkiem ograniczonym geograficznie poprzez swoją strukturę do danej gospodarki krajowej. Uprawnionym jest zatem posługiwanie się terminem sektor energetyczny w zakresie wyżej przedstawionym. Natomiast w drugim rozumieniu jest to rynek jako mechanizm gospodarczy, polegający na wymianie handlowej lub zabezpieczaniu dostaw konkretnego produktu, w ramach którego funkcjonują – z uwagi na ogólny interes publiczny – regulowane przez prawo szczególne uwarunkowania. Na rynek energetyczny w drugim ujęciu składają się rynek energii oraz rynek mocy. Oba rynki łącznie tworzą w Polsce dwutowarowy rynek energetyczny³. Ilekroć więc w niniejszym tekście jest mowa o rynku energetycznym bez dalszych wyjaśnień należy przez to rozumieć wspomniany dwutowarowy rynek.

O ile w aktach unijnego prawodawstwa nie ma definicji rynku energetycznego (stąd posłużono się powyższą poprzez odesłania do funkcjonowania sektora), o tyle rynek energii, którego zasady określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁴, znajduje się w przepisach definicyjnych dwu aktów unijnych. Są nimi rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii⁵ oraz dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁶.

Stosownie do art. 2 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, hurtowym rynkiem energii jest rynek w obrębie UE, w ramach którego dochodzi do obrotu w skali hurtowej kontraktami na dostawę energii elektrycznej, instrumentami pochodnymi dotyczącymi energii elektrycznej, kontraktami dotyczącymi przesyłu energii elektrycznej lub instrumentami pochodnymi dotyczącymi przesyłu. Z kolei definicja z art. 2 pkt 9 dyrektywy w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej określa rynek energii elektrycznej jako rynek pozagiełdowy lub giełdowy służące do handlu energią, zdolnościami wytwórczymi, jak również usługami pomocniczymi⁷

² L. von Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2015, s. 77.

³ D. Kotlewski, *Rynek mocy a rynek energii*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2018, t. 49, nr 4, s. 49.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, *Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019*, s. 54.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, *Dz. Urz. UE L 326/1 z 8.12.2011*.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, *Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019*, s. 125.

⁷ Jak np. usługa odbudowy, zob. M. Gronowski, *Usługa odbudowy krajowego systemu elektroenergetycznego jako element bezpieczeństwa energetycznego*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023, s. 78–82.

w dowolnych przedziałach czasowych. Definicje legalne dotyczące rynku energii odzwierciedlają zatem definicję oraz specyfikę działania mechanizmu handlu energią w sposób jednolity w ramach UE, wytyczając zarazem granicę pomiędzy rynkiem energii a wspieranym różnymi instrumentami państwa rynkiem mocy.

Poprzez rynek mocy należy natomiast rozumieć mechanizm, który został wprowadzony dla zabezpieczenia odpowiedniej ilości dostępnej mocy w systemie w sposób zapewniający jego stabilność i przeciwdziałający wystąpieniu tzw. luk przychodowych z powodu pogodozależności oraz priorytetowości odnawialnych źródeł energii⁸. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rynek mocy uznawany jest przez Komisję Europejską jako jedna z form pomocy publicznej⁹ i definiowany szerzej stosownie do art. 2 pkt 22 rozporządzenia UE w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej jako mechanizm zdolności wytwórczych.

2. Geneza prawa energetycznego

U zarania polskiego prawa energetycznego lub raczej legislacyjnego kreowania jego elementów nie sposób mówić o rynku energetycznym lub czymś na jego kształt. Polska gospodarka międzywojenna w początkowym okresie lat 20. XX wieku była zbyt niedokapitalizowana i charakteryzowała się zbyt niskim poziomem wzrostu, aby miał następować rozwój elektroenergetyki. Zdecydowana większość elektrowni powstawała w największych ośrodkach przemysłowych z przeznaczeniem na cele produkcyjne lub w minimalnym zakresie komunalne (oświetlenie ulic). Kapitałochłonność inwestycji powodowała, że przeważnie jedynie zagraniczne lub duże spółki były w stanie sprostać budowie nowych mocy wytwórczych¹⁰. Można zidentyfikować istnienie swego rodzaju współzależności między inwestowaniem, rozwojem gospodarczym a regulacjami, polegającej na nieinwestowaniu w nowe elektrownie z uwagi na niski poziom rozwoju gospodarczego, który z kolei częściowo wynikał

⁸ T. Dąbrowski, *Rynek mocy w Polsce – cel wdrożenia ustawy, uwarunkowania unijne i polskie, kluczowe założenia koncepcji i ustawy*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 5 (7), s. 9–10.

⁹ Zob. pkt 16 Komunikatu Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r., Dz. U. UE C 80/01 z 18.02.2022; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”, Dz. Urz. UE C 226/05 z 16.07.2014.

¹⁰ S. Pilżys, *Początki polskiej elektroenergetyki na przykładzie elektrowni w Wilnie oraz Białymstoku*, Społeczeństwo i Ekonomia 2016, t. 2, nr 6, s. 22.

z braku elektryfikacji. Niewielka zaś ilość generowanej energii przekłada się na niewielki nią obrót, to z kolei na brak potrzeby regulacji prawnej.

Pierwsza polska ustawa dotycząca funkcjonowania sektora elektroenergetycznego z 1922 r.¹¹, mimo wprowadzenia ujednoczenia na terenie całego państwa w zakresie koncesji na wytwarzanie, przesył energii oraz budowę elektrowni, w żadnym stopniu nie odnosiła się do mechanizmów wsparcia państwa w rozwój sektora ani do zasad handlu energią – poza przyznaniem jej w art. 20 statusu rzeczy ruchomej. Na uwagę zasługuje jednak wprowadzenie w art. 14 ustawy elektrycznej mechanizmu oddawania nadmiarowo generowanej energii elektrycznej do elektrowni użyteczności publicznej za wynagrodzeniem, który można uznać za jedyny element regulacji policyjnej produkcji.

Na marginesie zarysu genezy polskiego sektora energetycznego warto wspomnieć o rozporządzeniu Prezydenta z mocą ustawy z 1933 r. o popieraniu elektryfikacji¹², którego celem było stymulowanie rozwoju rynku poprzez zastosowanie ulg m.in. od opłat urzędowych i zwolnienia z wszelkich podatków o charakterze bezpośrednim na szczeblu państwowym oraz samorządowym. Niemniej, mimo potencjalnie korzystnych unormowań prawnych, mając na względzie ówczesną strukturę sektora, można skonstatować, iż ulgi te mogły przynieść skutek jedynie w odniesieniu do silnych grup energetycznych z przeważającym kapitałem zagranicznym, aniżeli efektywnie zwiększać krajowe moce produkcyjne.

Ogólny i pokrótce zarysowany obraz polskiego prawodawstwa lat międzywojennych w obszarze energetyki pozwala na stwierdzenie, że nie istniały żadne elementy rynku energetycznego znanego we współczesnym rozumieniu, instrumenty go regulujące czy mechanizmy dotyczące przesyłu i dystrybucji. Rynek energetyczny był ograniczony i istniał wyłącznie w zakresie handlu energią elektryczną poprzez bezpośrednio zawierane umowy z wytwórcą. Ówczesne prawo energetyczne wprowadziło jednakże, przynajmniej czysto formalnie, normy prawne zapewniające minimalne ramy konstruowania na dalszym etapie rozwoju gospodarczego odpowiedniego modelu rynku. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na instrumenty prawne mające stymulować rozwój, takie jak możliwość stosowania ulg czy zwłaszcza wykupywanie nadmiarowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownie użyteczności publicznej.

¹¹ Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r., Dz. U. z 1922 r. Nr 34, poz. 277.

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o popieraniu elektryfikacji, Dz. U. z 1933 r. Nr 85, poz. 633.

3. Prawo planowej gospodarki energetycznej

Rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną powodowane potrzebą industrializacji kraju oraz budowaniem nowego modelu gospodarki społecznej wymagało nie tylko wprowadzenia do systemu dużej ilości mocy, lecz także skonstruowania struktury systemu na scentralizowany wzór sowiecki¹³.

Celem realizacji tych założeń wprowadzono szereg aktów prawnych rozciągniętych w czasie, dotyczących zarówno struktury własnościowej podmiotów przemysłowych, zasad działania sektora energetycznego, jak i zasad kreowania cen za energię elektryczną. Z uwagi na zbieżność co do celów przedstawiono jedynie wybrane prawodawstwo dla nakreślenia pełnego obrazu. Niemniej wypada podkreślić, że wprowadzenie zmian nie wyeliminowało całkowicie z obrotu prawnego przedwojennej ustawy elektrycznej, która w dalszym ciągu regulowała np. definicje zakładów elektrycznych.

W okresie Polski Ludowej kluczowymi ustawami były tzw. ustawa o nacjonalizacji przemysłu¹⁴ (która zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. A pkt 3 przejmowała za odszkodowaniem przedsiębiorstwa zajmujące się zarobkowo wytwarzaniem, przesyłaniem lub rozdzielaniem energii elektrycznej) oraz ustawa o planowej gospodarce energetycznej z 1947 r.¹⁵

Ustawa o planowej gospodarce energetycznej wprowadziła koncentrację kontroli nad planowaniem sektora energetycznego poprzez ustanowienie Centralnego Zarządu Energetyki, będącego organem zwierzchnim dla poszczególnych zjednoczeń energetycznych zrzeszających zakłady z danego obszaru geograficznego. Ustawa w art. 6 wprowadziła zasadę przymusowości przynależności do zjednoczeń niezależnie od struktury własności zakładu – państwowy, komunalny. Art. 11 ustawy powierzał Ministrowi Przemysłu i Handlu odgórne ustalanie cen za zużytą energię odnoszących się do kosztów ponoszonych przez odbiorców.

Kontynuacja i umocnienie socjalistycznego modelu elektryfikacji kraju odbyło się za sprawą kolejnej ustawy, obejmującej jednak szerszy zakres, tj. paliwowo-energetyczny, ujmującej kwestie definicyjne, organizację gospodarki sektora, zasady eksploatacji urządzeń, dostaw i odbioru paliw i energii oraz produkcję maszyn. Rzeczona ustawa z 1962 r.¹⁶ wprowadziła również przepisy karne oraz dotyczące odpowiedzialności finansowej osób odpowiedzialnych za gospodarkę paliwowo-energetyczną. Stanowiła

¹³ W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki po 1945 roku*, Studia Zachodnie 2018, nr 20, s. 228–231.

¹⁴ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

¹⁵ Ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej, Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 271.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej, Dz. U. z 1962 r. Nr 32, poz. 150.

też podstawę uchylenia pozostałych aktów prawnych, stając się naczelnym aktem prawnym odnoszącym się do danego sektora gospodarki.

Prymarną kompleksową ustawę dotyczącą sektora energetycznego, a zarazem ostatnią w modelu gospodarczym centralnie planowanym była ustawa o gospodarce energetycznej¹⁷. Ustawa z 1984 r. jest warta uwagi, ponieważ stanowiła najbardziej zbliżoną – jeżeli chodzi o cele swego rodzaju polityki energetycznej (plan „społeczno-gospodarczy”) – do współczesnego prawodawstwa. W jej treści można dostrzec zmianę postrzegania sektora energetycznego w kształtowaniu gospodarki w ogóle, na co wskazuje w pewnym stopniu kompleksowość ustawy – na ile było to możliwe w zakresie gospodarki centralnej.

Szczególnie istotne z punktu widzenia szerszego kontekstu przyszłego rynku energetycznego były elementy ustawy o gospodarce energetycznej dotyczące polityki państwa, racjonalności, energooszczędności i oddziaływania cen na racjonalizację zużycia oraz rozwój gospodarki, które jako immanentne związane są również z konkurencyjnym modelem sektora elektroenergetycznego. Powyższe aspekty poruszone w art. 2, 3, 6 i 10 ustawy o gospodarce energetycznej cechowały się sporą nowoczesnością względem poprzednich wersji ustaw regulujących centralnie planowaną energetykę. Nie były, co prawda, dostosowane do mających nadejść zmian gospodarczych, gwarantowały natomiast pewne minimalne wytyczne dające się stosować w nowej rzeczywistości ustrojowej i przeformułować na potrzeby nowych wymogów, a odnoszące się do planowania wykorzystania zasobów energetycznych w stopniu pozwalającym na realizację celów gospodarczych z zachowaniem energooszczędności. Jednocześnie wyznaczano rozdział kompetencji pomiędzy organy centralne, sektorowe i komunalne. Uniwersalność wspomnianych przepisów ustawy o gospodarce energetycznej z 1984 r. pozwoliła jej na egzystencję w porządku prawnym w zasadniczo niezmienionej formie – zmiany ustawy z 1990 r.¹⁸ nie dotyczyły istoty przedmiotu ustawy – aż do 1997 r., tj. do czasu przyjęcia ustawy Prawo energetyczne¹⁹.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej, Dz. U. z 1984 r. Nr 21, poz. 96.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198.

¹⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 (dalej: Prawo energetyczne w pierwotnym brzmieniu).

4. Liberalizacja rynku

Jakkolwiek ówczesne prawodawstwo odpowiadało i realizowało zamysł socjalistycznego modelu rynku energetycznego, na którym rosnąca, niejednokrotnie w oderwaniu od zapotrzebowania, dostępna moc pochodząca ze scentralizowanych wielkoskalowych elektrowni ciepłych kreować miała rozwój, to legislacja okazała się zasadniczo niedostosowana pod kątem struktury i mechanizmów działania do potrzeb realizacji gospodarki wolnorynkowej.

Sytuacja sektora w początkowym okresie przełomu systemów gospodarczych przedstawiała istotną rezerwę mocy na poziomie $\frac{1}{4}$ krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną, co jednak nie przekładało się na skuteczne przeciwdziałanie niedoborom z uwagi na niską elastyczność centralnych jednostek ciepłych²⁰. W obliczu woli liberalizacji rynku, także w sektorze energetycznym, celem uwolnienia, urynkwienia cen, wprowadzenia mechanizmów wolnej konkurencji oraz dostępu do niego podmiotów niepaństwowych na równych zasadach, konieczne było przeprowadzenie gruntownej restrukturyzacji polskich sektorów wytwórczego i powiązanego z nim wydobywczego. Restrukturyzację zaplanowano z wykorzystaniem komercjalizacji i prywatyzacji podmiotów funkcjonujących na różnych płaszczyznach w sektorze energetycznym, mając na uwadze, że dla skutecznej zmiany zarządzania zakładami, realizacji polityki energetycznej oraz stymulowania rozwoju konkurencji konieczne jest ograniczenie bezpośredniej roli państwa na poziomie gospodarczym. Stąd ustawa Prawo energetyczne z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu miała urzeczywistnić i gwarantować otoczenie regulacyjne dla funkcjonowania nowo zorganizowanego strukturalnie, organizacyjnie i kapitałowo rynku energetycznego.

Podwaliny pod jego powstanie faktycznie położyły w równym stopniu jeszcze dwie ustawy: o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych²¹ oraz później o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych²². To na ich mocy przekształcono przedsiębiorstwa państwowe w spółki Skarbu Państwa podczas likwidacji centralnych struktur sektora. Restrukturyzacja objęła w sumie kilkadziesiąt przedsiębiorstw wytwórczych²³ i kilkanaście dystrybucyjnych²⁴, co pozwoliło na uregulowanie rynku energetycznego w pierwotnie wolnorynkowej rzeczywistości.

²⁰ W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki...*, s. 238.

²¹ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561.

²³ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego, nr ewid. 156/2001/P00060/DGO, Warszawa 2001, s. 13.

²⁴ W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki...*, s. 239.

Wraz z ustawą Prawo energetyczne i kolejnymi jej nowelizacjami w zgodzie z harmonizacją z prawodawstwem wspólnotowym oraz unijnym przeprowadzano stopniową liberalizację. Proces ten opierał się na demonopolizacji oraz urynkowieniu i składał się z wielu zróżnicowanych elementów o różnej sile oddziaływania na końcowy efekt. Wydaje się szczególnie istotne postrzeganie ich w związku z później zarysowanym problemem obliża giełdowego.

By przedstawić wyłącznie najważniejsze aspekty procesu liberalizacji, warto zwrócić uwagę na jedną z najistotniejszych zmian, a mianowicie zastąpienie stosowanej wcześniej regulacji cen paliw i energii taryfami, z art. 44 Prawa energetycznego w pierwotnym brzmieniu, określanymi przez przedsiębiorstwa energetyczne. Nie była to jednak zmiana, podobnie jak wiele z początków uwalniania zmonopolizowanych rynków, która dokonała się bez wątpliwości i problemów prawnych odnoszących się do sposobów wyliczania taryf²⁵. Taryfy podlegają odtąd zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, stosownie do art. 45 Prawa energetycznego, tj. mając na uwadze przede wszystkim pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat. Co warto podkreślić, w ślad za tym określono ramy kształtowania i kalkulacji taryf przez przedsiębiorców w art. 46 ust. 2 Prawa energetycznego, a Prezesowi URE uprawnienie ustalania aspektów korekcyjnych przy ich obliczaniu przed zatwierdzeniem na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego. Wprowadzenie i regulacja systemu taryfowego stanowiła element liberalizacyjny w tym sensie, że niejako uwalniała przedsiębiorstwa od centralnie sterowanych cen, które były kreowane przede wszystkim w sposób przedkładający interes odbiorców ponad interesy branży, tym samym rodząc ryzyko finansowania skrośnego. Uwolnienie miało dać przedsiębiorstwom instrument do stworzenia przestrzeni na dochodowość działalności, wzmocnienie konkurencji i przyczynić się do rozwoju jako swego rodzaju legislacyjny bodziec. Zarazem model taryfowy za pośrednictwem Prezesa URE tworzył wyprzedzające ograniczenie dla nadmiernej zyskowności przedsiębiorstw kosztem odbiorców końcowych, wypełniając w ramach wolności rynkowej zadanie nałożone szeroko przez zasadę bezpieczeństwa energetycznego jako zapewnienia dostępnych cenowo dostaw energii.

Drugą najistotniejszą kwestią w kontekście liberalizacji było także, obok zmiany formy ustalania taryf, wprowadzenie zmian w obrocie energią elektryczną polegających na dopuszczeniu stron trzecich, czyli możliwości zakupu energii elektrycznej od dowolnego wytwórcy i zobowiązania przedsiębiorcy dystrybucyjnego do przesyłania tej energii. Istotą wprowadzenia tzw. zasady dostępu strony trzeciej

²⁵ Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, Dz. U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1042 i 1043.

(TPA) było zniwelowanie monopolizacji i jej skutków w sektorze²⁶. Choć TPA była kluczowym elementem liberalizowania rynku energetycznego, to jednak zasada ta wprowadzona art. 4 ust. 2 Prawa energetycznego w pierwotnym brzmieniu była niepełna, to znaczy niezupełnie realizowała cel, ograniczając się do energii elektrycznej wytworzonej wyłącznie „w kraju” oraz uwzględniając warunki ekonomiczne i techniczne. Pozostawiono zatem premiowanie przedsiębiorstw krajowych, dopuszczając zarazem potencjalnie dużą przestrzeń dla arbitralności lub nadużyć po stronie operatorów. Proces kształtowania docelowej konstrukcji prawnej TPA był długotrwały i nastawiony na powolne, stopniowe „otwieranie” rynku energetycznego na wolny obrót energią elektryczną²⁷. Praktyka stosowania TPA dowodziła powolności oraz niedoskonałości jej wdrażania, funkcjonowała bowiem w dwóch wariantach – jednym umownym i negocjowalnym oraz drugim ustalonym w drodze administracyjnej²⁸. Wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich w sposób jednolity na szczeblu unijnym zostało dokonane po transpozycji norm dyrektywy UE z 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego²⁹.

Nie bez znaczenia były również przepisy ustanawiające jasne kryteria dopuszczenia przedsiębiorców do sektora elektroenergetycznego, tj. uregulowanie koncesjonowania w zakresie podmiotowym (art. 33 Prawa energetycznego), przedmiotowym (art. 32), szczegółowych wymogów treści wniosku (art. 35), okresu obowiązywania koncesji (art. 36), elementów składowych (art. 37), a także kompetencji i uprawnień Prezesa URE, takich jak: kontrolne w obszarze żądania informacji z działalności przedsiębiorstw energetycznych (art. 28), nakazanie dalszej działalności przedsiębiorstwu, którego koncesja wygasła (art. 40), zmiana warunków wydania koncesji oraz jej cofnięcie (art. 41), czy wymierzanie kar wymienionych w art. 56 ust. 1.

Powyższe zmiany w największym stopniu przyczyniły się do umożliwienia zliberalizowania sektora energetycznego w sposób, który zapewnił stopniowe przejście do rynku energii w modelu giełdowym. Podwaliny zostały jednak położone za pośrednictwem wspomnianych przepisów prawnych dotyczących ograniczenia bezpośredniej aktywności państwa w sektorze elektroenergetycznym, prywatyzacji i komercjalizacji, zmiany sposobu ustalania cen za energię elektryczną oraz zagwarantowania specjalistycznego organu i funkcji regulacyjnych. Warto jednakże mieć na

²⁶ D. Gulczyński, *Wybrane aspekty liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce w świetle regulacji prawnych*, Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 2008, nr 107, s. 203.

²⁷ Tamże, s. 204.

²⁸ Tamże.

²⁹ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37–56.

uwadze, iż wspomniane kwestie, mimo swojej doniosłości w liberalizowania rynku, stanowiły dopiero rozpoczęcie czy zapowiedź procesu właściwego kształtowania się rynku energii, który znamionować będzie zmienność i nie zawsze odpowiednio przekonywające uzasadnienie dokonywanych zmian regulacji prawnych.

5. Proces kształtowania się rynku energii

Kolejnym etapem rozwoju rynku energetycznego w Polsce po początkowym procesie liberalizacji była próba wprowadzenia stymulacji mechanizmów zwiększających konkurencję. W tym celu po wdrożeniu zarysowanych zmian powołano do życia spółkę Giełda Energii S.A., która była własnością Skarbu Państwa oraz spółek z sektora. Spółkę tę, stosownie do wymogów nowych regulacji prawnych rynku energii w zmienianych art. 4 i 9d prawa energetycznego w brzmieniu od początku 2003 r.³⁰, przekształcano w Towarową Giełdę Energii S.A., by finalnie funkcjonowała w ramach struktur Giełdy Papierów Wartościowych S.A.

Ideą wprowadzenia systemu giełdowego, a następnie modyfikowania tego modelu poprzez wprowadzanie poszczególnych oblig (obowiązku sprzedaży energii elektrycznej na giełdzie towarowej) było utrzymanie płynności rynku, zwiększanie liberalizacji i dostępu do kontraktów oraz przede wszystkim zapewnienie jasnych i równych zasad zawierania umów na dostawy energii elektrycznej dla wszystkich podmiotów. Z tego względu, uwzględniając naturalną tendencję sektora energetycznego do monopolizacji, wykreowano jednolite rozwiązania prawodawcze na poziomie Unii Europejskiej w tzw. pakietach liberalizacyjnych³¹. Na gruncie polskiego ustawodawstwa wiązało się to, jak zaznaczono, z modyfikowaniem publicznego systemu handlu hurtowego związanym z potrzebami zarządzania problemom polityczno-gospodarczym wynikającym z rozwoju, ale i ze struktury sektora energetycznego.

Rynek energii w Polsce po wstępnej liberalizacji został uregulowany w sposób podobny do zasady TPA, to znaczy wpieryw była pozostawiona przestrzeń dla nie zawsze jasnych, równych form traktowania podmiotów na rynku hurtowych dostaw, a dopiero wraz z implementacją prawa unijnego następowała stopniowa zmiana. Warto zatem wskazać na art. 49a Prawa energetycznego, który wprowadzał tzw. obligo giełdowe na sprzedaż energii elektrycznej na poziomie 15% wytworzonej

³⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144.

³¹ Z. Muras, F. Elżanowski, *Komentarz do art. 49a, w: Prawo energetyczne, t. 2. Komentarz do art. 12–72*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa 2016.

energii. Nowe przepisy wprowadzone w art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z dnia 8 stycznia 2010 r.³² stanowiły główny element rynku energii, a zarazem w pewnym stopniu dopełnienie procesu liberalizacji, bowiem utwierdzały rozdzielność działalności usługowej polegającej na przesyłach i dystrybucji od działalności wytwórczej przedsiębiorstw energetycznych. Art. 49a ust. 1 i ust. 2 Prawa energetycznego po wspomnianej zmianie zwiększał konkurencyjność cenową i podmiotową³³ poprzez, z jednej strony, obligo giełdowe, a z drugiej, nakładając obowiązek sprzedaży pozostałej ilości wytworzonej energii w formie otwartego nieograniczonego przetargu lub za pośrednictwem rynku regulowanego. Jakkolwiek regulacja stanowiła gwarant równego dostępu i miała jawny, publiczny charakter³⁴, to na marginesie można zaznaczyć, iż nie obyło się bez wątpliwości co do istnienia przymusu handlu hurtowego energią elektryczną wyłącznie za pomocą giełdy towarowej, czy także za pośrednictwem innych regulowanych systemów obrotu³⁵. Z powyższego obowiązku zwolniono w art. 49a ust. 5 wspomnianej ustawy szczególne rodzaje wytworzonej lub zużytej energii elektrycznej na cele funkcjonowania przedsiębiorstw, co podyktowane było specyfiką sektora.

Pomijając tutaj przejściową zmianę zwiększającą poziom wytworzonej energii elektrycznej objętej obligiem giełdowym do 30%³⁶, istotne jest zwrócenie uwagi na kwestię pełnego wprowadzenia obliga giełdowego, tj. objęcia obowiązkiem 100% wytworzonej energii. Tę ingerencję w swobodę funkcjonowania przedsiębiorstw wytwórczych wynikającą z art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej – Prawo energetyczne z dnia 9 listopada 2018 r.³⁷ uzasadniano w sposób ogólny potrzebą podniesienia przejrzystości rynku energii z uwagi na jego doniosłą rolę w funkcjonowaniu życia gospodarczego³⁸. Co więcej, projektodawca podkreślił, że pełne obligo giełdowe powinno zlikwidować zjawisko „wzrostów cen energii elektrycznej na rynku

³² Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104 i ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 490.

³³ W czasie uchwalania pierwszej formy obliga giełdowego w Polsce sprzedaż odbywała się w 93% na podstawie dwustronnych umów, zob. Z. Grudziński, *Ceny energii elektrycznej w kontekście wdrożenia obligatoryjnego handlu na giełdzie energii*, Polityka Energetyczna 2011, t. 13, nr 2, s. 93.

³⁴ Z. Muras, F. Elżanowski, *Komentarz do art. 49a*, w: *Prawo energetyczne*, t. 2.

³⁵ A. Dmowski, 6.3.3. *Obrót energią elektryczną*, w: *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014.

³⁶ Art. 86 pkt 5 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, Dz. U. z 2018 r. poz. 9, wprowadził w art. 49a Prawa energetycznego zmianę obliga do poziomu 30%.

³⁷ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2348.

³⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2911, s. 6.

hurtowym, niewynikających z czynników fundamentalnych wpływających na koszt jej wytworzenia czy pozyskania z sąsiadujących systemów³⁹. Można przyjąć, że ustawodawca, proponując ustanowienie całkowitego obowiązku hurtowej sprzedaży energii elektrycznej w formie giełdowej, miał na uwadze przede wszystkim przeciwdziałanie pogłębianiu się możliwości wykorzystywania dominującej pozycji na rynku energii przez największe przedsiębiorstwa energetyczne, pobudzanie konkurencyjności oraz zniwelowanie prawdopodobieństwa występowania omijania rynku energii poprzez wewnętrzne struktury zintegrowanych pionowo grup spółek. Te bowiem odpowiadały w ramach handlu wewnątrz korporacyjnego za większość segmentu dwustronnej sprzedaży na rynku hurtowym⁴⁰.

Biorąc pod uwagę okoliczności towarzyszące wprowadzeniu obliga, a następnie jego rozszerzaniu, można skonstatować, iż będąc instrumentem wzmocnienia liberalizacji i konkurencyjności, był to niezbędny element obok TPA, który pozwolił ukształtować transparentny model rynku energii elektrycznej. Z tych względów można upatrywać powodu zniesienia obliga giełdowego na energię elektryczną – dokonanego art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej Prawo energetyczne z dnia 29 września 2022 r.⁴¹ – jako niezrozumiałego i przedstawiającego mało wiarygodne wyjaśnienia dla zasadniczo przekonującego sektor elektroenergetyczny sposobu regulacji rynku energii poprzez 100% obligo⁴². Szczególnie że otoczenie sektorowe i regulacyjne (pakiety legislacyjne związane z inicjatywą REPowerEU) w tamtym czasie winno raczej skłaniać do podtrzymania pełnego obliga dla zachowania wyższych poziomów konkurencji oraz walki cenowej między podmiotami zajmującymi się obrotem.

Ustawodawca w odniesieniu do wspomnianej wyżej nowelizacji uchylającej obowiązek całkowitego obliga powołał się bowiem na zmianę trendów i modelu związanego z rolą centralnych jednostek wytwórczych w sposób, który spowoduje spadek sprzedaży na rynku hurtowym poprzez ograniczenie go do sprzedaży nadwyżek po

³⁹ Tamże.

⁴⁰ J. Smardz, D. Zaborska, J. Jaworski, *Polska elektroenergetyka w 2017 roku – handel energią i konsumenci*, Nowa Energia 2018, nr 2 (62), s. 34.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2022 r. poz. 2370.

⁴² Zob. stanowisko Prezesa URE na temat obliga giełdowego i jego zniesienia: Urząd Regulacji Energetyki, *Ile jest obliga w obligu? URE podsumowuje realizację obowiązku publicznej sprzedaży energii przez giełdę w 2019 roku*, 11.02.2021, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/9289,Ile-jest-obliga-w-obligu-URE-podsumowuje-realizacje-obowiazku-publicznej-sprzeda.html> [dostęp: 24.03.2025 r.]; D. Ciepela, *Wraca sprawa przywrócenia obliga giełdowego. To ma poprawić działanie rynku energii*, wnp.pl, 14.05.2024, <https://www.wnp.pl/energia/wraca-sprawa-przywrocenia-obliga-gieldowego-to-ma-poprawic-dzialanie-rynku-energii,834387.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].

zbilansowaniu podaży z popytem⁴³. Nie wspomniano jednak skąd zmiana wynikała, ani też czy mogłoby to spowodować i w jakiej skali skutki negatywne. Ponadto podniesiono oczekiwania wymagane przez polityki klimatyczno-energetyczne oraz potrzeby europejskiego jednolitego rynku energii w zestawieniu z rosnącą produkcją OZE i wzrostem udziału konsumentów generacji energii elektrycznej, co łącznie, zdaniem projektodawcy, wiąże się z koniecznością „zapewnienia maksymalnej swobody w realizacji strategii biznesowych w ramach konkurencyjnych mechanizmów”⁴⁴. Stanowisko prawodawcy należy uznać w tym ujęciu za pozbawione większego sensu, jako zaprzeczające argumentacji wykorzystanej podczas wprowadzania pełnego obliga oraz niekonsekwentne. Uchylenie art. 49a Prawa energetycznego uzasadniono również tym, iż powyższe kwestie w nowych okolicznościach wzrostu świadomości i spełnienia celu uprzednio wprowadzonego obliga giełdowego wymuszają wręcz jego zniesienie, aby nie ograniczać dalszego wzrostu konkurencyjności poprzez blokowanie swobody rynkowej wytwórców, co mogłoby przekładać się na mniej efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw, sektora, a także nie sprzyjać optymalizacji całego łańcucha dostaw⁴⁵. Zmiana została zatem przedstawiona jako naturalne następstwo uprzednio wprowadzonego obliga, które spełniło swoje zadanie, doprowadzając do skutecznego zwiększenia transparentności, konkurencyjności cenowej oraz wejścia nowych przedsiębiorstw na rynek. Argumentacja ta wydaje się jednak nieprzekonująca, ponieważ wykorzystuje niemal tożsame elementy, ale dla uzasadnienia przeciwnej normy prawnej. Nie skorelowano przy tym dokładnie chęci pobudzenia innowacyjności i zwiększenia wykonania celów transformacji energetycznej z ochroną wspomnianych nowych podmiotów przed działaniami dominujących grup przedsiębiorstw energetycznych.

Niezależnie od oceny lub zgodności oceny ustawodawcy z realiami rynku energetycznego kwestia obliga giełdowego na energię elektryczną obrazuje w pewien sposób, niejako w mikroskali, proces kształtowania się rynku energii. Z jednej bowiem strony przedstawiona regulacja prawna rynku energii na gruncie polskiego prawodawstwa i towarzyszący mu proces stanowiły dalszy krok względem liberalizacji, stabilizując i wzmacniając proces zwiększania konkurencyjności, wpisując się zarazem w zarysowany wcześniej cel tworzenia rynku energetycznego. Z drugiej jednak strony kwestia ta stanowiła daleko idącą ingerencję w swobodę funkcjonowania rynku energetycznego, która pełniła regulacyjną funkcję dopasowywania prawodawstwa do zmieniającego się ówczesnie, zdaniem projektodawcy, otoczenia

⁴³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2634, s. 2.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże, s. 2–6.

gospodarczego, polityczno-społecznego oraz trendów w sektorze, szczególnie zaś w zakresie gwałtownych przyrostów przyłączeń rozproszonych instalacji (przede wszystkim mikroinstalacji) OZE⁴⁶. W tym kontekście zmianę tę upatrywać jako incydentalną odpowiedź na problem bezpieczeństwa sieci wynikający z wcześniej wprowadzonych metod rozliczeń prosumentów oraz rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Nadto należy rozpatrywać ją w kategoriach wewnętrznej sprzeczności realizowania polityki energetycznej państwa (rozumianej jako politykę administracyjną obejmującą zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa).

6. Wprowadzenie rynku mocy

Jak wspomniano, rynek energii, stanowiąc jednocześnie następstwo oraz element liberalizacji rynku energetycznego, jest także mechanizmem regulacji pewnej sfery obrotu gospodarczego. Nie odnosi się wszakże bezpośrednio i *per se* do bezpieczeństwa energetycznego w rozumieniu zapewniającym dbałość o bieżące dostawy energii elektrycznej w sposób umożliwiający zachowanie wymogów ochrony środowiska, zasady zrównoważonego rozwoju i wedle uzasadnienia techniczno-ekonomicznego⁴⁷, tj. w myśl art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego⁴⁸. Ten aspekt został natomiast uzupełniony z perspektywy prawnej wprowadzeniem ustawy o rynku mocy⁴⁹, której celem było przeciwdziałanie występowaniu tzw. luki mocowej.

Nie wchodząc w szczególności, zgodnie z treścią art. 1 i 2 ustawy o rynku mocy celem rynku mocy, umożliwiającego zapewnienie gotowości do dostarczania mocy, jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw do odbiorców końcowych. Zatem istotą rynku mocy jest działanie w oderwaniu i obok rynku energii, bez wpływu na ceny na rynku energii⁵⁰, jednocześnie niwelowanie tzw. luki mocowej w szczytach zapotrze-

⁴⁶ Instytut Energetyki Odnawialnej, *Fotowoltaika w Polsce w 2023 i 2024: nowe moce i nowe wyzwania*, 22.05.2024, <https://ieo.pl/aktualnosci/1684-fotowoltaika-w-polsce-w-2023-i-2024-nowe-moce-i-nowe-wyzwania> [dostęp: 25.03.2025 r.].

⁴⁷ M. Gronowski, *Usługa odbudowy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego...*, s. 73–74.

⁴⁸ F. Elżanowski, *Obowiązek zapewnienia ciągłości dostaw paliw i energii*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 11, s. 45–48.

⁴⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2131; ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o rynku mocy, Dz. U. z 2025 r. poz. 159; ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o rynku mocy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2025 r. poz. 290.

⁵⁰ M. Kulesa, *Koncepcja i możliwości wdrożenia rynku mocy w Polsce – wybrane nowe uwarunkowania unijne i polskie*, w: *Rynek energii elektrycznej. Polityka i ekonomia*, red. Z. Połecki, P. Pijarski, Lublin 2017, s. 59.

bowania, powstałej wskutek nieopłacalności stałego utrzymywania dyspozycyjności niekonkurencyjnych cenowo źródeł konwencjonalnych z długim okresem rozruchu.

Niejako na marginesie na uwagę zasługuje kwestia rozstrzygnięcia, w kontekście przyszłości stosowania rynku mocy jako stałego elementu rynku energetycznego, czy mechanizm ten powinien stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵¹, a także czy winien podlegać szczegółowemu rygorowi jej zatwierdzenia. W świetle interpretacji prawa unijnego w zakresie pomocy państwa instrument wspierania dostępności mocy – rynek mocy – spełnia wszelkie kryteria uznania go za pomoc publiczną podlegającą zatwierdzeniu Komisji Europejskiej w formie decyzji⁵².

W świetle zmiany struktury miksu energetycznego⁵³ oraz polityki energetyczno-klimatycznej⁵⁴ i planów instalacji nowych mocy w energetyce jądrowej⁵⁵, a przez to z uwagi na całkowitą zmianę potrzeb sektora elektroenergetycznego wydaje się, że podejście zarówno krajowe, jak i ogólnounijne w zakresie postrzegania rynku mocy jako pomocy publicznej będzie wymagało rewizji. Należy bowiem wziąć pod rozwagę okoliczności wypierania źródeł funkcjonujących w podstawie systemu elektroenergetycznego przez niskoemisyjne (docelowo zeroemisyjne) źródła wytwórcze, które znamionuje pogodzależność, braki w zakresie subwencji, dotacji, pogarszające się systemy wsparcia, w tym zielone certyfikaty, co może następnie powodować niedoskonałość rynku energii, nieprzewidywalność cen oraz wpływać na jego niestabilność. To z kolei z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego państwa wymaga utrzymywania rynku mocy jako mechanizmu podtrzymywania mocy konwencjonalnych. Jednakże odnosząc tę kwestię do przyszłych perspektyw uwzględniających finalizację projektu elektrowni jądrowej, niezbędne może być podtrzymanie rynku mocy w zupełnie innym modelu, tj. jako interwencji państwa zapewniającej stałość funkcjonowania w perspektywie wieloletniej z zabezpieczonymi cenami wybranych mocy wytwórczych zeroemisyjnych. Patrząc na ekonomiczne

⁵¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 (dalej: TFUE).

⁵² B. Kurcz, *Komentarz do art. 107, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2. Art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.

⁵³ Zob. chociażby Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024*, 27.05.2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-edycja-2024> [dostęp: 24.03.2025 r.], s. 8, 24, 27, 29, 35.

⁵⁴ Zob. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, październik 2024, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r> [dostęp: 31.03.2025 r.], s. 14, 19, 22, 27, 105.

⁵⁵ Zob. ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz. U. z 2025 r. poz. 393.

zestawienie potencjalnych korzyści dla inwestorów w sektorze energetycznym na bazie doświadczeń Wielkiej Brytanii, można wywnioskować, że bez udziału państwa nie jest możliwe realizowanie założeń typu net-zero⁵⁶. Należy to także odnieść do wspierania technologii i innowacji pozwalających na skuteczniejszą realizację celów transformacji energetycznej, a wymagających stabilnego otoczenia regulacyjno-gospodarczego, takich jak agrowoltaika, technologia wychwytywania dwutlenku węgla czy rozwiązania służące produkcji zielonego wodoru.

Rynek mocy stanowi obecnie stały element rynku energetycznego i można prognozować, że taki stan nie ulegnie zmianie. Zmieni się natomiast model regulacji i funkcjonowania samego rynku mocy oraz jego postrzeganie; jeżeli nie zmieni się jego ujęcie jako środka pomocy publicznej, to można oczekiwać co najmniej wydania przez Komisję Europejską wytycznych dotyczących dopuszczalności jego stosowania w miarę postępów realizacji transformacji energetycznej. Mowa o wytycznych KE analogicznych do wydanych w zakresie udzielania pomocy państwa w zwalczaniu skutków pandemii COVID-19, co stanowi zarazem dobry przykład na wykorzystywanie tzw. *soft law*, którego rola może determinować w przyszłości specyfikę rynku energetycznego w skali unijnej.

Podsumowując, implementacja mechanizmu wspierania zdolności wytwórczych podyktowana była przyczynami stabilizującymi system elektroenergetyczny, co było skorelowane z sytuacją ekonomiczną sektora, która wynikała ze zmian trendów i źródeł wytwórczych w kierunku nisko- i zeroemisyjnych mocy. Tym samym rynek mocy stanowił i wciąż stanowi odpowiedź na potrzeby uzupełnienia rynku energii, tworząc rynek energetyczny dwutowarowy.

Zakończenie

Opracowanie pozwala na wysunięcie ogólnych spostrzeżeń na temat przyczyn i potrzeb omówionych regulacji. Całokształt przedstawionych aspektów historyczno-prawnych, gospodarczych, regulacyjnych i aksjologicznych dotyczących rynku energetycznego oraz jego ewolucji pozwala na konstatacje w przedmiocie wpływu tychże aspektów – każdego w różnym stopniu w zależności od okresu. Pierwotnie bowiem prawodawstwo dotyczące początków sektora energetycznego podyktowane było potrzebą minimalnego zapewnienia pewności prawnej co do osiągnięć tech-

⁵⁶ A. Szafrąński, *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, Forum Prawnicze 2016, nr 2, s. 28.

nicznych oraz wynikającego z nich handlu. Następnie z potrzeb urzeczywistniania konkretnego modelu ustroju gospodarczego i uprzemysłowienia państwa, dalej z transformacji ustrojowej, liberalizacji oraz zapewnienia transparentności działania sektora gospodarki. Ostatecznie zaś sposób i metody regulacji wynikły z nich samych, kształtujących konkretne polityki energetyczne wymagające zmian prawnych dla formowania się nowych struktur sektora, tak pod względem podmiotowym, jak i wytwórczym. To implikowało zmiany powodowane transformacją energetyczną, dla której podtrzymania w sposób zapewniający utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego wymagało wprowadzenia dwutowarowego rynku energetycznego poprzez dodanie rynku mocy.

Zmiany na rynku energetycznym opisane powyżej, a odnoszące się do rynku energii w rozumieniu hurtowego rynku energii elektrycznej wyjaśnionego we wstępie obrazują, że rynek energetyczny nie jest obszarem regulacyjnym jednorodnym i niezmiennym, a z racji specyfiki sektora w procesie transformacji energetycznej rynkiem ewoluującym. Wiąże się to, jak można skonstatować, z obligiem giełdowym, z pewnym eksperymentowaniem lub niestabilnością ustawodawczą, stąd wniosek, że rynek energetyczny, zwłaszcza rynek energii nie został „pomyślany” raz na stałe.

Rynek energii i rynek mocy różnicują przy tym dwupłaszczyznowe zagadnienia. W pierwszej kolejności są to kwestie aksjologiczne, które w przypadku rynku energii dotyczą aspektów prawa konkurencji, a w przypadku rynku mocy stabilizacji systemu, czyli zestawienia wolnego rynku z bezpieczeństwem energetycznym. Drugą płaszczyznę można z kolei sprowadzić do struktury – w rynku energii struktury podmiotowej i cenowej, a w rynku mocy rodzajowej do struktury źródeł wytwórczych.

W tym kontekście dostrzegalne jest powstawanie nowego modelu, nowatorskiego kierunku regulacyjnego rynku energetycznego, którego stałym elementem będzie rynek mocy jako dopełnienie niezbędne przy realizacji celów transformacji energetycznej. Możliwe i niepewne są tylko dokładne kierunki modyfikacji instrumentu stabilizacyjnego państwa: czy wyłącznie w stronę wspierania innowacyjnych źródeł, mocy OZE o cechach pozwalających im na stałą pracę w oderwaniu od warunków atmosferycznych, rozwoju „tradycyjnych mocy OZE”, czy też ograniczenie go wyłącznie do energetyki jądrowej.

Mając na uwadze przedstawione aspekty, a także poziom dojrzałości rynku energetycznego w Polsce, wydaje się celowe wskazanie pewnych postulatów wprowadzenia zmian prawnych, zwłaszcza w zakresie poprawy efektywności i stabilności systemu energetycznego, które winny zostać wprowadzone lub przywrócone. Przede wszystkim zaś za racjonalne w zakresie uprzednio przytoczonych argumentów dotyczących transparentności cen i funkcjonowania podmiotów należy uznać przywrócenie art. 49a Prawa energetycznego poprzez ustanowienie obliga giełdowego, jeżeli

nie całkowitego, to przynajmniej na poziomie 50% wytwarzanej energii elektrycznej. W zakresie natomiast ustawy o rynku mocy zasadne byłoby wprowadzenie aukcji wspierających energetykę jądrową jako zeroemisyjne źródło obok magazynów energii elektrycznej, promowanie innych rozwiązań uelastyczniających system, takich jak wirtualne elektrownie czy wybrane wspólnoty energetyczne. Długofalowa strategia dekarbonizacji energetyki powinna obejmować nie tylko badania i rozwój w zakresie nowych technologii nisko- i zeroemisyjnych, nie tylko inwestycje w nowoczesną infrastrukturę elektroenergetyczną, lecz także równoległe dalszą integrację rynku energii w Polsce z rynkiem unijnym, co będzie skutkowało umacnianiem stabilności całego systemu.

Na koniec należy podnieść postulat konieczności uspołnienienia realizacji polityki energetycznej w aspektach zarówno stosowania jej założeń kierunkowych, jak i stanowienia prawa wspierającego ich wdrożenie. Niwelowanie rozbieżności między poszczególnymi jej aspektami wpływa pozytywnie na wiarygodność rynku energetycznego, wzmacniając regulacyjne podstawy, tj. ochronę interesu publicznego. W tym zakresie niezbędne wydaje się pełniejsze oraz podbudowane danymi argumentowanie planowania zmian prawnych oraz wykorzystywanie możliwości wydawania wytycznych przez właściwe organy na wzór struktur unijnych. Przyjęcie przedstawionych postulatów winno wspierać adekwatniejsze postrzeganie rynku energetycznego i kierunku jego rozwoju.

Bibliografia


- Ciepiela D., *Wraca sprawa przywrócenia obliwa giełdowego. To ma poprawić działanie rynku energii*, wnp.pl, 14.05.2024, <https://www.wnp.pl/energia/wraca-sprawa-przywrocenia-obliga-gieldowego-to-ma-poprawic-dzialanie-rynku-energii,834387.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].
- Dąbrowski T., *Rynek mocy w Polsce – cel wdrożenia ustawy, uwarunkowania unijne i polskie, kluczowe założenia koncepcji i ustawy*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 5 (7).
- Dmowski A., 6.3.3. *Obrót energią elektryczną*, w: *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014 [wyd. el. LEX].
- Elżanowski F., *Obowiązek zapewnienia ciągłości dostaw paliw i energii*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 11.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024*, 27.05.2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-edycja-2024> [dostęp: 24.03.2025 r.].
- Gronowski M., *Konkurencyjność polskiego węgla kamiennego a przyszłość polityki energetycznej*, Akademia Zarządzania 2025, nr 9 (1).

- Gronowski M., *Regulacja prawna magazynów energii elektrycznej wobec potrzeb transformacji energetycznej Polski*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023.
- Gronowski M., *Usługa odbudowy krajowego systemu elektroenergetycznego jako element bezpieczeństwa energetycznego*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023.
- Grudziński Z., *Ceny energii elektrycznej w kontekście wdrożenia obligatoryjnego handlu na giełdzie energii*, *Polityka Energetyczna* 2011, t. 13, nr 2.
- Gulczyński D., *Wybrane aspekty liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce w świetle regulacji prawnych*, *Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Poznaniu* 2008, nr 107.
- Instytut Energetyki Odnawialnej, *Fotowoltaika w Polsce w 2023 i 2024: nowe moce i nowe wyzwania*, 22.05.2024, <https://ieo.pl/aktualnosci/1684-fotowoltaika-w-polsce-w-2023-i-2024-nowe-moce-i-nowe-wyzwania> [dostęp: 25.03.2025 r.].
- Kotlewski D., *Rynek mocy a rynek energii*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2018, t. 49, nr 4.
- Krajniak W., *Rozwój polskiej elektroenergetyki po 1945 roku*, *Studia Zachodnie* 2018, nr 20.
- Kulesa M., *Koncepcja i możliwości wdrożenia rynku mocy w Polsce – wybrane nowe uwarunkowania unijne i polskie*, w: *Rynek energii elektrycznej. Polityka i ekonomia*, red. Z. Połeczki, P. Pijarski, Lublin 2017.
- Kurcz B., *Komentarz do art. 107*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2. Art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Mises von L., *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2015.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, październik 2024, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r> [dostęp: 31.03.2025 r.].
- Muras Z., Elżanowski F., *Komentarz do art. 49a*, w: *Prawo energetyczne*, t. 2. *Komentarz do art. 12–72*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa 2016 [wyd. el. LEX].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego*, nr ewid. 156/2001/P00060/DGO, Warszawa 2001.
- Pilzys S., *Początki polskiej elektroenergetyki na przykładzie elektrowni w Wilnie oraz Białymstoku*, *Społeczeństwo i Ekonomia* 2016, t. 2, nr 6.
- Szafrański A., *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, *Forum Prawnicze* 2016, nr 2.
- Smardz J., Zaborska D., Jaworski J., *Polska elektroenergetyka w 2017 roku – handel energią i konsumenci*, *Nowa Energia* 2018, nr 2 (62).
- Urząd Regulacji Energetyki, *Ile jest obliża w obliżu? URE podsumowuje realizację obowiązku publicznej sprzedaży energii przez giełdę w 2019 roku*, 11.02.2021, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/9289,Ile-jest-obliża-w-obliżu-URE-podsumowuje-realizację-obowiązku-publicznej-sprzeda.html> [dostęp: 24.03.2025 r.].

Znaczenie trybu z art. 37 K.p.k. w kontekście trudności organizacyjno-kadrowych sądu i kształtowania składu orzekającego. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2024 r., III KO 89/24

The significance of the mechanism under Article 37 of the Polish Code of Criminal Procedure in the context of organisational and staffing difficulties of a court and selection of a judging panel. Commentary on the decision of the Supreme Court of 21 June 2024, III KO 89/24

TYMON MARKIEWICZ*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
 <https://orcid.org/0000-0001-8362-5898>

Streszczenie: Glosa analizuje postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2024 r., III KO 89/24, dotyczące wniosku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie o przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu w trybie art. 37 § 1 K.p.k. Wniosek motywowano trudnościami organizacyjnymi i kadrowymi związanymi z orzekaniem przez sędziów powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przepisami ustawy nowelizującej, co rodziło obawę uchylenia wyroku przez Sąd Najwyższy z uwagi na nienależytą obsadę sądu (art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k.). Sąd Najwyższy nie uwzględnił wniosku, uznając, że trudności organizacyjne (w tym kadrowe) co do zasady nie stanowią podstawy do przekazania sprawy w trybie art. 37 K.p.k. Wskazał, że problemy te powinny być rozwiązywane przez inne podmioty, a tryb ten nie służy rozwiązywaniu bieżących kwestii organizacyjnych. Autor glosy aprobuje to stanowisko, podkreślając, że dobro wymiaru sprawiedliwości nie obejmuje szeroko rozumianych trudności organizacyjnych, w tym kadrowych, a rozstrzygnięcie o potencjalnej nienależytej obsadzie sądu w tym trybie stanowiłoby niedopuszczalny „przedsąd”.

Słowa kluczowe: dobro wymiaru sprawiedliwości, trudności organizacyjne, trudności kadrowe, nienależyta obsada sądu, przekazanie sprawy

Abstract: The commentary analyses the decision of the Supreme Court of 21 June 2024, III KO 89/24, concerning the request of the Court of Appeal in Rzeszów to refer the case to another court pursuant to Article 37 § 1 of the Polish Code of Criminal Procedure. The request was motivated by organisational and staffing difficulties related to the adjudication by judges appointed at the request of the National Council of the Judiciary formed pursuant to the amending act – this gave rise to the fear that the judgment would be overturned by the Supreme Court due to improper staffing of the court (Article 439 § 1 (2) of the Polish Code of Criminal Procedure). The Supreme Court did not grant the request, stating that, as a rule, organisational difficulties (including staffing) did not provide grounds for a referral under Article 37 of the Polish Code of Criminal Procedure. The Supreme Court noted that such problems should be addressed by other entities, and the mechanism under Article 37 was not intended to resolve current organisational issues. The author of this

* Dr, e-mail: tymon.markiewicz@kul.pl

commentary endorses this position, stressing that the interests of justice do not cover organisational difficulties in the broad sense, including staffing, and that adjudicating, in this manner, on potential improper staffing of the court would constitute an unacceptable "pre-judgement."

Keywords: interests of justice, organisational difficulties, staffing difficulties, improper staffing of a court, case referral

Teza: Trudności organizacyjne – w różnym względzie, w tym kadrowym – leżące po stronie sądu właściwego nie dają podstawy do przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu.

Wstęp

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie skierował do Sądu Najwyższego wnioski w trybie art. 37 K.p.k., w którym domagał się przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu. W uzasadnieniu postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem w trybie art. 37 § 1 K.p.k.¹ wskazano, że skład orzekający w tej sprawie tworzą wyłączenie sędziowie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie przepisów ustawy nowelizującej KRS². W postanowieniu zaznaczono także, że Sąd Najwyższy wielokrotnie uchylał wyroki tego Sądu Apelacyjnego wydane z udziałem sędziów powołanych w takiej procedurze na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, z uwagi na istnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej określonej w art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. Dodatkowo podkreślono, że obecnie w II Wydziale Karnym Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie tylko w odniesieniu do jednego sędziego nie zachodzą okoliczności wskazywane przez Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, związane z procedurą powołania sędziego i sposobu postępowania sędziego, powodujące, że sąd z udziałem takich sędziów jest nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. i nie stanowi on zarazem sądu, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP³ i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴. W tej sytuacji, przy braku podstaw do stosowania art. 40 K.p.k.

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 3 (dalej: ustawa nowelizująca KRS).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

⁴ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. (dalej: EKPC lub Konwencja).

i „niemożliwej do wyobrażenia sytuacji, aby z żądaniem wyłączenia na podstawie art. 41 § 1 k.p.k. wystąpił jakikolwiek sędzia orzekający w II Wydziale Karnym tut. Sądu Apelacyjnego”, Sąd Apelacyjny w Rzeszowie zdecydował się na wystąpienie do Sądu Najwyższego o przekazanie sprawy innemu sądowi apelacyjnemu, aby uniknąć albo zminimalizować ryzyko uchylecia wydanego w postępowaniu odwoławczym wyroku przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania kasacyjnego albo wznowieniowego.

Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2024 r., III KO 89/24⁵, Sąd Najwyższy nie uwzględnił tego wniosku. W uzasadnieniu podniesiono m.in. – za utrwalonym orzecznictwem – że trudności organizacyjne, w różnej materii, leżące po stronie sądu właściwego nie dają podstawy do przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu. Sąd Najwyższy podkreślił, że zaszłości natury ustrojowo-procesowej, do których odwołuje się Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, powinny być rozwiązane przez inne podmioty, takie jak Prezes tego Sądu, Minister Sprawiedliwości, czy nawet samych sędziów Sądu Apelacyjnego. Nie jest jednak rolą Sądu Najwyższego, aby orzekając w trybie art. 37 § 1 K.p.k., takie właściwe postawy sędziowskie wskazywać. Przepis art. 37 K.p.k. nie może być bowiem traktowany jako sposób rozwiązywania bieżących problemów organizacyjnych sądów.

Już w tym miejscu wypada zaznaczyć, że przed Sądem Najwyższym zawisł szereg analogicznych spraw, które zostały spójnie, z podobną argumentacją, przez ten Sąd rozpoznane, a wnioski Sądu Apelacyjnego nie zostały uwzględnione⁶.

Należy zauważyć, że dobro wymiaru sprawiedliwości, ujęte jako wyłączna przesłanka przekazania sprawy w trybie art. 37 K.p.k., jest klauzulą generalną, nieposiadającą jednolitej, ustawowej definicji, co skutkuje szerokimi możliwościami interpretacyjnymi Sądu Najwyższego, który jest wyłącznie właściwy do decydowania o przekazaniu sprawy na tej podstawie⁷. Teza dotycząca co do zasady braku możliwości uczynienia względów organizacyjnych podstawą przekazania sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości nie stanowi *novum* i ma ugruntowane podstawy w wieloletnim

⁵ Zob. postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2024 r., III KO 89/24, Prokuratura i Prawo – dodatek 2024, nr 9, poz. 13.

⁶ Zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 czerwca 2024 r., III KO 87/24, LEX nr 3730494; z dnia 26 czerwca 2024 r., III KO 97/24, LEX nr 3833528; z dnia 26 czerwca 2024 r., III KO 98/24, LEX nr 3731287; z dnia 4 lipca 2024 r., III KO 71/24, LEX nr 3833529; z dnia 5 lipca 2024 r., III KO 96/24, LEX nr 3833530; z dnia 3 września 2024 r., III KO 95/24, LEX nr 3752570.

⁷ Zob. D. Kaczorkiewicz, *Właściwość z przekazania sprawy karnej*, Przegląd Sądowy 2014, nr 3, s. 107; J. Kosonoga, *Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka dokonywania czynności procesowych w postępowaniu karnym*, w: *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, red. W. Cieślak, S. Steinborn, Warszawa 2013, s. 871.

orzecznictwie najwyższej instancji sądowej⁸. Nowatorskość stanowiska zajętego w głosowanym postanowieniu, a następnie zaakceptowanego w kolejnych orzeczeniach, polega na poddaniu analizie możliwości przekazania sprawy ze względów organizacyjnych, gdy są one rozumiane jako potrzeba utworzenia składu orzekającego, a w tle pojawia się możliwość wystąpienia w sprawie uchybienia z art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k.

1. Trudności organizacyjne jako podstawa przekazania sprawy w trybie art. 37 K.p.k.

W literaturze przedmiotu podjęto próbę klasyfikacji sytuacji, które prowadzą do uwzględnienia wniosków składanych przez sądy o przekazanie sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości. R. Masznicz wyróżnił trzy takie grupy: potrzebę zabezpieczenia toku postępowania przed czynnikami, które godzą w niezawisłość lub bezstronność wyrokowania, przez co należy rozumieć np. związki osobiste między stronami a organami wymiaru sprawiedliwości; potrzebę usunięcia przeszkody faktycznej, która trwale uniemożliwia stronie uczestnictwo w postępowaniu przed sądem właściwym, utożsamianą w dużym stopniu ze stanem zdrowia oskarżonego; potrzebę uwzględnienia celów wychowawczych postępowania karnego, rozumianych jako zapewnienie uwarunkowań do swobodnego wyrokowania, takich jak odbiór określonej sytuacji procesowej przez obiektywnego obserwatora⁹. Szeroko rozumiane trudności organizacyjne nie mieszczą się w żadnej z powyższych kategorii.

Pojęcie trudności organizacyjnych przy rozpoznawaniu sprawy było dekodowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego jako zbiorcza okoliczność odnosząca się do sytuacji różnego rodzaju. Przepis art. 37 K.p.k. nie może być traktowany jako sposób rozwiązywania bieżących problemów organizacyjnych sądów. Względy natury technicznej, utrudniające rozpoczęcie rozprawy i prowadzenie postępowania, nie uzasadniają jej przekazania w trybie art. 37 K.p.k. innemu sądowi równorzędnemu. Dlatego też podnoszono, że za przekazaniem sprawy do rozpoznania innemu sądowi równemu nie przemawia brak odpowiednio dużej sali rozpraw, mogącej pomieścić wszystkich uczestników postępowania¹⁰, jak również brak sali rozpraw specjal-

⁸ W ten sposób także m.in.: H. Paluszkiwicz, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, 2023 [wyd. el. LEX], teza nr 5 do art. 37; D. Świecki, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX], teza nr 5 do art. 37.

⁹ Zob. R. Masznicz, *Przekazanie sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, Prokuratura i Prawo 2007, nr 7–8, s. 111–114.

¹⁰ Por. postanowienie SN z dnia 10 maja 2000 r., II KO 90/00, OSNKW 2000, nr 5–6, poz. 48.

nie dostosowanej do prowadzenia postępowania z „pierwiastkiem niejawnym”¹¹. Podobnie klasyfikowano możliwość przekazania sprawy z uwagi na względy natury technicznej utrudniające rozpoczęcie rozprawy lub inne niemające znaczenia dla prawidłowego wyrokowania, rozumiejąc pod tym pojęciem sprawę bardzo obszerną, w ramach której strony wykazywały się dużą aktywnością, utrudniającą rozpoczęcie procedowania¹². W podobny sposób kwalifikowane były takie okoliczności jak stan znacznego obciążenia pracą konkretnego sędziego, mogący skutkować potencjalną przewlekłością postępowania i z tej perspektywy bez wątpienia stwarzać sytuację niepożądaną z punktu widzenia szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, choć podkreślano, że rzeczą każdego sądu jest dołożenie wszelkich starań, by rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie¹³. Podobnie, wśród powodów natury technicznej, organizacyjnej, nieuzasadniających przekazania sprawy w trybie art. 37 K.p.k., wskazywano problemy z konwojowaniem oskarżonych¹⁴, jak również problemy z transportowaniem oskarżonego, nawet jeśli w tle pozostała kwestia zagrożenia dla przedawnienia karalności zarzucanych mu czynów¹⁵. W tym kontekście warto przytoczyć trafny pogląd Sądu Najwyższego, mówiący o tym, że przewidując możliwość wystąpienia poważnych trudności w sprawnym rozpoznaniu spraw w niektórych miejscowo właściwych sądach, ustawodawca w art. 11a przepisów wprowadzających K.p.k.¹⁶ ustanowił tryb umożliwiający przekazanie spraw zagrożonych upływem terminu przedawnienia innym sądom równorzędnym. W tym właśnie trybie przewidziane jest podnoszenie kwestii związanych z organizacyjnym funkcjonowaniem sądownictwa w sprawach karnych, ale nie w trybie art. 37 K.p.k.¹⁷ W literaturze obecny jest pogląd, że trudności organizacyjne można klasyfikować w kategorii ekonomiki procesowej¹⁸.

¹¹ Por. postanowienie SN z dnia 2 października 2024 r., III KO 17/24, LEX nr 3763533 oraz z dnia 10 lipca 2024 r., II KO 80/24, LEX nr 3734121; w tej kwestii istnieją jednak także stanowiska odmienne, por. postanowienie SN z dnia 17 września 2021 r., IV KO 120/21, LEX nr 3412848: „Okoliczność związana z koniecznością rozpoznania sprawy w sądzie dysponującym salą rozpraw spełniającą standard do prowadzenia postępowania z wykorzystaniem materiałów o klauzuli ‘ściśle tajne’ skutkuje przekazaniem sprawy sądowi położonemu w najbliższej odległości od sądu miejscowo właściwego”.

¹² Por. postanowienie SN z dnia 29 maja 2020 r., III KO 45/20, LEX nr 3159616.

¹³ Por. postanowienie SN z dnia 7 października 2021 r., IV KO 123/21, LEX nr 3342052.

¹⁴ Por. postanowienie SN z dnia 21 listopada 2018 r., III KO 135/18, LEX nr 2583862.

¹⁵ Por. postanowienie SN z dnia 12 marca 2008 r., II KO 7/08, LEX nr 544659.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 556 (dalej: przepisy wprowadzające K.p.k.).

¹⁷ Por. postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 r., II KO 29/19, LEX nr 2671140; postanowienie SN z dnia 29 maja 2020 r., III KO 45/20, LEX nr 3159616.

¹⁸ Zob. M. Latos, *Merytoryczne podstawy przekazania sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości*, Przegląd Sądowy 2017, nr 2, s. 96.

2. Trudności kadrowe jako względy organizacyjne

W odniesieniu do względów organizacyjnych, analizowanych jako potencjalna podstawa do przekazania sprawy w trybie art. 37 K.p.k., Sąd Najwyższy wypowiadał się również w przedmiocie trudności kadrowych. Analiza orzecznictwa w zakresie postanowień wydanych w trybie art. 37 K.p.k. prowadzi do wniosku, że także w tej kwestii Sąd Najwyższy konsekwentnie orzekał tak, jak co do względów organizacyjnych *in genere*. Taki wniosek wypływa nie tylko z analizy orzecznictwa, ale również został ujęty w opracowaniach prezentujących zbiorczo powody uwzględnienia lub nie wniosków w trybie art. 37 K.p.k.¹⁹

W sprawie III KO 34/15 Sąd Najwyższy wskazał, że nie jest uzasadnione przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu na podstawie przepisu art. 37 K.p.k. w sytuacji jedynie przejściowych kłopotów organizacyjnych sądu, związanych z jego trudną sytuacją kadrową. Warunki organizacji pracy sądów, zwłaszcza wiążące się z badaniem obciążenia sprawami poszczególnych jednostek, ich obsady kadrowej, nie mieszczą się w kategorii szczególnych okoliczności, podlegających ocenie przez Sąd Najwyższy na płaszczyźnie art. 37 K.p.k., i winny być przewyżczone w ramach działań organizacyjnych należących do podmiotów dysponujących odpowiednimi ku temu kompetencjami²⁰. W tej materii podawaną podstawą do przekazania sprawy, ujętą ogólnie jako trudności kadrowe i organizacyjne, było powołanie się na dane statystyczne za poprzedni rok co do rozpoznawanych spraw, a także na zmiany organizacyjne w strukturze sądownictwa w okręgu Sądu wnioskującego. Powyższe stanowisko spotkało się z aprobatą w piśmiennictwie, gdzie podkreślono, że podstawą do zmiany właściwości nie mogą być zwłaszcza trudności o charakterze przejściowym, również jeśli są związane z sytuacją kadrową i organizacją codziennej pracy sądu, a także iż art. 37 K.p.k. powinien znajdować zastosowanie tylko w takich sytuacjach, gdy może dojść do podważenia autorytetu wymiaru sprawiedliwości, mającego swe źródło w bezstronności sądu i rzetelnym rozpoznaniu sprawy w rozsądnym terminie²¹.

W przywołanej sprawie, jak również w głosowanym postanowieniu Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że w przypadku szeroko rozumianych trudności kadrowych

¹⁹ Zob. T. Artymiuk, *Przekazanie sprawy z sądu miejscowo właściwego do innego sądu równorzędnego (art. 37 k.p.k.) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 1, red. K. Ślęzak, Warszawa 2007, s. 138; Z. Kwiatkowski, w: *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 5. *Sądy i inne organy postępowania karnego*, red. P. Hofmański, Z. Kwiatkowski, Warszawa 2015, s. 445.

²⁰ Por. postanowienie SN z dnia 10 kwietnia 2015 r., III KO 34/15, *Krakowskie Zeszyty Sądowe* 2015, z. 6, poz. 21.

²¹ D. Krakowiak, *Trudności kadrowe sądu jako podstawa przekazania sprawy przez SN. Glosa do postanowienia SN z dnia 27 maja 2015 r., III KO 34/15*, 2016 [wyd. el. LEX].

rozwiązanie problemu powinno leżeć w gestii uprawnionych ku temu podmiotów, np. Ministra Sprawiedliwości czy Prezesa Sądu. Tego typu stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie podkreślano już, że niedopuszczalne jest nadużywanie instytucji procesowej z art. 37 K.p.k. Nie może ona mianowicie służyć wypełnianiu trudności organizacyjnych w sądach, gdyż do wypełniania tej roli powołane są organy sprawujące nadzór administracyjny w sądownictwie, dysponujące stosownymi uprawnieniami, takimi jak instytucja delegowania sędziego²².

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę na stanowisko orzecznicze dotyczące jeszcze jednego zagadnienia wynikającego z kwestii kadrowych. Na mocy art. 37 K.p.k. nie następuje przekazanie sprawy do konkretnego referatu sędziego (z imienia i nazwiska), czy też „wyjęcie” jej z tego referatu. Instytucja ta nie służy więc „odciążaniu” referatu konkretnego sędziego, choćby zostało ono zaplanowane w sposób „niepragmatyczny”²³.

Trudności kadrowe nie tylko same w sobie nie stanowią podstawy do zmiany właściwości, więcej – podjęcie działań prowadzących do ich przewyciężenia może przynieść rozwiązanie problemów natury organizacyjnej. Jak wynika z rozważań prowadzonych w poprzedniej części tej glosy, cała problematyka związana ze sferą warunków lokalowo-technicznych nie mieści się w zakresie podstaw do uwzględnienia wniosku w trybie art. 37 K.p.k. W sprawie II KO 27/06²⁴, gdzie podawanym we wniosku powodem do zmiany właściwości były właśnie takie względy, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że dobro wymiaru sprawiedliwości, o którym mowa w art. 37 K.p.k., wtedy wymaga przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu, gdy zaistnieją szczególne okoliczności, które mogą wywierać wpływ na swobodę orzekania lub stwarzać przekonanie o braku warunków do rozpoznania sprawy w sposób obiektywny. Tymczasem trudności w zakresie podawanym we wniosku są możliwe do przewyciężenia przy właściwej organizacji rozprawy, a także zapewnieniu przez Prezesa właściwego sądu stosownej do potrzeb obsady kadrowej.

W związku z możliwością przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości w przypadku trudności z osobowym skompletowaniem składu orzekającego, Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu wyraził trafny pogląd co do możliwości orzekania w takiej sprawie sędziego

²² Por. postanowienie SN z dnia 12 lutego 2009 r., III KO 1/09, OSNKW 2009, nr 3, poz. 23; zob. także M. Latos, *Merytoryczne podstawy...*, s. 96.

²³ Por. postanowienie SN z dnia 2 sierpnia 2022 r., IV KO 82/22, Legalis nr 2737505, za: P. Czarnecki, A. Ważny, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Legalis 2025, teza nr 9 do art. 37.

²⁴ Por. postanowienie SN z dnia 17 maja 2006 r., II KO 27/06, LEX nr 186944.

orzekającego na co dzień w innym wydziale niż karny. Pogląd ten znajduje umocowanie w dotychczasowym orzecznictwie. Sąd Najwyższy konsekwentnie i jak najbardziej słusznie podawał, że wyznaczenie jako referenta w sprawie karnej sędziego na co dzień orzekającego w innym wydziale, np. wydziale cywilnym, nie zagraża dobru wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też sposobem rozwiązania trudności organizacyjnych może być również wyznaczenie do składu sądu orzekającego sędziów z innego wydziału aniżeli wydział karny, co nie tylko jest dopuszczalne, ale w niektórych sytuacjach procesowych wręcz wskazane²⁵.

3. Możliwość zmiany właściwości sądu w kontekście uchybienia z art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k.

Przedmiotem niniejszej glosy nie jest szersza analiza możliwości zaistnienia uchybienia w postaci nienależytej obsady sądu w związku z orzekaniem przez sąd, w składzie którego zasiadają sędziowie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przepisami ustawy nowelizującej. Dla spójności wyводу należy jednak zauważyć, że powyższa możliwość wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego i trybunałów międzynarodowych. Sąd Najwyższy, na podstawie art. 87 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym²⁶, pozostaje związany uchwałą połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020²⁷, w której stwierdzono, że „nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. [...] zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3), jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. Przytoczona uchwała ma moc zasady prawnej,

²⁵ Por. postanowienie SN z dnia 17 maja 2022 r., V KO 32/22, LEX nr 3411286 oraz z dnia 18 października 2022 r., III KO 105/22, LEX nr 3510711.

²⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622 (dalej: ustawa o SN).

²⁷ Uchwała połączonych Izb Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.

co oznacza, że jest nią związany każdy skład Sądu Najwyższego. Powyższa uchwała została wydana poniekąd na skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18²⁸. Stanowisko zawarte w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego zostało następnie potwierdzone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22²⁹. Wskazano w niej, że brak jest podstaw do przyjęcia *a priori*, iż każdy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał nominację w następstwie brania udziału w konkursie przed Krajową Radą Sądownictwa, ukształtowaną przepisami ustawy nowelizującej, nie spełnia minimalnego standardu bezstronności i każdorazowo sąd z jego udziałem jest nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. Taka sytuacja zachodzi jedynie w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego, którzy otrzymali nominacje we wskazanych warunkach.

Ponadto, zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce³⁰, interpretującym standard „niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, udział w procesie powoływania sędziów Krajowej Rady Sądownictwa w składzie ukształtowanym na podstawie przepisów ustawy nowelizującej (w efekcie czego organ ten nie był niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej) powoduje, że sąd z udziałem tak powołanego sędziego nie stanowi w konkretnej sprawie niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC³¹.

Nie budzi sporów, że instytucja pozwalająca zmienić właściwość miejscową z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości dotyczy sytuacji odnoszącej się do całego sądu, a nie konkretnych sędziów. Ma rację J. Kasiński podając, że chodzi tu o wykazanie, iż zachodzą szczególne względy, które skutkują tym, że cały sąd, a więc wszyscy orzekający w nim sędziowie (bez ograniczenia do orzekania w określonym wydziale), nie powinien rozpoznawać sprawy jako nieodpowiedni, a nie idzie jedynie o wyłączenie poszczególnych sędziów³². Tymczasem w omawianym przypadku widmo

²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

²⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

³⁰ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19.

³¹ Stanowisko potwierdzone także m.in. w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; wyroku pilotażowym z dnia 23 listopada 2023 r., Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21.

³² Por. J. Kasiński, *Wystąpienie o przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości – art. 37 Kodeksu postępowania karnego w nowym brzmieniu*, Przegląd Sądowy 2023, nr 5, s. 43–56.

wydania orzeczenia dotkniętego wadą z art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. dotyczy wyłącznie poszczególnych sędziów, a nie sądu – organu jako całości. W glosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy odnosił się bowiem do wniosku w trybie art. 37 K.p.k. dotyczącego obaw na gruncie procesu powoływania sędziów Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, a więc obaw odnoszących się do określonych osób, co więcej, nie wszystkich osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie.

Zagadnieniem wymagającym istotnej uwagi w tej sprawie jest to, że Sąd Najwyższy zdecydował się zakwalifikować jako trudności organizacyjno-kadrowe sygnalizowane problemy z możliwością utworzenia składu orzekającego, jednakże niewynikające z faktycznego braku możliwości kadrowych (osobowych), ale z uwagi na potencjalną możliwość uchylenia orzeczenia wydanego przez skład orzekający, który mógł zostać utworzony. Kryterium o charakterze formalnym – problemy organizacyjne zostało zatem zdefiniowane na poziomie merytorycznym. Trudnością kadrową przy orzekaniu jest więc nie tylko sytuacja, gdy utrudnione jest faktyczne utworzenie składu orzekającego, lecz także okoliczność, gdy orzeczenie sądu w składzie orzekającym nadającym się do utworzenia nie daje gwarancji ostania się w obrocie prawnym i jeszcze przed jego wydaniem możliwe jest stwierdzenie, że to orzeczenie będzie obarczone wadą prawną.

Argumentacja Sądu Najwyższego sprowadzająca wystąpienie Sądu Apelacyjnego do problemów natury organizacyjnej zasługuje na aprobatę jeszcze z innego względu. Tryb z art. 37 K.p.k. służy wyłącznie możliwości zmiany właściwości sądu w szczególnych przypadkach, podyktowanych dobrem wymiaru sprawiedliwości. Nie może zatem odnosić się do merytorycznego rozpoznania sprawy i wpływać na treść wyroku. Tymczasem uwzględnienie wniosku lub szersze odniesienie się do argumentacji w nim zawartej stanowiłoby formę niedopuszczalnego *sui generis* przedsądu. Chcąc uwzględnić wniosek, Sąd Najwyższy musiałby stanąć na stanowisku, że rzeczywiście w sprawie zachodzi realna możliwość, a zarazem wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia uchybienia z art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. Tylko bowiem w takim układzie procesowym przekazanie sprawy innemu sądowi mogłoby być uzasadnione. Analogicznie należałoby potraktować sytuację, w której Sąd Najwyższy nie uwzględniłby wniosku, stwierdzając brak przesłanek ku zaistnieniu nienależytej obsady sądu. Tym samym to Sąd Najwyższy dokonywałby po części merytorycznego rozpoznania sprawy – oceniałby zaistnienie jednej z bezwzględnych przyczyn odwoławczych. Postanowienie wydane w trybie art. 37 K.p.k. stanowiłoby zatem quasisubstytut wyroku – potwierdzałoby lub przeczyło zaistnieniu uchybienia, które możliwe jest do stwierdzenia wyłącznie w wyroku i to niezależnie od granic zaskarżenia oraz podniesionych zarzutów. Tego typu postępowanie należy stanowczo uznać za niedopuszczalne.

Wypada odnotować, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego został także wyrażony pogląd, zgodnie z którym „sama hipotetyczna możliwość uchylenia wyroku sądu właściwego miejscowo nie uzasadnia zastosowania instytucji określonej w art. 37 k.p.k. Ryzyko tego rodzaju rozstrzygnięć jest bowiem immanentnie wpisane w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wynika z samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, określonej w art. 8 § 1 k.p.k. Niezależnie od tego czy niebezpieczeństwo uchylenia przyszłego orzeczenia jest «małe», «średnie», czy też «duże», okoliczność ta nie przemawia za przekazaniem sprawy innemu sądowi równorzędnemu z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości³³.

Zakończenie

Stanowisko przyjęte w głosowanym postanowieniu w pełni zasługuje na aprobatę. Sąd Najwyższy trafnie zdekodował problem zawarty we wniosku Sądu pytającego i zakwalifikował go jako trudności natury organizacyjnej, związane z sytuacją kadrową sądu. Tego typu okoliczności nie mogą stać się skuteczną podstawą zmiany właściwości miejscowej. Nawet widmo zaistnienia w sprawie bezwzględnej przyczyny odwoławczej nie uzasadnia tego, aby w celu przeciwdziałania temu uchybieniu wykorzystywać tryb z art. 37 K.p.k. Przemawia za tym zarówno konieczność rozwiązywania tego typu kwestii na poziomie podmiotów ustawowo uprawnionych, jak i zakres postępowania w trybie art. 37 K.p.k., gdzie Sąd Najwyższy nie ma kognicji do badania wystąpienia w sprawie tego typu uchybień, do czego Sąd wnioskujący próbował doprowadzić.

Nie można nie zauważyć, że stanowisko Sądu Najwyższego ma także walor prewencyjny. Aktualnie dochodzi do uchylenia wyroków wyłącznie na tej podstawie, że w składzie sądu orzekającego w danej sprawie zasiadali sędziowie powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej przepisami obowiązującymi od 2018 r. Jest to najdalej idąca konsekwencja zaistniałego stanu rzeczy, ale – jak pokazuje sytuacja mające miejsce w tej sprawie – nie jedyna. Dopuszczenie do możliwości przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu z opisywanych względów stanowiłoby kolejny negatywny skutek kryzysu ustrojowego sądownictwa. Byłoby jednocześnie ingerencją w prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd właściwy, ustanowiony ustawą. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że kierunek orzeczniczy, wypracowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak analizowana, jest działaniem zmierzającym do ochrony gwarancji procesowych jednostki.

³³ Postanowienie SN z dnia 24 września 2024 r., III KO 101/24, LEX nr 3833459.

Bibliografia

- Artymiuk T., *Przekazanie sprawy z sądu miejscowo właściwego do innego sądu równorzędnego (art. 37 k.p.k.) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 1, red. K. Ślęzak, Warszawa 2007.
- Czarnecki P., Ważny A., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, 2025 [wyd. el. Legalis].
- Kaczorkiewicz D., *Właściwość z przekazania sprawy karnej*, *Przegląd Sądowy* 2014, nr 3.
- Kasiński J., *Wystąpienie o przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości – art. 37 Kodeksu postępowania karnego w nowym brzmieniu*, *Przegląd Sądowy* 2023, nr 5.
- Kosonoga J., *Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka dokonywania czynności procesowych w postępowaniu karnym*, w: *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacja*, red. W. Cieślak, S. Steinborn, Warszawa 2013.
- Krakowiak D., *Trudności kadrowe sądu jako podstawa przekazania sprawy przez SN. Glosa do postanowienia SN z dnia 27 maja 2015 r., III KO 34/15, 2016* [wyd. el. LEX].
- Latos M., *Merytoryczne podstawy przekazania sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości*, *Przegląd Sądowy* 2017, nr 2.
- Masznicz R., *Przekazanie sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, *Prokuratura i Prawo* 2007, nr 7–8.
- Paluszkiewicz H., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, 2023 [wyd. el. LEX].
- System Prawa Karnego Procesowego*, t. 5. *Sądy i inne organy postępowania karnego*, red. P. Hofmański, Z. Kwiatkowski, Warszawa 2015.
- Świecki D., w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, 2025 [wyd. el. LEX].

Ograniczenie prawa do korzystania z indywidualnych interpretacji podatkowych

Limitation of the right to use individual tax interpretations

MAGDALENA NASKRĘT*

Uniwersytet Wrocławski

 <https://orcid.org/0000-0002-0386-2816>

Streszczenie: Regulacja umożliwiająca organowi interpretacyjnemu skorzystanie z prawa do odmowy wydania interpretacji wnioskodawcy na podstawie przypuszczenia, że zachodzi możliwość wydania w odniesieniu do elementów przedstawionych we wniosku decyzji w oparciu o klauzulę GAAR, szczególnie w ostatnim czasie stała się atrakcyjnym narzędziem w rękach organów w walce z rzekomym wzrostem zjawiska agresywnej optymalizacji podatkowej. Tymczasem wobec dostrzegalnych wad związanych czy to: z wadliwą wykładnią tejże regulacji dokonywaną przez organ interpretacyjny, obniżaniem standardu przestrzegania zasady zaufania do organów, ograniczaniem udziału podatnika w prowadzonym postępowaniu, jak również w związku z ograniczoną efektywnością dopuszczalnych środków zaskarżenia przysługujących od wydawanych rozstrzygnięć – postępowanie w przedmiocie wydania interpretacji indywidualnej nie tylko traci na znaczeniu jako narzędzie służące kwestii zabezpieczenia transakcji gospodarczych z uwagi na obawę wejścia w długoletni spór z organami podatkowymi, lecz także rodzi uzasadnione pytania o granice jej stosowania i zasadność dalszego istnienia jako instytucji prawa podatkowego w dotychczasowym brzmieniu.

Słowa kluczowe: GAAR, interpretacja indywidualna, wykładnia, uzasadnione podejrzenie, optymalizacja podatkowa

Abstract: A provision allowing an interpretative authority to decline to issue an interpretation if it is presumed that components of the application may be subject to a decision based on the GAAR clause has recently become an attractive instrument in the hands of the authorities in the fight against the alleged increase in aggressive tax optimisation. Meanwhile, in view of the noticeable flaws related to factors, such as the faulty interpretation of this regulation by the interpreting authority, lowering the standard of compliance with the principle of trust in the authorities, limiting the taxpayer's participation in the proceedings, as well as the limited effectiveness of admissible remedies against the decisions issued – the proceedings for issuing an individual interpretation have not only lost their importance as an instrument serving to secure economic transactions due to concerns over entering into a long-term dispute with the tax authorities, but have also raised justified questions regarding the limits of use of the individual tax interpretation and the justification for its continued existence as a tax law institution in its current wording.

Keywords: GAAR, individual interpretation, interpretation of the law, reasonable suspicion, tax optimisation

* Mgr, e-mail: magdalena.gusciora@uwr.edu.pl

Wstęp

Indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b Ordynacji podatkowej¹, wydawane przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej² uznawane są przez przedstawicieli doktryny prawa podatkowego (wobec braku ich definicji) odpowiednio za akty zbliżone do stosowania prawa, akty quasistosowania prawa podatkowego³ bądź akty przyjmujące postać swoistej opinii prawnej⁴. Natomiast w judykaturze można spotkać się ze stanowiskiem, iż przedmiotowe interpretacje to nic innego jak instrument prawny służący zainteresowanym podmiotom (wnioskodawcom) do uzyskania informacji o możliwości stosowania i wykładni przepisów prawa podatkowego⁵ w przedmiocie złożonego wniosku zawierającego określony stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe, nie zaś kategoria władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach podatników⁶. Wszakże, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, działania podejmowane przez organ interpretacyjny w ramach postępowania mającego na celu rozpatrzenie wniosku „nie mogą prowadzić ani do wykreowania bądź skonkretyzowania obowiązku, ani też do jego zniesienia bądź ograniczenia”⁷.

Indywidualne interpretacje podatkowe stanowią zatem przykład regulacji mającej na celu stabilizację prawa, ochronę podatników i pogłębianie zaufania do organów podatkowych (art. 121 Ordynacji podatkowej)⁸, co wydaje się niezwykle istotne, zwłaszcza obecnie, gdy stopień skomplikowania przepisów prawa podatkowego stale rośnie. W konsekwencji pojawiają się trudności z prawidłowym odczytaniem norm prawnych, co może skutkować zaistnieniem sporu pomiędzy podatnikiem a organem

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 111.

² Dalej również: organ interpretacyjny, Dyrektor KIS. Zmiana właściwego organu z Ministra Finansów na Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nastąpiła w roku 2017 r. na skutek nowelizacji przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (zob. art. 38 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1948 z późn. zm.).

³ Por. H. Dzwonkowski, *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 143.

⁴ Por. W. Morawski, *Interpretacja czy poradnictwo prawne*, w: *Orzecznictwo w sprawach podatkowych. Komentarze do wybranych orzeczeń. Edycja 2015*, red. B. Brzeziński, W. Morawski, Warszawa 2017.

⁵ Por. uchwała NSA 7 sędziów z dnia 7 lipca 2014 r., II FPS 1/14, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 3.

⁶ A. Hanusz, *Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego w Polsce oraz ich sądownoadministracyjna kontrola*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2015, nr 6, s. 9–16.

⁷ Por. wyrok TK z dnia 25 września 2014 r., K 49/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 94.

⁸ W. Morawski, *Ustawowe podważanie zaufania do interpretacji podatkowych*, w: *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2020.

podatkowym na etapie stosowania prawa⁹. O powszechnym zainteresowaniu¹⁰ tego rodzaju narzędziem prawnym świadczy również chęć zapewnienia sobie bezpieczeństwa podatkowego przez podatników. Podkreślenia bowiem wymaga, że to właśnie na mocy art. 14k Ordynacji podatkowej adresat korzysta z tzw. funkcji gwarancyjnej interpretacji, co stanowi wyraz nieszkodzenia podmiotowi, który zastosował się do uzyskanej interpretacji. Jakkolwiek ochrona dotyczy wyłącznie okoliczności, w których nie doszło do sytuacji unikania opodatkowania¹¹ oraz gdy „rzeczywisty stan faktyczny sprawy będącej przedmiotem interpretacji pokrywa się ze stanem faktycznym podanym przez wnioskodawczynię w złożonym wniosku”¹². Celem niniejszego opracowania jest zatem omówienie kwestii związanych z ewentualnymi błędami, jakich dopuszcza się organ interpretacyjny przy stosowaniu instytucji odmowy wydania interpretacji indywidualnej, mimo określonej regulacji prawnej – czy to w związku z wadliwą wykładnią tejże regulacji, czy samym obniżaniem standardu przestrzegania zasady zaufania do organów. Ponadto kluczowe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o dostrzegalne zagrożenia po stronie podatników w związku z przedmiotową instytucją, a w konsekwencji samą efektywność narzędzia prawnego, jakim są indywidualne interpretacje podatkowe, zwłaszcza wobec zarzutu ograniczonego udziału podatnika w prowadzonym postępowaniu, jak również ograniczonej efektywności dopuszczalnych środków zaskarżenia przysługujących od wydawanych rozstrzygnięć. Celem przeanalizowania przedstawionego problemu badawczego wykorzystano w głównej mierze metodę dogmatyczno-prawną, jak również metodę teoretyczno-prawną w zakresie weryfikacji źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

1. Ograniczenie korzystania z indywidualnych interpretacji podatkowych

Chociaż ustawodawca chciał umożliwić podatnikom skuteczniejszą ochronę prawną wobec zachodzących zmian w przestrzeni prawnej, nie mógł on jednocześnie wykazać biernej postawy wobec dostrzegalnych zjawisk agresywnej optymalizacji.

⁹ J. Rudowski, w: S. Babiarsz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2024, art. 14(b).

¹⁰ Przykładowo z danych opublikowanych przez Krajową Informację Skarbową wynika, że w 2024 r. do Krajowej Informacji Skarbowej wpłynęło 31 586 wniosków o wydanie interpretacji indywidualnych, <https://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6735367/Informacja+o+dzialalnosci+Krajowej+Informacji+Skarbowej+w+2024+roku> [dostęp: 16.02.2025 r.].

¹¹ Por. W. Morawski, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego – zmiany od GAAR do KAS*, Przegląd Podatkowy 2017, nr 4, s. 31–39.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 22 maja 2024 r., I FSK 563/23, LEX nr 3782262.

Podatnicy bowiem niejednokrotnie decydują się na tworzenie sztucznych konstrukcji prawnych, których podstawowym celem jest wyeliminowanie lub zminimalizowanie obciążenia podatkowego. Dlatego też ustawodawca przyjął rozwiązania prawne mające na celu ich zwalczanie, wprowadzając do polskiego porządku prawnego chociażby tzw. ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania (art. 119a–119zf Ordynacji podatkowej)¹³¹⁴, gdzie na mocy art. 119a § 1 tej regulacji zdefiniowano zagadnienie „unikania opodatkowania”, precyzując, że chodzi o takie czynności, gdzie spełnione są łącznie trzy warunki, tj. głównym lub jednym z głównych celów dokonania czynności było osiągnięcie korzyści podatkowej, osiągnięcie tej korzyści byłoby w danych okolicznościach sprzeczne z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu oraz sposób działania był sztuczny. Przy czym należy jednocześnie przychylić się do głosów krytyki tejże instytucji, ponieważ w obecnie obowiązującym kształcie stanowi ona jedynie niedookreślone upoważnienie dla organów podatkowych do swobodnego kwestionowania skutków podatkowych, nawet gdy te zostały ustalone w sposób zgodny z treścią obowiązujących przepisów prawa¹⁵. Zwłaszcza że właśnie w konsekwencji wprowadzenia klauzuli GAAR ustawodawca zdecydował się na ograniczenie możliwości uzyskania wiążącego stanowiska organu interpretacyjnego, gdy ten uzna, że „istnieje uzasadnione przypuszczenie”, iż elementy wskazane we wniosku mogą stanowić czynność lub element czynności określonej w art. 119a § 1 (art. 14b § 5b pkt 1 Ordynacji podatkowej). W ocenie Autorki (zważywszy na niezwykle ingerujący w sferę praw podatników charakter tejże instytucji) wymaga to szczególowej analizy wraz ze wskazaniem dostrzeżonych wątpliwości w zakresie prawidłowego stosowania oraz granic jej dopuszczalności.

2. Stosowanie instytucji odmowy wydania interpretacji indywidualnej

Przechodząc zatem do właściwej analizy przedmiotowej instytucji, wskazać należy skutki prawne działań organu interpretacyjnego, gdy ten stwierdzi, że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż przedstawiony przez wnioskodawcę stan faktyczny bądź

¹³ Przepisy regulujące tzw. ogólną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania weszły w życie w dniu 15 lipca 2016 r.

¹⁴ Dalej również: klauzula GAAR (ang. *general anti-abuse rules*).

¹⁵ A. Lodziński, *Wnioski de lege ferenda, czyli o rzeczywistych przyczynach tego, co mówi nam statystyka postępowań w przedmiocie zastosowania ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, w: *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (GAAR). Wykładnia i stosowanie*, red. D.J. Gajewski, P. Karwat, A. Werner, Warszawa 2024.

zdarzenie przyszłe wyczerpuje znamię czynności scharakteryzowanej w art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej. Otóż wówczas działanie organu ogranicza się jedynie do wydania postanowienia o odmowie wydania interpretacji indywidualnej w zakresie wniesionego wniosku, czego dokonuje odpowiednio na podstawie wskazanego art. 14b § 5b pkt 1 Ordynacji podatkowej¹⁶.

2.1. Definicja pojęcia uzasadnionego przypuszczenia

Wśród pierwszych dostrzeżonych wątpliwości interpretacyjnych, na które należy zwrócić uwagę, jest definicja pojęcia uzasadnionego przypuszczenia, które należy uznać za zwrot niedookreślony, a zatem wymagający ustalenia w drodze wykładni. Tymczasem organ interpretacyjny staje na stanowisku, że należy go interpretować, wykorzystując jedynie słownikowe definicje poszczególnych wyrazów. Przyjmując za wydaniem internetowym Słownika języka polskiego PWN¹⁷, pojęcie „uzasadniony” oznacza zatem: „oparty na obiektywnych racjach, podstawach”, natomiast wyraz „przypuszczenie” oznacza: „domyślać się czegoś lub uważać coś, nie mając pewności”. Organ pomija zatem fakt, że termin „uzasadnione przypuszczenie” należy do pojęć języka prawnego, którymi posługuje się ustawodawca w innych gałęziach prawa, i posiada ono ugruntowane znaczenie w doktrynie. Przyjmuje się bowiem, że przypuszczenie oznacza taki stan subiektywny, oparty na posiadanych danych, z których można wysnuć logicznie wniosek, iż możliwe jest, że zaistniało to, czego przypuszczenie owo dotyczy¹⁸. Nie widząc zatem żadnego uzasadnienia dla takiego działania organu, Autorka w pełni podziela pogląd wyrażony przez judykaturę, iż nie sposób przyznać racji organowi, że pojęcie „uzasadnionego przypuszczenia” należy interpretować zgodnie z pojęciami słownikowymi poszczególnych wyrazów składających się na powołany zwrot normatywny. Zwłaszcza gdy dane pojęcie zostało zdefiniowane w języku prawnym/prawniczym¹⁹. Skoro zatem zwrot ten odnosi się do przymiotu faktów wskazanych przez wnioskodawcę we wniosku, to przesłanka ta będzie spełniona tylko wówczas, gdy przeciwne temu przymiotowi cechy tych faktów

¹⁶ T. Kolanowski, *Odmowa wydania interpretacji przepisów prawa podatkowego z uwagi na klauzulę z art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.03.2022 r., II FSK 1606/19*, *Głosa* 2022, nr 3, s. 77–80.

¹⁷ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uzasadniony> [dostęp: 16.02.2025 r.].

¹⁸ Zob. T. Grzegorzczuk, w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Artykuły 1–467. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 244.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 sierpnia 2023 r., I SA/Gd 487/23, LEX nr 3602355; wyrok NSA z dnia 4 marca 2022 r., II FSK 1606/19, LEX nr 3354654.

są niemożliwe bądź nieprawdopodobne. Analizując wskazaną przesłankę, należy odpowiedzieć sobie na pytanie: czy zgodnie z zasadami logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego można uznać, że jest niemożliwe bądź nieprawdopodobne, że opisane czynności nie mają charakteru sztucznego bądź zostały podjęte tylko w celu osiągnięcia korzyści podatkowej? To właśnie o tym elemencie, zdaje się, zapomnia organ interpretacyjny w ramach formalnego obowiązku weryfikacji wniosków podczas prowadzonego w tym zakresie postępowania²⁰, a co jawi się zagadnieniem trudnym do ewentualnego uregulowania na gruncie jakichkolwiek zmian przepisów prawa. Zmiana ta wymagałaby bowiem pracy u podstaw po stronie organu, który powinien dokonać również weryfikacji sztuczności, a zatem zastanowienia się nad tym, czy dominującą przyczyną podjęcia przez podatnika działań były względy ekonomiczne, inne niż możliwość osiągnięcia korzyści podatkowej spełniającej warunek sprzeczności. Ponadto winien uargumentować prognozy wystąpienia określonego zdarzenia lub stanu rzeczy, by tym samym umożliwić wnioskodawcy dostrzeżenie stanowiska organu i sformułowanych przez niego argumentów²¹. Istotnie nie wydaje się, by przekraczało możliwości organu to, że w sytuacji gdy ten powźmie wątpliwość, czy zachodzą przesłanki z art. 14b § 5b pkt 1 Ordynacji podatkowej, wyraźnie na te elementy wskazać. Posługiwanie się jedynie ogólnymi stwierdzeniami, że nie można wykluczyć, iż zachodzi przypuszczenie ich wystąpienia, może w ocenie Autorki świadczyć o celowym uchylaniu się od wydania wnioskowanej interpretacji indywidualnej²².

2.2. Charakter prawny opinii Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

Autorka dostrzega również wątpliwości w zakresie podnoszonych przez organ interpretacyjny twierdzeń, jakoby na gruncie art. 14b § 5c Ordynacji podatkowej był on związany opinią Szefa Krajowej Administracji Skarbowej²³. Tymczasem nie sposób zidentyfikować przepisów, które przemawiałyby za takim stanowiskiem. Stąd wnioszek, że organ w sposób błędny utożsamia obowiązek zwrócenia się o wydanie takiej opinii w zakresie, o którym mowa w art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej,

²⁰ J. Rudowski, w: S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa...*, art. 14(b).

²¹ Wyrok NSA z dnia 4 marca 2022 r., II FSK 1606/19, LEX nr 3354654; D. Kłosowicz, *Fakturowanie własnych spółek przez wspólników i członków zarządu w praktyce interpretacyjnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej i Szefa KAS*, Przegląd Podatkowy 2024, nr 7, s. 42–47.

²² Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 lipca 2023 r., I SA/Sz 250/23, LEX nr 3591573.

²³ Dalej również: Szef KAS.

z jej rzekomym wiążącym charakterem²⁴. Stanowisko takie należy zatem z całą stanowczością zanegować, ponieważ w przeciwnym razie związanie opinią Szefa KAS oznaczałoby, że wystarczające byłoby odwołanie się w uzasadnieniu postanowienia odmawiającego wydanie interpretacji do treści tej opinii, co skutkowałoby chociażby iluzoryczną kontrolą postanowień sprawowaną przez sądy administracyjne w tym zakresie²⁵. Trafnie do rzeczony problematyki odniósł się chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który stanął na stanowisku, że „nie podziela oceny prawnej o wiążącym charakterze opinii Szefa KAS. W ocenie Sądu, rola DKIS w procesie wydawania interpretacji indywidualnych jest kluczowa i rozstrzygająca również w sprawach, w których znajduje zastosowanie art. 14b § 5b pkt 1 O.p.”²⁶. Co więcej, w ocenie Autorki takie stanowisko jest tym bardziej zasadne, gdy dostrzeże się okoliczność, że organem rzeczowo właściwym w sprawie oceny wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej nie jest Szef KAS, który wyłącznie współdziała z Dyrektorem KIS, z którego inicjatywy przedstawia swoją ocenę w sprawie w formie opinii. Ponadto opinia nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy, a tak by w istocie było, gdyby związany nią Dyrektor KIS wyłącznie powiełał w swoim postanowieniu wiążące dla niego stanowisko Szefa KAS. Po trzecie w procesie wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego Szef KAS pełni wyłącznie funkcję opiniodawczą, gdyż wyraża z inicjatywy Dyrektora KIS swój pogląd, ocenę w formie opinii, którą to opinię organ interpretacyjny obowiązany jest wziąć pod rozwagę, zachowując jednak pełnię kompetencji – nieograniczonych stanowiskiem Szefa KAS – do rozstrzygnięcia sprawy. Nie sposób również uznać, aby opinia Szefa KAS była wiążąca dla Dyrektora KIS, z uwagi na fakt, że gdyby wolą ustawodawcy było, aby w procesie wydawania interpretacji indywidualnych rolę rozstrzygającą pełnił także Szef KAS, to do ustawy wprowadziłby stosowną regulację.

2.3. Procedura odmowy wydania interpretacji indywidualnej a zasada czynnego udziału wnioskodawcy

Kolejnym zagadnieniem, który budzi uzasadnioną wątpliwość Autorki, jest okoliczność, w której Dyrektor KIS może nawet z ostrożności procesowej występować do Szefa KAS o wydanie opinii w zakresie możliwości wystąpienia konieczności zastosowania klauzuli GAAR. Tymczasem wnioskodawca nie dość że nie jest o tym

²⁴ R. Rycielski, *Znaczenie wykładni prawa podatkowego wobec sankcyjnego charakteru przepisów dotyczących klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, Doradztwo Podatkowe 2023, nr 1, s. 4–13.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 września 2023 r., I SA/Wr 227/23, LEX nr 3621284.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2024 r., I SA/Wr 408/23, LEX nr 3691396.

fakcie powiadomiony, to nie ma również prawnej możliwości wypowiedzenia się na etapie jej konstruowania przez Szefa KAS. Trudno zatem zgodzić się, by w zaistniałej sytuacji realizowana była zasada czynnego udziału wnioskodawcy na wskazanym etapie postępowania. Zwłaszcza że skoro uzasadnione przypuszczenie wydania decyzji z zastosowaniem art. 119a Ordynacji podatkowej stanowi przeszkodę do wydania indywidualnej interpretacji, należałoby rozważyć koncepcję przeprowadzenia rozprawy, by wyjaśnić budzące wątpliwość okoliczności. Wszakże, jak wskazuje prof. B. Brzeziński, „należy wyposażyć podatnika w określone prawa czy uprawnienia, które zniwelują zbyt dużą różnicę w działaniach stron stosunku prawnego i umożliwią korektę wadliwych bądź wręcz opresyjnych działań organów podatkowych”²⁷.

2.4. Procedura odmowy wydania interpretacji indywidualnej a zasada czynnego udziału wnioskodawcy

Podkreślenia wymaga również, że choć ustawodawca zakładał realizację zasady zaufania do organów, to w sytuacji, w której dostrzegalny jest brak pełnego odniesienia się przez organ do zajętego we wniosku stanowiska podmiotu występującego o wydanie interpretacji indywidualnej, co już samo w sobie uniemożliwia realizację celu wydania tej interpretacji (czyli uzyskania przez podatnika rzetelnej i pełnej informacji o jego sytuacji prawnopodatkowej w konkretnym stanie faktycznym), tym samym skłania do refleksji o lekceważeniu przestrzegania tej zasady. Widoczne jest to również pośrednio w uprawnieniu organu interpretacyjnego do odmowy wydania interpretacji indywidualnej, w oparciu o treść innych podobnych wniosków (art. 14b § 5d Ordynacji podatkowej) oraz treść uzyskanych uprzednio opinii Szefa KAS (art. 14b § 5c Ordynacji podatkowej), co sprowadza się do rozstrzygnięcia na podstawie wnioskowania przez analogię. Działanie takie może zatem cechować się znacznym stopniem dowolności organu z uwagi na wiele elementów subiektywnych²⁸. Nie wspominając już o braku występowania dwóch identycznych stanów faktycznych / zdarzeń przyszłych, na co zdaje się w ogóle nie zwracał uwagi ustawodawca na etapie tworzenia tych regulacji.

²⁷ B. Brzeziński, *Koncepcja praw podatnika i ich ochrony jako przedmiot badań naukowych*, *Kwartalnik Prawa Podatkowego* 2005, nr 1, s. 9–10.

²⁸ Por. R. Mastalski, *Wnioskowania prawnicze w procesie stosowania prawa podatkowego*, *Przegląd Podatkowy* 2007, nr 12, s. 7–14.

2.5. Efektywność procedury zaskarżania rozstrzygnięć organu interpretacyjnego

Wątpliwości budzi także zagadnienie możliwości zaskarżenia wydanego przez Dyrektora KIS postanowienia o odmowie wydania interpretacji, bowiem jakkolwiek służy od niego zażalenie (art. 14b § 5e Ordynacji podatkowej), to porównując chociażby rok 2023 z rokiem 2022, kiedy nastąpił wzrost wydawanych postanowień o ponad 50%, a tendencja ta jest nadal utrzymywana, należy rozważyć efektywność środków zaskarżenia przysługujących wnioskodawcom w kontekście ich ochrony²⁹. Zwłaszcza że zażalenie na postanowienie kierowane jest do organu, który wydał zaskarżone postanowienie, zatem mamy do czynienia z niedewolutywnością i już sam ten fakt rodzi pytanie o zasadność takiej procedury, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia równowagi między suwerennością podatkową państwa a prawami jednostki³⁰. Trudno bowiem oczekiwać, by organ, nawet jeśli zawsze powinien kierować się zasadą legalizmu, wnikliwie badał zasadność wniesionego zażalenia. Zwłaszcza gdy może podtrzymać swoje dotychczasowe stanowisko i wydać postanowienie w przedmiocie utrzymania w mocy wydanego uprzednio postanowienia, dysponując przy tym opinią Szefa KAS. Istotnie zatem Dyrektor KIS nie tylko dopuszcza się braku ponownego rozpatrzenia sprawy w całości, lecz także nie wyjaśnia przy tym nawet powodów, dla których wyraził aprobatę dla rozstrzygnięcia organu I instancji. Tymczasem to właśnie organ zażaleniowy jest zobowiązany ponownie rozpatrzyć sprawę we wszystkich jej aspektach³¹. Zważywszy ponadto, że Dyrektor KIS całkowicie pomija okoliczność, że nawet zidentyfikowanie przez organ elementów mogących wskazywać na możliwość zastosowania klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania nie wyklucza *a limine* wydania interpretacji indywidualnej w ogóle, tj. w zakresie wszystkich elementów opisanych we wniosku³². I choć wnioskodawca ma w konsekwencji możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, wnosząc stosowną skargę, by ten dokonał kontroli działania organu, to należy mieć na uwadze, że rozważania sądu dotyczą jedynie kwestii tego, czy działania organu odpowiadały prawu i czy zarzuty skargi zasługiwały na uwzględnienie. Stąd cała konstrukcja prawna stosowania regulacji odmowy wydania interpretacji indywidualnej

²⁹ Z danych udostępnionych przez Krajową Informację Skarbową wynika, że w roku 2022 wydano 275 postanowień w zw. z art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej, tymczasem w roku 2023 liczba ta wyniosła już 569. Z kolei w roku 2024 liczba ta wyniosła 610, zob. <https://www.kis.gov.pl/dzialalnosc/raporty-z-dzialalnosci> [dostęp: 16.02.2025 r.].

³⁰ W. Nykiel, *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, Prawo i Podatki 2005, nr 12, s. 25.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2023 r., I SA/Wr 216/23.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2024 r., I SA/Po 378/24.

prawdopodobnie nie odpowiada rzeczywistości gospodarczej i powinna zostać zastrzeżona jedynie dla postępowania w przedmiocie klauzuli GAAR. Zwłaszcza że teoretyzowanie na temat prawidłowości zidentyfikowania istnienia uzasadnionego przypuszczenia przez organ co do możliwości wydania decyzji w tym przedmiocie, zawsze w oparciu o dotychczasową konstrukcję prawną, będzie skutkowało obowiązkiem organu w postaci odmowy wydania interpretacji indywidualnej. Wszakże sam Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uzasadnieniem wydania postanowienia o odmowie wydania interpretacji indywidualnej jest jedynie wykazanie przez organ, że istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż wskazane czynności mogą stanowić czynność lub element czynności określonej w art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej³³.

Zakończenie

Powyższe rozważania pozwalają na następującą konkluzję: z uwagi na wadliwą wykładnię regulacji stosowania instytucji odmowy wydania indywidualnej interpretacji podatkowej, obniżanie standardu przestrzegania zasady zaufania do organów, ograniczanie udziału podatnika w postępowaniu, jak również ograniczoną efektywność zaskarżania tego rodzaju rozstrzygnięć Autorka dostrzega konieczność ewentualnego doprecyzowania granic jej stosowania bądź w ogóle rezygnacji z jej istnienia jako instytucji prawa podatkowego w dotychczasowym brzmieniu. Nie sposób bowiem nie odnieść wrażenia, że obecnie narzędzie prawne, jakim jest indywidualna interpretacja podatkowa, może stracić na znaczeniu jako narzędzie służące zabezpieczeniu transakcji gospodarczych z uwagi na obawę wejścia w długoletni spór z organami podatkowymi, jako konsekwencja *de facto* braku jednoznacznych granic stosowania instytucji odmowy wydania interpretacji. Tym bardziej że w przypadku postępowania w przedmiocie zastosowania klauzuli GAAR prowadzonego wobec podatnika nawet uzyskanie pozytywnej interpretacji nie będzie miało waloru ochronnego, a zatem organy już teraz mają wystarczające narzędzia do walki z agresywną optymalizacją. Ponadto, biorąc pod uwagę stopień skomplikowania spraw związanych z ewentualnym zastosowaniem klauzuli GAAR, postępowanie w tym zakresie powinno być przeprowadzane z zachowaniem należytej staranności na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, tymczasem odmowa wydania interpretacji w oparciu o art. 14b § 5b pkt 1 Ordynacji podatkowej następuje już na podstawie wstępnej analizy wniosku, o ile organ interpretacyjny dostrzeże w nim

³³ Wyrok NSA z dnia 7 października 2021 r., II FSK 756/21.

elementy potencjalnie wskazujące na sztuczność działania lub możliwość osiągnięcia korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej.

Bibliografia

- Brzeziński B., *Koncepcja praw podatnika i ich ochrony jako przedmiot badań naukowych*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 2005, nr 1.
- Dzwonkowski H., *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009.
- Grzegorzczak T., w: *Kodeks postępowania karnego*, t. 1. *Artykuły 1–467. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hanusz A., *Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego w Polsce oraz ich sądowno-administracyjna kontrola*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 6.
- Kłosowicz D., *Fakturowanie własnych spółek przez wspólników i członków zarządu w praktyce interpretacyjnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej i Szefa KAS*, Przegląd Podatkowy 2024, nr 7.
- Kolanowski T., *Odmowa wydania interpretacji przepisów prawa podatkowego z uwagi na klauzulę z art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.03.2022 r., II FSK 1606/19*, Glosa 2022, nr 3.
- Ladziński A., *Wnioski de lege ferenda, czyli o rzeczywistych przyczynach tego, co mówi nam statystyka postępowań w przedmiocie zastosowania ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, w: *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (GAAR). Wykładnia i stosowanie*, red. D.J. Gajewski, P. Karwat, A. Werner, Warszawa 2024.
- Mastalski R., *Wnioskowania prawnicze w procesie stosowania prawa podatkowego*, Przegląd Podatkowy 2007, nr 12.
- Morawski W., *Interpretacja czy poradnictwo prawne*, w: *Orzecznictwo w sprawach podatkowych. Komentarze do wybranych orzeczeń. Edycja 2015*, red. B. Brzeziński, W. Morawski, Warszawa 2017.
- Morawski W., *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego – zmiany od GAAR do KAS*, Przegląd Podatkowy 2017, nr 4.
- Morawski W., *Ustawowe podważanie zaufania do interpretacji podatkowych*, w: *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2020.
- Nykiel W., *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, Prawo i Podatki 2005, nr 12.
- Rudowski J., w: S. Babiaryz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2024.
- Rycielski R., *Znaczenie wykładni prawa podatkowego wobec sankcyjnego charakteru przepisów dotyczących klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, Doradztwo Podatkowe 2023, nr 1.

Zasada *clara non sunt interpretanda* jako przejaw myślenia heurystycznego w procesie wykładni i stosowania prawa

The principle of *clara non sunt interpretanda* as a manifestation of heuristic thinking in the process of legal interpretation and application

PAWEŁ OCHMANN*

Uniwersytet Jagielloński

 <https://orcid.org/0000-0001-6932-3367>

Streszczenie: Zasada *clara non sunt interpretanda* wzbudza kontrowersje w polskim prawoznawstwie, czego efektem jest zaistniały spór w przedmiocie zasadności tej maksymy. W ramach żywiołowej dyskusji, jaka miała miejsce w prowadzonym w Polsce dyskursie naukowym, wysunięte zostały stanowcze argumenty krytyczne, które w skrajnej postaci całkowicie negują tę zasadę, uznając interpretację za zawsze konieczną (*omnia sunt interpretanda*). W pewnym stopniu występujące rozbieżności wokół zasady *clara non sunt interpretanda* stanowią pochodną różnych koncepcji wykładni prawa, jakie występują w polskiej jurysprudencji. Niniejszy artykuł analizuje tę zasadę w świetle wyróżnianych w psychologii heurystyk wydawania sądów. Za sprawą badań prowadzonych głównie przez Amosa Tversky'ego i Daniela Kahnemana stało się wręcz oczywiste, że myślenie heurystyczne stanowi nieodłączną część umysłowości człowieka. Tym samym może występować również w rozumowaniu prawniczym. Dlatego wartościowe może okazać się spojrzenie na zasadę *clara non sunt interpretanda* przez pryzmat myślenia heurystycznego. Przeprowadzony wywód dowodzi, że w pewnych przypadkach zasada ta może być zdeterminowana rozumowaniem heurystycznym.

Słowa kluczowe: myślenie heurystyczne, Kahneman, zasada *clara non sunt interpretanda*, wykładnia prawa, rozumowanie prawnicze

Abstract: The principle of *clara non sunt interpretanda* gives rise to controversy in Polish jurisprudence, resulting in an ongoing dispute as to the validity of this maxim. Within the vigorous debate that has taken place in Polish academic discourse, strong critical arguments have been advanced which, in their most radical form, completely reject this principle, recognising interpretation as always necessary (*omnia sunt interpretanda*). To some extent, the divergences surrounding the principle of *clara non sunt interpretanda* are a derivative of the different concepts of legal interpretation present in Polish jurisprudence. This article analyses the principle in light of the heuristics of judgment identified in psychology. Owing to research conducted primarily by Amos Tversky and Daniel Kahneman, it has become virtually self-evident that heuristic thinking constitutes an inherent part of human cognition. Consequently, it may also occur in legal reasoning. Therefore, it may prove valuable to examine the principle of *clara non sunt interpretanda* through the prism of heuristic thinking. The argument advanced demonstrates that, in certain cases, this principle may be determined by heuristic reasoning.

Keywords: heuristic thinking, Kahneman, the principle of *clara non sunt interpretanda*, legal interpretation, legal reasoning

* Dr, e-mail: pawel.ochmann@doctoral.uj.edu.pl

Wprowadzenie

Zasada¹ *clara non sunt interpretanda* stanowi prawdopodobnie jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień we współczesnej teorii prawa². Jak pisał Zygmunt Ziemiński, „tradycyjne prawoznawstwo przy rozwiązywaniu problemów dogmatycznych przyjmowało założenie, że potrzeba wykładni tekstów prawnych jest czymś raczej wyjątkowym, że jeśli przepisy prawne są jasno sformułowane, to nie wymagają wykładni (*clara non sunt interpretanda*)”³. Z biegiem czasu takie stanowisko spotykało się z argumentami krytycznymi⁴. W rezultacie w polskim prawoznawstwie zaistniał spór pomiędzy jej zwolennikami a orędownikami zapatrywania odmiennego, zgodnie z którym *omnia sunt interpretanda*⁵. Spór ten na stałe zagościł wśród problemów objętych prowadzonym dyskursem naukowym⁶. Pomimo całkiem sporej liczby

¹ W odniesieniu do sformułowania „*clara non sunt interpretanda*” można podać w wątpliwość, czy przymiot „zasady” jest adekwatny. Pojęcie to w kontekście prawnym może występować w różnych znaczeniach. Przede wszystkim normy o charakterze fundamentalnym określane są mianem „zasad prawa” (np. zasada demokratycznego państwa prawnego). Ponadto jako zasadę określa się często normę ogólną stanowiącą standard domyślny, od którego odstępstwa stanowią wyjątki – w tym znaczeniu zasada pełni funkcję *lex generali*. Ponadto w ślad za Dworkinem można różnicować zasady od reguł poprzez mechanizm ich funkcjonowania, gdzie te ostatnie działają według schematu zerojedynkowego, „wszystko albo nic”, podczas gdy zasady mogą być urzeczywistniane w mniejszym lub większym stopniu. Na tym tle wyrażenie „zasada *clara non sunt interpretanda*” odróżnia się pod względem semantycznym, co uzasadnia zasygnalizowanie w tym miejscu trafności takiego określenia przywołanej maksymy. Abstrahując od podejmowania tego problemu – którego swoistym prerekwizytem byłoby wręcz filozoficzne pytanie, czym jest zasada – w niniejszym artykule jako pewnego rodzaju konwencja terminologiczna przyjęte zostało posługiwanie się w odniesieniu do sformułowania „*clara non sunt interpretanda*” – określeniem „zasada”, stosowanym zamiennie do „maksyma” i „paremia”. Tego rodzaju podejście językowe wydaje się jak najbardziej usprawiedliwione i jest praktykowane w dyskursie naukowym, chociażby przez Macieja Zielińskiego, który traktuje trzy wymienione słowa synonimicznie, M. Zieliński, *Aspekty zasady clara non sunt interpretanda*, w: *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 173. Również Zygmunt Tobor posługuje się przy powoływaniu frazy „*clara non sunt interpretanda*” terminami „zasada” oraz „paremia” zamiennie, Z. Tobor, *Krótką opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: Z. Tobor, *Pisma wybrane. Prawo – interpretacja – intencja*, red. A. Bielska-Brodziak, T. Pietrzykowski, S. Tkacz, Warszawa 2022, s. 25–27. Tego rodzaju konwencja terminologiczna znajduje zatem ugruntowanie w dyskursie naukowym.

² Zob. np. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 159–160.

³ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 268.

⁴ Tamże.

⁵ W pewnym uproszczeniu przyjmuje się, że koncepcja semantyczna (klaryfikacyjna) wykładni nie widzi potrzeby dokonywania interpretacji, jeśli dany przepis nie budzi wątpliwości, podczas gdy „orientacja derywacyjna z kolei funkcjonuje na podstawie zasady *omnia sunt interpretanda*” – tak M. Stambulski, *Wiadomość od cesarza. Pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020, s. 142.

⁶ Należy podkreślić, że spór ten ma szczególnie istotne znaczenie zwłaszcza w wymiarze praktycznego stosowania prawa, a więc w ramach wykładni operatywnej. Zob. L. Leszczyński, *Clara non sunt*

publikacji⁷ jego rozwiązanie wydaje się raczej odległą perspektywą, a rozważając naturę problemu, można zastanawiać się, czy nie jest on w istocie rzeczy aporetyczny. Niemniej jednak celem nauki jest podejmowanie prób wyjaśnienia pewnych zagadnień⁸ i rozwiązania danych problemów⁹, stąd mając na uwadze obecny stan dyskursu, wydaje się uzasadnione kontynuowanie wysiłku na rzecz przybliżenia się do zrozumienia i wykrystalizowania przedmiotowej maksymy.

Jednocześnie *a limine* należy zaznaczyć, że niniejszy artykuł bynajmniej nie aspiruje do definitywnego i całkowitego rozstrzygnięcia toczącego się sporu na temat prawdziwości zasady *clara non sunt interpretanda* bądź *omnia sunt interpretanda*, względnie wyższości jednej nad drugą. Tego rodzaju cel badawczy wymagałby znacznie szerszych rozważań, stanowiąc wdzięczny temat na monografię książkową. Celem niniejszego artykułu jest natomiast wyjaśnienie, jakie konsekwencje (przynajmniej niektóre) mogą wiązać się z maksymą *clara non sunt interpretanda*, do czego ma służyć jej skonfrontowanie z heurystykami wydania sądów wyróżnianymi w psychologii¹⁰. Spojrzenie na paremię *clara non sunt interpretanda* przez nieco inny pryzmat – myślenia heurystycznego – może bowiem rzucić nowe światło na istniejący od dłuższego czasu problem. W celu zapewnienia przejrzystości i dyscypliny wywodu dalsze rozważania zostały ustrukturyzowane zasadniczo w trzy części tematyczne. W pierwszej, w sposób zwięzły zostanie zarysowana zasada *clara non sunt interpretanda* wraz z najważniejszymi argumentami krytycznymi podnoszonymi wobec niej. Ukazane zostanie, co można rozumieć poprzez tę zasadę w świetle prowadzonego w Polsce dyskursu naukowego. Druga część poświęcona jest przedstawieniu heurystyk wydawania sądów. Jako że materia ta genetycznie wychodzi z psychologii, jej wytłumaczenie w publikacji z zakresu nauk prawnych stanowi swoisty warunek konieczny dla zrozumiałości i czytelności prowadzonego wywodu. W trzeciej części analizie poddane zostanie zagadnienie, czy heurystyki wydawania sądów mogą wiązać się z zasadą *clara non sunt interpretanda*. W przypadku odpowiedzi pozytywnej

interpretanda czy *omnia sunt interpretanda* – kontekst wykładni operatywnej, w: *Wykładnia prawa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. J. Potrzebszcz, B. Liżewski, Lublin 2019, s. 13–22.

⁷ Lapidarnego przeglądu stanu polskiej nauki w tym zakresie dokonuje K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 187 i nn.

⁸ K.R. Popper, *Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna*, tłum. A. Chmielewski, Warszawa 1992, s. 249.

⁹ L. Laudan, *Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*, Berkeley–Los Angeles–London 1977, s. 11 i nn.

¹⁰ Wykorzystanie badań z psychologii, w tym heurystyk wydawania sądów, w naukach prawnych staje się coraz częściej praktykowane. Zob. m.in. R. Korobkin, *Daniel Kahneman's Influence on Legal Theory*, *Loyola University Chicago Law Journal* 2013, t. 44, s. 1349–1356; Ch.W. Murdock, B. Sullivan, *What Kahneman Means for Lawyers: Some Reflections on Thinking, Fast and Slow*, *Loyola University Chicago Law Journal* 2013, t. 44, s. 1377–1399.

zachodzi konieczność zbadania związków pomiędzy nimi. Samo stwierdzenie korelacji pomiędzy paremią *clara non sunt interpretanda* a myśleniem heurystycznym nie wyjaśnia bowiem, jakie relacje zachodzą między nimi. W ramach prowadzonej analizy zbadane zostaną także skutki przyjęcia jako założenia tej zasady w świetle heurystyk wydawania sądów.

1. Zarys zasady *clara non sunt interpretanda* i wybranych problemów z nią związanych

Paremia *clara non sunt interpretanda* oznacza, że to, co jest zrozumiałe, nie wymaga interpretacji¹¹. *Prima facie* można by odnieść wrażenie, że jej znaczenie jest jednoznaczne i nie powinno budzić wątpliwości. Jednak wnioszek taki byłby nazbyt pochopny, gdyż prowadzona w polskiej doktrynie dyskusja ujawniła semantyczną ambiwalencję tej maksymy¹². Jak zauważa Maciej Zieliński, zasada *clara non sunt interpretanda* ma semiotycznie dwoisty charakter, gdyż może być pojmowana opisowo i dyrektywalnie¹³. W znaczeniu opisowym stanowi ona zdanie stwierdzające zajście jakichś faktów, podczas gdy w znaczeniu dyrektywalnym pełni funkcję normatywną, mającą rzutować na sposób postępowania¹⁴. W rzeczywistości jednak zarówno opisowe, jak i dyrektywalne rozumienie tej zasady obejmuje szereg wariantów szczegółowych. W ramach opisowego jej ujęcia Maciej Zieliński dostrzega siedem możliwości:

- 1) opis konkretnych zachowań się jakichś podmiotów,
- 2) opis zachowań regularnie powtarzających się w jakiejś grupie podmiotów,
- 3) wzorzec zachowań możliwy do dyrektywalnego (normatywnego) narzucania podmiotom dokonującym interpretacji,
- 4) stwierdzenie, że ze względów faktycznych nie ma potrzeby interpretacji (ewentualnie dalszej interpretacji), gdyż sens danego tworu kulturowego jest jasny (obiektywnie lub dla kogoś) – w tym wariantcie znaczenie tej zasady pokrywa się z paremią *interpretatio cessat in claris*,
- 5) stwierdzenie, że ze względów faktycznych interpretacja jakichś znaków jednoznacznie sformułowanych nie wymaga znacznego wysiłku w celu ich zrozumienia,

¹¹ *Verbatim et literatim* przedmiotową paremię można by przetłumaczyć jako „to co jasne, nie jest interpretowane”.

¹² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 51–59.

¹³ M. Zieliński, *Aspekty zasady...*, s. 176.

¹⁴ Tamże, s. 176–177.

- 6) stwierdzenie faktyczne, że nie powstała „sytuacja wykładni”,
- 7) definicja cząstkowa wyznaczająca sens zwrotu „interpretacja”¹⁵.

Również w ramach dyrektywalnego sposobu rozumienia Zieliński wyróżnia dwie możliwości, ujmujące tę zasadę jako dyrektywę celowościową zalecającą określone postępowanie w procesie interpretacji lub jako normę postępowania obowiązującą w danym środowisku (w skrajnej postaci wiążącą interpretatora jako norma prawna)¹⁶. Powyższe wyliczenie ukazuje rozległy zakres treściowy przedmiotowej zasady oraz dobitnie dowodzi, że sposób jej pojmowania w polskim dyskursie prawnym daleki jest od jednomyślności. Ponadto niektóre z wariantów można odnosić do specyficznych koncepcji występujących w teorii prawa, czego przykładem może być rozumienie tej zasady jako wyrazu braku zmaterializowania się „sytuacji wykładni”. „Sytuacja wykładni” przeciwstawiana jest wówczas sytuacji jasności, którą w nauce określa się jako sytuację izomorfii¹⁷ bądź bezpośredniego rozumienia¹⁸.

Koncepcja bezpośredniego rozumienia¹⁹ Jerzego Wróblewskiego²⁰ wydaje się organicznie związana z zasadą *clara non sunt interpretanda*, na co on sam *explicite* uwagę zwraca, podkreślając pragmatyczny wymiar posługiwania się językiem prawnym, gdyż „ten sam tekst w różnych kontekstach raz może być jasny, innym razem

¹⁵ Tamże, s. 176.

¹⁶ Tamże, s. 176–177.

¹⁷ Sytuację izomorfii przeciwstawił sytuacji wykładni pierwotnie Kaarle Makkonen, chociaż przy samym pojęciu izomorfii autor ten odwołuje się w przypisie do fińskojęzycznej publikacji Uuno Saarnio pt. „Arvo ja eettillisyyt” (Wert und Ethik) z 1944 r. Zob. K. Makkonen, *Zur Problematik der juridischen Entscheidung*, Turku 1965, s. 78–79.

¹⁸ „Bezpośrednie rozumienie” stanowi pojęcie wprowadzone do polskiego prawoznawstwa przez Jerzego Wróblewskiego w 1959 r. i następnie systematycznie rozwijane w kolejnych pracach tego autora. Już wówczas Wróblewski w sposób dychotomiczny przeciwstawiał je interpretacji, stwierdzając, że organy stosujące normę prawną mogą czynić to dwojako: „albo na podstawie bezpośredniego jej rozumienia, albo po poddaniu jej procesowi wykładni w celu ustalenia (czy skonstruowania) odpowiedniego wzoru zachowania się”, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 115.

¹⁹ Ilekroć w niniejszym artykule użyto sformułowania „bezpośrednie rozumienie”, mowa o znaczeniu tego pojęcia w świetle poglądów Jerzego Wróblewskiego. Poczynienie niniejszego zastrzeżenia wydaje się konieczne wobec spotykanych wśród filozofów prawa poglądów, jakoby „każdy rodzaj rozumienia, a w szczególności rozumienie krytyczne, posiada pewien przynajmniej rys bezpośredniości” – tak J. Stelmach, *Hermeneutyka negatywna*, w: B. Brożek, M. Heller, J. Stelmach, *Spór o rozumienie*, Kraków 2019, s. 138.

²⁰ Wróblewski wskazując, że bezpośrednie zrozumienie można nazwać sytuacją izomorfii, tłumaczy, że występuje wówczas „pełna odpowiedniość między normą w jej bezpośrednim rozumieniu przez organ państwa a sytuacją wymagającą rozstrzygnięcia, czy też faktem, o którego konsekwencjach ma się orzec”, J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 11.

zaś może wymagać wykładni²¹. Stwierdzenie jasności polega na tym, że „tekst prawny jest rozumiany bezpośrednio, na gruncie dyrektyw językowych bezpośredniego rozumienia”, które należą do lingwistyki, a nie prawoznawstwa, podczas gdy w sytuacji wykładni dyrektywy te nie są wystarczające²². Tym samym bezpośrednie rozumienie determinowane będzie głównie językiem powszechnym, naturalnym²³. Rzecz jasna oprócz posiadania przez interpretatora kompetencji językowych w zakresie języka powszechnego (etnicznego), na bezpośrednie rozumienie przez niego tekstu prawnego wpływać będą również posiadane kompetencje w zakresie prawa. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że kompetencje językowe w zakresie zrozumienia tekstu prawnego zdeterminowane są wiedzą prawniczą, obeznaniem i dotychczasowym doświadczeniem w obcowaniu z prawem i determinującym go językiem prawnym²⁴. Według Wróblewskiego praktyka sądowego stosowania prawa opiera się na paremiach *clara non sunt interpretanda* oraz *interpretatio cessat in claris*, a jasność (*claritas*) „jest funkcją sytuacji użycia tekstu prawnego, włączając w to, rzecz prosta, użytkownika”²⁵.

Tomasz Spyra wiąże z kolei maksymę *clara non sunt interpretanda* z zasadą jednoznaczności stanowiącej „uproszczone sformułowanie językowej granicy wykładni”, mianowicie że to, co jest jasne, nie podlega interpretacji²⁶. Autor ten, mając na uwadze możliwość dwojakiego rozumienia zasady jednoznaczności, gdzie jedną z możliwości jest pojmowanie jej jako zakazu interpretacji, utożsamia go właśnie z paremią *clara non sunt interpretanda*²⁷.

Należy zwrócić uwagę, że enumeracja zwłaszcza opisowych wariantów rozumienia zasady *clara non sunt interpretanda*, wyszczególnianych przez Zielińskiego,

²¹ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 59.

²² J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984, s. 137.

²³ Jak zauważa Maciej Zieliński, język naturalny „powstaje w sposób żywiołowy, niezależny od czyjejś woli, a reguły językowe, które można sformułować dla opisanego pewnych prawidłowości językowego zachowania się, nawet formułowane *expressis verbis*, w gruncie rzeczy nie kształtują tych prawidłowości, a tylko je odtwarzają”, M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972, s. 6.

²⁴ Kazimierz Opalek i Jerzy Wróblewski, wyjaśniając wrażenie „bezpośredniości”, wskazują, że wynika ono z posłużenia się elementarnymi dyrektywami języka prawnego, które są tak mocno *implicite* zakorzenione, „że nie są w żaden sposób wyodrębnione w refleksji prawniczej”, K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 231.

²⁵ J. Wróblewski, *Rozumienie prawa...*, s. 59.

²⁶ T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Zakamycze 2006, s. 36–37.

²⁷ Drugą możliwością rozumienia zasady jednoznaczności jest zakaz używania innych interpretacji niż wykładnia językowa, którą Tomasz Spyra sprowadza do paremii *interpretatio cessat in claris*, tamże, s. 37.

nie ma charakteru rozłącznego, gdyż wskazywane przez tego autora możliwości zębiają się. Przykładowo stwierdzenie, że ze względów faktycznych nie ma potrzeby interpretacji, gdyż sens danego tworu kulturowego jest jasny (czyli pkt 4), stanowi *conditio sine qua non* wystąpienia sytuacji izomorfii, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że nie powstaje sytuacja wykładni (czyli pkt 6 spośród opisowych wariantów pojmowania tej maksymy, wymienianych przez Zielińskiego). Tego rodzaju spostrzeżenie pozwala przyjąć, że w istocie rzeczy – pomimo istniejących różnic – zachodzące rozbieżności nie są aż tak dalekie, jak pierwotnie można by wnosić z obecności aż tylu różnych możliwości. Raczej niektóre z nich koncentrują się tylko na odmiennych aspektach tej zasady, co w żadnym wypadku nie wpływa na odmiennosc jej treści. Poczyniona refleksja ułatwia wyartykułowanie cech wspólnych przedmiotowej maksymy, co na potrzeby dalszych rozważań wydaje się wręcz niezbędne. Esencją zasady *clara non sunt interpretanda* jawi się stan jasności, który w praktyce – w sytuacji rzeczywistego stosowania prawa²⁸ – oznacza przeświadczenie o zrozumiałości danego przepisu do zaistniałego w tej praktyce stosowania prawa stanu faktycznego. Wówczas nie jest konieczne podejmowanie wysublimowanych rozumowań prawniczych, skoro analizowany przepis wydaje się jasny. Taka krótka konstatacja zdaje się oddawać istotę przedmiotowej maksymy.

Jednocześnie istota tej zasady jest kwestionowana przez zwolenników stanowiska, że przeświadczenie o jasności określonego przepisu²⁹ stanowi już *per se* wyraz pewnej interpretacji³⁰. W tym miejscu uwidacznia się doskonale oś, wokół której przebiega spór dotyczący paremii *clara non sunt interpretanda*. Krytyczne głosy argumentują, że jakiegokolwiek zrozumienie przepisu wymaga przeprowadzenia jakiegokolwiek interpretacji, bez której nie można pojąć czegokolwiek. Nie podejmując dygresji prowadzącej do badania zasadności odmiennej zasady *omnia sunt interpretanda* – gdyż nie jest celem niniejszego artykułu podejmowanie próby całkowitego rozstrzygnięcia występującego w tym zakresie sporu – można poprzestać na wrażeniu, że podnoszone w dyskursie argumenty odnoszą się do różnych wymiarów interpretacji. Ogólne pojęcie interpretacji – określane w prawoznawstwie synonimicznie również

²⁸ A więc płaszczyzny operatywnej, w przeciwieństwie do płaszczyzny doktrynalnej. Jednocześnie zaznaczyć należy, że celowo w tym miejscu zaniechano użycia terminu „wykładnia operatywna”, aby uniknąć swoistego błędnego koła, jakie sugerowałoby przy określaniu stosunku paremii *clara non sunt interpretanda* do wykładni posługiwanie się na wstępie terminem „wykładnia operatywna”.

²⁹ Samo pojęcie jasności tekstu prawnego również może być różnie rozumiane, będąc niekiedy w nauce odróżniane od jego czytelności, gdzie obu terminom nadaje się stopniowalny charakter – tak A. Choduń, *Postulat jasności prawa. Plain language czy praca edukacyjna*, Krytyka Prawa 2018, nr 3, s. 230–231.

³⁰ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 54–57.

mianem wykładni³¹ i różnie rozumiane³² – może odnosić się do różnych przedmiotów, co skutkuje objęciem różnym zakresem desygnatów, prowadząc w rezultacie do różnych rodzajów interpretacji.

Jerzy Wróblewski wyróżnia w tym kontekście interpretację *sensu largissimo*, która oznacza rozumienie wszelkich przedmiotów kulturowych, interpretację *sensu largo*, której używa się w odniesieniu do wyrażen języka mówionego lub pisanego (w tym również do tekstów prawnych), oraz interpretację *sensu stricto* – polegającą na usuwaniu wątpliwości, jakie powstają co do właściwego znaczenia tekstu prawnego rozumianego w jakimś bezpośrednim znaczeniu³³. Maciej Zieliński uzupełnia możliwe rodzaje wykładni w zależności od ich zakresu o interpretację *sensu strictissimo*, pojmowaną jako zespół czynności rozpoczynający się dopiero od momentu, w którym stosuje się dyrektywy pozajęzykowe³⁴. Jak widać, samo pojęcie wykładni jest zdecydowanie bardziej labilne semantycznie niż możliwe rozumienie zasady *clara non sunt interpretanda*. Odnosząc powyżej przytoczony podział do toczącej się dyskusji w przedmiocie poprawności analizowanej tu maksymy, można w sposób ostrożny – w charakterze hipotezy badawczej, której weryfikacja bądź falsyfikacja wykraczałaby poza ramy i cele badawcze niniejszego artykułu – wnosić, że interpretacja, o której w niej mowa w kontekście stosowania prawa³⁵, nawiązuje do wykładni *sensu stricto* lub nawet *strictissimo*, podczas gdy argumenty na rzecz stanowiska *omnia sunt interpretanda* wydają się osadzone na interpretacji *sensu largissimo* lub *largo*³⁶. Przy takim założeniu paremia *clara non sunt interpretanda* nie zostaje zdyskredytowana *a limine*, nadając się potencjalnie do obrony. Podkreślić przy tym należy, że odróżnienie bezpośredniego rozumienia tekstu prawnego od interpretacyjnego jest sporne, na co zwracał uwagę już w 1966 r. Jerzy Wróblewski, zauważając, że

³¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 112.

³² Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 95.

³³ J. Wróblewski, *Rozumowania prawnicze w wykładni prawa*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 138–139 (tekst opublikowany pierwotnie w *Studiach Prawno-Ekonomicznych* 1970, t. 4, s. 7 i nn.).

³⁴ M. Zieliński, *Aspekty zasady...*, s. 185.

³⁵ Paremia *clara non sunt interpretanda* wyjęta z kontekstu nie musi przecież ograniczać się wyłącznie do problematyki tekstu prawnego, gdyż jej literalna treść w żaden sposób tego nie determinuje. W kontekście prawnym zasada ta oznacza, że możliwe jest „ustalenie treści normy generalnej i abstrakcyjnej właściwej dla rozstrzygnięcia danej sprawy, na podstawie której określi się konsekwencje prawne ustalonego stanu faktycznego”, co jest właśnie celem wykładni, bez konieczności podejmowania takowej wykładni. Zob. A. Redelbach, *Wstęp do nauk o prawie*, Poznań 1992, s. 83.

³⁶ Jerzy Wróblewski wiąże pojęcia wykładni *largissimo sensu*, *sensu largo* oraz *sensu stricto* odpowiednio z wykładnią humanistyczną, wykładnią derywacyjną (semantyczną) oraz klasyfikacyjną (pragmatyczną). J. Wróblewski, *Rozdział 11. Zagadnienia stosowania prawa i wykładni prawa*, w: *Prawo – metodologia, filozofia, teoria prawa*, red. K. Opalek, J. Wróblewski, Warszawa 1991, s. 250–251.

rzeczony podział rozumienia „zakłada takie ustalenie (konwencjonalne) znaczenia terminu «interpretacja»», przy którym mamy z nią do czynienia tylko wówczas, gdy podmiot dochodzi do ustalenia znaczenia (względnie uzasadnia przyjęte znaczenie) poprzez dyrektywy interpretacyjne³⁷.

Nie odrzucając tym samym omawianej maksymy³⁸, można na potrzeby dalszego wyводу przyjąć, że jej istota sprowadza się do wyciągnięcia wniosku o zgodności i adekwatności danej normy prawnej do ocenianego stanu faktycznego bez konieczności podejmowania bardziej zaawansowanych procesów intelektualnych, które w jej świetle stanowią właśnie przedmiotową interpretację. Czyniąc takie założenie, można przejść do przedstawienia, czym są heurystyki wydawania sądów, aby następnie móc dokonać analizy zasady *clara non sunt interpretanda* przez ich pryzmat.

2. Heurystyki wydawania sądów – istota i geneza

Heurystyki³⁹ wydawania sądów zyskały na znaczeniu w psychologii za sprawą badań, jakie od lat 70. XX w. prowadzili Amos Tversky i Daniel Kahneman. Badacze ci zajmowali się problematyką podejmowania decyzji w warunkach niepewności, początkowo skupiając się na ocenianiu prawdopodobieństwa określonych zdarzeń⁴⁰. Przeprowadzone przez nich badania pozwoliły im na postawienie tezy, że ludzie przy podejmowaniu decyzji kierują się heurystykami, których są trzy rodzaje: dostępności (*availability*)⁴¹,

³⁷ J. Wróblewski, *Zagadnienie jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawnych*, w: Jerzy Wróblewski, *Pisma...*, s. 160 (artykuł opublikowany pierwotnie w Państwo i Prawo 1966, z. 3, s. 539 i nn.).

³⁸ Niezależnie od stosunku do tej maksymy na obecnym etapie rozwoju wydaje się ona stanowić immanentny element polskiej kultury prawnej, pełniąc określone funkcje w interpretacji prawniczej, T. Gizbert-Studnicki, *Rozkład ciężaru argumentacji w dyskursie naukowym*, w: *Studia z filozofii i prawa*, t. 2, red. J. Stelmach, Kraków 2003, s. 74.

³⁹ Podstawowe znaczenie terminu „heurystyka” w języku polskim oznacza: 1. „umiejętność wykrywania nowych faktów i zależności między faktami, dzięki którym możliwe jest stawianie nowych hipotez i poznawanie nowych prawd”, 2. „umiejętność wyszukiwania i gromadzenia faktów historycznych”, za: *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, red. B. Dunaj, Warszawa 2001, s. 304. Podkreślić wszak należy, że pojęcie heurystyki nie cechuje się semantyczną jednolitością i może odsyłać do różnych znaczeń, często autonomicznych w ramach określonych dziedzin, takich jak informatyka czy właśnie psychologia. W związku z tym konieczne jest sprecyzowanie w tym miejscu, czym są heurystyki w rozumieniu, do którego odwołują niniejsze rozważania.

⁴⁰ A. Tversky, D. Kahneman, *Belief in the Law of Small Numbers*, *Psychological Bulletin* 1971, t. 76, nr 2, s. 105–110.

⁴¹ A. Tversky, D. Kahneman, *Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability*, *Cognitive Psychology* 1973, t. 5, nr 2, s. 207–232; *ciż, Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Biases*

reprezentatywności (*representativeness*)⁴² oraz zakotwiczenia i dostosowania (*adjustment and anchoring*)⁴³.

Heurystykę dostępności doskonale ilustruje przykład powoływany przez Kahnemana dosyć późno⁴⁴, gdyż odnoszący się do 23 zamachów bombowych w komunikacji miejskiej w Izraelu, mających miejsce między grudniem 2001 a wrześniem 2004 r., których ofiarami padło 236 osób⁴⁵. Zważywszy, że w Izraelu zwykle z autobusów korzystało 1,3 miliona osób dziennie, to zgodnie z rachunkiem prawdopodobieństwa ryzyko poniesienia śmierci wskutek takiego zamachu było niskie. Kahneman zauważa, że w tym czasie ludzie unikali jednak autobusów oraz miejsc, gdzie się one zatrzymywały, mając w pamięci działające na emocje wspomnienia zamachów⁴⁶. Oddziaływanie tych wspomnień skutkowało przypisywaniem nadmiernego stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia pewnych zdarzeń. Mechanizm ten polega na tym, że z uwagi na dostępność określonych informacji – ze względu na ich stosunkową nowość (gdy odnosiły się do niedawnych wydarzeń) oraz potencjał oddziaływania na emocje – umysł ludzki przypisuje im nadmierne, wręcz decydujące znaczenie. W uproszczeniu można stwierdzić, że pewne dostępne w umyśle informacje mają charakter determinujący zachowanie jednostki – na tym właśnie polega heurystyka dostępności.

Kahneman wyjaśnia powody takiego stanu rzeczy poprzez odwołanie się do wyróżnianych w psychologii dwóch systemów odpowiedzialnych za postrzeganie i poznawanie rzeczywistości. System 1 opiera się na intuicji, funkcjonując „szybko, automatycznie, bez wysiłku, skojarzeniowo, i trudno go kontrolować lub modyfikować” [tłum. P.O.], natomiast system 2 opiera się na rozumowaniu, stąd jest on wolniejszy, ale ma charakter świadomego, umyślnego procesu i wymaga większego

in Judgments Reveal Some Heuristics of Thinking under Uncertainty, Science. New Series 1974, t. 185, nr 4157, s. 1128–1130.

⁴² D. Kahneman, A. Tversky, *Subjective Probability: A Judgement of Representativeness*, w: *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, red. D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky, Cambridge 1982, s. 32–47.

⁴³ A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Biases in Judgments Reveal Some Heuristics of Thinking under Uncertainty*, Science. New Series 1974, t. 185, nr 4157, s. 1128–1130.

⁴⁴ We wcześniejszych badaniach Kahneman i Tversky oczywiście posłużyli się licznymi innymi przykładami dowodzącymi heurystyki dostępności, a wybór opisywanego tu przypadku podyktowany jest jego prostotą oraz łatwością oddziaływania na wyobraźnię, doskonale bowiem tłumaczy, na czym polega myślenie heurystyczne w tym aspekcie.

⁴⁵ D. Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, Dublin 2024, s. 367.

⁴⁶ Sam Kahneman przyznaje, że pomimo świadomości nikłego prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zdarzenia (autor ten *explicite* wskazuje o wiele większe ryzyko odniesienia obrażeń wskutek zwykłego wypadku samochodowego niż w rezultacie zamachu) on sam również czuł dyskomfort, gdy znajdował się blisko przystanków, nawet podróżując autem, tamże, s. 367–368.

wysiłku intelektualnego⁴⁷. Istota różnicy pomiędzy tymi dwoma systemami sprowadza się do tego, że system 1 generuje wrażenia (*impressions*), które mają charakter niedobrowolny, podczas gdy system 2 odpowiedzialny jest za formułowanie osądów (*judgments*), niezależnie od tego, czy opierają się one na wrażeniach, czy na świadomym zamierzonym rozumowaniu, aczkolwiek zaznaczyć należy, że gdy dokonywane osądy pokrywają się z wrażeniami, to mogą mieć one charakter intuicyjny⁴⁸. Na podstawie tego podziału Kahneman tłumaczy, że system 2 może „wiedzieć” o niskim prawdopodobieństwie zamachu, natomiast ta świadomość nie wystarcza do wyeliminowania oddziaływania systemu 1, który opiera się nie tylko na intuicji, ale i na emocjach⁴⁹. Tym samym pod wpływem systemu 1 ludzie mogli przejawiać obawy i awersję do przebywania w pobliżu autobusów, gdyż w momencie zbliżania się do nich pojawiały się w mózgu wyraziste obrazki niedawnych wydarzeń.

Heurystyka zakotwiczenia i dostosowania polega na formułowaniu osądów przy pomocy danych wyjściowych, które ukierunkowują myślenie. Pierwotnie efekt zakotwiczenia został przez Kahnemana i Tversky'ego ukazany przy pomocy wartości liczbowych, stanowiących jako punkt wyjścia przysłowiową „kotwicę” determinującą szacowanie wartości docelowej. Zakładana wartość bywa bowiem dostosowywana do wartości wyjściowej. Jedno z badań tych autorów ilustrujących przywołane zjawisko polegało na zapytaniu ankietowanych osób o odsetek państw afrykańskich wśród członków Organizacji Narodów Zjednoczonych⁵⁰. Zaznaczyć przy tym należy, że badanym osobom podano wartości liczbowe określone na podstawie zmanipulowanego koła fortuny, które pokazywało jedynie wyniki 10 lub 65, z zadaniem określenia, czy procentowa liczba państw afrykańskich wśród członków ONZ jest większa czy mniejsza od podanej wartości i następnie wskazania jej szacowanej wartości. Osoby biorące udział w badaniu, które otrzymały jako liczbę wyjściową 10, szacowały odsetek państw afrykańskich na 25%, podczas gdy ankietowani, którzy zetknęli się z liczbą 65, szacowali średnio współczynnik krajów afrykańskich w ONZ na 45%. Badanie to dowodzi, że wartość wyjściowa determinuje kierunek myślenia, gdyż względem niej następuje dostosowanie szacowanej wartości końcowej⁵¹. Mimo że oryginalne badania nad heurystykami odnosiły się do liczb, to wydaje się, że nie ma przeszkód, aby wykazany w nich mechanizm miał miejsce również w odniesieniu

⁴⁷ D. Kahneman, *Maps of Bounded Rationality: A Perspective on Intuitive Judgment and Choice*, Prize Lecture, 8.12.2002, s. 450–451, <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/kahnemann-lecture.pdf> [dostęp: 20.02.2025 r.].

⁴⁸ Tamże, s. 451.

⁴⁹ D. Kahneman, *Thinking, Fast...*, s. 368.

⁵⁰ A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under Uncertainty...*, s. 1128.

⁵¹ Tamże.

do sytuacji, w których rolę kotwicy (tj. informacji ukierunkowującej myślenie) pełni element nieprzyjmujący wartości liczbowej, co potwierdza zresztą sam Kahneman w innej swojej publikacji opracowanej wspólnie z Shane'm Frederickiem⁵². Stąd jak najbardziej takie myślenie heurystyczne może mieć miejsce w obszarze stosowania prawa, na co zresztą zwraca się uwagę już nawet w polskim piśmiennictwie, gdzie natrafić można na opinie głoszące, że „pozanormatywnym determinantem decyzji sędziowskiej będzie heurystyka zakotwiczenia”⁵³.

Heurystykę reprezentatywności można natomiast postrzegać w kategoriach pewnej postaci rozumowania *per analogiam*, aczkolwiek utożsamianie każdego przypadku *argumentum a simile* z myśleniem heurystycznym byłoby oczywiście nadużyciem. Nie każde wnioskowanie z podobieństwa musi przecież stanowić heurystykę wydawania sądów. W przypadku heurystyki reprezentatywności myślenie polega na dostrzeżeniu określonego podobieństwa w pewnym elemencie do innego elementu, mającego w danej sytuacji charakter wzorcowy. Wybiera się wówczas „rezultaty według stopnia, w którym te rezultaty odpowiadają koniecznym cechom” [tłum. P.O.]⁵⁴. Tversky i Kahneman argumentują, że „kiedy A jest w wysokim stopniu charakterystyczne dla B, to prawdopodobieństwo, że A pochodzi od B będzie uważane za wysokie” [tłum. P.O.]⁵⁵. Tłumaczą oni, że heurystyka reprezentatywności polega na wyborze wyniku (np. zawodu), który jest najbardziej reprezentatywny dla informacji posiadanych na wstępie dokonywania oceny (np. opisu osoby), czego przykładem może być założenie, że określona osoba jest bibliotekarzem, gdy opis jej osobowości pasuje do stereotypowego wizerunku bibliotekarza, nawet gdy opis ten jest niedostateczny, niewiarygodny czy staromodny⁵⁶.

Powyższa charakterystyka poszczególnych rodzajów heurystyk wyróżnionych przez Tversky'ego i Kahnemana pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków ogólnych. Myślenie heurystyczne ma charakter skrócony, gdyż koncentruje się na jednej, względnie kilku informacjach związanych z danym stanem faktycznym, jeżeli pozwalają one na sformułowanie osądu. Informacje te służą do podjęcia decyzji, dlatego też pomijają się inne informacje. Takie uwarunkowanie wynika z wewnętrznego

⁵² Piszą oni: „heuristics share a common process of attribute substitution and are not limited to questions about uncertain events”, D. Kahneman, S. Frederick, *Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment*, w: *Heuristics and Biases. The Psychology of Intuitive Judgment*, red. T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, Cambridge 2002, s. 81.

⁵³ Tak A. Korzeniewska-Lasota, A. Sarnowska, *Pozastawowe psychologiczne determinanty orzeczeń sądowych*, *Studia Warmińskie* 2014, t. 51, s. 235.

⁵⁴ D. Kahneman, A. Tversky, *On the Psychology of Prediction*, w: *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, red. D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky, Cambridge 1982, s. 48.

⁵⁵ A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under Uncertainty...*, s. 1124.

⁵⁶ Tamże, s. 1126.

przekonania o właściwości wydawanego osądu na podstawie posiadanych informacji, na które skierowana została uwaga. Jak wynika z powyższych rozważań, przekonanie to może mieć różne źródło, począwszy od stosunkowej nowości (efekt „świeżości”), oddziaływania na emocje, po pewnego rodzaju odwoływanie się do utartych w świadomości wyobrażeń stanowiących skutek doświadczeń w danym kręgu kulturowym. Przekonanie to skutkuje dokonaniem oceny danej sytuacji bez konieczności przechodzenia do dalszej analizy. Dzięki takiemu mechanizmowi heurystyki wydawania sądów upraszczają proces myślowy, pozwalając na szybsze podjęcie decyzji⁵⁷. Niektórzy badacze dostrzegają w tym ogromną zaletę myślenia heurystycznego⁵⁸. Jednakże, jak zauważyli już Tversky i Kahneman, taki *modus operandi*, pomimo pewnej użyteczności, może prowadzić do błędów⁵⁹.

3. Analiza zasady *clara non sunt interpretanda* przez pryzmat heurystyk wydawania sądów

Powyższa lapidarna prezentacja wyjaśnia dostatecznie – w świetle celów niniejszego artykułu – mechanizm działania heurystyk wydawania sądów, ukazując zarazem sedno myślenia heurystycznego. Przedstawiwszy zarys heurystyk wydawania sądów, można przejść do analizy z punktu widzenia zasady *clara non sunt interpretanda*.

Prima facie można by odnieść wrażenie, że odniesienie myślenia heurystycznego do stanowiącej przedmiot niniejszych rozważań paremii jest problematyczne. Takie mniemanie wynika z zaistniałej okoliczności, że maksyma *clara non sunt interpretanda* dotyczy przepisu (ewentualnie wynikającej z niego normy)⁶⁰, podczas

⁵⁷ G. Gigerenzer, J. Czerlinski, L. Martignon, *How Good Are Fast and Frugal Heuristics?*, w: *Heuristics and Biases. The Psychology of Intuitive Judgment*, red. T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, Cambridge 2002, s. 559.

⁵⁸ Zob. np. G. Gigerenzer, *The Intelligence of Intuition*, Cambridge 2023, s. 91 i nn.; G. Gigerenzer, H. Brighton, *Homo Heuristicus: Why Biased Minds Make Better Inferences*, *Topics in Cognitive Science* 2009, t. 1, s. 107–143.

⁵⁹ Piszą oni: „these heuristics are quite useful, but sometimes they lead to severe and systematic errors”, A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under Uncertainty...*, s. 1124.

⁶⁰ Kwestia tego, czy paremia *clara non sunt interpretanda* odnosi się do przepisów, czy też norm, stanowi pochodną występujących w nauce rozbieżności wokół tego, co jest przedmiotem interpretacji prawniczej. Niekiedy bowiem w literaturze mówi się o „wykładni norm”, co jednak nie wydaje się właściwe. Zob. Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 95. Natrafić można również na podejścia, które, dostrzegając istniejące rozbieżności, próbują abstrahować od nich poprzez stwierdzenie, że „przedmiotem wykładni zawsze będzie język, w którym są formułowane teksty prawne” – tak Z. Tobor, w: *Wstęp do prawoznawstwa*, red. J. Nowacki, Z. Tobor, Warszawa 1993, s. 189.

gdy heurystyki wydawania sądów dotyczą oceny danej sytuacji i wydawania na jej podstawie pewnych osądów. Należy jednak zauważyć, że przy pojmowaniu tej paremii jako stwierdzenia wyrazu adekwatności rozważanego przepisu prawnego do zaistniałego stanu faktycznego dokonuje się pewnego osądu⁶¹. Stąd pierwotne wrażenie o niedopasowaniu zestawiania heurystyk wydawania sądów do tej paremii ma w istocie rzeczy charakter pozorny. Maksyma *clara non sunt interpretanda* sama w sobie stanowi pewien osąd – rezultat pewnej oceny, zakończony jej sformułowaniem jako wniosku. Tym samym spojrzenie na przedmiotową zasadę przez pryzmat heurystyk wydawania sądów wydaje się jak najbardziej uprawnione. W związku z tym należy zastanowić się, czy paremia ta wiąże się z myśleniem heurystycznym. Innymi słowy, zasadniczy problem sprowadza się do pytania, czy paremia *clara non sunt interpretanda* ma, przynajmniej w jakimś stopniu, charakter heurystyczny? W znalezieniu odpowiedzi na tak postawione pytanie pomocne może być zidentyfikowanie pewnych podobieństw i elementów wspólnych między heurystykami wydawania sądów a wspomnianą maksymą. Powyżej zauważono, że maksyma ta sama w sobie stanowi wyraz pewnej oceny. Stwierdzenie, że skoro coś jest jasne, to nie wymaga interpretacji, jest dokonaniem osądu. W jaki sposób odbywa się dokonanie takiego osądu?

Zygmunt Ziemiński *expressis verbis* podnosi, że „wykładnia przepisów prawnych jest operacją myślową”, prowadzącą do ustalenia norm prawnych wynikających z tekstu prawnego⁶². Jeżeli przyjąć skrajne rozumienie paremii *clara non sunt interpretanda*, mianowicie, że skoro zachodzi jasność, nie ma wówczas wykładni, to zarazem wynika z tego, że owa operacja myślowa, jaka ma miejsce przy wykładni, nie następuje. Czy w takim razie stwierdzenie jasności odbywa się bez jakiegokolwiek myślenia? Wniosek taki należałoby odrzucić, gdyż konkluzja o klarowności, prowadząca w świetle analizowanej w niniejszym tekście zasady do zaniechania podejmowania interpretacji wobec braku jej potrzeby, wymaga pewnego zaangażowania myślenia, nawet jeżeli byłoby ono minimalne. Sformułowanie wniosku o jasności nie odbywa się przecież bez użycia rozumu, niczym odruchowa reakcja na bodziec, lecz zawsze wymaga pewnego wysiłku umysłowego. Jest to wszak myślenie skrócone, ograniczone względem operacji myślowych, jakie mają miejsce wówczas, gdy jest podejmowana wykładnia. Ergo, stwierdzenie jasności jako przesłanka aplikacji maksymy *clara non sunt interpretanda* odbywa się na podstawie

⁶¹ Należy zaznaczyć, że dokonywanie osądu w postaci wniosku o właściwości danego przepisu dla rozpoznawanego stanu faktycznego ma miejsce niezależnie od tego, czy przyjmie się, że odbywa się ono przy pomocy bezpośredniego rozumienia, czy też w ramach wykładni w szerszym rozumieniu (interpretacji humanistycznej).

⁶² Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 95.

myślenia uproszczonego i skróconego⁶³. W tym miejscu nasuwa się podobieństwo do heurystyk wydawania sądów. Spoglądając z takiej perspektywy, można postrzegać zasadę *clara non sunt interpretanda* jako przejaw myślenia heurystycznego. Niniejsze spostrzeżenie wymaga zarazem rozważenia, jakie skutki z niego wynikają.

Wniosek o powiązaniu analizowanej paremii z heurystykami wydawania sądów implikuje możliwość rozciągnięcia konsekwencji rozumowania heurystycznego na tę paremię. Stwierdzając, że zasada *clara non sunt interpretanda* może stanowić rezultat myślenia heurystycznego, można założyć, że w pewnych przypadkach stanowi ona błędne założenie, prowadząc do nieprawidłowych rezultatów. Skoro bowiem ryzyko błędów poznawczych wpisane jest w heurystyki wydawania sądów, to wykazanie, że czasami ich zastosowanie sprowadza się do stwierdzenia jasności w myśl paremii *clara non sunt interpretanda*, oznacza zarazem możliwość popełnienia błędu w takiej sytuacji. Oczywiście nie za każdym razem wniosek o jasności – rozumiany jako brak konieczności podejmowania bardziej wysublimowanych zabiegów intelektualnych dla rozstrzygnięcia określonej sprawy – uzyskany w sposób heurystyczny będzie błędny. Heurystyki wydawania sądów nie zawsze przecież muszą prowadzić do błędnych rezultatów⁶⁴. Co więcej, często stanowią one użyteczne narzędzie dla szybszego podjęcia decyzji, która może być poprawna⁶⁵. Tym samym również stwierdzenie jasności wyrażające się maksymą *clara non sunt interpretanda* nie zawsze musi skutkować nieprawidłowością. W bardzo prostych przypadkach⁶⁶

⁶³ Aplikując poczynione tu na płaszczyźnie abstrakcyjnej rozważania w wymiarze konkretnym, można wyobrazić sobie przykład, w którym interpretator art. 252 Kodeksu spółek handlowych dochodzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności uchwały spółki z o.o. ma charakter deklaratoryjny. Wniosek ten opiera na językowym brzmieniu przepisu, gdzie mowa o powództwie o „**stwierdzenie**” nieważności. Tego rodzaju termin jest charakterystyczny dla aparatury pojęciowej wyroków deklaracyjnych, co implikować może wniosek, że również w tym wypadku uwzględnienie powództwa oznacza tylko potwierdzenie skutku prawnego, który nastąpił *ex lege*. W takim przypadku interpretator, opierając się na językowym brzmieniu charakterystycznego zwrotu, posługiwałby się heurystyką reprezentatywności. Osiągnięcie wniosku o jasności tego przepisu na podstawie językowego brzmienia mogłoby – w myśl zasady *clara non sunt interpretanda* – skłaniać do niepodjęcia jego wykładni. W tym wypadku jednak myślenie heurystyczne odpowiadające tej paremii byłoby zwodnicze, gdyż wbrew językowemu brzmieniu art. 252 Kodeksu spółek handlowych, wskutek orzecznictwa Sądu Najwyższego, powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały spółki kapitałowej ma charakter konstytutywny. Zob. uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95 oraz uchwała SN z dnia 18 września 2013 r., III CZP 13/13, OSNC 2014, nr 3, poz. 23.

⁶⁴ G. Gigerenzer, *The Bounded Rationality of Probabilistic Mental Models*, w: *Rationality. Psychological and Philosophical Perspectives*, red. K.I. Manktelow, D.E. Over, London–New York 1993, s. 308.

⁶⁵ G. Gigerenzer, H. Brighton, *Homo Heuristicus...*, s. 107 i nn.

⁶⁶ Pojęcie „prostego przypadku” może być problematyczne z uwagi na brak wyrazistych ram semantycznych. W filozofii prawa o wiele większą powodzeniem cieszy się pojęcie *hard case*, czyli przypadku trudnego, które bynajmniej również nie wykazuje pełnej jednoznaczności. Zob. przykładowo D. Galeza, *Hard Cases*, Manchester Student Law Review 2013, t. 2, s. 241–243.

założenie braku konieczności podejmowania głębszego rozumowania prawniczego może prowadzić do prawidłowych rozstrzygnięć. Dlatego też uzyskane na podstawie myślenia heurystycznego wrażenie jasności, równoznaczne z zaprzestaniem dalszej analizy w myśl przedmiotowej paremii, nie będzie odbiegać od wniosków, do jakich doszłoby się przy przeprowadzeniu kompleksowego rozumowania. Natomiast w przypadkach bardziej złożonych myślenie heurystyczne może być niebezpieczne, co w odniesieniu do zasady *clara non sunt interpretanda* oznaczać będzie błędne wrażenie jasności, skutkując nieprawidłowym zastosowaniem określonej normy do danego stanu faktycznego.

Zakończenie

Jak unaocznili powyższe rozważania, paremia *clara non sunt interpretanda* może wiązać się z myśleniem heurystycznym. Dojście do wniosku na temat rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy bez uciekania się do bardziej dogłębnego rozumowania, jakie wpisane jest w proces wykładni, może stanowić heurystykę wydawania sądów. W takiej sytuacji analizowana maksyma stanowiłaby opis rezultatu wykorzystania myślenia heurystycznego przy ocenie prawnej określonego przypadku. Zważywszy, że proces stosowania prawa cechuje się różnorodnością, w której nie sposób wytypować jednej tylko metody⁶⁷, można zakładać, że heurystyki wydawania sądów obecne są w praktyce prawników⁶⁸, w tym sędziów⁶⁹. Ich obecność w myśleniu prawniczym stanowi niejako prostą konsekwencję tego, że myślenie prawnicze odbywa się w umyśle człowieka⁷⁰, w który heurystyki wydawania sądów wydają się być w sposób

⁶⁷ Tomasz Gizbert-Studnicki i Adam Dyrda konstatują nawet, że „w prawie nie ma dogmatów. Tego, że nie ma jednej, doskonałej metody prawniczej nie trzeba wykazywać; jest to fakt aż nadto oczywisty dla każdego, kto miał w życiu choć odrobinę do czynienia z instytucjami prawa”, A. Dyrda, T. Gizbert-Studnicki, *Granice sporów interpretacyjnych w prawoznawstwie*, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2020, nr 2, s. 34.

⁶⁸ Ich obecność jest zresztą od pewnego czasu przedmiotem zainteresowania nauki. Zob. np. Ch. Engel, G. Gigerenzer, *Law and Heuristics: An Interdisciplinary Venture*, w: *Heuristics and the Law*, red. G. Gigerenzer, Ch. Engel, Berlin 2006, s. 1–16.

⁶⁹ J.J. Rachlinski, *Heuristics and Biases in the Courts: Ignorance or Adaptation?*, *Oregon Law Review* 2000, t. 79, s. 102.

⁷⁰ *Prima facie* wręcz trywialne, ale w gruncie rzeczy rudymtarne spostrzeżenie, że „sędziowie są także ludźmi”, czyni Nicholas Waterbury w swej rozprawie doktorskiej. N. Waterbury, *The Use of Heuristics in Judicial Decision-Making*, Arts & Sciences Electronic Theses and Dissertations. 2693, 15.05.2022, s. 1, https://openscholarship.wustl.edu/art_sci_etds/2693 [dostęp: 30.10.2025 r.].

immanentny wpisane⁷¹. Nie podejmując się – z uwagi na ograniczone ramy tematyczne – analizy wszystkich korzystnych i ujemnych stron myślenia heurystycznego, należy skonkludować, że mając na uwadze ryzyko błędnych rezultatów, do jakich heurystyki wydawania sądów mogą niekiedy prowadzić, w procesie stosowania prawa ich występowanie powinno być uważnie monitorowane, a świadomość możliwości ich wystąpienia powinna towarzyszyć zarówno praktykom, w szczególności organom stosującym prawo, jak i doktrynie, stanowiąc determinantę ich dalszych badań⁷².

Bibliografia

- Brożek B., *Umysł prawniczy*, Kraków 2019.
- Choduń A., *Postulat jasności prawa. Plain language czy praca edukacyjna*, Krytyka Prawa 2018, nr 3.
- Dyrda A., Gizbert-Studnicki T., *Granice sporów interpretacyjnych w prawoznawstwie*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2020, nr 2.
- Engel Ch., Gigerenzer G., *Law and Heuristics: An Interdisciplinary Venture*, w: *Heuristics and the Law*, red. G. Gigerenzer, Ch. Engel, Berlin 2006.
- Galeza D., *Hard Cases*, Manchester Student Law Review 2013, t. 2.
- Gigerenzer G., *The Bounded Rationality of Probabilistic Mental Models*, w: *Rationality. Psychological and Philosophical Perspectives*, red. K.I. Manktelow, D.E. Over, London–New York 1993.
- Gigerenzer G., *The Intelligence of Intuition*, Cambridge 2023.
- Gigerenzer G., Brighton H., *Homo Heuristicus: Why Biased Minds Make Better Inferences*, Topics in Cognitive Science 2009, t. 1, DOI: 10.1111/j.1756-8765.2008.01006.x.
- Gigerenzer G., Czerlinski J., Martignon L., *How Good Are Fast and Frugal Heuristics?*, w: *Heuristics and Biases. The Psychology of Intuitive Judgment*, red. T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, Cambridge 2002.

⁷¹ Bartosz Brożek, zwracając uwagę – właśnie w kontekście heurystyk i możliwości wynikających z nich błędów – na złożoność świata, z którym musi mierzyć się ludzki umysł, argumentuje: „z jednej strony, podejmując decyzję, nie sposób wziąć pod uwagę wszystkich relewantnych informacji, które udało nam się zgromadzić; z drugiej – możemy z góry założyć, że do wielu danych, które mają znaczenie dla podejmowanej przez nas decyzji, w ogóle nie mamy dostępu”, B. Brożek, *Umysł prawniczy*, Kraków 2019, s. 47.

⁷² Zagadnienie podejmowania decyzji przy pomocy heurystyk wiąże się z szerszą problematyką roli intuicji w myśleniu prawniczym. W polskiej nauce obecne są już pewne badania w tej materii. Zob. przykładowo T. Pietrzykowski, *Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa*, Warszawa 2012; R. Zyzik, *Wokół intuicyjnych decyzji sędziego*, Zeszyty Prawnicze 2014, z. 14.2, s. 187–200.

- Gizbert-Studnicki T., *Rozkład ciężaru argumentacji w dyskursie naukowym*, w: *Studia z filozofii i prawa*, t. 2, red. J. Stelmach, Kraków 2003.
- Kahneman D., *Maps of Bounded Rationality: A Perspective on Intuitive Judgment and Choice*, Prize Lecture, 8.12.2002, <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/kahnemann-lecture.pdf> [dostęp: 20.02.2025 r.].
- Kahneman D., *Thinking Fast and Slow*, Dublin 2024.
- Kahneman D., Frederick S., *Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment*, w: *Heuristics and Biases. The Psychology of Intuitive Judgment*, red. T. Gilovich, D. Griffin, D. Kahneman, Cambridge 2002.
- Kahneman D., Tversky A., *On the Psychology of Prediction*, w: *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, red. D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky, Cambridge 1982.
- Kahneman D., Tversky A., *Subjective Probability: A Judgment of Representativeness*, w: *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, red. D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky, Cambridge 1982.
- Korobkin R., *Daniel Kahneman's Influence on Legal Theory*, *Loyola University Chicago Law Journal* 2013, t. 44.
- Korzeniewska-Lasota A., Sarnowska A., *Pozaustawowe psychologiczne determinanty orzeczeń sądowych*, *Studia Warmińskie* 2014, t. 51.
- Laudan L., *Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*, Berkeley–Los Angeles–London 1977.
- Leszczyński L., *Clara non sunt interpretanda czy omnia sunt interpretanda – kontekst wykładni operatywnej*, w: *Wykładnia prawa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. J. Potrzeuszcz, B. Liżewski, Lublin 2019.
- Makkonen K., *Zur Problematik der juristischen Entscheidung*, Turku 1965.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Murdock Ch.W., Sullivan B., *What Kahneman Means for Lawyers: Some Reflections on Thinking, Fast and Slow*, *Loyola University Chicago Law Journal* 2013, t. 44.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo – metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Pietrzykowski T., *Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa*, Warszawa 2012.
- Pleszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Popper K.R., *Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna*, tłum. A. Chmielewski, Warszawa 1992.
- Rachlinski J.J., *Heuristics and Biases in the Courts: Ignorance or Adaptation?*, *Oregon Law Review* 2000, t. 79.
- Redelbach A., *Wstęp do nauk o prawie*, Poznań 1992.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, red. B. Dunaj, Warszawa 2001.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Zakamycze 2006.
- Stambulski M., *Wiadomość od cesarza. Pojęcie prawa w teorii analitycznej i postanalitycznej*, Warszawa 2020.

- Stelmach J., *Hermeneutyka negatywna*, w: B. Brożek, M. Heller, J. Stelmach, *Spór o rozumienie*, Kraków 2019.
- Tobor Z., *Krótką opowieść o szczęśliwym, zakłopotanym i nieszczęśliwym interpretatorze*, w: Z. Tobor, *Pisma wybrane. Prawo – interpretacja – intencja*, red. A. Bielska-Brodziak, T. Pietrzykowski, S. Tkacz, Warszawa 2022.
- Tversky A., Kahneman D., *Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability*, *Cognitive Psychology* 1973, t. 5, nr 2.
- Tversky A., Kahneman D., *Belief in the Law of Small Numbers*, *Psychological Bulletin* 1971, t. 76, nr 2.
- Tversky A., Kahneman D., *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Biases in Judgments Reveal Some Heuristics of Thinking under Uncertainty*, *Science* 1974, t. 185, nr 4157.
- Waterbury N., *The Use of Heuristics in Judicial Decision-Making*, *Arts & Sciences Electronic Theses and Dissertations*. 2693, 15.05.2022, https://openscholarship.wustl.edu/art_sci_etds/2693 [dostęp: 30.10.2025 r.].
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.
- Wróblewski J., *Rozumowania prawnicze w wykładni prawa*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
- Wróblewski J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wróblewski J., *Zagadnienie jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawnych*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.
- Zieliński M., *Aspekty zasady clara non sunt interpretanda*, w: *Szkice z teorii prawa i szczególnych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990.
- Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.
- Zyzik R., *Wokół intuicyjnych decyzji sędziego*, *Zeszyty Prawnicze* 2014, z. 14.2.

Odpowiedzialność międzynarodowa Rosji za szkody spowodowane przymusowym przekazywaniem dzieci ukraińskich

Russia's international responsibility for damages caused by forced transfer of Ukrainian children

SZYMON RATUS*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

 <https://orcid.org/0009-0005-3805-2177>

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest analiza odpowiedzialności międzynarodowej Federacji Rosyjskiej za szkody spowodowane przymusowym przekazywaniem dzieci ukraińskich z terytoriów okupowanych w toku trwającego konfliktu zbrojnego. Celem opracowania jest ustalenie, czy opisane działania mogą zostać zakwalifikowane jako naruszenie zobowiązań prawnomiędzynarodowych państwa, w tym jako akt ludobójstwa w rozumieniu art. 2 lit. e Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r., oraz jakie konsekwencje prawne wiążą się z przypisaniem takich działań państwu. Zastosowaną metodą badawczą jest metoda dogmatycznoprawna, polegająca na analizie norm prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności zasad odpowiedzialności państw, uzupełniona o analizę orzecznictwa międzynarodowego i dokumentów organizacji międzynarodowych. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że przymusowe przekazywanie dzieci ukraińskich przez Federację Rosyjską stanowi poważne naruszenie prawa międzynarodowego, które może rodzić odpowiedzialność międzynarodową państwa, obejmującą obowiązek restytucji, kompensacji oraz satysfakcji. Uprawniony jest wniosek, że przy spełnieniu przesłanki szczególnego zamiaru działania te mogą potencjalnie zostać zakwalifikowane jako akt ludobójstwa, co pociąga za sobą szczególne konsekwencje prawne w świetle prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe publiczne, odpowiedzialność państw, przymusowe przekazywanie dzieci, reparacje, Federacja Rosyjska, ludobójstwo

Abstract: The article analyses the international responsibility of the Russian Federation for damages caused by the forced transfer of Ukrainian children from occupied territories in the course of the ongoing armed conflict. The aim of the study is to determine whether these actions can qualify as a violation of a state's obligations under the international law, including as an act of genocide within the meaning of Article 2 (e) of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, and what legal consequences occur if such actions are attributed to a state. The research method is the doctrinal legal method, focusing on analysing the norms of public international law, in particular the principles of state responsibility, and complemented by analysing international case-law and documents of international organisations. The research results indicate that the forced transfer of Ukrainian children by the Russian Federation is a severe violation of international law, which may give rise to international responsibility of a state,

* Mgr, e-mail: szymon.ratus@kul.pl

including obligations of restitution, compensation and satisfaction. It is legitimate to conclude that if the condition of specific intent is met, these actions may potentially qualify as an act of genocide, with specific legal consequences under international law.

Keywords: public international law, responsibility of a state, forced transfer of children, reparations, Russian Federation, genocide

Wstęp

Konflikt zbrojny pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą, trwający od 2014 r. i eskalujący w wyniku pełnoskalowej inwazji w lutym 2022 r., wywołał bezprecedensowe skutki humanitarne, społeczne oraz prawne. Jednym z najbardziej niepokojących zjawisk w toku tego konfliktu są liczne przypadki przymusowego przekazywania ukraińskich dzieci z terytoriów okupowanych przez wojska rosyjskie. Według danych podawanych przez władze ukraińskie, organizacje międzynarodowe oraz niezależne źródła skala tych działań obejmuje tysiące dzieci¹, a procedury te często odbywają się z naruszeniem wszelkich standardów ochrony praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego.

Przymusowe przekazywania dzieci mają charakter systematyczny i zorganizowany, obejmując działania takie, jak przymusowa relokacja, zmiana obywatelstwa, przyspieszona adopcja przez rodziny rosyjskie oraz indoktrynacja kulturowa i językowa. Działania te noszą znamiona nie tylko naruszeń prawa konfliktów zbrojnych, lecz także poważnych zbrodni międzynarodowych, takich jak ludobójstwo. W odpowiedzi na te wydarzenia, Międzynarodowy Trybunał Karny w marcu 2023 r. wydał nakazy aresztowania wobec prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina oraz rzeczniczki praw dziecka Marii Lwowej-Biełowej, zarzucając im bezprawne przekazywanie i przesiedlenia dzieci z okupowanych terytoriów Ukrainy².

W dotychczasowej debacie prawnej oraz politycznej duży nacisk kładziono na odpowiedzialność indywidualną sprawców, jednakże równie istotnym zagadnieniem pozostaje kwestia odpowiedzialności państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Odpowiedzialność międzynarodowa państwa w prawie międzynarodowym oznacza obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej w wyniku działania lub zaniechania naruszającego prawo międzynarodowe. Może ona obejmować restytucję (przywrócenie stanu poprzedniego), kompensację (wypłatę odszkodowania) oraz

¹ Dane uzyskane za pośrednictwem strony: <https://childrenofwar.gov.ua/en/> [dostęp: 25.04.2025 r.].

² Nakaz aresztowania Władimira Putina i Marii Aleksiejewnej Lwowej-Belowej z dnia 17 marca 2023 r. wydany przez Międzynarodowy Trybunał Karny, <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine> [dostęp: 25.04.2025 r.].

zadośćuczynienie niematerialne. Mechanizm ten ma na celu zarówno naprawienie wyrządzonych krzywd, jak i przywrócenie naruszonego ładu prawnego. Źródłem odpowiedzialności państw w prawie międzynarodowym są przede wszystkim normy prawa zwyczajowego oraz zasady ogólne prawa. Reguły te mają charakter niepisany i zostały wykształcone w praktyce państw oraz orzecznictwie międzynarodowym. Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne z 2001 r. (Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)³ nie stanowią samodzielnego źródła prawa, lecz w znacznej mierze odzwierciedlają i systematyzują istniejące normy zwyczajowe, pełniąc funkcję kodyfikacyjną i porządkującą. Wraz z komentarzami stanowią dziś najistotniejszy punkt odniesienia dla analiz dotyczących odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państw⁴.

Niniejszy artykuł ma na celu przeanalizowanie podstaw prawnych odpowiedzialności międzynarodowej Federacji Rosyjskiej za szkody wyrządzone przez przymusowe przekazywanie ukraińskich dzieci, stanowiące naruszenie prawa międzynarodowego prawa publicznego, w tym akt ludobójstwa w rozumieniu art. 2 lit. e Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r.⁵ Opracowanie dotyczy wyłącznie odpowiedzialności państwa i obejmuje zarówno ocenę podstaw normatywnych tej odpowiedzialności, jak i możliwości dochodzenia roszczeń międzynarodowych w praktyce międzynarodowej, wraz z analizą najważniejszych wyzwań związanych z ich egzekwowaniem.

1. Skala i charakter uprowadzeń dzieci ukraińskich

Od rozpoczęcia pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. Federacja Rosyjska prowadziła masowe działania polegające na przymusowym przemieszczaniu ludności cywilnej z okupowanych terenów Ukrainy. W szczególności dotyczyło to

³ Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne z 2001 r., UN Doc. A/56/10, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf [dostęp: 25.04.2025 r.], dalej: Artykuły na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne.

⁴ A. Czaplńska, *Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W.Sz. Staszewski, Warszawa 2024, s. 400–401.

⁵ Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.), Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9 (dalej: Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa).

dzieci, które były oddzielane od rodzin, przewożone w głąb Rosji lub na okupowane tereny, a następnie poddawane procesom „reedukacji” oraz adopcji przez rosyjskie rodziny.

Ukraina utworzyła specjalną stronę internetową⁶, poprzez którą można zgłosić zaginięcie dziecka, uprowadzenie czy przemoc seksualną. Według oficjalnych danych (stan na styczeń 2026 r.), w wyniku agresji rosyjskiej śmierć poniosło 678 dzieci, rannych zostało 2334 dzieci, za zaginione uważa się 2220 dzieci. Udało się odnaleźć 49 868 dzieci, natomiast przymusowo przekazano lub przesiedlono 20 000. Władze ukraińskie zdołały sprowadzić z powrotem do Ukrainy 1967 dzieci. Udokumentowano również 20 przestępstw na tle seksualnym dokonanych na ukraińskich dzieciach⁷. Liczba dzieci odnalezionych odnosi się do ogólnej liczby dzieci uznanych za zaginione w wyniku działań wojennych, a nie wyłącznie do dzieci przymusowo przekazanych do Federacji Rosyjskiej. Należy zaznaczyć, że przedstawione dane mają charakter szacunkowy i dynamiczny. Podlegają one bieżącej aktualizacji, ale rzeczywista skala przymusowych przekazywań dzieci pozostaje trudna do precyzyjnego ustalenia.

Najliczniejszą grupą przymusowo przekazywanych dzieci są sieroty oraz wychowankowie domów dziecka i zakładów opiekuńczych⁸. Ich odnalezienie i sprowadzenie do Ukrainy po zakończeniu działań wojennych będzie szczególnie trudne ze względu na fakt, że Rosjanie nie prowadzą spisów wywożonych dzieci, ponadto zmieniane są ich dane osobowe, często zaraz po przyjeździe do Rosji⁹. Proces przymusowego przekazywania nie dotyczy wyłącznie sierot. Na terytorium okupowanym przez wojska rosyjskie działają posterunki filtracyjne, na których dochodzi do rozdzielania rodzin¹⁰. Dzieci są odbierane przede wszystkim rodzinom, które nie chcą współpracować z władzami rosyjskimi. Po przyjeździe do Rosji dzieciom są konfiskowane telefony komórkowe, co rodzi praktyczne problemy z informowaniem swoich rodzin o docelowym miejscu pobytu¹¹. Po przybyciu do Rosji ukraińskie dzieci są poddawane procesom reedukacji i przymusowej rusyfikacji, często przy użyciu metod opartych na przemocy. Istotnym elementem tego procesu jest funkcjonowanie co najmniej 43 obozów „reedukacyjnych” na terytorium Rosji oraz okupowanych terenach Ukrainy, do których trafiają dzieci przymusowo przekazane

⁶ Strona internetowa dostępna pod adresem: <https://childrenofwar.gov.ua/en/> [dostęp: 19.01.2026 r.].

⁷ Dane pochodzą z powyższej strony internetowej.

⁸ K. Jagusiak, *Deportacje oraz przesiedlenia dzieci podczas wojny rosyjsko-ukraińskiej*, *Problemy Techniki Uzbrojenia* 2025, nr 5, s. 174.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże, s. 175.

¹¹ Tamże.

z terenów działań wojennych¹². W rosyjskich mediach działania te przedstawiane są jako akcje ratunkowe, mające na celu zapewnienie dzieciom opieki i bezpieczeństwa poprzez powierzenie ich rosyjskim rodzinom. Utworzono nawet specjalną infolinię mającą ułatwiać kontakt między dziećmi a ich nowymi opiekunami. Jednak relacje dzieci, którym udało się wrócić na Ukrainę, ujawniają zupełnie inny obraz: zakaz używania języka ukraińskiego, przymuszanie do śpiewania hymnu Federacji Rosyjskiej, a w przypadku starszych dzieci – kierowanie ich do struktur paramilitarnych, gdzie są przygotowywane do działań przeciwko własnemu narodowi¹³.

2. Podstawa prawna odpowiedzialności Rosji za przymusowe przekazywanie dzieci

Przymusowe przekazywanie dzieci ukraińskich z terenów okupowanych przez Federację Rosyjską stanowi wielopłaszczyznowe i poważne naruszenie prawa międzynarodowego, obejmujące zarówno międzynarodowe prawo humanitarne, jak i prawa człowieka. Ocena prawnomiędzynarodowa tych działań wymaga analizy przede wszystkim traktatów międzynarodowych.

W pierwszej kolejności należy wskazać na fundamentalne zasady ochrony ludności cywilnej zawarte w Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych w czasie wojny z 1949 r.¹⁴ Według art. 49 Konwencji wzbronione są przymusowe przesiedlenia masowe i indywidualne, jak również przekazywanie osób podlegających ochronie z terytorium okupowanego na terytorium państwa okupacyjnego lub na terytorium innego państwa okupowanego lub nieokupowanego¹⁵. Zakaz ten ma charakter bezwzględny i obejmuje nie tylko przymusowe, lecz także „dobrowolne” przemieszczenia, jeśli nie są one zgodne z wolą samych osób lub ich przedstawicieli prawnych. Przekazywanie dzieci, które z natury nie mogą wyrazić świadomej zgody, narusza tę zasadę w sposób szczególnie rażąco.

Niezależnie od przepisów prawa konfliktów zbrojnych, zastosowanie znajdują także normy praw człowieka, w szczególności Konwencja o prawach dziecka

¹² A. Frantsuz, N. Stepanenko, D. Shevchenko, *Abduction of Ukrainian Children During Full-Scale Invasion*, *The Journal of International Legal Communication* 2023, nr 9, s. 20.

¹³ K. Jagusiak, *Deportacje oraz przesiedlenia...*, s. 175.

¹⁴ Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 (dalej: Konwencja genewska).

¹⁵ M. Gąska, A. Ciupiński, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001, s. 60.

z 1989 r.¹⁶, która nakłada na państwa obowiązek zapewnienia każdemu dziecku prawa do tożsamości, obywatelstwa, imienia oraz wychowania w środowisku rodzinnym¹⁷. Przepis artykułu 8 Konwencji zobowiązuje państwa do szanowania prawa dziecka do zachowania swojej tożsamości, a w przypadku bezprawnego jej pozbawienia – do zapewnienia jej szybkiego przywrócenia. Przymusowa zmiana obywatelstwa, imienia czy przynależności rodzinnej dzieci ukraińskich przez władze rosyjskie stanowi oczywiste pogwałcenie tych zobowiązań.

Przepisy Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. uznają za akt ludobójstwa przymusowe przekazywanie dzieci jednej grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej do innej grupy, w zamiarze częściowego lub całkowitego jej zniszczenia¹⁸. Ponadto działanie to podlega karze¹⁹. Przymusowe przekazywanie dzieci członków grupy do innej grupy oznacza zarówno przymus fizyczny, jak i psychiczny²⁰. Zważywszy na dokumentowane przypadki narzucania dzieciom rosyjskiej tożsamości narodowej i kulturowej, działania Rosji mogą potencjalnie zostać zakwalifikowane jako przejaw ludobójstwa narodu ukraińskiego.

3. Klasyfikacja prawna przymusowego przekazywania dzieci: ludobójstwo

Interpretację powyższych norm stosują w swoich stanowiskach liczne organizacje międzynarodowe. Niezależna Międzynarodowa Komisja Śledcza ONZ ds. Ukrainy w swoim raporcie²¹ z marca 2023 r. stwierdziła, że masowe, przymusowe przekazywanie dzieci ukraińskich przez Rosję narusza międzynarodowe prawo humanitarne oraz stanowi poważne naruszenie praw dziecka. Podkreślono przy tym, że działania te mają charakter systematyczny i są częścią szerszej polityki prowadzonej przez władze rosyjskie na okupowanych terytoriach.

¹⁶ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 (dalej: Konwencja o prawach dziecka).

¹⁷ Art. 7 Konwencji o prawach dziecka.

¹⁸ Art. 2 lit. e Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa.

¹⁹ Art. 3 lit. a Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa.

²⁰ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 120.

²¹ Rada Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, Raport Niezależnej Międzynarodowej Komisji Śledczej ds. Ukrainy z dnia 15 marca 2023 r., A/HRC/52/62, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf [dostęp: 27.04.2025 r.], dalej: Raport Komisji Śledczej ONZ ds. Ukrainy.

Human Rights Watch w swoim raporcie z marca 2023 r.²² scharakteryzowała przymusowe przekazywanie ukraińskich dzieci jako działania o cechach państwowej polityki przesiedleńczej, przy czym wskazywano na zorganizowane procedury zmiany obywatelstwa, tożsamości oraz umieszczania dzieci w rodzinach adopcyjnych w Rosji.

Jednym z najpoważniejszych aspektów odpowiedzialności jest możliwość zakwalifikowania przymusowego przekazywania dzieci ukraińskich jako akt ludobójstwa. Rafał Lemkin określił ludobójstwo jako skoordynowany plan różnych działań mających na celu zniszczenie narodu lub grupy etnicznej²³. Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa nazywa ludobójstwem akt, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, rasowych lub religijnych, który dotyczy zabójstwa członków grupy, spowodowania poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy, rozmyślnego stworzenia dla członków grupy warunków życia obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego, stosowania środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy oraz przymusowego przekazywania dzieci członków grupy do innej grupy²⁴. Stwierdzenie „grupy do innej grupy” implikuje, że termin ten obejmuje zarówno większość, jak i mniejszość²⁵. Określenie „grupa” ma charakter elastyczny, co umożliwi zastosowanie zapisów Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa do bytów, które mogą nie kwalifikować się jako „mniejszości”, lub w odniesieniu do których bardziej odpowiednie mogą być takie określenia jak „ludy”²⁶. Warto zauważyć, że choć art. 2 lit. e Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa nie określa wieku dzieci, to w praktyce czyn ten znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do dzieci młodszych, które nie mają jeszcze w pełni ukształtowanej tożsamości kulturowej. Choć formalnie dzieckiem jest każda osoba poniżej 18. roku życia, to w przypadku dzieci starszych ryzyko utraty tej tożsamości w wyniku przeniesienia do innej grupy jest istotnie ograniczone²⁷.

W przypadku przymusowego przekazywania ukraińskich dzieci istnieją przesłanki pozwalające rozważać istnienie zamiaru częściowego zniszczenia ukraińskiej tożsamości narodowej poprzez ich rusyfikację. Działania obejmujące zmiany

²² Raport Human Rights Watch z dnia 13 marca 2023 r., <https://www.hrw.org/report/2023/03/13/we-must-provide-family-not-rebuild-orphanages/consequences-russias-invasion> [dostęp: 27.04.2025 r.].

²³ D. Drózd, *Zbrodnia ludobójstwa w międzynarodowym prawie karnym*, Warszawa 2010, s. 27.

²⁴ Art. 2 Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa.

²⁵ W. Schabas, *Genocide in International Law: The Crimes of Crimes*, Cambridge 2003, s. 108.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże, s. 176.

obywatelstwa, zmiany tożsamości osobowej, wychowywanie w rodzinach rosyjskich i indoktrynację zmierzającą wprost do wykorzenienia dzieci z ich pierwotnej przynależności narodowej. Analogicznie, w wyroku²⁸ Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, uznano, że przymusowe działania wobec dzieci mogą być elementem ludobójstwa, jeśli są dokonywane z zamiarem zniszczenia całości lub części grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej²⁹. W kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego takie rozumienie znajduje potwierdzenie we wspomnianym wcześniej raporcie Komisji Śledczej ONZ ds. Ukrainy z marca 2023 r., która stwierdziła, że działania te mogą stanowić przesłankę dla oskarżeń o ludobójstwo.

Z punktu widzenia odpowiedzialności państwa kluczowe znaczenie mają postanowienia art. 1 oraz art. 9 Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, które przewidują odpowiedzialność państw–stron za popełnienie lub niezapobieżenie ludobójstwu. Zgodnie z art. 1 państwa zobowiązują się do zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, niezależnie od tego, czy została ona popełniona w czasie wojny, czy pokoju. Zgodnie z wyrokiem³⁰ Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, odpowiedzialność ponosi jednak państwo, jeżeli w sposób oczywisty nie podjęło wszystkich środków w celu zapobieżenia ludobójstwu, które leżały w jego mocy i które mogłyby przyczynić się do zapobieżenia ludobójstwu. Art. 9 Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa stanowi, że spory dotyczące odpowiedzialności państwa za ludobójstwo podlegają jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to, że Federacja Rosyjska może ponosić odpowiedzialność nie tylko za sam akt przymusowego przekazywania dzieci, ale również za niewykonanie obowiązku zapobiegania takim działaniami.

Co więcej, w przypadku poważnych naruszeń zobowiązań wynikających z norm o charakterze *ius cogens*, takich jak zakaz ludobójstwa³¹, powstają szczególne skut-

²⁸ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 1 czerwca 2001 r., ICTR-96-4-T, <https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/AKAYESU%20-%20APPEAL%20JUDGEMENT.pdf> [dostęp: 27.04.2025 r.].

²⁹ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, M. Znojek, *Prawo karne międzynarodowe. Wybór źródeł*, Warszawa 2010, s. 539.

³⁰ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2007 r., w sprawie dotyczącej stosowania Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf> [dostęp: 13.11.2025 r.].

³¹ I. Kozak-Balaniuk, *Zbrodnia przeciwko ludzkości jako jedna z najpoważniejszych zbrodni prawa międzynarodowego*, w: *Projekt „Analiza prawna działań Rosji w Ukrainie od 2014 r. pod kątem zbrodni agresji, zbrodni wojennych i ludobójstwa oraz rozwiązań prawnych państw sąsiadujących z Ukrainą w zakresie statusu obywateli Ukrainy”*, https://4c9c8a3f-e6c8-4bb6-876c-efd717bbbfb7.usrfiles.com/ugd/1bc7f3_69cab741a61e4e23aace9501736f2b9a.pdf [dostęp: 15.06.2025 r.].

ki *erga omnes*³² w rozumieniu art. 40–41 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, polegające na obowiązku współdziałania państw oraz nieuznawania sytuacji powstałej w wyniku naruszenia.

4. Odpowiedzialność międzynarodowa Federacji Rosyjskiej – przesłanki, formy i zakres reparacji

System odpowiedzialności międzynarodowej ma charakter wtórny, co oznacza, że znajduje zastosowanie w razie naruszenia materialnych norm prawa międzynarodowego i określa skutki takiego naruszenia³³. Państwo, które dopuściło się czynu niedozwolonego, ponosi odpowiedzialność międzynarodową. W celu powstania odpowiedzialności międzynarodowej niezbędne jest spełnienie kumulatywnie dwóch przesłanek. Po pierwsze, naruszenie zobowiązania międzynarodowego (bezprawność postępowania rodzącego odpowiedzialność), a po drugie możliwość przypisania tego naruszenia określonemu państwu³⁴. Pierwsza przesłanka ma charakter obiektywny. Chodzi tu o naruszenie zobowiązania przez państwo wynikające z prawa międzynarodowego³⁵, przy czym nie jest istotne źródło tego zobowiązania³⁶. W związku z tym odpowiedzialność można ponosić z tytułu naruszenia umowy międzynarodowej, prawa zwyczajowego, zobowiązania jednostronnego lub też ogólnej zasady prawa. Drugą przesłanką, która jest niezbędna dla powstania odpowiedzialności międzynarodowej, jest możliwość przypisania określonego działania danemu podmiotowi prawa międzynarodowego, a w szczególności państwom³⁷. Państwo ponosi odpowiedzialność za postępowanie swoich organów, niezależnie od ich charakteru, miejsca i roli w strukturze państwa³⁸.

W odniesieniu do działań Federacji Rosyjskiej wobec dzieci ukraińskich obie przesłanki należy uznać za spełnione. Przymusowe przekazywanie dzieci narusza zobowiązania wynikające m.in. z Konwencji genewskiej oraz Konwencji o prawach dziecka, a przede wszystkim z Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni

³² A. Kozłowski, *Źródła prawa międzynarodowego publicznego*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, s. 95.

³³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 588.

³⁴ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1999, s. 175.

³⁵ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 171.

³⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 589.

³⁷ Tamże, s. 590.

³⁸ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994, s. 18.

ludobójstwa. Działania te są podejmowane przez rosyjskie wojsko, administrację okupacyjną oraz struktury podporządkowane władzom centralnym. Art. 4 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne potwierdza zasadę przypisania państwu zachowania każdego jego organu, niezależnie od pełnionych przez niego funkcji, pozycji w strukturze organizacyjnej oraz centralnego lub lokalnego charakteru³⁹. Z kolei art. 5 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne wyraża zasadę przypisania państwu zachowania innych niż organy osób/institucji wykonujących z upoważnienia państwa elementy władzy publicznej⁴⁰. W świetle powyższego, działania te należy uznać za akty państwowe, a więc przypisywalne Federacji Rosyjskiej.

W kontekście niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na art. 40 ust. 1 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, w którym jest mowa o poważnych naruszeniach zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego. Należy mieć na uwadze, że nie każde naruszenie normy bezwzględnie obowiązującej pociąga za sobą konsekwencje idące dalej niż w przypadku zwykłych deliktów międzynarodowych⁴¹. Jak wskazują W. Czapliński i A. Wyrozumska, naruszenie musi być poważne, tj. dokonane w zorganizowany i przemyślany sposób, zamierzone i ciężkie, a sam czyn ludobójstwa jest z samej swojej istoty naruszeniem poważnym. Następstwem takiego poważnego naruszenia jest obowiązek współdziałania państw w celu doprowadzenia do ustania naruszenia oraz obowiązek nieuznawania naruszeń⁴².

Należy podkreślić, że powstanie odpowiedzialności państwa za czyn międzynarodowo bezprawny nie jest uzależnione od naruszenia normy o charakterze *ius cogens*, lecz od samego faktu naruszenia zobowiązania międzynarodowego przypisywalnego państwu. Naruszenie norm bezwzględnie obowiązujących ma jednak znaczenie dla kwalifikacji danego czynu jako poważnego naruszenia w rozumieniu art. 40 ust. 1 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, co wiąże się z dodatkowymi konsekwencjami prawnymi, w szczególności *erga omnes*.

Skutkiem prawnego przypisania czynu międzynarodowo bezprawnego jest powstanie obowiązku pełnego naprawienia szkody⁴³. Jak stwierdził Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w wyroku z dnia 13 września 1928 r. w sprawie

³⁹ A. Czaplińska, *Odpowiedzialność...*, s. 404–405.

⁴⁰ Tamże, s. 405.

⁴¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 600.

⁴² Tamże.

⁴³ Art. 31 ust. 1 Artykułów na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne.

fabryki chorzowskiej⁴⁴, „jest zasadą prawa międzynarodowego, że naruszenie zobowiązania pociąga za sobą obowiązek naprawienia w wystarczającej formie”⁴⁵. Zasada ta zachowuje aktualność w całym systemie prawa międzynarodowego i stanowi fundament koncepcji odpowiedzialności międzynarodowej.

Zgodnie z Artykułami na temat odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne, reparacja może przybrać trzy podstawowe formy: restytucję, kompensację oraz satysfakcję. Restytucja, tak jak to zostało wcześniej wskazane, stanowi przywrócenie stanu sprzed naruszenia. Na uwagę zasługuje fakt, że ma ona pierwszeństwo przed innymi formami⁴⁶. W praktyce polega ona na opuszczeniu terytorium zajętego w sposób niezgodny z prawem międzynarodowym, oddaniu zagrabionych dóbr, uwolnieniu przetrzymywanych ludzi, zwrocie własności, dzieł sztuki oraz dokumentów, a także na uchyleniu niezgodnego z prawem międzynarodowym aktu legislacyjnego⁴⁷. W kontekście przymusowego przekazywania ukraińskich dzieci restytucja oznaczałaby przede wszystkim powrót dzieci do Ukrainy, do ich rodzin, przywrócenie ich tożsamości osobistej i obywatelstwa. Wymaga to nie tylko faktycznego odzyskania dzieci, lecz także zapewnienia im możliwości odbudowy własnej tożsamości kulturowej i narodowej, co stanowiłoby pewne odtworzenie stanu sprzed naruszenia.

Jeżeli pełna restytucja nie jest możliwa, prawo międzynarodowe przewiduje reparację, czyli wynagrodzenie szkody, które następuje zazwyczaj w formie odszkodowania pieniężnego⁴⁸. Obejmuje ona rzeczywiste straty poniesione przez poszkodowane państwo, a w niektórych przypadkach utracone możliwe korzyści⁴⁹. Państwo, które jest odpowiedzialne za naruszenie, ma obowiązek wypłaty odszkodowania za szkodę wywołaną naruszeniem w takim zakresie, w jakim nie została ona skompensowana przez restytucję⁵⁰. W odniesieniu do przymusowego przekazywania dzieci ukraińskich kompensacja obejmowałaby m.in. koszty poszukiwań, repatriacji, opieki psychologicznej, edukacji i rehabilitacji ofiar, a także odszkodowania dla

⁴⁴ Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 13 września 1928 r. w sprawie fabryki chorzowskiej (Niemcy przeciwko Polsce), PCIJ 1928, Series A, nr 17, https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C8394/Claimants%27%20documents/CL%20-%20Exhibits/CL-0322.pdf [dostęp: 4.11.2025 r.].

⁴⁵ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 647.

⁴⁶ A. Zbaraszewska, *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, t. 69, nr 1, s. 60.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 179.

⁴⁹ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 569.

⁵⁰ *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010, s. 289.

rodzin, które utraciły dzieci na skutek działań rosyjskich. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane koszty stanowią element szkody państwa poszkodowanego w rozumieniu prawa międzynarodowego, a nie odrębne roszczenia jednostek wobec państwa odpowiedzialnego.

Warto zauważyć, że Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 9 lutego 2022 r.⁵¹ zasądził na rzecz Demokratycznej Republiki Konga odszkodowanie wynikające z okupacji terytorium, naruszenia międzynarodowego prawa człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, podkreślając, że obowiązek odszkodowania obejmuje zarówno szkody materialne, jak i moralne. Pojęcie szkody moralnej w tym kontekście odnosi się do szkody niematerialnej państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego, polegającej na naruszeniu jego praw, a nie krzywdy indywidualnej jednostek. W tym sensie analogiczny obowiązek spoczywałby na Rosji.

Trzecią formą realizacji odpowiedzialności w prawie międzynarodowym jest satysfakcja, która jest zadośćuczynieniem za szkody niematerialne. Polega ona na wyrażeniu ubolewania, oficjalnych przeprosinach państwa poszkodowanego, zobowiązania się do ukarania winnych naruszenia i niepowtarzania w przyszłości zachowań naruszających prawo⁵². Satysfakcja ma spełniać dwa kryteria. Po pierwsze, ma być proporcjonalna do dokonanego naruszenia, a po drugie, żądanie satysfakcji nie powinno być upokarzające dla odpowiedzialnego państwa⁵³. W przypadku przymusowego przekazywania dzieci ukraińskich satysfakcją mogłoby być m.in. oficjalne przyznanie przez władze rosyjskie bezprawności działań, zapewnienia gwarancji niepowtórzenia podobnych naruszeń w przyszłości oraz współpraca w ściganiu osób odpowiedzialnych. Na uwagę zasługuje fakt, iż w zależności od rodzaju oraz rozmiaru spowodowanej szkody formy te występować mogą łącznie⁵⁴. W przypadku Federacji Rosyjskiej naprawienie szkody mogłoby obejmować zarówno oddanie dzieci, jak i kompensację finansową dla rodzin oraz formy satysfakcji o charakterze symbolicznym.

Odpowiedzialność międzynarodowa Rosji ma więc charakter złożony i wielo-
poziomowy. Obejmuje zarówno obowiązek przywrócenia stanu sprzed naruszenia, jak i kompensację oraz satysfakcję. Zgodnie z obowiązkiem pełnego naprawienia szkody państwo odpowiedzialne nie może ograniczyć się do uznania winy. Jest ono zobowiązane do rzeczywistego naprawienia wszystkich szkód, które wynikają z czynu

⁵¹ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2022 r., *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) Reparations*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/116/116-20220209-jud-01-00-en.pdf> [dostęp: 5.11.2025 r.].

⁵² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 569.

⁵³ Tamże, s. 570.

⁵⁴ A. Zbaraszewska, *Dylematy...*, s. 58.

bezprawnego. Należy przy tym podkreślić, że odpowiedzialność międzynarodowa Rosji za przymusowe przekazywanie ukraińskich dzieci obejmuje zarówno działania ukierunkowane na usunięcie skutków naruszenia wobec jednostek, jak i wymiar zbiorowy, odnoszący się do całego społeczeństwa ukraińskiego, przy czym odpowiedzialność ta realizowana jest wyłącznie na płaszczyźnie państwowej.

4. Problemy egzekwowania odpowiedzialności międzynarodowej Rosji

Mimo istniejących trudności politycznych i prawnych odpowiedzialność międzynarodowa Rosji za przymusowe przekazywanie ukraińskich dzieci pozostaje ważnym elementem procesu dochodzenia sprawiedliwości. Obejmuje ona odpowiedzialność państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego, a jej realizacja jest kluczowa dla przywrócenia praw dzieci i dla odbudowy ładu międzynarodowego naruszonego przez akt agresji i masowych naruszeń praw człowieka.

Analogicznym przykładem historycznym, który dostarcza cennych doświadczeń dla współczesnych rozważań, jest polityka III Rzeszy wobec dzieci z okupowanych terytoriów Polski w czasie II wojny światowej. Niemcy realizowali wówczas program systematycznego przymusowego przekazywania dzieci uznanych za „wartościowe rasowo”⁵⁵, którego celem była ich przymusowa germanizacja⁵⁶. Porwane dzieci były odbierane rodzicom, pozbawiane tożsamości, zmieniano im imiona i nazwiska, a następnie umieszczano w niemieckich rodzinach adopcyjnych lub w domach dziecka⁵⁷. W ten sposób okupant wywoził dzieci w głąb III Rzeszy w celu wychowania ich na Niemców⁵⁸. Szacunki dotyczące liczby polskich dzieci poddanych przymusowej germanizacji są różne. Według danych liczba dzieci wywiezionych w ten sposób do III Rzeszy może sięgać nawet 200 000⁵⁹, z czego po wojnie wróciło ok. 30 000⁶⁰. Takie działania spełniałyby kryteria zbrodni ludobójstwa wyrażone w artykule 2 lit. e

⁵⁵ Trials of War Criminals Before the Nuernberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10, t. 5. The RuSHA Case, 1950, s. 102, https://www.uni-marburg.de/de/icwc/dokumentation/icwc-datenbank/dokumente/nmt/nt_war-criminals_vol-v.pdf [dostęp: 27.04.2025 r.].

⁵⁶ J. Nowakowska-Małusecka, *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe*, Bydgoszcz–Katowice 2012, s. 168.

⁵⁷ *Rabunek dzieci*, w: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3895706> [dostęp: 27.04.2025 r.].

⁵⁸ M. Królikowski, P. Wiliński, J. Izydorczyk, M. Znojek, *Prawo karne międzynarodowe...*, s. 127.

⁵⁹ W. Theiss, *Sieroctwo wojenne polskich dzieci (1939–1945). Zarys problematyki*, *Przegląd Pedagogiczny* 2012, nr 1, s. 80.

⁶⁰ Tamże.

Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa⁶¹. Ściganie zbrodni wojennych nazistów ujawniło masowy plan uprowadzania niemowląt i dzieci o odpowiednich cechach rasowych i przymusowego ich wynarodowienia⁶².

W Porozumieniu międzynarodowym w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisanym w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r.⁶³, które ukonstytuowało Procesy norymberskie, wskazano, że przymusowe przekazywanie ludności cywilnej, co za tym idzie również dzieci, jest kwalifikowane jako zbrodnia przeciwko ludzkości⁶⁴. Należy przy tym pamiętać, że Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa jest również odpowiedzią na okrucieństwa II wojny światowej⁶⁵. Mimo że w tym przypadku przymusowe przekazywanie ludności cywilnej zostało zakwalifikowane jako zbrodnia przeciwko ludzkości, to pokazuje ono, że taki czyn jest karalny. Odpowiedzialność ponosiły nie tylko osoby bezpośrednio zaangażowane, lecz także najwyższe władze państwowe III Rzeszy. Choć nie wszyscy sprawcy stanęli przed sądem, praktyka powojenna przyczyniła się do rozwoju koncepcji reparacji za masowe naruszenia praw człowieka. Doświadczenia te wzmacniają dzisiejsze podstawy prawne, które stoją za żądaniem odpowiedzialności międzynarodowej wobec Federacji Rosyjskiej za przymusowe przekazywanie dzieci ukraińskich.

Analogicznie do tamtego precedensu, przymusowe przekazywanie i rusyfikacja ukraińskich dzieci przez Federację Rosyjską w toku trwającego konfliktu w Ukrainie mogą być traktowane jako działania o podobnym charakterze prawnym i moralnym. Zarówno wtedy, jak i dziś, międzynarodowe prawo humanitarne oraz podstawowe zasady ochrony praw człowieka nakładają obowiązek przywrócenia naruszonego stanu, zapewnienia restytucji oraz wypłaty odszkodowania za wyrządzone krzywdy.

Odwołanie się do doświadczeń historycznych wzmacnia argumentację na rzecz uznania odpowiedzialności odszkodowawczej Rosji oraz potwierdza, że przymusowe przekazywanie dzieci w czasie konfliktu zbrojnego nie może pozostawać bez reakcji społeczności międzynarodowej.

⁶¹ L. Muelrath, „Never Again” Yet Another Genocide: Russia’s Unlawful Forced Transfer and Adoption of Ukrainian Children, *Wisconsin International Law Journal* 2024, t. 41, nr 2, s. 238.

⁶² Tamże.

⁶³ Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisane w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r., Dz. U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367 (dalej: Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej).

⁶⁴ Artykuł 6 lit. c Porozumienia międzynarodowego w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej.

⁶⁵ W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 432.

5. Perspektywy realizacji odpowiedzialności międzynarodowej

Mimo istnienia solidnych podstaw prawnych do przypisania Federacji Rosyjskiej odpowiedzialności międzynarodowej za szkody spowodowane przymusowym przekazywaniem ukraińskich dzieci, realizacja tej odpowiedzialności napotyka na poważne trudności. Mają one zarówno naturę prawną, jak i polityczną, a ich przewyciężenie wymagałoby skoordynowanej i długoterminowej reakcji społeczności międzynarodowej.

Pierwszym zasadniczym problemem jest kwestia immunitetu państwowego. Zgodnie z zasadą powszechnie uznawaną w prawie międzynarodowym, państwa korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego przed sądami innych państw w zakresie działań władczych ze skutkami materialno-prawnymi w postaci niemożności uzyskania orzeczenia sądowego co do materialno-prawnego roszczenia odszkodowawczego⁶⁶. Oznacza to, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wobec Federacji Rosyjskiej przed sądami krajowymi napotyka na barierę proceduralną w postaci braku możliwości pozywania obcego państwa bez jego zgody. W wyroku z lutego 2012 r.⁶⁷, dotyczącym sporu pomiędzy Niemcami a Włochami, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że państwowy immunitet jurysdykcyjny, jako element międzynarodowego prawa zwyczajowego stanowiącego część prawa międzynarodowego, musi być respektowany także w przypadkach dotyczących czynów popełnionych przez siły zbrojne państwa w trakcie działań wojennych na terytorium innego państwa. Naruszenie tej zasady stanowiłoby odstępstwo od fundamentalnej zasady suwerennej równości państw⁶⁸.

Kolejną przeszkodą jest odmowa Rosji uznawania jurysdykcji międzynarodowych trybunałów i sądów. Federacja Rosyjska konsekwentnie ignoruje postępowania prowadzone przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości dotyczące wojny w Ukrainie⁶⁹, mimo że jako państwo członkowskie ONZ formalnie podlega jego jurysdykcji.

⁶⁶ P. Łaski, *Uwagi dotyczące cywilnoprawnego immunitetu państwa przed sądem państwa forum w związku z popełnionymi przestępstwami podczas konfliktu zbrojnego*, Międzynarodowe Prawo Humanitarne 2013, t. 4, s. 270.

⁶⁷ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 lutego 2012 r., *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf> [dostęp: 27.04.2025 r.].

⁶⁸ P. Łaski, *Uwagi dotyczące cywilnoprawnego immunitetu...*, s. 272–273.

⁶⁹ C. Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 464.

Istotnym wyzwaniem pozostaje także wykonanie ewentualnych orzeczeń czy decyzji o odszkodowaniach. Nawet w przypadku uzyskania prawomocnego orzeczenia międzynarodowego jego egzekucja wobec państwa takiego jak Rosja wymagałaby albo zgody samego państwa, albo międzynarodowej presji, często w formie sankcji lub zajęcia zagranicznych aktywów. Podejmowanie takich działań ma charakter polityczny i jest uzależnione od woli państw trzecich, co dodatkowo komplikuje sprawę.

W odpowiedzi na tę sytuację pojawiły się inicjatywy utworzenia specjalnych mechanizmów kompensacyjnych. W listopadzie 2022 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję nr ES-11/5⁷⁰, w której poparto utworzenie międzynarodowego rejestru szkód wyrządzonych Ukrainie oraz rozważenie mechanizmów reparacyjnych, w tym wykorzystania zamrożonych aktywów rosyjskich. Choć rozwiązania te budzą pewne kontrowersje prawne, mogą one w przyszłości stanowić istotny instrument w procesie naprawiania wyrządzonych krzywd, w tym krzywd dzieci przymusowo przekazywanych.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza wykazała, że Federacja Rosyjska ponosi odpowiedzialność międzynarodową za szkody wyrządzone w wyniku przymusowego przekazywania dzieci ukraińskich z terytoriów okupowanych w trakcie trwającego konfliktu zbrojnego. Działania te naruszają szereg norm prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim zakaz ludobójstwa, które stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń prawa międzynarodowego⁷¹. W świetle międzynarodowych dokumentów, takich jak IV Konwencja genewska, Konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa oraz Konwencja o prawach dziecka, a także orzecznictwa międzynarodowego, działania Rosji stanowią poważne naruszenie prawa humanitarnego i prawa praw człowieka.

W ujęciu prawnym przymusowe przekazywanie dzieci w czasie konfliktu może być zakwalifikowane jako akt ludobójstwa. Analiza odwołująca się do historycznego

⁷⁰ United Nations General Assembly Resolution adopted on 14 November 2022, A/RES/ES-11/5, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es_11_5.pdf [dostęp: 23.03.2026 r.].

⁷¹ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 26 lutego 2007 r. uznał, że „norma zakazująca ludobójstwa jest z całą pewnością normą bezwzględnie obowiązującą prawa międzynarodowego (*ius cogens*)”, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf> [dostęp: 12.05.2025 r.].

precedensu potwierdza, że państwa dopuszczające się takich naruszeń ponoszą odpowiedzialność.

Odpowiedzialność międzynarodowa Rosji znajduje umocowanie w zasadach prawa międzynarodowego, w tym w regułach określonych w Artykułach o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne. Obejmuje ona obowiązek restytucji, rekompensaty i zapewnienia gwarancji niepowtarzania się naruszeń. Istnieją także konkretne inicjatywy międzynarodowe zmierzające do utworzenia rejestru szkód wojennych oraz do wykorzystania zamrożonych aktywów rosyjskich na rzecz reparacji, zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ ES-11/5. Realizacja tej odpowiedzialności w praktyce napotyka jednak istotne trudności. Należą do nich: zasada immunitetu państwowego, brak uznania jurysdykcji międzynarodowych trybunałów przez Rosję oraz skomplikowane kwestie egzekucji wyroków i decyzji międzynarodowych.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1994.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019.
- Czaplińska A., *Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W. Sz. Staszewski, Warszawa 2024.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne – zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Drózd D., *Zbrodnie ludobójstwa w międzynarodowym prawie karnym*, Warszawa 2010.
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- Frantsuz A., Stepanenko N., Shevchenko D., *Abduction of Ukrainian Children During Full-Scale Invasion*, *The Journal of International Legal Communication* 2023, nr 9.
- Gąska M., Ciupiński A., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1999.
- Jagusiak K., *Deportacje oraz przesiedlenia dzieci podczas wojny rosyjsko-ukraińskiej*, *Problemy Techniki Uzbrojenia* 2025, nr 5.
- Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979.
- Kozak-Balaniuk I., *Zbrodnie przeciwko ludzkości jako jedna z najpoważniejszych zbrodni prawa międzynarodowego*, w: *Projekt „Analiza prawna działań Rosji w Ukrainie od 2014 r. pod kątem zbrodni agresji, zbrodni wojennych i ludobójstwa oraz rozwiązań prawnych państw sąsiadujących z Ukrainą w zakresie statusu obywateli Ukrainy”*, https://4c9c8a3f-e6c8-4b-b6-876c-efd717bbbfb7.usrfiles.com/ugd/1bc7f3_69cab741a61e4e23aece9501736f2b9a.pdf [dostęp: 15.06.2025 r.].

- Kozłowski A., *Źródła prawa międzynarodowego publicznego*, w: *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W.Sz. Staszewski, Warszawa 2024.
- Królikowski M., Wiliński P., Izydorczyk J., *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 2008.
- Królikowski M., Wiliński P., Izydorczyk J., Znojek M., *Prawo karne międzynarodowe. Wybór źródeł*, Warszawa 2010.
- Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, red. M. Balcerzak, S. Sykuna, Warszawa 2010.
- Łaski P., *Uwagi dotyczące cywilnoprawnego immunitetu państwa przed sądem państwa forum w związku z popełnionymi przestępstwami podczas konfliktu zbrojnego*, *Międzynarodowe Prawo Humanitarne* 2013, t. 4.
- Mik C., *Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.
- Muelrath L., „Never Again” Yet Another Genocide: Russia’s Unlawful Forced Transfer and Adoption of Ukrainian Children, *Wisconsin International Law Journal* 2024, t. 41, nr 2.
- Nowakowska-Małusecka J., *Sytuacja dziecka w konflikcie zbrojnym. Studium prawnomiędzynarodowe*, Bydgoszcz–Katowice 2012.
- Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W.Sz. Staszewski, Warszawa 2024.
- Rabunek dzieci*, w: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3895706> [dostęp: 27.04.2025 r.].
- Raport Human Right Watch z dnia 13 marca 2023 r., <https://www.hrw.org/report/2023/03/13/we-must-provide-family-not-rebuild-orphanages/consequences-russias-invasion> [dostęp: 27.04.2025 r.].
- Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.
- Schabas W., *Genocide in International Law: The Crimes of Crimes*, Cambridge 2003.
- Theiss W., *Sieroctwo wojenne polskich dzieci (1939–1945). Zarys problematyki*, *Przegląd Pedagogiczny* 2012, nr 1.
- Zbaraszewska A., *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2007, t. 69, nr 1.

Wybrane problemy związane z kredytami frankowymi w świetle polskiego prawa podatkowego, orzecznictwa i interpretacji indywidualnych

Selected issues related to Swiss franc loans in the light of Polish tax law, case law and individual interpretations

JAN SOBUS*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

 <https://orcid.org/0009-0007-3885-6575>

Streszczenie: Przedmiotem artykułu są podatkowe skutki po stronie kredytobiorcy związane z unieważnieniem umowy kredytu frankowego lub zawarciem ugody z bankiem. Celem pracy jest zidentyfikowanie kluczowych problemów podatkowych wynikających z tych zdarzeń oraz znalezienie akceptowanych prawnie sposobów ich rozwiązania, a także ocena zgodności stanowisk administracji skarbowej z zasadą pewności i sprawiedliwości prawa. Wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną, autor analizuje przepisy, orzecznictwo i interpretacje podatkowe. Ustala, że kluczowe znaczenie ma rozporządzenie Ministra Finansów o zaniechaniu poboru podatku, jednak jego zastosowanie jest uwarunkowane i wymaga indywidualnej analizy. Autor podnosi problem konieczności odwrócenia ulg (odsetkowej i mieszkaniowej) przy zwrocie nadpłaconych kwot, wskazując na niekorzystną praktykę interpretacyjną, ale także na potencjalną szansę wygrania sporu z braku utrwalonego orzecznictwa. Postulaty *de lege ferenda* obejmują kompleksową, ustawową regulację kwestii frankowych oraz nowelizację ustawy o PIT, wprowadzającą zwolnienie z opodatkowania przychodu z umorzenia zobowiązań na skutek ugody dotyczącej umowy zawierającej klauzule abuzywne. Jako dalszy kierunek badań wskazano analizę skutków podatkowych po stronie banków.

Słowa kluczowe: kredyty frankowe, zaniechanie poboru podatku, ulga mieszkaniowa w podatku dochodowym od osób fizycznych, ulga odsetkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych, PIT

Abstract: The article discusses the tax implications for the debtor arising from the annulment of a Swiss franc loan agreement or from entering into a settlement with the bank. The aim of the present study is to identify key tax problems arising from these events and to find legally acceptable ways of resolving them, as well as to assess the compliance of the tax administration's positions with the principle of legal certainty and fairness. Using the dogmatic-legal method, the author analysed regulations, case law, and tax interpretations. The author established that the regulation of the Polish Minister of Finance on suspending the collection of income tax is of key importance, but its application is conditional and requires individual analysis. The author highlights the need to reverse (interest and housing) relief when reimbursing overpayments, noting both unfavourable interpretative practice as well as the possibility of prevailing given the lack of settled case law. Postulates *de lege ferenda* include a comprehensive statutory regulation of Swiss franc loan issues and an amendment to the Personal Income Tax Act introducing an exemption

* e-mail: jansobus01@gmail.com

from taxation of income arising from the cancellation of obligations pursuant to a settlement of a dispute concerning a contract containing abusive clauses. The analysis of tax implications for banks has been indicated as an area of future research.

Keywords: Swiss franc loans, suspension of the collection of tax, housing relief in personal income tax, interest relief in personal income tax, PIT

Wprowadzenie

Zjawisko masowego zaciągania kredytów frankowych i perturbacje, które nastąpiły za przyczyną późniejszego wzrostu kursu franka szwajcarskiego to ważne wydarzenia ekonomiczno-prawne mające miejsce na początku XXI w. Cywilnoprawnym skutkiem abuzywności klauzul zawartych w umowach o kredyt frankowy poświęcono wiele miejsca w piśmiennictwie naukowym. Znacznie rzadziej poruszonym, a jednak nie mniej ważnym aspektem są publicznoprawne skutki unieważniania umów o kredyt frankowy lub też zawierania ugód na linii kredytobiorca–bank, a w szczególności skutki następujące na gruncie prawa podatkowego. Głównym celem artykułu jest identyfikacja i ocena skutków podatkowych unieważnień umów frankowych lub zawieranych ugód w tym przedmiocie, ze szczególnym uwzględnieniem: (1) kwestii ewentualnego powstania przychodu podatkowego, (2) wpływu na stosowane przez podatników ulgi podatkowe oraz (3) praktyki stosowania prawa podatkowego przez organy. Autor pragnie zidentyfikować obszary będące przedmiotem niejednolitej oceny w orzecznictwie i praktyce interpretacyjnej, a także takie, w odniesieniu do których nie sformułowano jeszcze ugruntowanego poglądu judykatury. W obszarach tych potencjalnie otwiera się bowiem droga do kwestionowania przez podatnika stanowisk organów skarbowych. Kluczowe pytania badawcze obejmują problematykę zgodności z postulatem pewności prawa instrumentów stosowanych przez ustawodawcę i fiskusa dla uregulowania podatkowych skutków abuzywności kredytów frankowych, jak też ocenę specjalnego podejścia do rozwiązania problematyki podatkowych skutków kredytów frankowych z punktu widzenia zasady sprawiedliwości. Ponadto istotne dla autora było sformułowanie sugestii zmian legislacyjnych, które mogłyby rozwiązać zidentyfikowane w toku analizy orzecznictwa i praktyki interpretacyjnej problemy. W przeprowadzonych badaniach skorzystano z instrumentów metodologicznych właściwych dla metody dogmatycznoprawnej. Bazę źródłową niniejszych rozważań stanowiły przepisy powszechnie obowiązujących źródeł prawa, orzecznictwo sądów administracyjnych i interpretacje indywidualne Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (KIS). Zagadnienia będące przedmiotem analizy w ramach artykułu zostały wyselekcjonowane z uwagi na ich doniosłe znaczenie

praktyczne. Kwestia powstania przychodu podatkowego z tytułu unieważnienia umowy kredytu frankowego lub zawarcia ugody jest jednym z najważniejszych problemów, które musi rozwiązać każdy kredytobiorca frankowy. Odpowiedź na pytanie, czy przychód powstanie, a także czy będzie można w odniesieniu do niego skorzystać z instytucji umożliwiających niepowstanie zobowiązania podatkowego, ma bowiem bardzo ważny wpływ na wysokość realnego przyrostu środków pieniężnych po stronie podatnika. Ulgi – odsetkowa i mieszkaniowa w podatku dochodowym od osób fizycznych są natomiast instrumentami szeroko stosowanymi w rozliczeniach podatników, także tych, którzy zaciągnęli kredyt frankowy. Analiza podatkowych konsekwencji abuzywności kredytów frankowych na gruncie wskazanych ulg może więc pełnić funkcję informacyjną dla tej kategorii podatników, jak również dla praktyków zajmujących się umowami frankowymi. Na potrzeby artykułu pomocniczo, w szczególności w części zawierającej rys genezy i istoty „problemu frankowego”, odwołano się do dorobku literatury przedmiotu.

1. Kredyty frankowe i formułowane w stosunku do nich zarzuty

W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. niezwykle popularne w naszym kraju było zawieranie przez kredytobiorców tzw. kredytów frankowych. Do końca roku 2007 zawartych zostało ok. 650 000 umów kredytowych w tym zakresie¹. Do szczególnej popularności kredytów frankowych przyczynił się początkowo niski kurs franka szwajcarskiego, a także fakt, że banki wymagały mniejszej zdolności kredytowej przy kredytach we frankach niż przy kredytach udzielanych w złotych. Co ciekawe, w przypadku kredytów frankowych kredytobiorcom było oferowane również niższe oprocentowanie². W następstwie kryzysu finansowego doszło jednak do gwałtownego wzrostu kursu franka szwajcarskiego. Dla przykładu, 31 lipca 2008 r. 1 frank szwajcarski można było nabyć za 1,97 złotych polskich, z kolei 7 lat później, tj. 31 lipca 2015 r., za 1 frank szwajcarski trzeba było zapłacić już 3,93 złotych polskich³. Tak znaczące wahania kursu walutowego miały niebagatelne znaczenie dla kredytobiorców, których zobowiązania z tytułu wieloletnich kredytów drastycznie wzrosły. Z czasem pojawiły się próby formułowania zarzutów względem umów frankowych przez kredytobiorców. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że mówiąc

¹ A. Jurkowska-Zeidler, *Pytania i problemy*, w: *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, red. J. Zajadło, K. Zeidler, Warszawa 2021, s. 274.

² Ł. Węgrzynowski, *Wadliwość umowy kredytu frankowego*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2021, nr 4, s. 41.

³ <https://www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie/?symbol=CHF> [dostęp: 22.06.2025 r.].

o kredycie frankowym, można mieć na myśli różne rodzaje kredytu. Kredyty te mogły być kredytami indeksowanymi lub kredytami denominowanymi. W kredycie indeksowanym wysokość kredytu wyrażona była w walucie polskiej, a następnie przeliczona na franki szwajcarskie. Z kolei w kredycie denominowanym kwota kredytu wyrażona była od razu we franku szwajcarskim. Co ciekawe, sama spłata obu rodzajów kredytów następowała zazwyczaj nie we franku szwajcarskim, a w walucie polskiej⁴. W doktrynie podnosi się, że kredyty te nie były zatem *stricto* kredytami walutowymi, lecz kredytami złotówkowymi, w których zostały zawarte klauzule waloryzacyjne oparte na kursie waluty obcej, tj. franka szwajcarskiego⁵. Problematyka kredytów frankowych jest zagadnieniem skomplikowanym i jej szczegółowe omówienie przekroczyłoby ramy niniejszego artykułu. W uproszczeniu można jednak stwierdzić, że główną podstawą, w oparciu o którą domagano się sądowego stwierdzenia nieważności umów dotyczących tego typu kredytów, była abuzywność klauzul indeksacyjnych lub denominacyjnych, które służyły do ustalenia wysokości rat kredytu. Za istotny z punktu widzenia kredytobiorców problem uznać należy kwestie tzw. spreadów walutowych stanowiących pozaodsetkowy, dodatkowy koszt kredytu frankowego. Zasady ich ustalania były często nieznane kredytobiorcy, który w żaden sposób nie miał na nie wpływu i nie mógł kontrolować ich wysokości. Sytuacja ta, jako krzywdząca dla konsumentów, została zauważona przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W roku 2011 do przepisów ustawy Prawo bankowe wprowadzone zostały regulacje, które zobowiązały banki do jasnego określania w umowie o kredyt sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego wyliczano kwotę kredytu, jego transz i rat, a także wysokość kwoty do spłaty⁶. Cały czas w obrocie pozostawały jednak umowy zawarte przed wprowadzeniem tej regulacji, co do których wysuwano zarzuty dotyczące abuzywności postanowień umownych.

Klauzule o charakterze abuzywnym to takie zapisy umowne, które są nieuczciwe wobec konsumenta i nie były z nim indywidualnie negocjowane. Do ochrony konsumenta jako słabszej strony stosunku prawnego, przed krzywdzącymi go postanowieniami umownymi zobowiązuje państwa członkowskie prawo Unii Europejskiej⁷. Szczegółową definicję klauzuli abuzywnej na gruncie polskiego porządku prawnego zawiera art. 385¹ K.c., zgodnie z którym postanowienia umowy zawieranej

⁴ Ł. Węgrzynowski, *Wadliwość umowy...*, s. 41.

⁵ R. Chybiński, *Kredyty frankowe – dura lex, sed lex?*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2021, nr 7–8, s. 152.

⁶ E. Kowalewska, *Spłata kredytów denominowanych lub indeksowanych w walucie innej niż waluta polska*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2017, nr 5 (89), s. 485–489.

⁷ H. Cieplą, *Dochodzenie roszczeń z umów kredytów frankowych. Praktyka, orzecznictwo, pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 37.

z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy, przy czym nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny⁸. Już w tym miejscu można zauważyć pewną niedookreśloność tego przepisu i dużą uznaniowość na gruncie jego stosowania. O tym, co jest klauzulą abuzywną, nie można dowiedzieć się bowiem (poza pewnymi wyjątkami) wprost z przepisów prawa. Dla prawidłowego stosowania przepisów o klauzulach abuzywnych konieczne jest posiłkowanie się dorobkiem orzecznictwem, czy to TSUE, czy sądów polskich.

W tym miejscu autor pozwala sobie pozostawić na boku ukonstytuowane w orzecznictwie powody, które sprawiały, że klauzula zawarta w danej umowie kredytu frankowego mogła zostać uznana za abuzywną. Jako fakt należy jednak zaznaczyć, że po wydaniu wyroku TSUE w sprawie małżeństwa Dziubak polskie sądy masowo zaczęły stawać po stronie kredytobiorców i orzekać o abuzywności zawartych w umowach z nimi klauzul⁹. Co ciekawe, taka linia orzecznicza TSUE i sądów powszechnych, mimo że stała się obowiązująca, spotkała się również z głosami krytyki w doktrynie. Dla przykładu K. Koźmiński uważa, że umowy kredytowe zawierane były w innych warunkach społeczno-gospodarczych niż warunki, w których sądy i Trybunał Sprawiedliwości dokonywały oceny ich abuzywności. Tym samym, na gruncie obowiązujących obecnie i wypracowanych w orzecznictwie kryteriów abuzywności oceniane są umowy zawarte w innych realiach, w tym nawet te, które zawarto przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej¹⁰. Przeciwnie stanowisko reprezentuje natomiast E. Łętowska, zdaniem której za tak późne zajęcie przez sądy stanowiska korzystnego dla kredytobiorców odpowiada zjawisko lobbingu sądowo-prawniczego stosowanego przez banki. W jej ocenie wspomniane zjawisko uległo jeszcze większemu nasileniu po pojawieniu się prokonsumenckiej linii orzeczniczej TSUE i wyraża się ono m.in. poprzez manipulacyjne artykuły publicystyki prawnno-ekonomicznej czy wprowadzające w błąd na temat orzecznictwa TSUE dokumenty publikowane przez Związek Banków Polskich. E. Łętowska zarzuca również części środowiska prawniczego wpisanie się w dyskurs dotyczący kredytów frankowych poprzez promowanie określonych, korzystnych dla banków poglądów, w sposób stylizowany na przekaz obiektywny, neutralny i naukowy. Przyjęcie głoszonego stanowiska jako dominującego w dyskusji i orzecznictwie miało odnieść korzystny skutek dla interesów ekonomicznych owych przedstawicieli

⁸ Art. 385¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm. (dalej: K.c.).

⁹ Zob. wyrok TSUE z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, LEX nr 2723333.

¹⁰ K. Koźmiński, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach kredytów frankowych – uwagi krytyczne*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 4, s. 4–11.

środowiska prawniczego przede wszystkim poprzez sprzyjanie ich klientom, którymi były banki. Sytuacja ta została określona jako przykład znanej teorii prawa koncepcji jursprudencki interesów¹¹. Na marginesie można zauważyć, że tego samego typu związek, tyle że w sytuacji odwrotnej, może nastąpić również wtedy, gdy dany prawnik reprezentuje klienta mającego interes w unieważnieniu kredytu frankowego lub też sam, posiadając kredyt frankowy, orzeka – jako sędzia – w sprawach frankowych innych kredytobiorców.

Inny ważny aspekt uznawania klauzul zawartych w umowach o kredyt frankowy za abuzywne poruszyli Z. Kuniewicz i Z. Ofiarski. Ich zdaniem nieakceptowalna z punktu widzenia zasad współżycia społecznego byłaby sytuacja, w której na skutek stwierdzenia abuzywności klauzuli kredytobiorca zwraca jedynie pożyczony kapitał bez jakiegokolwiek wynagrodzenia za korzystanie z kapitału (odsetek)¹². Pogląd ten ocenić należy jako słuszny, gdyż w rzeczywistości ekonomicznej wartość pieniądza w czasie podlega zmianie. Gdyby zatem kredytobiorca musiał zwrócić jedynie wartość kapitału, to korzystałby z niego przez lata obowiązywania umowy kredytowej *de facto* pod tytułem darmnym, mogąc w tym czasie – poprzez odpowiednią lokację pozyskanych środków – uzyskać przysporzenia z tytułu podjętej inwestycji, np. w postaci odsetek od lokaty. Dodatkowo warto w tym miejscu zaznaczyć, że problem frankowy nie jest jedynie polskim problemem, lecz dotyczy również innych państw Europy Środkowo-Wschodniej. O ile jednak w Polsce rozwiązanie tego problemu następuje głównie przez orzecznictwo, o tyle w wielu państwach, np. Chorwacji czy na Węgrzech, zastosowano rozwiązania systemowe polegające na chociażby przymusowym przewalutowaniu kredytów frankowych na inną walutę. Ciekawe rozwiązanie zastosowano w Austrii, gdzie problem frankowy – podobnie jak w Polsce – rozwiązywany jest poprzez orzecznictwo, a nie ustawę systemową. Zgodnie z poglądem austriackiego Sądu Najwyższego, jeżeli w umowie o kredyt zostały zawarte abuzywne klauzule przeliczeniowe, to nie powinno powodować to nieważności całej umowy kredytowej, a jedynie nieważność umowy wymiany walut według klauzuli przeliczeniowej, która została uznana niejako za rodzaj umowy pobocznej w stosunku do głównej umowy kredytu frankowego. Sama umowa kredytu obowiązuje dalej i jest spłacana na zasadach ogólnych, we franku szwajcarskim, z pominięciem klauzul przeliczeniowych. Uzgodnione oprocentowanie kredytu

¹¹ E. Łętowska, *Co ujawnia dyskurs o kredytach frankowych, czyli o świadomym i nieświadomym uwikłaniu prawników*, Europejski Przegląd Sądowy 2020, nr 4, s. 4–14.

¹² Z. Kuniewicz, Z. Ofiarski, *Problem dopuszczalności przekształcenia kredytu denominowanego lub indeksowanego do waluty obcej w kredyt w walucie polskiej z uwagi na abuzywność klauzuli walutowej (uwagi na tle relacji art. 69 PrBank do art. 385¹ § 2 KC)*, w: *Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa TSUE*, red. M. Romanowski, 2017 [wyd. el. Legalis].

zostaje wówczas zachowane, a zadaniem kredytobiorcy jest pozyskanie na rynku wymaganej kwoty we frankach szwajcarskich i uiszczenie jej tytułem spłaty kredytu¹³.

Z uwagi na występujące w orzecznictwie zjawisko unieważniania kredytów frankowych pojawiły się nowe problemy dla sektora bankowego. Wiele umów o kredyt frankowy zostało uznanych za nieważne. Uznanie umowy za nieważną powoduje stan, w którym strony umowy zobowiązane są zwrócić sobie wzajemnie to, co w wyniku tej umowy uzyskały. Tym samym bank musi zwrócić kredytobiorcy zapłacone przez niego odsetki, opłaty i spłaty kapitału, natomiast kredytobiorca musi zwrócić bankowi pożyczony kapitał. Co istotne, gdy nieważna jest tylko jedna z klauzul umownych, to konsument może następczo udzielić na nią zgody i tym samym przywrócić jej skuteczność z mocą wsteczną¹⁴. Sytuacja taka pozostawia więc kredytobiorcy wybór bardziej opłacalnego dla niego rozwiązania. Banki, widząc ryzyko unieważnienia umów o kredyty frankowe, podejmują również działania alternatywne, których celem jest niedopuszczenie do tak drastycznych konsekwencji. Zawierają one z kredytobiorcami ugody, w wyniku których wypłacają pewną kwotę tytułem zwrotu nadpłaconych środków kredytobiorcy, a często zobowiązują się również do zapłaty dodatkowych świadczeń lub dokonują przewalutowania zawartego uprzednio we frankach kredytu. Wszystkie te zdarzenia mogą rodzić określone konsekwencje podatkowe, których przedstawienie będzie przedmiotem dalszej części artykułu.

2. Konsekwencje dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych

Jeżeli umowa kredytu frankowego została unieważniona przez sąd, to sytuacja ta nie powoduje powstania przychodu po stronie kredytobiorcy. Organy podatkowe uznają, że zwrot świadczenia nienależnego nie jest przysporzeniem w sensie ekonomicznym, a tym samym nie stanowi przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵. Jak wspomniano jednak wcześniej, bardzo popularną formą rozwiązania sporu na linii kredytobiorca–bank jest ugoda, w której pozostałe zobowiązanie kredytowe zostaje w całości lub w części umorzone. Takie umorze-

¹³ T. Spyra, *Orzecznictwo austriackiego Sądu Najwyższego (OGH) w sprawach kredytów frankowych*, Monitor Prawa Bankowego 2024, nr 9, s. 54–63.

¹⁴ Uchwała SN z dnia 7 maja 2021 r., III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

¹⁵ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 14 kwietnia 2025 r., nr 0115-KDIT1.4011.84.2025.2. ASZl [baza danych EUREKA]; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 26 maja 2025 r., nr 0113-KDIPT2-2.4011.362.2025.2.MK [baza danych EUREKA].

nie kredytu będzie już stanowiło dla podatnika przychód zaliczany do przychodów z tzw. innych źródeł. Chociaż w katalogu przychodów z innych źródeł w art. 20 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie zostają wprost wymienione przychody z umorzenia kredytu, to katalog ten ma charakter otwarty i obejmuje także „inne nieodpłatne świadczenia”¹⁶. Oznacza to, że interpretować należy go możliwie szeroko i wszystko to, co stanowi przysporzenie podatnika, a nie jest wyłączone spod zakresu przedmiotowego ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ani zakwalifikowane do innego źródła przychodów, powinno zostać zakwalifikowane właśnie do przychodów z innych źródeł¹⁷. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego od wielu lat stoi na stanowisku, że umorzenie zarówno kapitału kredytu, jak i odsetek od tego kredytu powoduje powstanie po stronie kredytobiorcy będącego osobą fizyczną przychodu opodatkowanego podatkiem PIT¹⁸. Takie podejście rodziło poważny problem, który powodował, że w przypadku unieważnienia umowy kredytu frankowego kredytobiorca nie musiał wykazywać przychodu do opodatkowania w PIT, natomiast w przypadku umorzenia kredytu na mocy ugody z bankiem musiał już przychód wykazać i opodatkować go według skali podatkowej. Mogło to być naprawdę poważnym obciążeniem finansowym dla podatnika, szczególnie w sytuacji, gdy jego łączne dochody przekroczyłyby granicę drugiego progu podatkowego. Minister Finansów dostrzegając ten problem, wydał rozporządzenie, na mocy którego zaniechano poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe. Zaniechanie poboru podatku ma charakter tymczasowy, tj. obejmuje przychody uzyskane w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r.¹⁹ Warto pamiętać o tym, że nie można tego rozporządzenia odnosić niejako automatycznie do wszelkiego rodzaju kredytów frankowych, które w drodze ugód z bankiem zostały umorzone. Rozporządzenie przewiduje pewne restrykcyjne warunki, które muszą być spełnione przez kredytobiorcę, aby mógł on skorzystać z zaniechania poboru podatku. Jeżeli w danej sytuacji warunki te nie są spełnione, to kredytobiorca musi zapłacić podatek dochodowy z tytułu umorzenia zobowiązania. W doktrynie podnosi się, że z uwagi na wyjątkowy charakter instytucji zaniechania poboru podatku warunki muszą być interpretowane w sposób ścisły. Nie jest więc dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej w celu zwiększenia zakresu

¹⁶ Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.

¹⁷ A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015, s. 379.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II FSK 1269/11 [baza danych CBOSA].

¹⁹ § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2022 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe, Dz. U. z 2024 r. poz. 102 z późn. zm.

stanów faktycznych objętych zaniechaniem poboru podatku w sposób wykraczający poza literalne brzmienie przepisu²⁰. W pierwszej kolejności umorzony kredyt musi być kredytem mieszkaniowym. Kredyt mieszkaniowy rozporządzenie definiuje przez pryzmat określonych kryteriów:

- 1) musiał zostać udzielony przed 15 stycznia 2015 r. przez podmiot podlegający państwowemu nadzorowi finansowemu i uprawniony do udzielania kredytów – warunek ten oprócz ustanowienia granic czasowych wyklucza z możliwości skorzystania z zaniechania poboru podatku kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt w różnego rodzaju parabankach i innych nieautoryzowanych instytucjach,
- 2) powinien być zabezpieczony w formie hipoteki ustanowionej na nieruchomościach lub określonych związanych z nimi prawach – tym samym ze zwolnienia nie skorzystają kredytobiorcy, którzy zabezpieczyli się w innej formie,
- 3) zaciągnięto go na sfinansowanie określonych wydatków, tzw. wydatków mieszkaniowych – katalog tych wydatków zawarty jest w art. 21 ust. 25 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²¹.

Na kanwie samej tej definicji powstało szereg istotnych zagadnień praktycznych. Przedmiotem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego była chociażby kwestia, czy z zaniechania poboru podatku może skorzystać kredytobiorca, który zaciągnął kredyt, w którego umowie nie wskazał wprost, że zostaje on zaciągnięty na sfinansowanie wydatków mieszkaniowych, jednak faktycznie wydatkował go na takie cele i jest w stanie to udowodnić. NSA stwierdził, że w takiej sytuacji zaniechanie poboru podatku nie przysługuje, a cele mieszkaniowe powinny być wprost wskazane w umowie kredytu²². Inną ciekawą sprawą było zagadnienie pożyczek hipotecznych. Podatnicy próbowali bowiem argumentować, że nie tylko kredyt, ale również pożyczka udzielona na potrzeby mieszkaniowe może korzystać z zaniechania poboru podatku²³. Teza ta jednak nie znalazła potwierdzenia w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem NSA nie można uznawać pojęcia „pożyczki mieszkaniowej” za element wchodzący w zbiór desygnatów pojęcia „kredytu mieszkaniowego”, gdyż nie sposób wywieść tego z treści rozporządzenia²⁴. Wskazana linia orzecnicza spowodowała interwencję ustawodawcy, który w grudniu 2024 r. dokonał nowelizacji rozporządzenia, wprowadzając do niego § 3 ust. 2, zgodnie z którym za kredyt miesz-

²⁰ Zob. G. Keler, *Konsekwencje podatkowe umorzenia wierzytelności z tytułu kredytu zaciągniętego przez osobę fizyczną na własne cele mieszkaniowe*, Monitor Prawa Bankowego 2022, nr 9, s. 95–104.

²¹ § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2022 r.

²² Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2024 r., II FSK 284/24 [baza danych CBOSA].

²³ Umowa kredytu i umowa pożyczki stanowią na gruncie regulacji polskiego prawa cywilnego odrębne umowy różniące się swoimi *essentialia negotii*.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2024 r., II FSK 121/24 [baza danych CBOSA].

kaniowy uznaje się także pożyczkę mieszkaniową, jeżeli spełnia wskazane w rozporządzeniu i omówione wcześniej warunki, przy czym zaniechanie poboru podatku w stosunku do pożyczek mieszkaniowych ma zastosowanie jedynie do przychodów powstałych w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2026 r.²⁵ Pojawić się może również pytanie, co w sytuacji, gdy z kredytu sfinansowano zarówno wydatki na cele mieszkaniowe, jak i wydatki na inne cele. Dla przykładu, w jednej z interpretacji indywidualnych Dyrektor KIS uznał, że za cele mieszkaniowe nie można uznać wydatków na położenie kostki brukowej i utwardzenie podjazdu, a także remont części ogrodzenia²⁶. Wówczas kwotę umorzenia należy podzielić proporcjonalnie według wysokości sfinansowanych z kredytu wydatków przeznaczonych na cele mieszkaniowe i wydatków na cele inne niż cele mieszkaniowe. Do kwoty przypadającej na wydatki przeznaczone na cele mieszkaniowe można będzie zastosować zaniechanie poboru podatku, natomiast z tytułu umorzenia pozostałej części kredytu trzeba będzie zapłacić podatek dochodowy²⁷. Budzącą pewne wątpliwości w praktyce może być również sytuacja, gdy stroną umowy o kredyt hipoteczny była osoba, której nie przysługiwało prawo własności do nieruchomości, której dotyczyły wydatki mieszkaniowe. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której małżonkowie posiadający ustrój rozdzielności majątkowej zaciągają wspólnie kredyt hipoteczny na zakup nieruchomości, która będzie wchodziła w skład majątku osobistego jednego z nich. Jeżeli w następstwie ugody z bankiem ich kredyt zostanie umorzony, to czy mają oni oboje prawo do skorzystania z zaniechania poboru podatku PIT? W interpretacji wydanej w dość podobnym, choć niedotyczącym małżonków, tylko matki i córki, stanie faktycznym Dyrektor KIS stwierdził, że pojęcie „własnych potrzeb mieszkaniowych” wiąże się nierozdzielnie z prawem własności i tym samym osoba niebędąca właścicielem nieruchomości nie może skorzystać z zaniechania poboru podatku od przychodu z umorzenia przeznaczonego na wydatki związane z tą nieruchomością kredytu, którego jest stroną, nawet jeżeli w danej nieruchomości zamieszkuje²⁸. Jest to podejście dość restrykcyjne i warto, aby podatnik był go świadomy. Chociaż nie istnieje szeroki dorobek interpretacyjny odnoszący się właśnie do tego zagadnienia, to jednak mając na uwadze orzecznictwo dotyczące art. 21 ust. 25 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wydawane na potrzeby skorzystania z tzw. ulgi mieszkaniowej i wykluczające skorzystanie z niej, gdy środki

²⁵ § 4a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2022 r.

²⁶ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 12 sierpnia 2024 r., nr 0112-KDIL2-1.4011.536.2024.2.MKA [baza danych EUREKA].

²⁷ § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2022 r.

²⁸ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 7 kwietnia 2022 r., nr 0115-KDIT2.4011.904.2021.2.RS [baza danych EUREKA].

uzyskane ze sprzedaży nieruchomości wydawane są na nieruchomość wchodzącą w skład majątku osobistego małżonka, w której sprzedający nieruchomość będzie zamieszkiwał, należy przypuszczać, iż możliwość uzyskania pozytywnej interpretacji w zakresie zaniechania poboru podatku od umorzenia części kredytu hipotecznego przypadającej na małżonka niebędącego właścicielem nieruchomości jest znikoma²⁹.

Ustalenie, że dany kredyt frankowy był „kredytem mieszkaniowym” w rozumieniu rozporządzenia, nie jest jeszcze warunkiem wystarczającym do zaniechania poboru podatku z tytułu umorzenia takiego kredytu. Rozporządzenie przewiduje bowiem dodatkowe wymogi, aby:

- 1) kredyt mieszkaniowy zaciągnięto wyłącznie na realizację jednej inwestycji mieszkaniowej, a w sytuacji, gdy dany podatnik zaciągnął więcej niż jeden kredyt, to wszystkie te kredyty zostały zaciągnięte na realizację jednej inwestycji,
- 2) dana osoba fizyczna nie korzystała już wcześniej z zaniechania poboru podatku od przychodu z tytułu umorzenia kredytu związanego z realizacją innej inwestycji mieszkaniowej³⁰.

Wydaje się więc, że ustawodawca chciał, aby z dobrodziejstwa braku konieczności zapłaty podatku korzystały osoby, które zaciągały kredyt rzeczywiście po to, aby zrealizować potrzeby mieszkaniowe, a nie wykorzystały go jako formę finansowania inwestycji w wiele nieruchomości.

W sytuacji podpisania ugody pomiędzy bankiem a kredytobiorcą może dojść nie tylko do umorzenia zobowiązania kredytowego, lecz także do wypłaty przez bank jakiejś kwoty na rzecz kredytobiorcy. Powstaje wówczas pytanie, czy uzyskane w ten sposób pieniądze podlegają po stronie kredytobiorcy opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Dyrektor KIS zajmuje stanowisko, iż jeżeli wypłacona w wyniku ugody kwota mieści się w kwocie, która uprzednio została wpłacona przez kredytobiorcę na rzecz banku tytułem zobowiązania kredytowego, to pieniądze uzyskane w wyniku ugody stanowią zwrot nienależnie pobranych środków kredytobiorcy i tym samym nie są one przychodem podlegającym opodatkowaniu PIT³¹. Ponadto jeżeli bank i kredytobiorca zawarli ugodę sądową, w której bank zobowiązał się do zwrotu na rzecz kredytobiorcy kosztów postępowania sądowego, wraz z kosztami zastępstwa procesowego, to z tytułu tego zwrotu nie powstaje u kredytobiorcy opodatkowany przychód. W ocenie organów skarbowych nie można mówić tutaj

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 25 października 2023 r., II FSK 825/23 [baza danych CBOSA]; wyrok NSA z dnia 19 marca 2025 r., II FSK 1606/24 [baza danych CBOSA].

³⁰ § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2022 r.

³¹ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 7 maja 2025 r., nr 0115-KDST2-2.4011.126.2025.2.KK [baza danych EUREKA]; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 29 kwietnia 2025 r., nr 0115-KDST2-2.4011.126.2025.2.KK [baza danych EUREKA].

o jakimkolwiek przysporzeniu majątkowym po jego stronie, a jedynie o pokryciu poniesionych wcześniej wydatków³². W praktyce występują sytuacje, w których bank wypłaca określoną kwotę z tytułu ugody wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie. Powstaje wówczas wątpliwość, czy otrzymane odsetki za opóźnienie stanowią przychód kredytobiorcy. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnione z PIT są odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty należności niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym, wolnych od podatku dochodowego lub takich, co do których zaniechano poboru podatku na podstawie właściwych przepisów Ordynacji podatkowej³³. Skoro więc sama kwota należna kredytobiorcy od banku nie podlegała opodatkowaniu PIT (a nie podlegała, jeśli mieściła się w granicach uprzednio wpłaconych przez kredytobiorcę na rzecz banku kwot), to odsetki od jej nieterminowej wypłaty będą przychodem wolnym od podatku dochodowego. Taką wykładnię potwierdził Dyrektor KIS w wydanej przez siebie interpretacji indywidualnej³⁴.

Innym częstym przypadkiem jest sytuacja, w której w drodze ugody następuje przewalutowanie kredytu frankowego na kredyt złotówkowy lub wyrażony w innej walucie. Taka sytuacja może być korzystna dla kredytobiorcy i przynieść mu w przyszłości realne przysporzenie w sensie ekonomicznym, jeżeli kurs franka będzie się umacniał, a kurs waluty, na którą dokonano przewalutowania, słabł. Pojawia się tutaj pytanie, czy z tytułu przewalutowania powstanie po stronie kredytobiorcy przychód podlegający opodatkowaniu PIT, a jeżeli tak, to w jaki sposób określić wysokość tego przychodu. Organy podatkowe zajmują jednak w tej kwestii stanowisko korzystne dla podatników. Z interpretacji indywidualnych wynika, że zdaniem Dyrektora KIS przewalutowanie nie stanowi żadnej formy transferu środków pieniężnych, a jedynie techniczną operację zamiany zobowiązania pieniężnego wyrażonego w jednej walucie na zobowiązanie pieniężne wyrażone w innej walucie. Skoro zatem żadne zobowiązanie nie jest w wyniku tej operacji regulowane, a czynność ma wyłącznie charakter techniczny, to z tytułu przewalutowania kredytu nie powstaje w ogóle po stronie kredytobiorcy przychód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych³⁵.

³² Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 10 kwietnia 2025 r., nr 0115-KDIT1.4011.122.2025.2 [baza danych EUREKA].

³³ art. 21 ust. 1 pkt 95b ustawy podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁴ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 19 marca 2024 r., nr 0115-KDIT2.4011.19.2024.2.ŁS [baza danych EUREKA].

³⁵ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 29 listopada 2024 r., nr 0112-KDIL2-1.4011.850.2024.1.MKA [baza danych EUREKA]; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 14 marca 2025 r., nr 0112-KDIL2-1.4011.913.2024.2.AK [baza danych EUREKA].

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić należy, że ustawodawca i praktyka interpretacyjna fiskusa przyjęły dość korzystne stanowisko dla kredytobiorców, dając im różne szanse uniknięcia konieczności zapłaty podatku dochodowego w przypadku unieważnienia zawartych przez nich wcześniej umów kredytów frankowych lub zawierania ugód w tym przedmiocie. Autor zdecydowanie negatywnie ocenia uregulowanie skutków podatkowych ugód zawieranych pomiędzy bankami a kredytobiorcami poprzez rozporządzenie o zaniechaniu poboru podatku. Zaniechanie poboru podatku powinno być bowiem zdarzeniem wyjątkowym i zasadniczo nie powinno zastępować ustawy regulującej kwestie zobowiązania podatkowego. Warto również zwrócić uwagę na brak pewności prawnej związanej z wydaniem wskazanego rozporządzenia. Zaniechanie poboru podatku ma charakter czasowy i obowiązuje wyłącznie do końca roku 2026. Niemniej obszar kredytów frankowych pozostawał będzie jeszcze przez wiele lat osią sporów na linii banki–kredytobiorcy i jest niemal pewne, że ugody w tym zakresie będą zawierane również po roku 2026. Nie wiadomo natomiast, czy zaistnieje wola polityczna do przedłużenia czasu obowiązywania rozporządzenia o zaniechaniu poboru podatku. Uregulowanie tej kwestii wprost w ustawie, na podstawie przepisu bezwzględnie obowiązującego i nieograniczonego czasowo, pozwoliłoby kredytobiorcom nawet w przypadku ewentualnych zmian politycznych i legislacyjnych powoływać się na zasadę ochrony praw nabytych w celu zabezpieczenia swojego interesu. Należy zaznaczyć, że beneficjenci zaniechania poboru podatku muszą być również szczególnie wyczuleni na specyficzne warunki zaniechania poboru opodatkowania i sposób ich rozumienia wynikający z interpretacji Dyrektora KIS. W sytuacjach wątpliwych warto wystąpić o własną interpretację indywidualną, która stanowi zabezpieczenie dla podatnika³⁶.

3. Umorzenie kredytu frankowego a ulgi podatkowe

Umorzenie kredytu frankowego i uzyskanie zwrotu wcześniej wpłaconych kwot przez kredytobiorcę może przynieść poważne i niekorzystne dla niego skutki na gruncie dwóch ulg podatkowych przewidzianych przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. ulgi odsetkowej i ulgi mieszkaniowej.

³⁶ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w związku z zawarciem ugody zdarza się, że same banki wymagają od kredytobiorców zabezpieczenia się poprzez uzyskanie interpretacji indywidualnej.

Ulga odsetkowa była rozwiązaniem obowiązującym w polskim systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2006 r. na podstawie nieobowiązującego już art. 26b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jej istota sprowadzała się do możliwości odliczenia przez podatnika od podstawy opodatkowania w PIT odsetek od kredytu zaciągniętego w związku z prowadzeniem przez tego podatnika inwestycji mieszkaniowej. Odsetki te mogły zostać odliczone wyłącznie do pewnego, określonego przepisami limitu. Mimo że z dniem 1 stycznia 2007 r. ulga odsetkowa została zlikwidowana i nowi podatnicy nie mogli już z niej korzystać, to do 31 grudnia 2027 r. dotychczas korzystający z ulgi kredytobiorcy mogą nadal odliczać od podstawy opodatkowania w PIT zapłacone odsetki od kredytu mieszkaniowego na zasadzie praw nabytych³⁷. Było to rozwiązanie bardzo korzystne dla podatników i wielu tzw. frankowiczów na bieżąco przez wiele lat korzystało z możliwości odliczania zapłaconych odsetek od podstawy opodatkowania. Problem pojawił się jednak wówczas, gdy na mocy ugód zawieranych z bankami banki zwracały kredytobiorcom część uiszczonych przez nich opłat kredytowych, w tym odsetek, które zostały przez podatników odliczone od podstawy opodatkowania. Środki takie mogły zostać zwrócone podatnikowi także w związku z unieważnieniem umowy kredytu przez sąd. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli podatnik dokonał odliczeń od podstawy opodatkowania, a następnie otrzymał zwrot odliczonej kwoty, to w zeznaniu podatkowym składanym za rok podatkowy, w którym otrzymał ten zwrot, musi doliczyć uprzednio odliczone kwoty do podstawy opodatkowania³⁸. Skoro więc odsetki zostały podatnikowi zwrócone, to powinien on doliczyć je do podstawy opodatkowania w roku, w którym uzyskał zwrot. Stanowisko organów podatkowych w tej kwestii jest bardzo restrykcyjne i zobowiązuje podatnika do doliczenia do podstawy opodatkowania odsetek odliczonych za cały okres korzystania z ulgi, w tym za te lata podatkowe, które uległy już przedawnieniu³⁹. O ile z literalnego brzmienia przepisu nie sposób wywieść, aby obowiązek doliczenia do podstawy opodatkowania odsetek, które zostały od niej odliczone w latach, za które zobowiązanie podatkowe uległo już przedawnieniu, nie istniał, o tyle, zdaniem autora, sprzeciwiają się mu względy celowościowe i systemowe, takie jak sama istota instytucji przedawnienia i postulat pewności prawa. Budzić zastrzeżenia musi bowiem zmuszanie podatnika do zapłaty podatku od kwot odliczonych niekiedy nawet 20 lat temu. Podatnicy muszą być

³⁷ J. Marciniuk, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2017, art. 26b.

³⁸ Art. 45 ust. 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁹ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 3 stycznia 2025 r., nr 0115-KDIT1.4011.719.2024.1. MK [baza danych EUREKA]; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 27 lutego 2025 r., nr 0114-KDIP3-2.4011.1025.2024.2.BM [baza danych EUREKA].

jednak świadomi niekorzystnego stanowiska organów podatkowych i zdawać sobie sprawę, że zobowiązanie podatkowe może drastycznie wzrosnąć. Póki co niekorzystny dla kredytobiorców pogląd istnieje wyłącznie w praktyce interpretacyjnej organów skarbowych i na moment powstawania niniejszego artykułu nie ukazały się jeszcze orzeczenia sądów administracyjnych aprobujących stanowisko fiskusa. Osobom, które skorzystały z ulgi odsetkowej, a następnie otrzymały zwrot zapłaconych odsetek, należy rekomendować prowadzenie regularnych kwerend orzecznictwa w tym zakresie, gdyż wyrażone w przyszłych wyrokach poglądy mogą mieć wpływ na dokonane przez nich rozliczenia. Jeżeli w orzecznictwie wykrystalizuje się stanowisko korzystne dla podatników, to ci z nich, którzy rozliczyli się zgodnie z poglądem przyjętym przez Dyrektora KIS, powinni złożyć stosowny wniosek nadpłatowy, uzasadnić go, powołując się na orzecznictwo, a w razie konieczności konsekwentnie bronić swojego stanowiska na drodze sądowej. Kwestia ta powinna być zatem przedmiotem wzmożonego monitorowania przez osoby, które skorzystały z ulgi odsetkowej, a następnie otrzymały zwrot zapłaconych odsetek. Niektórzy autorzy prac poświęconych temu tematowi wskazują jednak, że zwrotu ulgi odsetkowej w przypadku ugody z bankiem można uniknąć poprzez odpowiednie ukształtowanie treści ugody, tak aby jasno określić, że bank nie zwraca kredytobiorcy zapłaconych odsetek, a jedynie zapłacony kapitał i umarza przyszłe odsetki lub kapitał⁴⁰. Jest to na pewno rozwiązanie ciekawe, jednak zdaniem autora przy jego zastosowaniu w konkretnej sprawie warto rozważyć, czy organy podatkowe nie będą miały podstaw do wysunięcia zarzutu nadużycia prawa podatkowego na podstawie przepisów o klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania. Głównym celem takiego sformułowania zapisów umownych byłoby bowiem uzyskanie korzyści podatkowej, natomiast sam sposób podziału zwracanych kwot, jako trudny do uzasadnienia z racjonalnych względów ekonomicznych, spełnia przesłankę sztuczności, będącą jednym z warunków zastosowania klauzuli.

Jeżeli natomiast chodzi o ulgę mieszkaniową, to jest ona rozwiązaniem, które w dalszym ciągu występuje w polskim systemie prawnym. Co do zasady, odpłatne zbycie nieruchomości, do którego dochodzi przed upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym podatnik nieruchomość nabył i które nie następuje w wykonywaniu działalności gospodarczej, powoduje powstanie przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem PIT⁴¹. Przewidziana w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ulga mieszkaniowa pozwala

⁴⁰ M. Pogroszewska, R. Krupa-Dąbrowska, *Frankowiczom grozi wysoki podatek za zwrócone odsetki*, <https://www.prawo.pl/podatki/czy-przy-zwrocie-odsetek-od-kredytu-frankowego-trzeba-zwracac-ulge-odsetkowa,529957.html> [dostęp: 24.06.2025 r.].

⁴¹ Art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

jednakże na zwolnienie dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości z opodatkowania. Dochód ten zwolniony z PIT jest wyłącznie w takim stosunku, w jakim środki uzyskane ze sprzedaży i wykorzystane do sfinansowania wydatków na własne cele mieszkaniowe w określonym w ustawie terminie pozostają do całkowitej kwoty przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości⁴². Ustawodawca określił szczegółowy katalog wydatków, które uważane są za wydatki na własne cele mieszkaniowe i uprawniają podatnika do skorzystania z ulgi. Zalicza się do nich m.in. wydatki na spłatę zaciągniętego w przeszłości przez podatnika kredytu na cele mieszkaniowe oraz odsetek od tego kredytu⁴³. Tak więc możliwa była sytuacja, w której frankowicz po zaciągnięciu kredytu sprzedał nieruchomość, a środki z jej zbycia przeznaczył na spłatę zaciągniętego wcześniej kredytu, unikając równocześnie obowiązku zapłaty podatku z tytułu zbycia nieruchomości, a następnie *post factum* umowa kredytu została unieważniona lub też jakieś środki zwrócono kredytobiorcy na mocy ugody. Pojawia się tutaj istotne pytanie o wpływ tego zdarzenia na zastosowane uprzednio zwolnienie z opodatkowania na mocy ulgi mieszkaniowej. W praktyce interpretacyjnej Dyrektora KIS rozważana była sytuacja małżeństwa, które dochód ze sprzedaży nieruchomości przeznaczyło na spłatę kredytu hipotecznego we frankach szwajcarskich, a następnie – po upływie 3 lat – umowa kredytu została unieważniona. Organ interpretacyjny stanął na stanowisku, że skoro ustalono nieważność umowy, to należy ją traktować tak, jakby nigdy nie została zawarta. Tym samym wydatków na spłatę kredytu wynikającego z takiej umowy nie można traktować jako wydatków na własne cele mieszkaniowe w rozumieniu przepisów o uldze mieszkaniowej⁴⁴. Stanowisko to jest niekorzystne dla podatników i wymaga ponownego przeliczenia proporcji, aby ustalić dochód z odpłatnego zbycia nieruchomości podlegający zwolnieniu. Mogą pojawić się tu kolejne istotne pytania praktyczne, które dotychczas nie zostały rozwiązane w praktyce interpretacyjnej. Po pierwsze, czy w sytuacji np. konieczności skorygowania proporcji zwolnienia z tytułu ulgi mieszkaniowej po 3 latach podatek od dochodu, który niejako przestał być zwolniony, powinien być zapłacony z odsetkami liczonymi od momentu uzyskania przychodu. Po drugie, czy w sytuacji gdy unieważnienie kredytu nastąpiło już po przedawnieniu zobowiązania podatkowego za okres, w którym dochód z odpłatnego zbycia nieruchomości zwolniono od podatku na mocy ulgi mieszkaniowej, należy ponownie ustalać proporcję i zapłacić podatek. Odpowiedź na to drugie pytanie w ocenie autora powinna być negatywna. Jeżeli bowiem dane zobowiązanie podatkowe wygasło

⁴² Art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴³ Art. 21 ust. 25 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

⁴⁴ Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z dnia 30 grudnia 2024 r., nr 0113-KDIPT2-2.4011.754. 2024.2.AKU [baza danych EUREKA].

na skutek przedawnienia, to nie jest możliwe, aby następczo podnosić, że było ono ustalone nieprawidłowo i wymagać od podatnika jego zapłaty. Godziłoby to w postulat pewności prawa, którego urzeczywistnieniu instytucja przedawnienia zobowiązania podatkowego ma służyć. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że przedawnienie powoduje definitywne zakończenie stosunku podatkowego⁴⁵. Biorąc jednak pod uwagę, że w przypadku ulgi odsetkowej fiskus sięga także do okresów przedawnionych, nie można ze stuprocentową pewnością stwierdzić jakie będzie stanowisko organów podatkowych. Warto jednocześnie śledzić orzecznictwo sądów administracyjnych, które na dzień powstania niniejszego artykułu nie istniało w odniesieniu do wskazanej kwestii. Sama praktyka interpretacyjna Dyrektora KIS także jest bardzo uboga. Stawia to podatnika w trudnej sytuacji, gdyż jeśli dotyczy go analizowane zagadnienie, powinien samodzielnie występować o wydanie interpretacji indywidualnej. Ewentualne zaniedbania w zakresie korekt zastosowanych ulg podatkowych po dniu zwrotu środków wpłaconych do banku z tytułu kredytu frankowego mogą narazić podatników nie tylko na konsekwencje podatkowe, lecz także na zarzuty natury karnoskarbowej. W tym miejscu zasadne wydaje się postawienie pytania, czy z uwagi na powszechność problemu frankowego administracja skarbowa nie powinna przeprowadzić szeroko zakrojonych działań informacyjnych na temat chociażby wpływu unieważnień kredytów frankowych na zastosowanie ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Można bowiem założyć, że wiedza związana z tym zagadnieniem nie jest wśród podatników powszechna.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że kwestia prawnych skutków abuzywności umów o kredyt frankowy, także na gruncie prawa podatkowego, nie została w Polsce – w przeciwieństwie do kilku innych państw – uregulowana w sposób systemowy. Polski ustawodawca zamiast stworzyć kompleksową ustawę regulującą wskazaną kwestię, postanowił rozwiązać część problemów podatkowych związanych z kredytami frankowymi poprzez rozwiązanie *ad hoc*, polegające na zastosowaniu instytucji zaniechania poboru podatku określonej w Ordynacji podatkowej. Jakkolwiek doraźnie było to znaczące wsparcie dla kredytobiorców, to jednak sytuację tę należy uznać za niekorzystną dla pewności prawnej poszkodowanych w kryzysie frankowym. Rozporządzenie o zaniechaniu poboru podatku

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2008 r., II FSK 740/07 [baza danych CBOSA].

ma charakter czasowy i przy braku odpowiedniej woli politycznej może nie zostać przedłużone. Godzi to w postulat pewności prawa. Kredytobiorca frankowy nie jest w stanie dzisiaj określić, czy jeżeli zawrze ugodę z bankiem w roku 2027, to będzie musiał zapłacić podatek od umorzonego kredytu, czy też nie. Taki stan niewiedzy może utrudniać proces zawarcia ugody, gdyż wysokość obciążeń podatkowych ma wpływ na żadaną w trakcie negocjacji kwotę. W przypadku nieprzedłużenia okresu, w którym pobór podatku został zaniechany, powstają również wątpliwości, czy sytuacja, w której kredytobiorca frankowy uzyskujący umorzenie kredytu na podstawie ugody z bankiem w 2026 r. nie będzie musiał ponieść ciężarów podatkowych, a kredytobiorca, który taką samą umowę zawrze w roku 2027, już będzie musiał zapłacić podatek. Zdaniem autora sprzeczna z zasadą sprawiedliwości jest także sytuacja, w której osoby uzyskujące umorzenie zobowiązania w wyniku ugody związanej z abuzywnością umowy kredytu walutowego mogą skorzystać z zaniechania poboru podatku, a osoby, które zostały poszkodowane poprzez klauzule abuzywne zawarte w umowach dotyczących innych zdarzeń i również zawarły z przedsiębiorcą ugodę, muszą od umorzenia swojego zobowiązania zapłacić podatek. Nasuwa się wówczas myśl, że jedyną cechą istotną różnicującą te dwie grupy poszkodowanych jest „medialność” problemów jednej z nich.

W ocenie autora każdy z kredytobiorców, których kredyt został umorzony w wyniku ugody, powinien, dokonując rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok umorzenia kredytu, dochować szczególnej staranności. Zanim zdecyduje się na niewykazanie w zeznaniu podatkowym przychodu z tytułu umorzenia kredytu, powinien przeanalizować swoją sytuację przez pryzmat warunków zaniechania poboru podatku wskazanych w rozporządzeniu. Ewentualne niewykazanie w deklaracji przychodu w sytuacji, gdy któryś z warunków z rozporządzenia nie został spełniony, może narażać podatnika na obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę, przymusową egzekucję, a nawet na konsekwencje karnoskarbowe. W sytuacjach wątpliwych warto rozważyć wystąpienie o interpretację indywidualną. Kredytobiorca może posiłkować się również wyrokami i interpretacjami wydanymi w sprawach innych podatników, pamiętając równocześnie, że nie daje mu to mocy ochronnej, którą daje uzyskanie własnej interpretacji. Jeżeli chodzi o obszar otrzymania zwrotów kredytów od banków na mocy ugód lub unieważnienia umowy, to pozostaje on stosunkowo bezpieczny i nie rodzi istotnych wątpliwości. Zwroty takie, o ile będą mieściły się w kwocie pierwotnie zapłaconej przez kredytobiorcę z tytułu kredytu, pozostaną neutralne podatkowo. Podatnik musi być jednak świadomy istotnego wpływu takich zwrotów na zastosowaną uprzednio ulgę odsetkową i mieszkaniową. Praktyka organów podatkowych w tym zakresie jest niekorzystna dla podatników i zmusza do odwrócenia skutków uprzednio zastosowanych ulg. Równocześnie problematyka

wpływu unieważnień lub umorzeń kredytów frankowych na wspomniane ulgi nie była na dzień powstania niniejszego artykułu poruszana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podatnik, w przypadku rozbieżności własnego stanowiska ze stanowiskiem fiskusa, powinien zatem zastanowić się nad możliwością wejścia w spór sądowy z organami podatkowymi. Będzie wymagało to z jego strony odpowiedniej argumentacji, jednak część poglądów prezentowanych przez Dyrektora KIS, takich jak obowiązek doliczania do podstawy opodatkowania ulgi zastosowanej w latach, za które zobowiązanie podatkowe uległo już przedawnieniu, może budzić kontrowersje, a orzecznictwo może rozstrzygnąć je w sposób odmienny niż organy skarbowe.

Autor uważa, że obecne rozwiązania są niewystarczające. W miejsce systemowego aktu prawnego regulującego przedmiotowe zagadnienie zastosowano *ad hoc* instytucję zaniechania poboru podatku. Stosowane dotychczas rozwiązania nie spełniają postulatu pewności prawa, charakteryzują się nietrwałością, a dodatkowo są w pewnym stopniu niesprawiedliwe względem ofiar nadużyć rynkowych ze strony przedsiębiorców o mniejszym znaczeniu w debacie publicznej niż problem frankowy. Warto również zaznaczyć, że obecnie obowiązujące przepisy nie zawsze są jednoznaczne dla podatników. Często zmuszeni są oni wyjaśniać swoje wątpliwości poprzez wystąpienie o wydanie interpretacji indywidualnej. Na kanwie rozważanej problematyki sformułować można następujące wnioski *de lege ferenda*:

- 1) Z uwagi na skalę problemu kredytów frankowych i fakt, że większość związanych z nim wątpliwości i sporów rozwiązywana jest w praktyce stosowania prawa, należy uchwalić ustawę, która kompleksowo ureguje wszystkie skutki abuzywności umów frankowych, zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i podatkowego. Jest to zbyt istotne zagadnienie, aby mogło być regulowane przez akty temporalne, sądowe lub administracyjne, gdyż z definicji są one mniej trwałe niż ustawa i zagrażają urzeczywistnieniu postulatu pewności prawa.
- 2) Za zasadne należy uznać wprowadzenie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wyraźnej normy stanowiącej, że umorzenie zobowiązań w wyniku ugód zawartych w związku z abuzywnością postanowień umownych powoduje powstanie przychodu podatkowego zwolnionego z opodatkowania. Uregulowanie to obejmie wszystkie przypadki poszkodowania osób fizycznych przez klauzule abuzywne, nie tylko te związane z kredytami walutowymi, a co za tym idzie będzie odzwierciedlało fundamentalną dla demokratycznego państwa prawnego zasadę sprawiedliwości.

Kwestia kredytów frankowych wymaga pilnych zmian legislacyjnych celem zapewnienia sprawiedliwości i pewności prawnej wszystkim zainteresowanym. Konieczna w tym względzie jest oczywiście odpowiednia wola polityczna. Problem frankowy jest o tyle skomplikowany, że przygotowane rozwiązania mogą rodzić sprzeczny rozma-

itych grup interesów. Z jednej strony duża grupa wyborców, jakimi są kredytobiorcy frankowi, chce korzystnego dla siebie rozwiązania. Z drugiej strony banki chcą w jak najmniejszym stopniu ponieść koszt kryzysu frankowego. Dodatkowo administracja skarbową nie chce, aby przyjęte rozwiązanie wpłynęło negatywnie na budżet państwa. Wreszcie istnieje spora grupa obywateli, którzy uważają frankowiczów za „samiych sobie winnych” i nie chcą, aby państwo okazywało im szczególne wsparcie, podczas gdy o wiele mniej „medialnych” grup poszkodowanych różnego rodzaju kryzysami tego wsparcia nie otrzymuje. Zmiany legislacyjne w omawianym zakresie, obejmujące zarówno zagadnienia prywatnoprawne, jak i publicznoprawne, powinny przebiegać przy szerokim udziale konsultacyjnym organizacji reprezentujących kredytobiorców, przedstawicieli banków oraz Ministerstwa Finansów. Pamiętać należy, że już od dawna wysuwane są postulaty doktrynalne, zgodnie z którymi rozwiązanie „problemu frankowego” powinno odbywać się przy uwzględnieniu zasad równego traktowania podmiotów znajdujących się w tożsamej lub zbliżonej sytuacji, ograniczonego zaangażowania środków finansowych pochodzących ze źródeł publicznych oraz wzięciu pod uwagę ryzyka rynkowego związanego z kredytami frankowymi⁴⁶. Za cenny przyczynek do opracowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie kwestii podatkowych posłużyć mogą problematyczne zagadnienia podnoszone przez podatników we wnioskach o wydanie interpretacji indywidualnych. Warto bowiem, by tam, gdzie przepis nie jest do końca jasny lub jego wykładnia prowadzi do kilku przeciwnych rezultatów, ustawodawca doprecyzował go i określił jego autorytatywne rozumienie. Sytuacja, w której dane rozwiązanie wynika z ustawy, jest sytuacją lepszą z punktu widzenia postulatu pewności prawa niż sytuacja, gdy z kilku możliwych rezultatów wykładni wybrany zostanie jeden w drodze wydania przez Dyrektora KIS interpretacji indywidualnej. Oczywiście nie każda wątpliwość podatnika może być rozstrzygana poprzez nowelizację lub wprowadzenie nowego przepisu, gdyż system prawny nie może być nadmiernie kazuistyczny. Tam jednak, gdzie wniosków o interpretację indywidualną w danym zakresie podnoszonych jest dużo, jak chociażby w odniesieniu do wpływu umorzenia kredytów frankowych na ulgi w podatku dochodowym i skutkują one tym, że *de facto* niejasność w systemie prawnym rozwiązuje organ interpretacyjny, powinna nastąpić interwencja ustawodawcy. W procesie nowelizacji przepisów i realizacji wskazanych postulatów *de lege ferenda* analizie poddany musi być wpływ tych zmian na stabilność systemu finansowego. Niewątpliwie zwolnienie umorzenia zobowiązań wynikających z umowy zawierającej klauzulę abuzywną z opodatkowania podatkiem PIT przełoży się negatywnie na wysokość wpływów budżetowych. Oszacowanie dokładnego kosztu dla budżetu

⁴⁶ Z. Kuniewicz, Z. Ofiarski, *Problem dopuszczalności przekształcenia...*

wymagałoby przeprowadzenia badań ilościowych. Być może warto przerzucić na przedsiębiorcę zawierającego z konsumentem umowę o charakterze abuzywnym ciężar zapłaty podatku od późniejszego umorzenia zobowiązania z tytułu tej ugody na wzór sytuacji, która funkcjonuje obecnie w przypadku nielegalnego zatrudnienia pracownika, kiedy to pracodawca zobowiązany jest uregulować obciążenia publicznoprawne od wypłaconego w nieprawidłowy sposób wynagrodzenia. Rozwiązanie to zabezpieczając interes konsumenta, równocześnie zabezpieczałoby interes fiskalny państwa. W przypadku jednak konkretnego zjawiska kredytów frankowych należałoby odpowiedzieć sobie na pytanie, czy przerzucenie ciężaru podatkowego na banki nie stanowiłoby zagrożenia dla stabilności i wypłacalności systemu bankowego. Ewentualne zakłócenia w tym systemie byłyby ogromnym zagrożeniem dla milionów obywateli. I chyba właśnie ze względu na interes publiczny to jednak państwo musi wziąć na siebie przynajmniej część odpowiedzialności finansowej za zaistniałą sytuację. Szczegółowe skutki konkretnych rozwiązań można jednak ocenić jedynie na podstawie badań z obszaru nauk ekonomicznych, których przeprowadzenie powinno być elementem konsultacji i procesu przygotowania rozwiązania systemowego.

Zaprezentowana w artykule ocena dotyczy jedynie części problemów, jakie w praktyce stosowania prawa rodzą konsekwencje abuzywności kredytów frankowych. Jako szczególnie istotny obszar dalszych badań należy wskazać przeprowadzenie analizy problemów podatkowych związanych z tym zjawiskiem występujących po stronach banków. Ich omówienie przekraczałoby jednak ramy niniejszego artykułu, a z pewnością stanowić będzie ważny obszar dalszych badań.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015.
- Chybiński R., *Kredyty frankowe – dura lex, sed lex?*, Przegląd Prawa Publicznego 2021, nr 7–8.
- Ciepla H., *Dochodzenie roszczeń z umów kredytów frankowych. Praktyka, orzecznictwo, pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- Jurkowska-Zeidler A., *Pytania i problemy*, w: *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, red. J. Zajadło, K. Zeidler, Warszawa 2021.
- Keler G., *Konsekwencje podatkowe umorzenia wierzytelności z tytułu kredytu zaciągniętego przez osobę fizyczną na własne cele mieszkaniowe*, Monitor Prawa Bankowego 2022, nr 9.
- Kowalewska E., *Splata kredytów denominowanych lub indeksowanych w walucie innej niż waluta polska*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2017, nr 5 (89).
- Koźmiński K., *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach kredytów frankowych – uwagi krytyczne*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2024, nr 4.

- Kuniewicz Z., Ofiarski Z., *Problem dopuszczalności przekształcenia kredytu denominowanego lub indeksowanego do waluty obcej w kredyt w walucie polskiej z uwagi na abuzywność klauzuli walutowej (uwagi na tle relacji art. 69 PrBank do art. 3851 § 2 KC)*, w: *Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa TSUE*, red. M. Romanowski, 2017 [wyd. el. Legalis].
- Łętowska E., *Co ujawnia dyskurs o kredytach frankowych, czyli o świadomym i nieświadomym uwikłaniu prawników*, Europejski Przegląd Sądowy 2020, nr 4.
- Marciniuk J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2017.
- Pogroszewska M., Krupa-Dąbrowska R., *Frankowiczom grozi wysoki podatek za zwrócone odsetki*, <https://www.prawo.pl/podatki/czy-przy-zwrocie-odsetek-od-kredytu-frankowego-trzeba-zwracac-ulge-odsetkowa,529957.html> [dostęp: 24.06.2025 r.].
- Spyra T., *Orzecznictwo austriackiego Sądu Najwyższego (OGH) w sprawach kredytów frankowych*, Monitor Prawa Bankowego 2024, nr 9.
- Węgrzynowski Ł., *Wadliwość umowy kredytu frankowego*, Przegląd Prawa Handlowego 2021, nr 4.

Przebieg prac nad projektami rozporządzeń zmieniających rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (2024–2025)

The process of amending the regulation on the conditions and manner of organising religious education in public kindergartens and schools (2024–2025)


PIOTR STANISZ*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

 <https://orcid.org/0000-0002-2437-8513>

DARIUSZ WALENCIK**

Uniwersytet Opolski

 <https://orcid.org/0000-0002-1027-3980>

Streszczenie: Niniejsze opracowanie koncentruje się na przebiegu prac nad projektami rozporządzeń, wydanych przez Ministra Edukacji dnia 26 lipca 2024 r. oraz 17 stycznia 2025 r., w celu zmiany rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Celem analiz jest odpowiedź na pytania o przyczyny konfrontacyjnego stanowiska zajętego w tej sprawie przez przedstawicieli ministerstwa – z jednej strony, i reprezentantów kościołów i innych związków wyznaniowych – z drugiej. O ile bowiem poza dyskusją pozostaje fakt nieosiągnięcia pomiędzy nimi jakiegokolwiek porozumienia, o tyle winą za ten stan rzeczy obarczane bywają obie strony. Obok twierdzeń o rażącym niedopełnieniu obowiązków przez przedstawicieli resortu edukacji formułowane są zarzuty o brak woli współpracy i dialogu po stronie kościelnej. Przeprowadzona analiza dostępnej dokumentacji, zgromadzonej przede wszystkim na stronach Rządowego Centrum Legislacji, prowadzi do wniosku, że przedstawiciele ministerstwa od początku odrzucali potrzebę dojścia do konsensusu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych, sprowadzając określony w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wymóg działania „w porozumieniu” z nimi wyłącznie do obowiązku „zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych”. W tej sytuacji nie może dziwić, że reprezentanci kościołów koncentrowali się na krytyce ministerialnych projektów oraz kwestiach proceduralnych. Jednak zarzucanie im braku woli dialogu nie znajduje potwierdzenia w zajmowanych przez nich stanowiskach.

Słowa kluczowe: kościoły i inne związki wyznaniowe, relacje państwo–Kościół, współuczestnictwo w wydawaniu rozporządzenia, nauka religii, system oświaty

* Ks. prof. dr hab., e-mail: piotr.stanisza@kul.pl

** Ks. dr hab., prof. UO, e-mail: dwalencik@uni.opole.pl

Abstract: This study focuses on the legislative process of drafting regulations issued by the Polish Minister of Education on 26 July 2024 and 17 January 2025, to amend the regulation of 14 April 1992 on the conditions and manner of organising religious education in public kindergartens and schools. The goal is to answer questions regarding the reasons for the confrontational position taken on this matter by representatives of the ministry – on the one hand, and representatives of churches and other religious organisations – on the other. While the fact that no agreement was reached between them remains beyond dispute, both sides are often blamed for this state of affairs. Beside claims of a gross failure on the part of representatives of the Ministry of Education to fulfil their obligations, criticism has also been directed at Church representatives for their unwillingness to cooperate and engage in dialogue. The analysis of available documentation, primarily that collected on the website of Rządowe Centrum Legislacji (Government Legislation Centre), leads to the conclusion that, from the outset, the representatives of the ministry dismissed the need to seek consensus with the authorities of churches and other religious organisations, reducing the requirement to act “in agreement” with them, as provided for in Article 12, Section 2 of the Act of 7 September 1991 on the Education System, to the obligation to “collect information and exchange views on the positions of all Churches and religious organisations interested in teaching religion in public schools.” In these circumstances, it is not surprising that the representatives of churches focused on criticising ministerial drafts and on procedural issues. However, claims that they were unwilling to engage in dialogue find no confirmation in the positions they adopted.

Keywords: churches and other religious organisations, state–church relations, co-participation in the issuance of regulations, religious education, education system

Uwagi wprowadzające

Na mocy art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹ minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został upoważniony i zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań związanych z organizowaniem w nich nauki religii². W oparciu o tę delegację wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach³.

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.

² W literaturze przedmiotu wielokrotnie już jednak zwracano uwagę, że podstawowe kwestie związane z nauczaniem religii w publicznych szkołach i przedszkolach powinny zostać określone ustawowo. Zob. np. M. Pilich, *Prawne aspekty nauczania religii i krzewienia religijności w szkołach publicznych, w: Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2012, s. 38–40; P. Borecki, *Konstytucyjność regulacji szkolnej nauki religii (głos w dyskusji)*, *Studia Prawnicze* 2008, nr 2, s. 39; T.J. Zieliński, *Merytoryczne i legislacyjne uwagi do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 1992 r. dotyczącego nauczania religii i etyki*, *Studia z Teorii Wychowania* 2023, t. 14, nr 4, s. 72–76.

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 983 z późn. zm. Pierwotnie rozporządzenie to dotyczyło nauki religii w szkołach publicznych. Objęcie przepisami tego aktu również przedszkoli (zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, Dz. U. z 1999 r. Nr 67, poz. 753) było następstwem ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318, zob. art. 12.

W okresie swego ponad trzydziestoletniego obowiązywania rozporządzenie z dnia 14 kwietnia 1992 r. było kilkakrotnie nowelizowane. Kluczowe zasady dotyczące *stricte* organizacji omawianego nauczania aż do połowy 2024 r. nie podlegały jednak zmianom⁴. Zgodnie z przepisami rozporządzenia naukę religii (lub etyki) prowadzono w tym czasie w ramach poszczególnych klas lub oddziałów, jeśli do udziału w zajęciach zgłoszono co najmniej siedmiu uczniów lub wychowanków danej klasy lub oddziału. Grupy międzyoddziałowe lub międzyklasowe tworzone wyłącznie wówczas, gdy liczba zainteresowanych pobieraniem nauki określonej religii lub etyki w klasie lub oddziale była mniejsza od siedmiu. Natomiast jeśli w całej szkole lub przedszkolu gotowość udziału w omawianych zajęciach zgłoszono w odniesieniu do mniej niż siedmiu uczniów lub wychowanków, zajęcia były organizowane w grupach międzyszkolnych lub pozaszkolnych punktach katechetycznych⁵.

Jednym z czynników stabilizujących zasady organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach było niewątpliwie dopuszczenie kościołów i innych związków wyznaniowych do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem właściwy minister został bowiem zobowiązany do tego, aby – wydając to rozporządzenie – działał „w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów, poglądy przedstawicieli doktryny i dotychczasową praktykę, należy stwierdzić, że w ten sposób „ustawodawca ograniczył kompetencje ministra i uzależnił możliwość wydania odnoszącego się do tych kwestii rozporządzenia od osiągnięcia przez niego konsensusu z władzami związków wyznaniowych”⁶.

⁴ Za najistotniejszą zmianę w zasadach organizowania nauki religii do 2024 r., poza wskazaną w poprzednim przypisie, należy uznać zniesienie (trzyosobowego) limitu uczniów, wymaganego w przypadku organizowania tego nauczania w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnej (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym, co było konsekwencją wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. *Grzelak v. Poland*, nr sprawy 7710/02. Zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, Dz. U. z 2014 r. poz. 478.

⁵ Zob. A. Mezglewski, *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych. Aspekty prawne*, Lublin 2009, s. 119–123.

⁶ P. Stanisz, D. Walencik, *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 roku w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27, s. 370. Podobnie: M. Strzała, *The 2024–2025 Changes in Religious Instruction in Polish Public Schools and Their Legality*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2025, t. 28, s. 160–168; Ł. Bernaciński, *Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (wersja z dnia 30 września 2024 r.)*, *Kultura Prawna* 2024, t. 7;

Pomimo ciągłego obowiązywania art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty w niezmienionym brzmieniu i pomimo braku porozumienia, o którym mowa w tym przepisie, Minister Edukacji wydał w ostatnim czasie dwa rozporządzenia istotnie zmieniające rozporządzenie z dnia 14 kwietnia 1992 r. Pierwsze z nich zostało wydane 26 lipca 2024 r.⁷, natomiast drugie – 17 stycznia 2025 r.⁸ Już wcześniej wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 22 marca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych⁹, co doprowadziło do wykreślenia religii i etyki z katalogu przedmiotów, z których oceny są brane pod uwagę przy obliczaniu średniej decydującej o uzyskaniu promocji do klasy wyższej oraz ukończeniu szkoły z wyróżnieniem. W tym przypadku, wydając rozporządzenie, minister odwołał się jednak nie do art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, lecz do art. 44zb tego aktu normatywnego¹⁰.

Wydanie rozporządzeń z dnia 26 lipca 2024 r. i z dnia 17 stycznia 2025 r. spowodowało istotne pogorszenie warunków nauczania i pobierania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach. Zdecydowanie rozszerzono bowiem możliwość prowadzenia tego nauczania w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych, przyjmując, że ich tworzenie jest możliwe również wówczas, gdy do udziału w zajęciach zostanie zgłoszonych siedmiu uczniów danej klasy lub oddziału¹¹. Wymiar nauki religii w szkołach zmniejszono z dwóch do jednej godziny tygodniowo oraz przyjęto

J. Niedziółka, *Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach – uwagi krytyczne*, *Przebieg Prawa Wyznaniowego* 2023, t. 15, s. 117–121.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1158.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 66.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 438.

¹⁰ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2025 r. (U 11/24) przyjął, że wspomniana wyżej kwestia wliczania oceny z religii do średniej ocen jest elementem organizacji nauki religii, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W związku z tym – jak ocenił Trybunał – również do kształtowania treści rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych w zakresie dotyczącym oceny z religii „konieczne jest porozumienie z właściwym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym” (OTK ZU A 2025, poz. 52). Ze względu na odrębność tej problematyki rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 22 marca 2024 r. nie będzie jednak przedmiotem niniejszych rozważań.

¹¹ Przyjęto przy tym, że takie grupy mogą obejmować wyłącznie uczniów klas I–III, IV–VI albo VII i VIII. Jednocześnie wyłączono możliwość tworzenia grup międzyklasowych obejmujących uczniów klas I–III, jeśli wspomniany wyżej limit siedmiu uczniów w klasie lub oddziale zostanie osiągnięty. Zastrzeżono również, że liczebność omawianych grup nie może przekroczyć 28 uczniów (a w przypadku przedszkola oraz klas I–III szkoły podstawowej – 25 wychowanków lub uczniów). Odrębnie uregulowano liczebność grup międzyoddziałowych i międzyklasowych obejmujących wychowanków albo uczniów, którzy posiadają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. W tym zakresie odesłano do limitów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.

zasadę obligatoryjności organizowania nauki religii (podobnie jak etyki) bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, przewidzianych dla ucznia w danym dniu, albo po zakończeniu tych zajęć¹². Zastosowanie ograniczeń możliwości tworzenia grup międzyklasowych z uwzględnieniem etapów edukacyjnych oraz limitów liczby uczniów w takich grupach rozciągnięto również na grupy międzyszkolne i pozaszkolne punkty katechetyczne, milcząco uznając tym samym, że w tych warunkach tworzenie grup międzyklasowych jest prawnie dopuszczalne¹³.

Wobec ewidentnego braku porozumienia, które objęłoby zmiany wprowadzone rozporządzeniami z dnia 26 lipca 2024 r. i dnia 17 stycznia 2025 r., Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 27 listopada 2024 r. (U 10/24)¹⁴ i z dnia 3 lipca 2025 r. (U 2/25)¹⁵ uznał te akty za niezgodne z przepisami wyższego rzędu, w tym z delegacją ustawową zawartą w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Z tą konstatacją należy się w pełni zgodzić¹⁶. Trzeba też jednak zauważyć, że uzasadniając swoje stanowisko – inaczej niż w dotyczącym analogicznej kwestii orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92)¹⁷ – Trybunał odstąpił od szczegółowego przedstawienia trybu prac nad analizowanymi zmianami. Natomiast przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej winą za brak porozumienia obarczają władze kościelne, zarzucając im stawianie rządu wobec kościelnego ultimatum i brak woli współdziałania opartego na uznaniu kompetencji władz państwowych¹⁸.

¹² Wyjątkiem jest sytuacja, gdy w szkole podstawowej w nauce religii lub etyki uczestniczą wszyscy uczniowie danego oddziału. Decydujący jest przy tym stan na dzień 15 września danego roku szkolnego.

¹³ Klóci się to jednak z wnioskami, do jakich doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2019 r., I OSK 1959/18, LEX nr 2652690.

¹⁴ OTK ZU A 2024, poz. 118.

¹⁵ OTK ZU A 2025, poz. 75.

¹⁶ Na boku pozostawiamy – skądinąd niezwykle istotną, lecz również złożoną i zasługującą na osobne, obszernie opracowanie – kwestię statusu Trybunału Konstytucyjnego i wydawanych przez niego orzeczeń w odniesieniu do okresu po wyborach parlamentarnych z jesieni 2023 r. Faktem natomiast pozostaje, że powołane wyżej wyroki, podobnie jak i inne orzeczenia Trybunału z ostatniego okresu, nie doczekały się – przynajmniej jak dotąd (stan na 22 marca 2026 r.) – swej publikacji w Dzienniku Ustaw. W uchwale nr 162 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M.P. poz. 1068) Rada Ministrów uznała bowiem, że „Trybunał Konstytucyjny w aktualnym składzie jest niezdolny do wykonywania zadań określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, a „ogłaszanie w dziennikach urzędowych [jego] rozstrzygnięć [...] mogłoby doprowadzić do utrwalenia stanu kryzysu praworządności” (§ 1 ust. 2 i 4).

¹⁷ OTK ZU 1993, poz. 9.

¹⁸ W jednym z wywiadów Minister Edukacji, Barbara Nowacka, komentując wprowadzane zmiany w nauce religii w publicznych przedszkolach i szkołach, stwierdziła na przykład: „Namawiam Episkopat nie do wojny, ale do takiej współpracy i dialogu. Myśmy ze strony rządowej odbyli wiele spotkań ze stroną kościelną, pokazując, jakie mamy rozwiązania, wprowadzając je spokojnie i namawiając do zrozumienia, że to rząd kieruje polityką oświatową państwa, nie Episkopat”. Kwestionując twierdzenie, że strona rządowa odrzucała jakiegokolwiek próby kompromisu, dodała: „Nieprawda, my proponujemy

W przedstawionej sytuacji szczególnego znaczenia dla obiektywnej oceny odpowiedzialności za brak porozumienia w sprawie zmian w zasadach organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach nabiera rzeczywisty przebieg prac nad analizowanymi rozporządzeniami. Jego omówienie na podstawie dokumentacji, zgromadzonej przede wszystkim na stronach Rządowego Centrum Legislacji, jest podstawowym celem niniejszego opracowania. Możliwa stanie się tym samym odpowiedź na pytanie, czy i ewentualnie w jakim zakresie działania podejmowane przez kierownictwo Ministerstwa Edukacji Narodowej były w ogóle ukierunkowane na osiągnięcie konsensusu z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych.

1. Kwalifikacja fazy pisemnej: konsultacje publiczne czy opiniowanie?

Projekty obu omawianych rozporządzeń w imieniu Ministra Edukacji zostały przesłane z prośbą „o przesłanie opinii – w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma” do dwóch organizacji międzykościelnych¹⁹, dwudziestu (dwóch) związków wyznaniowych²⁰

religię na pierwszej lub ostatniej lekcji i poszliśmy na pewien kompromis, to znaczy kiedy w klasie 100 proc. uczniów chodzi na lekcje religii, to nie będzie obowiązku organizowania na pierwszej lub ostatniej lekcji. [...] I to jest z naszej strony pewien ukłon”. Dodała też: „Episkopat na nasz dialog odpowiada «ale my chcemy obowiązkowej lekcji religii». Tak naprawdę to jest ultimatum i roszczenie sobie prawa do weta, a to rząd kieruje polityką edukacyjną państwa”, <https://www.pap.pl/aktualnosci/nowacka-ws-lekcji-religii-namawiam-episkopat-do-wspolpracy-rzad-kieruje-polityka> [dostęp: 27.08.2025 r.].

¹⁹ Były to: Polska Rada Ekumeniczna (w której skład jako członkowie zwyczajni wchodzi: Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, natomiast status członka stowarzyszonego posiada m.in. inna organizacja międzykościelna – Towarzystwo Biblijne w Polsce, zob. <https://ekumenia.pl/kim-jestesmy/struktura-polskiej-rady-ekumenicznej/> [dostęp: 23.08.2025 r.]) i Alians Ewangeliczny (członkowie zwyczajni Aliansu to: Kościół Zielonoświątkowy w RP, Kościół Boży w Polsce, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Kościół Boży w Chrystusie, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Chrystusowy w RP; grono członków stowarzyszonych obejmuje następujące związki wyznaniowe: Kościół Chrześcijański ZOE, Ruch Chrześcijański Mt28, Chrześcijańskie Centrum „Pan jest Sztandarem” i Kościół Jezusa Chrystusa „Syjon” w Rzeszowie, zob. <https://aliansewangeliczny.pl/index.php/zarzad-i-czlonkowie/> [dostęp: 23.08.2025 r.]).

²⁰ Wśród adresatów znalazły się dwa podmioty wchodzące w skład struktury Kościoła katolickiego (Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski i Kościół katolicki obrządku grekokatolickiego). Projekty rozporządzeń otrzymały ponadto: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Starokatolicki Kościół Mariawitów w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP, Kościół Zielonoświątkowy w RP, Kościół Nowoapostolski w Polsce, Muzułmański Związek Religijny w RP, Kościół Boży

oraz kilku organizacji społecznych zainteresowanych sferą oświaty²¹. Z taką samą prośbą – innymi pismami – przesłano te dokumenty do Rady Dialogu Społecznego, organizacji związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. We wszystkich tych przypadkach w sposób generalny powołano się na uchwałę nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów²². Równocześnie omawiane projekty zamieszczono na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”²³.

W przypadku pierwszego projektu (z dnia 29 kwietnia 2024 r.) całość związanej z nim korespondencji między ministrem i związkami wyznaniowymi została zebrana w zakładce „Konsultacje publiczne”. Inaczej postąpiono w odniesieniu do drugiego projektu (z dnia 30 września 2024 r.). Ze sposobu umieszczenia odnoszących się do niego materiałów na stronach RCL nie wynika jednoznacznie, czy dokument ten został wysłany do kościołów i innych związków wyznaniowych w ramach konsultacji publicznych, czy w ramach opiniowania. Zapraszające do przesyłania opinii na temat projektu pismo z dnia 1 października 2024 r. (DKOTC-WOKO.0231.1.2024.MK) zostało zamieszczone na stronach RCL jednocześnie w obu zakładkach („Konsultacje publiczne” oraz „Opiniowanie”). Natomiast stanowiska sformułowane na temat projektu w imieniu kościołów i innych związków wyznaniowych udostępniono w zakładce „Opiniowanie”. Zakładając racjonalność postępowania osób podejmujących w tych sprawach decyzje, należy sądzić, że odmienna kwalifikacja procesu dyskusji nad omawianymi projektami z udziałem przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych była wynikiem zmiany postrzegania tych podmiotów w świetle przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów. Skierowanie do nich projektu w ramach konsultacji publicznych sugeruje, że potraktowano je jedynie w kategoriach „organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów lub instytucji” (por. § 36 ust. 1 Regulaminu). Natomiast uczynienie tego w ramach opiniowania oznacza, że uznano je za podmioty, w odniesieniu do których obowiązek

w Chrystusie, Kościół Boży w Polsce, Kościół Chrześcijan Wiary Ewangelicznej, Ewangeliczny Związek Braterski, Kościół-Zbór w Wodzisławiu Śląskim, Świecki Ruch Misyjny Epifania, Kościół Jezusa Chrystusa Świętych w Dniach Ostatnich, Związek Buddyjski Bencien Karma Kamtsang. Projekt drugiego rozporządzenia otrzymały także Liga Muzułmańska oraz Kościół Chrześcijan Baptystów.

²¹ Były to: Federacja Inicjatyw Oświatowych, Fundacja Rzecznika Praw Rodziców, Fundacja „Rodzice Szkole” i Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty. Projekt drugiego z omawianych rozporządzeń przesłano ponadto do Stowarzyszenia Katechetów Świeckich.

²² M.P. z 2022 r. poz. 348.

²³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702> [dostęp: 27.08.2025 r.]; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390003> [dostęp: 27.08.2025 r.].

przekazania im projektu celem zasięgnięcia opinii wynika z odrębnych przepisów (por. § 38 ust. 2 Regulaminu).

Zakładając dalej, że sposób umieszczenia opinii przesłanych przez przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych na stronach RCL jest następstwem świadomych decyzji i że podejmując je, brano pod uwagę brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, należy przyjąć, że w przypadku pierwszego projektu w MEN zakładano, iż z powołanego przepisu nie wynikają żadne szczególne konsekwencje dotyczące procedur, którym taki projekt powinien zostać poddany. Stanowisko to zmieniono następnie w przypadku drugiego z omawianych projektów. Przyjęto jednak najwyraźniej, że obowiązek działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych przy regulowaniu kwestii dotyczących organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach oznacza jedynie wymóg włączenia tych podmiotów w proces opiniowania odnoszących się do tego projektów. Przyjęcie tej interpretacji zmusza jednak m.in. do postawienia pytania o zasadność jednakowego traktowania kościołów i innych związków wyznaniowych (objętych art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty) oraz organizacji społecznych działających w sferze oświaty (o których w tym przepisie się nie wspomina).

Trudno wreszcie nie zauważyć, że § 38 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów wyraźnie stanowi, że „projekt, którego przepisy dotyczą problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej Rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, przekazuje się do opiniowania właściwej komisji wspólnej”. Omawianych projektów nie przekazano jednak do żadnej z komisji państwowo-kościelnych²⁴, niemniej na dalszym etapie procedowania tych aktów stały się one przedmiotem prac dwóch takich gremiów z inicjatywy strony kościelnej.

²⁴ Kilkudziesięcioletnie tradycje – sięgające końca lat 40. XX w. – posiada Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Prawną podstawę jej działalności stanowi obecnie art. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1966. W kolejnych latach III RP ustanowiono ponadto: Komisję Wspólną Przedstawicieli Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej, Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu i Świętego Soboru Biskupów, Komisję Wspólną Przedstawicieli Rządu i Aliansu Ewangelicznego oraz Komisję Wspólną Przedstawicieli Rządu i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, a nadto Zespół ds. Kościoła Katolickiego Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego. Zob. P. Stanisz, *Instytucjonalne formy dialogu państwa ze związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, red. W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła, Kraków 2014, s. 33–42; P. Borecki, *Komisja wspólna rządu RP i Episkopatu Polski oraz inne kolegialne formy relacji między państwem a związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego. Gniezno 11–12 IX 2010*, red. K. Krasowki, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010, s. 9–26; D. Walencik, *Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół a polityka*, red. M. Worbs, Opole 2011, s. 97–112.

2. Konsultowane podmioty

Osobnego komentarza wymaga liczba kościołów i innych związków wyznaniowych, do których wysłano omawiane projekty z prośbą o ich zaopiniowanie. Działających w Polsce kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej jest bowiem znacznie więcej²⁵. Wszystkie one mają prawo do nauczania swej religii w szkołach (art. 53 ust. 4 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁶), choć spora ich część z różnych powodów z tego prawa nie korzysta²⁷.

Odpowiadając na interpelację poselską dotyczącą procedowania pierwszego z omawianych rozporządzeń, Katarzyna Lubnauer, podsekretarz stanu w MEN, stwierdziła, że w ramach konsultacji publicznych projekt tego aktu został „skierowany do zaopiniowania” m.in. „przez władze zwierzchnie kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzących nauczanie religii (swojej konfesji) w przedszkolach i szkołach”²⁸. Jednak jeszcze w 2019 r., w odpowiedzi na inną interpelację, w imieniu Ministra Edukacji Narodowej twierdzono, że „w systemie informacji oświatowej nie gromadzi się danych o nauczaniu religii z podziałem na poszczególne kościoły i związki wyznaniowe”. Oficjalne informacje na ten temat nie są publikowane również dzisiaj. Przytoczone wyżej twierdzenie o skierowaniu projektu do zaopiniowania przez władze związków wyznaniowych prowadzących nauczanie religii w szkołach nie wydaje się jednak w pełni precyzyjne. Należy bowiem zauważyć, że wśród adresatów ministerialnych pism znalazł się m.in. Związek Buddyjski Bencien Karma Kamtsang. Tymczasem – jak wynika z treści znajdujących się na stronie internetowej Polskiej Misji Buddyjskiej – program wprowadzenia edukacji buddyjskiej do polskich szkół jest dopiero realizowany (jak można sądzić na podstawie podawanej na tej stronie informacji o umowie z Ministerstwem Edukacji Narodowej – nie bez wsparcia samego ministerstwa)²⁹.

²⁵ Zgodnie ze stanem na dzień, w którym rozpoczęto konsultowanie pierwszego z omawianych projektów, obok 15 kościołów i innych związków wyznaniowych, których indywidualne relacje z państwem były określone ustawowo, działały 172 związki wyznaniowe wpisane do rejestru prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 265. Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/rejestr-koosciolow-i-innych-zwiazkow-wyznaniowych> [dostęp: 27.08.2025 r.].

²⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁷ Zob. *Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej. Analizy i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2015, nr 6, zwłaszcza s. 18–26.

²⁸ Zob. Odpowiedź na interpelację nr 3695 w sprawie rozporządzenia ministra w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, odpowiadający: sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Katarzyna Lubnauer, Warszawa, 15.07.2024, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=D78J5Z&view=null> [dostęp: 23.08.2025 r.].

²⁹ Zob. <https://edukacjabuddyjska.pl/> [dostęp: 25.09.2025 r.].

Inna sprawa, że za znak wystarczającego zainteresowania nauczaniem religii w szkołach publicznych (w rozumieniu § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów) należałoby uznać samo zgłoszenie ministrowi przez dany kościół lub inny związek wyznaniowy podstawy programowej tego nauczania. Warunkuje ono bowiem podjęcie nauczania. Zgłoszenie takie powinno być też traktowane w kategoriach cechy relewantnej przy interpretacji art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, z uwzględnieniem zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych³⁰. Jak wynika z powołanej ostatnio odpowiedzi na interpelację poselską, liczba kościołów i innych związków wyznaniowych, które dokonały zgłoszenia podstawy programowej nauczania religii, jest jednak wyższa od liczby wyznaniowych adresatów ministerialnych pism zawierających prośbę o wyrażenie opinii o przygotowanych w MEN projektach. Ta pierwsza już w 2019 r. wynosiła 33³¹, natomiast liczba kościołów i innych związków wyznaniowych, do których wysłano omawiane pisma, jest mniejsza od trzydziestu (zakładając nawet, że za adresatów tych pism należy uznać wszystkie związki wyznaniowe, będące – choćby stowarzyszonymi – członkami organizacji międzykościelnych, które te pisma otrzymały).

3. Dyskusje nad projektem z 29 kwietnia 2024 r.

Poza standardową wymianą pism, prace nad omawianymi projektami obejmowały również specjalnie organizowane spotkania przedstawicieli MEN z reprezentantami kościołów. Do pierwszego z nich doszło w dniu 24 kwietnia 2024 r., a więc jeszcze przed upublicznieniem pierwszego projektu. Wiedząc o prowadzonych w ministerstwie pracach, z prośbą o takie spotkanie wystąpił ks. bp Wojciech Osiał,

³⁰ Zob. wyroki TK z dnia: 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 28; 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 163; w doktrynie m.in.: J. Krukowski, *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 87–90; D. Dudek, *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe...*, s. 201–205; J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, w: *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 67–73; A. Abramowicz, *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018, *passim*.

³¹ Zob. Odpowiedź na interpelację ponowną nr 30388 w sprawie wynagrodzenia dla nauczycieli religii w placówkach oświatowych, odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Maciej Kopeć, Warszawa, 17.05.2019, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BCCHK3&view=null> [dostęp: 23.08.2025 r.].

przewodniczący Zespołu roboczego ds. kontaktów z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie lekcji religii w szkole, ustanowione nieco wcześniej przez Konferencję Episkopatu Polski. Chodziło przede wszystkim o zagwarantowanie przedstawicielom Kościoła katolickiego realnego prawa do uczestniczenia w pracach nad zmianami, w zgodzie z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W trakcie spotkania urzędująca Minister Edukacji czytelnie dawała jednak wyraz przekonaniu, że w tej sprawie związana jest jedynie obowiązkiem zasięgnięcia opinii³².

Kwestia trybu prac nad zmianami rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach konsekwentnie podnoszona była przez przedstawicieli Kościoła katolickiego również po skierowaniu tego projektu do konsultacji publicznych, do czego doszło 29 kwietnia 2024 r.³³ Zagadnienie to zostało podniesione m.in. podczas drugiego spotkania zespołu powołanego przez KEP z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji Narodowej, które odbyło się – ponownie z inicjatywy strony kościelnej – w dniu 15 maja 2024 r. Najważniejsze problemy wymagające dyskusji ks. bp Wojciech Osiał (przewodniczący nie tylko Zespołu roboczego ds. kontaktów z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie lekcji religii w szkole, lecz także Komisji Wychowania Katolickiego KEP) zebrał w przekazanym podczas spotkania piśmie, w którym stwierdził m.in., że „projekt niesłusznie został skierowany do konsultacji publicznych bez osiągnięcia (a nawet bez dążenia do osiągnięcia) porozumienia z przedstawicielami Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych”. Wyraził przy tym opinię, że prace powinny toczyć się zgodnie ze standardem ustanowionym przy opracowywaniu pierwotnej wersji rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie organizacji i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, kiedy to akceptacja przedstawicieli zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych dla wypracowanych rozwiązań została potwierdzona podpisami złożonymi przez ich przedstawicieli pod projektem aktu. Zwracając uwagę na niejasne intencje autorów projektu i zbyt dużą swobodę przyznawaną w nim dyrektorom szkół w tworzeniu grup międzyklasowych i międzyoddziałowych, ks. bp Osiał wyraził nadzieję „na udział w odnoszącej się do powyższych kwestii konstruktywnej dyskusji”³⁴.

³² Odniesienia do przebiegu spotkania – na podstawie osobistej relacji ks. bp. Wojciecha Osiała, przewodniczącego zespołu kościelnego, do pierwszego z autorów niniejszego opracowania, z dnia 16 sierpnia 2024 r.

³³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056496/dokument665699.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

³⁴ Zob. Pismo ks. bp. Wojciecha Osiała, Przewodniczącego Komisji Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski, do Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w ministerstwie Edukacji Narodowej, z dnia 15 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674406.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.]. Odniesienia do przebiegu spotkania z 15 maja 2024 r. –

Swoje krytyczne stanowisko wobec projektu i zastosowanego trybu prac przedstawiciele Konferencji Episkopatu Polski wyrazili ponownie po kolejnych kilkunastu dniach, formalnie odpowiadając na zaproszenie do udziału w konsultacjach publicznych. W opinii podpisanej przez ks. bp. Wojciecha Osiala i przesłanej przez ks. bp. Artura Mizińskiego, Sekretarza KEP, poruszona została zarówno kwestia kształtu proponowanych rozwiązań (za których konieczny skutek uznano niemożliwość właściwej realizacji programów nauczania, naruszenie praw przysługujących uczniom oraz znaczną redukcję etatów nauczycieli religii, dotkliwą zwłaszcza wobec zbyt krótkiego okresu *vacatio legis*), jak i niezgodność sposobu procedowania projektu z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W konkluzji opinii wyrażono przekonanie, „że projekt, który został skierowany do konsultacji publicznych, powinien zostać poddany daleko idącym zmianom, a przede wszystkim nowe rozwiązania powinny zostać wypracowane w zgodzie z delegacją ustawową, na podstawie której mają zostać wydane, a więc «w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych»”³⁵.

Swego rodzaju uzupełnieniem stanowiska sformułowanego w imieniu Konferencji Episkopatu Polski była opinia, którą w ramach konsultacji publicznych sformułowali przedstawiciele Kościoła greckokatolickiego w Polsce. W dokumencie przesłanym w dniu 22 maja 2024 r. przez ks. abp. Eugeniusza Popowicza, Metropolity Przemysko-Warszawskiego tego Kościoła, krytyce poddano zawarte w projekcie zasady łączenia uczniów w grupy, zwracając uwagę na łatwe do przewidzenia, negatywne skutki wprowadzenia proponowanych rozwiązań (zwłaszcza niemożliwość dostosowania treści nauczania do wieku uczniów oraz niezawinioną i nagłą utratę zatrudnienia przez licznych nauczycieli religii). Podkreślono ponadto, że ewentualne wejście w życie rozporządzenia nowelizującego spotęguje trudności wiążące się z potrzebą integrowania na zajęciach z religii uczniów pochodzących z rodzin polskich i ukraińskich³⁶.

na podstawie osobistej relacji ks. bp. Wojciecha Osiala do pierwszego z autorów niniejszego opracowania, z dnia 16 sierpnia 2024 r.

³⁵ Zob. Pismo ks. bp. Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 27 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674407.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.]; Opinia odnośnie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, podpisana przez ks. bp. Wojciecha Osiala, z dnia 27 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674405.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

³⁶ Zob. Pismo ks. abp. Eugeniusza Popowicza, Metropolity Przemysko-Warszawskiego, do Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, z dnia 22 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674405.pdf>

Upubliczniony w ostatnich dniach kwietnia 2024 r. projekt zmian rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach został surowo oceniony również we wszystkich innych opiniach, które w imieniu związków wyznaniowych przesłano do Ministerstwa Edukacji Narodowej w odpowiedzi na zaproszenie do udziału w konsultacjach publicznych. W imieniu kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej taką opinię sformułował jej prezes, ks. bp Andrzej Malicki, a w imieniu (należących do tej organizacji) dwóch największych mniejszościowych kościołów chrześcijańskich w Polsce wypowiedzieli się ponadto ich zwierzchnicy: abp metropolita Sawa (Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny) oraz ks. bp Jerzy Samiec (Kościół Ewangelicko-Augsburski).

Prezes Polskiej Rady Ekumenicznej w piśmie z dnia 28 maja 2024 r., podobnie jak przedstawiciele Kościoła katolickiego, zaapelował przede wszystkim o zachowanie przewidzianego przepisami prawa oświatowego, „tryb[u] porozumienia z przedstawicielami Kościoła rzymskokatolickiego, Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i innych Kościołów i związków wyznaniowych w zakresie zmian w nauczaniu religii w szkole”. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty „wymagane jest w przedmiotowej kwestii, aby minister działał «w porozumieniu» z władzami tych podmiotów”. Zauważył: „Tak stało się m.in. w przypadku projektu rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r., i tak działo się i później”. Odnosząc się natomiast do projektowanych zmian, wyraził przekonanie, że potrzebne jest wypracowanie racjonalnych kryteriów łączenia uczniów w grupy („aby praktyka nie sprowadziła się wyłącznie do tworzenia maksymalnie dopuszczalnych dużych grup”) i znaczące wydłużenie okresu *vacatio legis*, co umożliwiłoby katechetom dostosowanie się do nowej sytuacji³⁷.

Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski swoją opinię wobec projektu sformułował w piśmie z dnia 24 maja 2024 r. Wyraził w nim „negatywną opinię” na temat projektowanych zmian. Stwierdził, że dla wiernych Kościoła prawosławnego omawiany projekt jest „wyjątkowo niekorzystny, a nawet dyskryminujący” i „[n]ie ma on nic wspólnego z «umożliwieniem bardziej elastycznej organizacji nauki religii w szkole», o którym czytamy w uzasadnieniu MEN do proponowanych zmian w rozporządzeniu”. Zwrócił uwagę, że projektowane rozwiązania doprowadzą

gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674404.pdf [dostęp: 27.08.2025 r.]; Opinia Kościoła Greckokatolickiego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674403.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

³⁷ Pismo ks. bp. Andrzeja Malickiego, Prezesa Polskiej Rady Ekumenicznej, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 28 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674399.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

do pogorszenia warunków i jakości nauczania religii, a nadto ograniczą, a w niektórych przypadkach nawet wykluczą możliwość korzystania z niego przez uczniów. Podobnie jak przedstawiciele Kościoła greckokatolickiego, podkreślił specyficzne problemy wynikające z faktu, że w lekcjach religii w przypadku prawosławia licznie uczestniczą nie tylko dzieci z rodzin polskich, ale i uczniowie narodowości ukraińskiej. Wskazał też, że tworzenie dużych grup uczniowskich „przyczyni się do redukcji godzin i etatów nauczycieli religii”. Natomiast odnosząc się do kwestii proceduralnych, stwierdził: „Nierozumiałe proponowane zmiany dotyczące nauczania religii zaskakują tym bardziej, że są podejmowane jednoosobowo [...]”³⁸.

Konsultowany projekt został uznany za „niekorzystny, a nawet dyskryminujący uczniów z mniejszych liczebnie kościołów i związków wyznaniowych” również przez zwierzchnika Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. W piśmie z dnia 29 maja 2024 r. ks. bp Jerzy Samiec wyraził przekonanie, że „zapropozowane zmiany pogorszą w pierwszej kolejności warunki nauki uczniów z małych liczebnie kościołów i związków wyznaniowych i tym samym będą prowadzić do nierównego traktowania tych uczniów” oraz zaapelował o „odstąpienie w projektowanej nowelizacji od możliwości organizowania lekcji religii w grupach międzyklasowych, obejmujących uczniów z klas I–III albo IV–VIII”³⁹.

Krytyczne uwagi na temat projektu powtórzone zostały przez przedstawicieli mniejszościowych związków wyznaniowych podczas spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji Narodowej, do którego doszło w dniu 20 czerwca 2024 r. Jak podsumowała to Katarzyna Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji, w kierowanym do Sekretarza KEP piśmie z dnia 24 czerwca 2024 r. niektórzy z obecnych na spotkaniu przedstawiciele 14 kościołów i innych związków wyznaniowych zgłosili uwagi, które „były zbieżne z opinią Kościoła Katolickiego”, choć pojawiły się też „opinie innych związków wyznaniowych o braku zainteresowania nauczaniem religii w systemie oświaty”. Zwracano ponadto uwagę na potrzebę „zmian legislacyjnych, które w lepszy sposób zabezpieczą i doprecyzują sytuację pozaszkolnych punktów katechetycznych”⁴⁰.

³⁸ Pismo abp. Sawy, Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 24 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674401.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

³⁹ Pismo ks. bp. Jerzego Samca, Biskupa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 29 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674402.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

⁴⁰ Pismo Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji, do ks. bp. Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, z dnia 24 czerwca 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056498/dokument674408.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

Z bardzo surową krytyką zmian projektowanych przez MEN w imieniu Stowarzyszenia Katechetów Świeckich wystąpił jego przewodniczący, Piotr Janowicz. Opinia ta nie ma, co prawda, bezpośredniego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o zgodność zastosowanych procedur z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, ułatwia jednak całościową ocenę postępowania kierownictwa resortu edukacji w tej sprawie. Z pisma Janowicza z dnia 7 maja 2024 r. wynika bowiem, że jeszcze 18 marca tegoż roku (a więc przed wyborami samorządowymi, co nie wydaje się być bez znaczenia) Stowarzyszenie otrzymało z MEN zapewnienie, że nie są tam prowadzone „żadne prace koncepcyjne czy legislacyjne zmierzające do zmiany statusu nauczania religii czy zmniejszenia wymiaru tej nauki”. Pomimo tej korespondencji Stowarzyszenie Katechetów Świeckich nie otrzymało bezpośredniego zaproszenia do udziału w konsultacjach publicznych, co zostało przez autora pisma wyraźnie wytknięte. Natomiast odnosząc się do *meritum*, w przesłanym do MEN piśmie sformułowano pogląd, że „[r]ozwiązania zaproponowane w projekcie dyskryminują zarówno uczniów, jak i nauczycieli religii w procesie edukacji, sytuując ich w pozycji «gorszego sortu» uczestników procesu edukacji”, a niektóre założenia projektu ośmieszają edukację, deprecjonując w szczególności religię jako przedmiot nauczania. Zauważono też, że na skutek proponowanych zmian zagrożonych jest „ok. 20 000 miejsc pracy świeckich nauczycieli religii, a wielu spośród nich ma wieloletni dorobek zawodowy”⁴¹.

Do opinii przesłanych w ramach konsultacji publicznych w pismach z dnia 24 czerwca 2024 r. z upoważnienia Ministra Edukacji odniosła się Katarzyna Lubnauer⁴². Zapowiedziała dokonanie w projekcie zmian polegających na zmniejszeniu maksymalnej liczebności grup międzyklasowych i międzyoddziałowych z 30 do 28 uczniów oraz rezygnację z dopuszczenia możliwości łączenia w jednej grupie uczniów klas IV–VIII na rzecz wprowadzenia zasady, że takie połączenie jest możliwe jedynie w ramach klas IV–VI oraz VII–VIII. Jednocześnie w trzech z tych pism (adresowanych do Sekretarza Generalnego KEP, Prezesa PRE i Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski) odniosła się do zarzutu naruszenia obowiązku działania „w porozumieniu” z władzami kościelnymi, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Sekretarz Stanu w MEN stwierdziła, że „przepis ten, a w szczególności użyty w nim zwrot «w porozumieniu», nie może być interpretowany w sposób sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”. Tymczasem „Konstytucja RP wyposażyła w kompetencję do wydawania rozporządzeń ministrów

⁴¹ Pismo (e-mail) Piotra Janowicza, Przewodniczącego Stowarzyszenia Katechetów Świeckich, z dnia 7 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674413.pdf> [dostęp: 27.08.2025 r.].

⁴² Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702/katalog/13056494#13056494> [dostęp: 27.08.2025 r.].

kierujących działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), lecz nie wyposażała w taką kompetencję «władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych». W związku z tym za niezasadne uznała stanowisko, zgodnie z którym zwrot „w porozumieniu”, jakim posłużył się ustawodawca w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, powinien być rozumiany jako wymóg uzyskania zgody. Jak stwierdziła, przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby, że wydanie rozporządzenia przez organ konstytucyjnie wyposażony w kompetencję do wydawania aktów wykonawczych byłoby uzależnione od uzyskania zgody podmiotów, które w ogóle nie posiadają kompetencji prawotwórczych. Przedstawione rozumowanie wsparto odniesieniami do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. (K 12/10⁴³), z dnia 17 marca 1998 r. (U 23/97⁴⁴) oraz z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92⁴⁵). Z pierwszego z nich wyprowadzono wniosek, że „wybór jednej z form współuczestniczenia w wydawaniu aktu normatywnego ograniczony jest przyjętą koncepcją źródeł prawa”, a jeżeli „osiągnięcie «porozumienia», «zgody» (w tym także uprzedniej lub następczej) ma być warunkiem dojścia do skutku danego aktu, wszystkie podmioty upoważnione do uczestniczenia w procesie jego wydania powinny być wyposażone w kompetencje prawotwórcze”. Odniesienia do drugiego z powołanych wyroków TK ograniczyły się do zwrócenia uwagi, że określenia takie jak „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale” czy „po zasięgnięciu opinii” wyrażają „więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawa”, a jeśli formuły te odnoszą się nie tylko do organów państwa, lecz także do podmiotów społecznych, mamy do czynienia z przejawem „uspołecznienia procesu tworzenia prawa”. Za szczególnie istotny dla rozpatrywanej kwestii uznano we wskazanych wyżej pismach wyrok TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. Stwierdzono, że „Trybunał Konstytucyjny wskazał przede wszystkim na fakt, że użycie w art. 12 ust. 2 ustawy wyrażenia «w porozumieniu» nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno liczbę, jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych w zaskarżonym rozporządzeniu. Jest to niemożliwe także dlatego, że niektóre z Kościołów lub związków wyznaniowych w ogóle nie są zainteresowane nauczaniem religii w szkołach publicznych lub wręcz programowo się temu sprzeciwiają”. Określenie „«w porozumieniu» [...] nie może

⁴³ OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 65.

⁴⁴ OTK 1998, nr 2, poz. 11.

⁴⁵ OTK 1993, nr 1, poz. 9.

zatem być traktowane, jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych” i oznacza „dla Ministra jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”. Standard ten – zdaniem Sekretarza Stanu – został zachowany przy konsultowaniu omawianego projektu rozporządzenia, gdyż kościoły i inne związki wyznaniowe „miały możliwość nie tylko wyrażenia opinii o tym projekcie, ale również miały możliwość wzięcia udziału w dyskusji o treści projektowanego rozporządzenia, zaprezentowania swojego stanowiska i wymiany poglądów, co nie zmienia stanowiska, że ostateczna decyzja o treści rozporządzenia należy do Ministra Edukacji”.

Do tych wyjaśnień odniósł się jeszcze (nowy) Sekretarz Generalny KEP, ks. bp Marek Marczak. Do przesłanego w tej sprawie pisma z dnia 8 lipca 2024 r. załączył kopię ostatniej strony ostatecznej wersji rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, z widniejącymi tam podpisami przedstawicieli kościołów, którzy brali udział w pracach nad tym dokumentem. Sekretarz Generalny KEP podtrzymał negatywne stanowisko wobec zapowiadanych zmian i podkreślił, że zastosowany w tym przypadku tryb prac „nie odpowiada [...] wymogom wynikającym z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty”. Pismo to pozostało już bez odpowiedzi. Natomiast rozporządzenie, opatrzone datą 26 lipca 2024 r., zostało opublikowane w dniu 1 sierpnia 2024 r., z uwzględnieniem drobnych zmian, które zapowiedziano po konsultacjach publicznych.

Znakiem stanowczego sprzeciwu środowisk kościelnych wobec zmian wprowadzanych rozporządzeniem nowelizującym z dnia 26 lipca 2024 r. stały się dwie petycje, z jakimi w dniach 20 i 21 sierpnia 2024 r. do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wystąpiły: Polska Rada Ekumeniczna (działając w imieniu kościołów zrzeszonych w tej organizacji) i Prezydium Konferencji Episkopatu Polski. W obu tych wystąpieniach skoncentrowano się w pierwszym rzędzie na niezgodności trybu prac nad tym rozporządzeniem z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, akcentując brak wymaganego tym przepisem porozumienia. Pierwszy Prezes SN podzielił wątpliwości kościołów i w dniu 26 sierpnia wystąpił ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶, który – jak o tym była mowa wyżej – w wyroku z dnia

⁴⁶ Teksty petycji wraz z wnioskiem Pierwszego Prezesa SN do TK: <https://www.sn.pl/aktualnosci/Si tePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=1012-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wy darzenia&rok=2024> [dostęp: 27.08.2025 r.].

27 listopada 2024 r. (U 10/24) orzekł o niezgodności rozporządzenia z dnia 26 lipca 2024 r. z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty w związku z kilkoma przepisami konstytucyjnymi.

4. Dyskusje nad projektem z 30 września 2024 r.

Projekt drugiego z omawianych rozporządzeń nowelizujących został rozesłany do wskazanych wyżej podmiotów kościelnych pismem z dnia 1 października 2024 r. Natomiast w dniu 9 października 2024 r. był on przedmiotem dyskusji podczas dwóch spotkań przedstawicieli MEN z reprezentantami kościołów i innych związków wyznaniowych (w jednym z tych spotkań uczestniczyli przedstawiciele 15 mniejszościowych związków wyznaniowych, a w drugim – delegaci KEP, a ściślej: Komisji Wychowania Katolickiego oraz Zespołu roboczego do spraw kontaktów z Rządem RP w sprawie lekcji religii w szkole)⁴⁷. Prowadzone w tej formule dyskusje zostały zwieńczone spotkaniem przedstawicieli MEN z reprezentantami wszystkich zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, które miało miejsce w dniu 22 listopada 2024 r., a więc już po upływie okresu wyznaczonego na konsultacje publiczne i opiniowanie. Pomimo wyznaniowego zróżnicowania po stronie kościelnej, w trakcie tego spotkania projekt nie uzyskał poparcia przedstawicieli żadnego z zainteresowanych związków wyznaniowych. Dość jednomyślnie zgłaszali oni na jego temat różnorodne uwagi krytyczne⁴⁸. Istotne miejsce wśród tych uwag zajmował zarzut niedochowania przez MEN wymogu działania w porozumieniu z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych przy wydawaniu rozporządzenia zmieniającego z dnia 26 lipca 2024 r.

⁴⁷ Zob. Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084367/dokument702096.docx> [dostęp: 27.08.2025 r.]; Komunikat Zespołu roboczego KEP ds. kontaktów z Rządem RP w sprawie lekcji religii w szkole po spotkaniu z przedstawicielami MEN, 9.10.2024, <https://episkopat.pl/doc/219683.Komunikat-Zespolu-roboczego-KEP-ds-kontaktow-z-Rzadem-RP-w> [dostęp: 27.08.2025 r.].

⁴⁸ Takich uwag nie zgłoszono jedynie ze strony Związku Wyznaniowego Rodzimowierców Polskich Ród, którego przedstawiciele byli obecni na spotkaniu i wnosili o włączenie w proces konsultacji pomimo nieprowadzenia nauki religii w ramach systemu oświaty. Przedstawiciele Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, krytykując zignorowanie przez MEN wymogu dojścia do porozumienia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, wyrazili też sprzeciw wobec praktyki konsultowania projektu w ramach oddzielnych spotkań z przedstawicielami Kościoła katolickiego oraz innych związków wyznaniowych. Zob. Raport z konsultacji publicznych..., s. 3.

Krytycznie odnoszono się też do rozwiązań zawartych w dyskutowanym projekcie, sprzeciwiając się właściwie każdemu z nich. Kontestowano przede wszystkim redukcję wymiaru nauki religii oraz zasadę umieszczania lekcji z tego przedmiotu „na obrzeżach” planu zajęć. Wskazywano, że konsekwencją ewentualnego wprowadzenia projektowanych zmian będzie utrata pracy przez licznych nauczycieli religii, których sytuację dodatkowo pogorszy brak jakichkolwiek okresów przejściowych, które pozwoliłyby im na przekwalifikowanie się. W tym kontekście przedstawiciele Konferencji Episkopatu Polski proponowali przyjęcie rozwiązania polegającego na stopniowej redukcji nauczania religii (z zastrzeżeniem należytej ochrony praw nauczycieli religii), której towarzyszyłoby przyjęcie zasady obowiązkowości religii lub etyki. Z kolei reprezentanci Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego postulowali zainicjowanie publicznej debaty nad koncepcją edukacji religijnej w szkole publicznej⁴⁹.

Z inicjatywy strony kościelnej sprawę nowelizacji rozporządzenia określającego zasady organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach podjęto również na forum Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski. Podczas spotkania tego gremium w dniu 16 października 2024 r.⁵⁰, po wymianie przeciwstawnych opinii na temat treści omawianego projektu i trybu wprowadzania zmian, podjęto decyzję o utworzeniu Podkomisji ds. religii w szkole, której zlecono podjęcie próby wypracowania wspólnego stanowiska. Spotkania tego gremium odbyły się w dniach 7 i 28 listopada 2024 r., nie doprowadzając do zbliżenia stanowisk. Fakt nieosiągnięcia konsensusu w ramach podkomisji został zrelacjonowany na posiedzeniu Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 9 grudnia 2024 r., podczas którego kontynuowano wymianę rozbieżnych opinii⁵¹.

Zmiany w organizacji nauki religii w przedszkolach i szkołach publicznych były też wreszcie przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Polskiej Rady Ekumenicznej, która spotkała się w dniu 18 listopada 2024 r. Również w tym przypadku strony przedstawiły przeciwstawne stanowiska, nie dochodząc do konsensusu, którego potrzebę jako warunek dopuszczalności wprowadzenia zmian konsekwentnie akcentowała strona kościelna⁵².

⁴⁹ Zob. Raport z konsultacji publicznych..., s. 2–3.

⁵⁰ Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/protokoly-z-posiedzen-komisji-wspolnych> [dostęp: 27.08.2025 r.]; Komunikat strony kościelnej z posiedzenia Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski, 9.12.2024, <https://episkopat.pl/doc/222048.Komunikat-strony-kooscielnej-z-posiedzenia-Komisji-Wspolnej> [dostęp: 27.08.2025 r.].

⁵¹ Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/protokoly-z-posiedzen-komisji-wspolnych> [dostęp: 27.08.2025 r.].

⁵² Tamże.

Przedstawiciele największych kościołów nauczających religii w ramach systemu oświaty wyrazili ponadto swoje opinie na temat projektu w odpowiedzi na skierowane do nich pismo z dnia 1 października 2024 r. Zarówno wyrażany w tych pismach stosunek do projektu, jak i stosowana argumentacja odzwierciedlały stanowiska, które reprezentanci poszczególnych wspólnot religijnych w tej sprawie zajmowali już wcześniej.

W piśmie ks. bp. Marka Marczaka z dnia 8 listopada 2024 r., które zostało skierowane do Ministra Edukacji w imieniu Konferencji Episkopatu Polski, ponownie zaakcentowano kwestie dotyczące trybu prac nad zmianami w organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Wyrażono przekonanie, że ze względu na brak porozumienia z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych rozporządzenie z dnia 26 lipca 2024 r. „zostało wydane z rażącym naruszeniem art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”, a odnosząc się do opiniowanego projektu stwierdzono, że wprowadzenie w życie zawartych w nim rozwiązań „jedynie po przeprowadzeniu konsultacji publicznych i ceremonialnych, nie służących osiągnięciu porozumienia, spotkaniach z przedstawicielami zainteresowanych Kościołów będzie obarczone tymi samymi wadami”. Powtórzono wspierającą te tezy argumentację i podjęto polemikę z ministerialną interpretacją art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przedstawiono też umotywowaną krytykę planowanych zmian, a „w ramach dyskusji nad potrzebnymi zmianami” zaproponowano, aby przyjąć zasadę obowiązkowości jednego z przedmiotów „formacyjnych” (religii lub etyki), co w opinii przedstawicieli Kościoła umożliwiłoby zaakceptowanie stopniowej redukcji „wymiaru godzin religii, z zachowaniem stosownych okresów przejściowych i pod warunkiem należytej ochrony praw nauczycieli religii”⁵³.

Również tym razem osobno w sprawie projektu wypowiedzieli się przedstawiciele Kościoła grekokatolickiego w Polsce. W podpisanym przez ks. abp. Eugeniusza Popowicza piśmie z dnia 27 października 2024 r. ponownie zwrócono uwagę na stojące przed tą wspólnotą dodatkowe trudności, które wiążą się z integrowaniem na zajęciach z religii uczniów pochodzących z rodzin polskich i ukraińskich. *Expressis verbis* wyrażono sprzeciw wobec zamiarów ograniczenia wymiaru nauczania religii, zwracając uwagę, że utrudni to realizację przyjętych programów nauczania. Stwierdzono też, że podejmowane przez ministerstwo działania w tej sprawie „będą stały w sprzeczności z wolą rodziców, uczniów oraz nauczycieli kształtujących wartości chrześcijańskie”⁵⁴.

⁵³ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700146.pdf> [dostęp: 28.08.2025 r.].

⁵⁴ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700151.pdf> [dostęp: 29.08.2025 r.].

Negatywną opinię na temat planowanych zmian wyraził również abp Sawa, Przewodniczący Metropolita Warszawski i całej Polski. W piśmie z dnia 7 października 2024 r. określił on omawiany projekt jako „wyjątkowo niekorzystny i dyskryminujący” dla polskiej wspólnoty prawosławnych i wyraził przekonanie, że zawarte w nim unormowania – jeśli zostaną wprowadzone w życie – „drastycznie pogorszą warunki, jakość nauczania i organizację nauki na lekcjach religii prawosławnej oraz uniemożliwią realizację programu nauczania”. Po raz kolejny wskazał na konieczne konsekwencje takiej decyzji, polegające na „redukcji przynajmniej połowy godzin i etatów nauczycieli religii”. Zwrócił też uwagę, że projekt „uderza w większość społeczeństwa ceniącego wartości chrześcijańskie, wspierające i fundamentalne dla wychowawczego wymiaru funkcjonowania szkoły” i wbrew woli najbardziej zainteresowanych ogranicza możliwość realizacji naturalnych zadań szkoły, do których należy „wzmacnianie poczucia tożsamości kulturowej, regionalnej, etnicznej, ukierunkowanie ku wartościom”⁵⁵.

Ks. bp Jerzy Samiec, występując w imieniu Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w piśmie z dnia 28 października 2024 r. zwrócił przede wszystkim uwagę, że nauka religii nie powinna być traktowana w kategoriach wąsko rozumianej formacji religijnej. Umożliwia ona bowiem także kształtowanie „uczniów bardziej świadomych tożsamości własnej i tożsamości innych osób, zdobywających kompetencje społeczne w zakresie własnego wyznania i odmiennych religii i światopoglądów”. Podkreślił, że „w tym zakresie cele nauki religii w ramach systemu oświaty publicznej niczym nie różnią się od zadań stawianych przed nauką języka polskiego, historii i innych przedmiotów”, bo i tam jest „zakładana realizacja celów w obszarze kompetencji społecznych”. W tym kontekście sformułował postulat „zainicjowania debaty społecznej dotyczącej koncepcji nauczania religii w ramach oświaty publicznej” i wyraził przekonanie, że bez takiej debaty „dotychczasowe i projektowane zmiany” jawią się „jako działanie zinstrumentalizowane politycznie”. Odnosząc się do art. 12 ustawy o systemie oświaty, zwrócił się do Ministra Edukacji o „zawarcie porozumienia w kwestii rozporządzenia określającego warunki i sposób wykonywania zadań w zakresie organizacji nauki religii w ramach systemu oświaty publicznej” i podkreślił, „że zgodnie z ustawą nauka ta nie jest przywilejem jakiegokolwiek związku wyznaniowego, lecz prawem obywateli RP”. Zauważył też, że „Kościół ewangelicki z dystansem przyjął zmiany wprowadzone w rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 roku”, a obecnie „sprzeciwia się ograniczeniu nauki religii do 1 godziny tygodniowo lekcji”. Jak stwierdził, „decyzja powinna być

⁵⁵ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700152.pdf> [dostęp: 29.08.2025 r.].

poprzedzona: po pierwsze – dyskusją dotyczącą koncepcji nauki religii w ramach oświaty publicznej i – po drugie, o ile zostałyby zaakceptowana – okresem przejściowym dla dotychczas zatrudnionych nauczycieli”⁵⁶.

Za „kolejną próbę wprowadzenia zmian w zakresie nauczania religii bez zachowania trybu, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty” uznał omawiany projekt ks. bp Przemysław S. Koroza, Biskup Kościoła Ewangelicko-Reformowanego. W piśmie z dnia 26 października 2024 r. wskazał on, że do priorytetów reprezentowanego przez niego Kościoła należą: „obecność wychowania aksjologicznego w szkole, wypełnianie przez szkołę pomocniczej roli wobec woli rodziców mających, zgodnie z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP, prawo wychowywać dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, wreszcie również ochrona trwałości stosunków pracy katechetów”. Za niemożliwe uznał w związku z tym wyrażenie aprobaty „wobec planów redukcji zajęć z religii do jednej godziny tygodniowo (zwłaszcza bez odpowiednich okresów przejściowych)” oraz wobec „umieszczani[a] zajęć z religii obowiązkowo przed pozostałymi zajęciami lub po nich”, zwłaszcza że „takie umiejscowienie zajęć z religii w planie szkolnym zmierza do zniechęcenia uczniów do uczęszczania na nie”. W zakończeniu pisma w imieniu Kościoła Ewangelicko-Reformowanego wyrażona została „gotowość do prowadzenia rozmów, zmierzających do uzyskania porozumienia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”⁵⁷.

Odmierna od poprzednio omówionych była w swym tonie opinia, którą na temat projektu przesłał Dyrektor Sekretariatu Edukacji Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, pastor Konrad Pasikowski. W imieniu tej wspólnoty religijnej z aprobatą odniósł się on do starań o „odchudzenie” planów zajęć szkolnych, wyrażając również zrozumienie dla zamiaru osiągnięcia tego celu przez „ujednoczenie tygodniowego wymiaru godzin nauki religii oraz nauki etyki” do jednej godziny w tygodniu. Bardzo pozytywnie ocenił pomysł umieszczania zajęć z religii i etyki przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi lub bezpośrednio po nich, twierdząc, że rozwiąże to problemy, z jakimi dotąd borykali się uczniowie należący do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego. Co do zasady nie zakwestionował również zamiaru „stosowania tych samych zasad łączenia uczniów w grupy [...] tak samo w szkole, jak i w tak zwanej grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym punkcie katechetycznym”, choć jednocześnie wyraził poparcie dla postulatu, aby nauka (w tym również nauka religii) była „prowadzona zgodnie z podziałem

⁵⁶ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700148.pdf> [dostęp: 29.08.2025 r.].

⁵⁷ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700149.pdf> [dostęp: 29.08.2025 r.].

na klasy”. Zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez przedstawicieli reprezentowanego przezeń Kościoła podczas wcześniejszych spotkań organizowanych przez MEN, stanowczo sprzeciwił się natomiast „formie prowadzenia konsultacji pomiędzy Ministerstwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w postaci organizowania oddzielnych spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami Kościoła rzymskokatolickiego oraz z przedstawicielami pozostałych Kościołów i innych związków wyznaniowych”, postrzegając to jako „zagrożenie dla równego traktowania wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, którego wymaga art. 25 ust. 1 Konstytucji RP”⁵⁸.

Poparcie dla wprowadzenia zasady, zgodnie z którą zajęcia z religii lub etyki mają być organizowane bezpośrednio przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi lub po nich w imieniu Starszyny Związku Wyznaniowego Rodzิมowierców Polskich Ród, w piśmie z dnia 16 października 2024 r., wyraził również rzecznik związku, Patryk Wierzchoń. Jednocześnie – przyznając, że „na chwilę obecną w żadnej szkole nie są prowadzone lekcje rodzimej wiary” – wyraził ubolewanie, że na liście podmiotów, do których MEN zwróciło się o przesłanie stanowiska w sprawie projektu „nie znalazła się żadna z organizacji reprezentujących rodzimowierców”⁵⁹.

Jak wynika z *Raportu z konsultacji publicznych i opiniowania* opinie w sprawie projektu przesłały do MEN również organizacje reprezentujące nauczycieli, tj. Związek Nauczycielstwa Polskiego, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” oraz Stowarzyszenie Katechetów Świeckich⁶⁰. Wszystkie te opinie były krytyczne. „Związek Nauczycielstwa Polskiego zwrócił uwagę na konieczność porozumienia się Ministra Edukacji z kościołami w sprawie rozwiązań organizacyjnych dotyczących religii w szkole oraz trudną sytuację zawodową (w tym krótki czas na przekwalifikowanie się) nauczycieli religii po zmniejszeniu wymiaru godzin nauki religii w szkole”, zauważając ponadto, że „sztywne określenie miejsca zajęć religii w planie lekcji może powodować problemy organizacyjne”. Na naruszenie prawa oświatowego „w zakresie osiągnięcia porozumienia z kościołami” zwróciły uwagę również dwie pozostałe organizacje nauczycielskie. Wyraziły one ponadto stanowczy sprzeciw wobec zapowiedzianych zmian, stwierdzając, że będą skutkowały nie tylko obniżeniem rangi religii jako przedmiotu szkolnego, ale też doprowadzą do

⁵⁸ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700147.docx> [dostęp: 28.08.2025 r.].

⁵⁹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12390003/13084339/13084342/dokument700153.pdf> [dostęp: 29.08.2025 r.].

⁶⁰ Opinie te jednak nie zostały udostępnione w materiałach dotyczących projektu, które zamieszczono na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Por. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12390003> [dostęp: 29.08.2025 r.].

dyskryminacji katechetów i naruszeń wolności światopoglądowej uczniów i rodziców oraz utrudnią uczniom nabywanie kompetencji uniwersalnych⁶¹.

W *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania* zapisano ponadto, że projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która obradowała w tej sprawie w dniu 23 października 2024 r. Odnotowano też, że do MEN „wpłynęło ponad 17,5 tys. protestów (które zostały podpisane przez nie mniej niż 300 tys. osób) wyrażających stanowiska i opinie od podmiotów niewymienionych w OSR, w tym osób prywatnych – rodziców i nauczycieli, które nie zawierały propozycji legislacyjnych albo wykraczały poza zakres regulacji”⁶².

Pomimo dość powszechnej krytyki rozporządzenie zostało wydane bez znaczących modyfikacji w stosunku do projektu (do najważniejszych zmian należało dodanie wymogu, aby lekcje religii lub etyki, co do których w projekcie przewidywano obowiązek planowania ich przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi lub po zakończeniu takich zajęć, umieszczane były w planie zajęć „bezpośrednio” przed nimi lub po nich). Tym razem kościoły i inne związki wyznaniowe, które przesłały do MEN opinie o projekcie, nie otrzymały pisemnych odpowiedzi. Natomiast w zbiorczym *Raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania* ustosunkowano się jedynie do niektórych ze zgłoszonych uwag. Odnosząc się do zarzutu naruszenia obowiązku działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych, po raz kolejny odwołano się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92) stwierdził, że pojęcie to, użyte w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, „oznacza dla Ministra jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”. Za „niewłaściwy” uznano ponadto „zarzut naruszenia wolności światopoglądowej uczniów i ich rodziców”, gdyż „Minister Edukacji zmieniając organizację nauki religii i etyki w publicznych szkołach nie wpływa na możliwość korzystania z przysługującego uczniom konstytucyjnego prawa do pobierania w szkole nauki religii”. Natomiast odpowiadając na zarzut dyskryminowania nauczycieli religii, stwierdzono, że „Minister Edukacji ma [...] świadomość, że projektowane zmiany przyczynią się do redukcji zatrudnienia nauczycieli religii, niemniej jest ona jedynie skutkiem zmienianej organizacji lekcji religii i etyki, nie zaś celem samym w sobie”⁶³.

⁶¹ Raport z konsultacji publicznych..., s. 1–2.

⁶² Tamże, s. 1.

⁶³ Tamże, s. 2.

Prezydium KEP również tym razem wystąpiło z petycją do Pierwszego Prezesa SN, wnioskując o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z dnia 17 stycznia 2025 r. z konstytucją, konkordatem i ustawami⁶⁴. Taki wniosek został sporządzony dnia 22 kwietnia 2025 r., a stawiany w nim podstawowy zarzut dotyczył niezgodności trybu wydania tego rozporządzenia z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty w związku z kilkoma przepisami konstytucyjnymi⁶⁵. Rozstrzygając sprawę, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd wyrażony m.in. w wyroku z dnia 27 listopada 2024 r. (U 10/24). W konsekwencji orzekł, że rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2025 r. „jest w całości niezgodne z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1, art. 25 ust. 3 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (wyrok TK z dnia 3 lipca 2025 r., U 2/25).

Wnioski

Podsumowując przeprowadzoną analizę przebiegu prac nad projektami rozporządzeń MEN z dnia 26 lipca 2024 r. oraz z dnia 17 stycznia 2025 r., należy stwierdzić, że od początku tego procesu kierownictwo resortu edukacji zajmowało stanowisko, iż przedstawiciele kościołów i innych związków wyznaniowych mają w tej sprawie jedynie prawo do wyrażania niewiążących opinii. Natomiast obowiązek szukania porozumienia, które byłoby oparte na gotowości zrozumienia racji drugiej strony, był przez przedstawicieli ministerstwa od początku wyraźnie odrzucany. Konsekwentnie prezentowano przy tym pogląd, że obciążający ministra wymóg działania „w porozumieniu” z władzami tych wspólnot przy określaniu zasad organizowania tego nauczania w publicznych przedszkolach i szkołach sprowadza się do obowiązku „zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych”. Rolę kościołów i innych związków wyznaniowych przedstawiciele MEN widzieli we współdziałaniu w realizacji zamierzeń resortu, przy możliwych drobnych zmianach czynionych wskutek zgłaszanych postulatów. Rozbudowane procedury konsultacyjne z udziałem przedstawicieli wspólnot religijnych można

⁶⁴ Petycja Prezydium Konferencji Episkopatu Polski do Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2025 r., kopia w posiadaniu autorów, <https://episkopat.pl/doc/225150.Prezydium-KEP-wnioskuje-o-zbadanie-konstytucyjnosci-i> [dostęp: 29.08.2025 r.].

⁶⁵ Zob. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=U%202/25> [dostęp: 29.08.2025 r.].

w tej sytuacji uznać za służące jedynie stwarzaniu pozorów szukania porozumienia. Nie może więc dziwić, że reprezentanci wspólnot religijnych koncentrowali się na krytyce ministerialnych projektów oraz kwestiach proceduralnych i nie byli gotowi do wspierania ministerialnych działań, których skutkiem (a zapewne również celem) ma być marginalizacja szkolnej nauki religii i dezorganizacja procesu nauczania tego przedmiotu, a tym samym zdecydowane zmniejszenie znaczenia szkoły jako instytucji wspierającej rodziców w realizacji ich prawa do wychowania dzieci zgodnie ze swymi przekonaniami (zob. w szczególności art. 53 ust. 3 Konstytucji RP) i samych uczniów w realizacji prawa do wsparcia w rozwoju ku pełnej dojrzałości, w tym m.in. dojrzałości w sferze duchowej (zob. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe). Nie znaczy to jednak, że przedstawiciele kościołów zainteresowanych nauczaniem religii w szkole, w tym zwłaszcza przedstawiciele Kościoła katolickiego, nie byli gotowi do dialogu i współdziałania w przeprowadzeniu takiej reformy, która będzie motywowana rzeczywistą troską o dobro uczniów i dążeniem do poprawienia warunków prowadzenia procesu dydaktycznego.

Podjęte rozważania pozwalają ponadto na stwierdzenie, że postępowanie przedstawicieli MEN w trakcie prac nad omawianymi projektami nie odpowiadało nawet standardom określonym w (wyjętym z kontekstu) zdaniu, w którym znalazła się zacytowana wyżej opinia Trybunału Konstytucyjnego. Obok sformułowania obowiązków ministra wyraźnie określono tam bowiem cel zbierania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach reprezentantów związków wyznaniowych. Zdaniem Trybunału minister ma to czynić po to, „aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”. O ile jednak reprezentantom kościołów i innych związków wyznaniowych w trakcie procedowania omawianych projektów rzeczywiście stworzono szerokie możliwości wypowiedzenia opinii (mogli oni nie tylko składać pisemne opinie w ramach konsultacji publicznych czy opiniowania, lecz także podejmować dyskusje z kierownictwem resortu podczas organizowanych w różnych formatach spotkań), o tyle zmiany wprowadzone w projektach przed ogłoszeniem rozporządzeń tylko w niewielkim zakresie uwzględniały sformułowane przez nich uwagi.

Trzeba też wreszcie zauważyć, że w trakcie prac nad przygotowanymi projektami rozporządzeń kierownictwo resortu edukacji niewłaściwie zrealizowało nawet postanowienia Regulaminu pracy Rady Ministrów. Za przykład niedopełnienia określonych tam obowiązków należy uznać nieskierowanie omawianych projektów do istniejących, wspólnych komisji państwowo-kościelnych.

Bibliografia

- Abramowicz A., *Równouprawnienie związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2018.
- Bernaciński Ł., *Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (wersja z dnia 30 września 2024 r.)*, *Kultura Prawna* 2024, t. 7, DOI: 10.37873/legal.2024.7.136.
- Borecki P., *Komisja wspólna rządu RP i Episkopatu Polski oraz inne kolegialne formy relacji między państwem a związkami wyznaniowymi*, w: *Prawo państwowe a prawo wewnętrzne związków wyznaniowych. Pamiętnik VII Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego. Gniezno 11–12 IX 2010*, red. K. Krasowki, M. Materniak-Pawłowska, M. Stanulewicz, Poznań 2010.
- Borecki P., *Konstytucyjność regulacji szkolnej nauki religii (głos w dyskusji)*, *Studia Prawnicze* 2008, nr 2.
- Dudek D., *Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004.
- Krukowski J., *Konstytucyjny model stosunków między Państwem a Kościołem w III Rzeczypospolitej*, w: *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004.
- Mezglewski A., *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych. Aspekty prawne*, Lublin 2009.
- Niedziółka J., *Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach – uwagi krytyczne*, *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 2023, t. 15.
- Pilich M., *Prawne aspekty nauczania religii i krzewienia religijności w szkołach publicznych*, w: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2012.
- Stanisz P., *Instytucjonalne formy dialogu państwa ze związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościoły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu*, red. W. Uruszczak, K. Krzysztofek, M. Mikuła, Kraków 2014.
- Stanisz P., Walencik D., *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 roku w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27.
- Strzała M., *The 2024–2025 Changes in Religious Instruction in Polish Public Schools and Their Legality*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2025, t. 28.
- Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, w: *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005.
- Walencik D., *Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Kościół a polityka*, red. M. Worbs, Opole 2011.
- Zieliński T.J., *Merytoryczne i legislacyjne uwagi do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 1992 r. dotyczącego nauczania religii i etyki*, *Studia z Teorii Wychowania* 2023, t. 14, nr 4.

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 981/21

Commentary on the judgement of the Supreme Administrative Court of 29 March 2022, II OSK 981/21

SŁAWOMIR ZWOLAK*

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli

 <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>

Streszczenie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy kwestii dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną. Celem glosy jest analiza stanowiska Sądu w przedmiocie stwierdzenia, że przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą decydować o zakazie budowy zjazdów, ponieważ jest to wyłączna kompetencja zarządcy drogi wynikająca z przepisów ustawowych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy lokalizacja stałego zjazdu na drogę publiczną może naruszać postanowienia planu miejscowego. Głównym tematem badań uczyniono tezę do orzeczenia NSA, która stanowi, że kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie. Analiza stanowiska Sądu wydaje się mieć istotne znaczenie nie tylko w praktyce organów administracji publicznej, ale w szczególności dla nauki prawa administracyjnego. Na potrzeby rozważań posłużono się metodą dogmatyczno-prawną opartą na analizie przepisów prawa z wykorzystaniem literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego. Z przeprowadzonej analizy stanowiska Sądu wynika, że zakazy budowy zjazdów z drogi publicznej zawarte w planie miejscowym prowadziłyby do modyfikacji uregulowań ustawowych, w tym wykroczałyby poza granicę władztwa planistycznego gminy rozumianego jako samodzielna kompetencja do ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Ustalenia planu dotyczące warunków powiązania terenów z zewnętrznym układem komunikacyjnym nie mogą ingerować w materię ustawy o drogach publicznych, ponieważ z przepisów prawa dość jasno wynika, że do zadań zarządcy drogi należy m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcia pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, bez względu na określone wymagania wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: budowa zjazdu, droga publiczna, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Abstract: The discussed judgement of the Supreme Administrative Court concerns the issue of the admissibility of building an exit onto a public road. The aim of the commentary is to analyse the Court's position that the provisions of a local development plan cannot prohibit the construction of exits onto public roads, because this is the exclusive competence of the road administrator stipulated by law. This position gives rise to the question whether the location of a permanent exit onto a public road can violate the provisions of the local development plan. The study focuses on the grounds for the Supreme Administrative Court's ruling, which state that the permissibility of building an access road to a public road is decided in each individual case by the public road administrator. The provisions of the local development plan cannot prohibit the construction of exits, as this would lead to a modification of the provisions contained in the Act. The analysis of the Court's position seems to be of significant importance not only to the practice of public

* Dr, e-mail: s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl

administration bodies, but in particular to the science of administrative law. The study was conducted by the dogmatic-legal method based on the analysis of legal provisions using the literature of the subject and case law. The analysis of the Court's position shows that a ban on the construction of exits from public roads contained in a local development plan would lead to a modification of the provisions of the law, thus going beyond the limits of a municipality's planning authority, understood as an independent competence to determine the purpose, methods of development and development conditions in the local plan. The plan's provisions regarding the conditions for connecting areas with the external traffic system cannot interfere with the substance of the Public Roads Act, because the law clearly states that the road administrator's duties include, among others, issuing road occupation permits and road exit construction permits, as well as collecting fees and fines, regardless of the specific requirements arising from the local development plan.

Keywords: construction of an exit, public road, local development plan

Teza: Ustawowo uregulowano, że kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie.

1. Stan faktyczny

W dniu 18 czerwca 2019 r. M.S. złożył w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim zgłoszenie dotyczące zamiaru budowy zjazdu indywidualnego z drogi krajowej Nr [...] działka nr [...] na teren nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...], zlokalizowanej w L. Do zgłoszenia skarżący załączył m.in. decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 27 lutego 2019 r. o udzieleniu zezwolenia na lokalizację zjazdu indywidualnego z drogi krajowej Nr [...] do działki nr [...], a także opinię wystawioną dnia 25 kwietnia 2019 r. przez Zastępcę Dyrektora Oddziału w O. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, pozytywnie opiniującą dokumentację projektową budowy przedmiotowego zjazdu.

Decyzją z dnia 19 sierpnia 2019 r. Wojewoda Opolski wniósł sprzeciw do zgłoszenia skarżącego, stwierdzając niezgodność inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyniku rozpatrzenia odwołania wniesionego przez skarżącego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję z dnia 31 października 2019 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Opolskiego. Uzasadniając rozstrzygnięcie, organ odwoławczy wskazał m.in., że działka, na której ma być zlokalizowane przedsięwzięcie, objęta jest uchwałą Rady Gminy [...], a § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b tej uchwały zawiera zakaz budowy nowych bezpośrednich wjazdów na drogę krajową z terenów poszczególnych posesji poza

miejscami wyznaczonymi w planie, z kolei działka nr [...] nie została oznaczona w planie jako ta, na którą dopuszcza się wykonanie nowego zjazdu¹.

Na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego M.S. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Następnie, pismem z dnia 25 stycznia 2020 r., skarżący wezwał Radę Gminy [...] do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego, zaistniałego na skutek uchwalenia ww. planu miejscowego i braku możliwości wykonania zjazdu z drogi krajowej Nr [...] na jego działkę nr [...]. Podnosząc, że uchwała narusza przepis art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz jego uprawnienie do korzystania z nieruchomości, wskazał, że posiada drogę, na którą nie może wjechać oraz działkę, na którą nie ma jak się dostać z uwagi na brak prawnej możliwości wykonania zjazdu, podczas gdy faktycznie istnieje miejsce, w którym zjazd można wybudować i zapewnić skarżącemu dojazd do jego nieruchomości.

W dniu 23 marca 2020 r. M.S. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę na uchwałę Rady Gminy [...] z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi L. Zaskarżając wskazaną uchwałę w części dotyczącej zakazu realizacji nowych, bezpośrednich wjazdów na drogę krajową Nr [...] – ustalonego w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, zarzucił naruszenie w tym zakresie art. 29 ustawy o drogach publicznych. Wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanego zapisu uchwały, skarżący wskazał, że organem właściwym do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej, z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest zarządca drogi, a uznaniowy charakter takiej decyzji powoduje, że ograniczeniem w tym zakresie nie mogą być przepisy aktów prawa miejscowego dotyczące zagospodarowania i ładu przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Gmina [...] wniosła o oddalenie skargi. Powołując się na art. 4 pkt 8 i art. 29 ustawy o drogach publicznych oraz art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyjaśniła, że ustawodawca wskazał okoliczności umożliwiające zarządcy drogi odmówienie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę – wskazując jako przesłankę brak zachowania wymogów wynikających z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Określanie warunków lokalizacji zjazdów znajduje się natomiast w uchwalanych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, uszczegółowiony przepisem § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

¹ <https://www.inforlex.pl> [dostęp: 20.05.2025 r.].

26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, statuuje obowiązek określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a przepis art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie statuuje obowiązek uzyskania uzgodnienia projektu planu miejscowego właściwego zarządcy drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę².

Prawomocnym wyrokiem z dnia 30 września 2020 r. [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę wniesioną przez M.S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 31 października 2019 r. w przedmiocie sprzeciwu w sprawie zgłoszenia budowy zjazdu.

Wyrokiem z dnia 28 stycznia 2021 r. [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu oddalił skargę na uchwałę Rady Gminy [...] z dnia 15 marca 2006 r. w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że naruszenie interesu prawnego skarżącego nie było związane z nieuprawnioną i bezprawną ingerencją organu. Zdaniem Sądu, podejmując zaskarżoną uchwałę, organy gminy działały na podstawie obowiązującego prawa i gmina nie przekroczyła granic przyznanego jej przez ustawodawcę władztwa planistycznego. Dokonana w sprawie ocena legalności wykazała, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Zdaniem Sądu zakwestionowany przez skarżącego zapis § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonego planu, ustalający zakaz realizacji nowego, bezpośredniego wjazdu na drogę krajową z terenu nieruchomości należącej do skarżącego, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności i nie został ustalony z przekroczeniem kompetencji dotyczących władztwa planistycznego. Sąd zauważył, że na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się z kolei, w zależności od potrzeb, zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury. Niewątpliwie zatem określanie zasad w zakresie funkcjonowania układu komunikacyjnego mieści się w pojęciu tzw. władztwa planistycznego gminy³.

Od wyroku WSA w Opolu M.S. wniósł do NSA skargę kasacyjną. W ocenie NSA przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą modyfikować przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych obowiązujących w czasie uchwalania miejscowego planu. Tego rodzaju modyfikacja wychodzi poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego⁴.

² <https://chrzastowice.bip.net.pl> [dostęp: 20.05.2025 r.].

³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 października 2008 r., II SA/Op 224/08, LEX nr 1051558.

⁴ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 981/21, LEX nr 3366022.

2. Komentarz

Analizę przedmiotowego wyroku NSA należy na rozpocząć od uwzględnienia kwestii dostępu do drogi publicznej, która ma charakter podstawowy we wszelkich rozważaniach na temat budowy zjazdów z dróg publicznych. Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁶. Warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, gdy na przedmiotową działkę można się dostać zgodnie z prawem z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka itp.⁷ Teren planowanej inwestycji może być dostępny z kilku dróg publicznych, a ponadto dostępność ta może być potencjalna, czyli taka, która może wystąpić w określonych warunkach⁸. Należy zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżnia dwa rodzaje dostępu do drogi publicznej: dostęp bezpośredni, tj. poprzez bezpośrednie graniczenie nieruchomości z drogą publiczną, bądź pośredni, tj. poprzez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁹, albo drogę oddaną we współwłasność lub we współużytkowanie wieczyste. Bezpośredni dostęp do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek) celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki, oddzielającej daną działkę od drogi publicznej¹⁰. Dostęp do drogi publicznej musi być stały i prawnie zagwarantowany. Takiego charakteru nie będzie miał dostęp czasowy i dostęp oparty na stosunku obligacyjnym pomiędzy inwestorem na nieruchomości

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

⁶ Również w świetle art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) wymóg zapewnienia dostępu wydzielanych działek gruntu do drogi publicznej będzie spełniony w przypadkach: 1) zapewnienia bezpośredniego dostępu wydzielanym działkom gruntu do drogi publicznej, 2) zapewnienia dostępu wydzielanym działkom gruntu do drogi publicznej za pośrednictwem służebności drogowych lub dróg wewnętrznych.

⁷ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

⁸ K. Małysa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7–8, s. 20.

⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004 [wyd. el. LEX].

¹⁰ S. Zwolak, *Posiadanie dostępu do drogi publicznej jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 11, s. 36–37.

pozbawionej dostępu a właścicielem nieruchomości sąsiedniej¹¹. Prawnie zagwarantowany dostęp do drogi publicznej oznacza, iż dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej nie można utożsamiać z dostępem faktycznym, dlatego przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i dostęp faktyczny. Bowiem samo nieformalne (nieuregulowane prawnie) posiadanie faktycznego dostępu do drogi publicznej nie jest wystarczające, w szczególności w przypadku korzystania z pośredniego dostępu do drogi publicznej¹². Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego¹³. Natomiast dostęp faktyczny musi rzeczywiście zapewniać możliwość przejścia i przejazdu do drogi publicznej¹⁴. Samą okoliczność dostępu do drogi publicznej uzyskuje się m.in. za pomocą zjazdu. W świetle z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ zjazd to połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z głosowanego wyroku NSA niewątpliwym w przedmiocie analizy wydaje się przepis art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2, w którym wskazano, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych zezwolenia na lokalizację zjazdu wydaje się na czas określony, z tym że prawo to wygasa, jeżeli w ciągu 3 lat od jego wydania zjazd nie został wybudowany. Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać: 1) czynności wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁶; 2) uzyskać zezwolenie zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym; 3) otrzymać uzgodnienie z zarządcą drogi projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego zjazdu, o ile projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany

¹¹ Tamże; zob. S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 106.

¹² J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 41.

¹³ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., II OSK 184/14, LEX nr 1987068.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897.

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 724 z późn. zm.

jest wymagany¹⁷. Właściciel nieruchomości mając zamiar realizacji inwestycji budowlanej, winien do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych dołączyć zezwolenie zarządcy drogi¹⁸. Stosownie bowiem do art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stroną postępowania w przedmiocie zgody na wykonanie lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej jest wyłącznie właściciel lub użytkownik gruntów przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej¹⁹, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu z zastrzeżeniem, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi właściwego ze względu na kategorię drogi oraz na lokalizację zjazdu²⁰. Takie zezwolenie ma charakter decyzji uznaniowej²¹, choćby dlatego, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie określają wprost przesłanek wyrażenia zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu²². W ramach uznania administracyjnego organ ma pewną swobodę rozstrzygnięcia, co nie oznacza dowolności w wyborze sposobu załatwienia sprawy²³. Organ podejmuje decyzję po należycie przeprowadzonym postępowaniu, czyli wyjaśnieniu wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, poczynieniu prawidłowości ustaleń, wszechstronnym rozważeniu materiału dowodowego²⁴. Zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawa sposób podejmowania decyzji o zezwoleniu na lokalizację zjazdu podlega specjalnym obostrzeniom, gdyż nie może być mowy o jakimkolwiek swobodnym bądź niekontrolowanym działaniu administracji publicznej. Formą uelastycznienia administracji jest uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy, które umożliwia i obliuguje organy administracyjne do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i samemu celowi rozstrzygnięcia. W ramach uznania administracyjnego organ powinien poszukiwać najbardziej właściwego rozstrzygnięcia sprawy, jednak należy zauważyć, że zakres swobody organu, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego²⁵. Jak zauważył SN, uznanie

¹⁷ Zob. art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

¹⁸ Zob. art. 29 ust. 3a ustawy o drogach publicznych.

¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2013 r., II SA/Gl 1111/12, LEX nr 1447350.

²⁰ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2011 [wyd. el. LEX].

²¹ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1997 r., II SA 3036/95, LEX nr 31630; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 20024 r., IV SA/Po 787/24, LEX nr 3743514.

²² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 września 2008 r., II SA/Gl 316/08, LEX nr 515343.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 lutego 2018 r., III SA/Łd 1025/17, LEX nr 2443744.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 1671/17, LEX nr 2458445.

²⁵ A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021, s. 143.

administracyjne podlega ograniczeniom wynikającym z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Uznanie to jest wyłączone, jeżeli zjazd miałby zostać urządzony w miejscu zagrażającym bezpieczeństwu ruchu drogowego²⁶. Wydana w ramach uznania decyzja administracyjna powinna odznaczać się szczególnie starannym uzasadnieniem faktycznym i prawnym, umożliwiającym jej właściwą kontrolę. Granice uznania są określane przez interes społeczny i słuszny interes wnioskodawcy ubiegającego się o uzyskanie zgody na lokalizację zjazdu z drogi, a także obowiązujące przepisy²⁷. W szczególności decyzja dotycząca budowy zjazdu podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych²⁸. Przepisy rozporządzenia, do których odsyła art. 29 ustawy o drogach publicznych, nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że w sprawach lokalizacji zjazdu publicznego uznanie administracyjne zostało wyłączone w sytuacjach, gdy wyjazd i wjazd na drogę miałby zostać urządzony w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, gdyż wówczas organ obowiązany jest wydać decyzję odmowną²⁹. W świetle regulacji prawnych nie ulega wątpliwości, że z literalnego brzmienia przepisów prawa wynika, iż zezwolenie na budowę zjazdu wraz z miejscem lokalizacji zjazdu i jego parametrami technicznymi wydaje zarządca drogi, co jest z kolei konsekwencją odpowiedzialności zarządcy drogi za istniejące zjazdy w przypadku budowy lub przebudowy drogi, wynikającej z art. 29 ust. 1–2 ustawy o drogach publicznych. Decyzja o lokalizacji zjazdu zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy o drogach publicznych nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż ma w istocie charakter decyzji lokalizacyjnej. Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi bowiem *lex specialis* wobec przepisów o warunkach zabudowy³⁰. Oznacza to, że z perspektywy ochrony ładu przestrzennego nie ma potrzeby uzyskiwania szczególnego rozstrzygnięcia planistycznego w zakresie lokalizacji zjazdu, ponieważ jest ono rezultatem dokonania na nieruchomości zmiany sposobu zagospodarowania³¹.

Dokonując analizy przedmiotowego orzeczenia NSA, warto zauważyć, że sytuacje związane z tym, że gmina nie przewidywała w planie miejscowym możliwości budowy zjazdów z drogi publicznej, wskutek czego nie zezwolono na ich budowę lub plan miejscowy ich zakazywał, były wielokrotnie przedmiotem licznych sporów

²⁶ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 398/14, LEX nr 177396.

²⁷ S. Zwolak, *Posiadanie dostępu do drogi...*, s. 40.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1518.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., I OSK 1422/13, LEX nr 1769188.

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2015 r., II SA/Kr 211/15, LEX nr 1748120.

³¹ A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne...*, s. 148.

sądowych. Według jednego ze stanowisk wyrażonych w orzecznictwie, postanowienia planu miejscowego wiążą organy wydające pozwolenia na budowę, wiążą także organ udzielający zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu. A to powoduje, że zarządca drogi nie może udzielić zezwolenia na wykonanie zjazdu, nawet spełniającego wszelkie warunki techniczne, jeśli zjazd taki w świetle postanowień planu miejscowego na danym terenie nie jest dopuszczalny³². Zgodnie z tym poglądem lokalizacja stałego zjazdu na drogę publiczną nie może naruszać także wymogów wynikających z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako konstytucyjnie umocowanego aktu prawa miejscowego kształtującego dopuszczalność zagospodarowania terenu³³. Powyższego poglądu z uwagi na regulacje ustawy o drogach publicznych nie można uznać za właściwy, ponieważ jego przyjęcie prowadzi *de facto* do modyfikacji uregulowań ustawowych³⁴. W rezultacie regulacje zakazujące budowy zjazdu z drogi publicznej wychodziłyby poza granicę przysługującego gminie władztwa planistycznego, rozumianego jako wyłączna kompetencja do ustalania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów³⁵. Jednakże należy zaznaczyć, że kompetencja ta nie jest nieograniczona. Władztwo planistyczne gminy jest zdeterminowane w szczególności regulacjami ustawowymi, z jednej strony wyznaczając granice samodzielności gminy, a z drugiej kreując kompetencje organów gminy³⁶. Zatem gmina może wykonywać swoje uprawnienia w granicach wynikających z Konstytucji RP³⁷ oraz ustaw. Granice władztwa planistycznego na poziomie konstytucyjnym zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności. Zasada ta oznacza, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których wprowadza się określone ograniczenia³⁸. Inaczej ujmując, zasada

³² Wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r., I OSK 1390/15, LEX nr 2277767.

³³ Wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 820/18, LEX nr 2618978; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2021 r., II SA/Op 125/20, LEX nr 3145950.

³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 maja 2024 r., II SA/Ol 184/24, LEX nr 3719984.

³⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2002, s. 87; M. Pracka, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości*, *Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne* 2015, nr 1, s. 54; zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2011 r., II SA/Go 565/11, LEX nr 966360.

³⁶ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2012, nr 1, s. 8–9.

³⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁸ M. Masternak-Kubiak, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym, w: Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 318.

proporcjonalności nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone³⁹. Nie budzi wątpliwości, że plan miejscowy przede wszystkim oddziałuje na prawo własności nieruchomości, ale uwzględniając art. 64 ust. 3 Konstytucji RP można stwierdzić, że to oddziaływanie jest jednocześnie ograniczeniem⁴⁰. Z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika wprost, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości⁴¹. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W związku z tym ocena nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a także wolność i prawa innych osób⁴². Mając na uwadze, że przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne powinny opierać się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki⁴³, władztwo planistyczne nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie, gdyż prowadziłoby to do nadużycia prawa. W celu zapobieżenia tej sytuacji niezbędne jest wnikliwe i wszechstronne wyważenie interesu indywidualnego i publicznego⁴⁴. W konsekwencji ocena nadużycia władztwa planistycznego gminy polega na zbadaniu, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony wartości ujętych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto niezmiernie istotne do określenia przekroczenia władztwa planistycznego jest ustalenie racjonalności przyjętych w planie miejscowym ewentualnych zakazów budowy zjazdów z drogi publicznej w świetle istniejącego stanu prawnego.

Z analizy przepisów prawa wynika, że ostateczna decyzja o budowie zjazdu należy do zarządcy drogi publicznej i opiera się na indywidualnej analizie określonej

³⁹ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 62–63.

⁴⁰ S. Pawłowski, *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 21.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2018 r., II OSK 1248/18, LEX nr 2562530; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2011 r., II OSK 595/11, LEX nr 1083663.

⁴² Wyrok NSA z dnia 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2017 r., II OSK 15/17, LEX nr 2463159.

⁴⁴ A. Królczyk, *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r.*, II OSK 1053/10, Casus 2011, nr 1, s. 21.

sytuacji⁴⁵. Takie stanowisko wydaje się słuszne w szczególności z racjonalnego punktu widzenia. Pamiętać należy, że w zakresie kompetencji rady gminy jest określenie warunków powiązania terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Jednak w ramach udzielonej radzie gminy kompetencji uchwałodawczej brak jest uprawnień dla organu planistycznego do decydowania o lokalizacji zjazdu. A zatem ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów⁴⁶. Co równie ważne, ustalenia dokonane w planie miejscowym nie mogą ingerować w materię regulowaną ustawą, skoro w kompetencji zarządcy drogi leży w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Związywanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷.

Zezwolenie na lokalizację zjazdu jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja i wymagania względem niego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien wprowadzać regulacji w zakresie zjazdów z drogi publicznej⁴⁸, gdyż tego rodzaju zapisy stanowią niewątpliwie naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Ewentualne ustalenie w planie miejscowym, iż zjazdy z określonej drogi głównej na przyległe nieruchomości nie są przewidywane, czyli faktyczne ustalenie generalnej zasady, iż te nieruchomości nie będą obsługiwane z tejże drogi głównej, powinno wiązać się z przewidzeniem w planie innej możliwości obsługi komunikacyjnej tych terenów⁴⁹. Zatem obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ma znaczenia dla decyzji o zezwoleniu na lokalizację zjazdu z drogi publicznej, ponieważ w tym zakresie pierwszeństwo

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2024 r., IV SA/Po 787/24, LEX nr 3791466; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2024 r., II SA/Wr 718/23, LEX nr 3758500.

⁴⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2025 r., IV SA/Po 971/24, LEX nr 3835273; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2024 r., IV SA/Pa 761/24, LEX nr 3788669.

⁴⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2023 r., II SA/Bd 533/23, LEX nr 3745014.

⁴⁸ Zob. K. Szlachetko, *Komentarz do art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. K. Szlachetko, J.H. Szlachetko, Warszawa 2024 s. 265.

⁴⁹ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 269.

mają przepisy ustawy o drogach publicznych⁵⁰. Dlatego można stwierdzić, że kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z lub na drogę publiczną rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego – w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego⁵¹. Z tego wynika, że tylko zarządca drogi jest upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵². Nadto za kompetencją zarządcy drogi do wydawania zezwolenia na lokalizację zjazdu przemawiają inne czynniki, takie jak natężenie ruchu i sposób użytkowania określonej drogi. Dlatego nowe okoliczności, niebrane pod uwagę w trakcie sporządzania planu miejscowego, mogą być kluczowe podczas rozpatrywania możliwości budowy danego zjazdu. W związku z tym, nawet jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uwzględni ograniczenia lub zakazy w odniesieniu do lokalizacji zjazdów, odmienna decyzja zarządcy drogi może lepiej uwzględnić aktualne warunki oraz potrzeby, zarówno z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania nieruchomości, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵³.

Podsumowując komentowane orzeczenie NSA, należy stwierdzić, że analiza przepisów prawa w sposób jednoznaczny przesądza o kompetencji zarządcy drogi do wydania zezwolenia na budowę zjazdu z drogi publicznej, bez względu na określone zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zawarcie w planie miejscowym wymogów co do lokalizacji zjazdu z drogi publicznej stanowiłoby przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż rada gminy nie posiada kompetencji prawodawczej do lokalizacji zjazdu z drogi publicznej. Wyrażone stanowisko NSA znajduje uzasadnienie w:

- 1) przepisie art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych;
- 2) przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wydania decyzji administracyjnej;
- 3) hierarchii źródeł prawa;

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2097/15, LEX nr 2316081; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2018 r., VII SA/Wa 425/18, LEX nr 2605118.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2024 r., IV SA/Pa 761/24, LEX nr 3788669.

⁵² M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, s. 160–161.

⁵³ W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że w przypadku konfliktu interesów w postępowaniu w przedmiocie wyważenia zgody na lokalizację zjazdu należy przyznać prymat zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I OSK 936/19, LEX nr 3031139.

- 4) ograniczeniu prawa własności w drodze ustawy;
- 5) prymacie zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych jasno wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności. To powoduje, że żaden przepis prawa, w tym przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą zobowiązywać zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi publicznej. A dopuszczalność budowy tego zjazdu jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku, w formie decyzji administracyjnej mającej charakter uznaniowy. Jeśli przyjąć inny punkt widzenia niż wynika to z orzeczenia, to wówczas rada gminy wprowadzając w ramach ustaleń planu miejscowego zakazy lokalizacji nowych zjazdów, naruszałaby ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Byłoby to oczywiście niezgodne z zasadą kompetencyjności, rozumianej jako wyposażenie organu w jasno określony zespół uprawnień i obowiązków wyinterpretowanych z norm prawnych i zobowiązujących do działania w określonej przez prawo formie⁵⁴. Bowiern zgodnie z art. 20 pkt 6 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych.

Z analizy stanu prawnego wynika, że wolą ustawodawcy jest rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego w formie decyzji administracyjnej, nie zaś w ramach procedury planistycznej. Mimo iż podstawowym zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, m.in. poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to jednak należy zauważyć, że drogi, w tym zjazdy, będą wchodzić w zakres działań właściwych podmiotów odpowiedzialnych za stan dróg publicznych. W świetle ustawy o drogach publicznych tymi podmiotami są zarządcy dróg. Za przyjęciem poglądu o niemożliwości zakazu budowy zjazdów w planie miejscowym stoi także hierarchia aktów normatywnych, gdyż jak wiadomo regulacje ustawy o drogach publicznych mające charakter powszechnie obowiązujący są usytuowane w tej hierarchii wyżej niż prawo miejscowe, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obowiązuje jedynie na terenie działania organu. Wyższa ranga ustawy ma swoje określone konsekwencje w postaci wymogu zgodności aktów niższego szczebla z aktami wyższego szczebla, realizacji koncepcji wyłączności ustawy rozumianej jako zastrzeżenie normowania pewnych materii

⁵⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 137.

dotyczących sytuacji jednostki tylko dla ustawy, oraz zakazu wydawania aktów niższego szczebla bez uprzedniego udzielonego upoważnienia⁵⁵. Ponadto niezwykle istotna w kwestii rozstrzygnięcia NSA w sprawie dopuszczalności budowy zjazdów przez zarządcę drogi jest problematyka ograniczenia prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa własności z tytułu zakazu budowy zjazdu powinno nastąpić, gdy organ wykaże, że jest to konieczne dla ochrony interesu publicznego, który będzie przejawiał się zapewne w bezpieczeństwie ruchu drogowego. Nie należy tracić z pola widzenia szczególnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w kontekście jego ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, z uwzględnieniem, że nie mogą naruszać ich istoty. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku konfliktu interesów w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na budowę zjazdu należy przyznać prymat bezpieczeństwa w ruchu drogowym nad interesem właściciela nieruchomości⁵⁶. Niemniej trzeba pamiętać, że właściciel nieruchomości powinien mieć zapewniony dostęp do drogi, przy której zlokalizowana jest jego nieruchomość. W kontekście sprawy budowy zjazdów z drogi publicznej wszelka ingerencja w prawa własności może być dokonywana pod pretekstem bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ale stopień określenia tego bezpieczeństwa nie leży w gestii rady gminy. Należy przyjąć, że udzielenie lub odmowa zezwolenia na budowę zjazdu z drogi publicznej wymaga aktualnej analizy organizacji ruchu drogowego. Dlatego potencjalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym kwestii budowy zjazdów będzie bez wątpienia stanowić naruszenie władztwa planistycznego gminy. Ocena tego naruszenia sprowadza się bowiem do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony wartości, ale tylko tych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O tym, że postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą kreować możliwości budowy zjazdów z dróg publicznych, dość jasno rozstrzygają przepisy materialnoprawne, tym samym należy odrzucić wykładnię, w której to ustalenia planu miejscowego miałyby decydować o możliwości budowy zjazdu z drogi publicznej na teren określonej nieruchomości. W dodatku za taką argumentacją przemawia zakaz ingerencji przepisów planu miejscowego w regulacje ustawowe, a także charakter ograniczenia prawa własności oraz hierarchia źródeł prawa, która przesądza o sytuacji prawnej właściciela nieruchomości w demokratycznym państwie prawa.

⁵⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 132–133.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I OSK 936/19, LEX nr 3031139; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2024 r., III SA/Lu 196/24, LEX nr 3749711; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2025 r., III SA/Gd 504/24, LEX nr 3836565.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004 [wyd. el. LEX].
- Bursztynowicz M., *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2012, nr 1.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4.
- Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021.
- Królczyk A., *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r., II OSK 1053/10*, Casus 2011, nr 1.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7–8.
- Masternak-Kubiak M., *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2002.
- Pawłowski S., *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018.
- Pracka M., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne 2015, nr 1.
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008.
- Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2011 [wyd. el. LEX].
- Szlachetko K., *Komentarz do art. 15*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. K. Szlachetko, J.H. Szlachetko, Warszawa 2024.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Zachariasz I., *Komentarz do art. 15*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023.
- Zwolak S., *Posiadanie dostępu do drogi publicznej jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 11.

**Materiały źródłowe /
Source materials**

Modelowa ustawa UNCITRAL o zautomatyzowanym zawieraniu umów

UNCITRAL Model Law on Automated Contracting

ŁUKASZ DAWID DĄBROWSKI*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

 <https://orcid.org/0000-0003-2251-7791>

Artykuł 1

Definicje

1. Na potrzeby niniejszej Ustawy:
 - (a) „system zautomatyzowany” oznacza system komputerowy zdolny do wykonywania działań bez koniecznej weryfikacji lub ingerencji osoby fizycznej;
 - (b) „komunikat danych” oznacza informację wygenerowaną, wysłaną, odebraną lub przechowywaną za pomocą środków elektronicznych, magnetycznych, optycznych lub podobnych.
2. System zautomatyzowany może być zaprogramowany do działania w sposób warunkowany przyczynowo (deterministyczny) lub nieprzyczynowo (niedeterministyczny).

Artykuł 2

Zakres stosowania

1. Niniejsza Ustawa ma zastosowanie do korzystania z systemów zautomatyzowanych w celu zawierania lub wykonywania umów, w tym poprzez:

* Dr, e-mail: ldabro@sgh.waw.pl

Podstawą tłumaczenia jest tekst w j. angielskim: Annex to the Resolution adopted by the General Assembly of the United Nations Commission on International Trade Law on 4 December 2024, 79/119. Model Law on Automated Contracting, <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/2424674e-mlautomatedcontracting-ebook.pdf> [dostęp: 24.07.2025 r.] (Aneks do Rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Komisji Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego w dniu 4 grudnia 2024 r. podczas 47. posiedzenia plenarnego, nr 79/119. Modelowa ustawa o zautomatyzowanym zawieraniu umów. Tekst oryginalny dostępny na stronie <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/2424674e-mlautomatedcontracting-ebook.pdf> [dostęp: 24.07.2025 r.]).

- (a) generowanie lub przetwarzanie w inny sposób komunikatów danych stanowiących czynności związane z zawarciem umowy, takich jak oferta lub przyjęcie oferty;
 - (b) generowanie lub przetwarzanie w inny sposób komunikatów danych stanowiących czynności związane z wykonywaniem umowy, takich jak jej zmiana lub rozwiązanie.
2. Żaden przepis niniejszej Ustawy nie wpływa na stosowanie przepisów prawa regulujących projektowanie, uruchamianie, działanie lub wykorzystywanie systemów zautomatyzowanych.

Artykuł 3 **Wykładnia**

1. Przy interpretacji niniejszej Ustawy należy uwzględnić jej międzynarodowe pochodzenie oraz potrzebę promowania jej jednolitego stosowania i przestrzegania zasady dobrej wiary.
2. Kwestie objęte zakresem niniejszej Ustawy, które nie zostały w niej wyraźnie uregulowane, powinny być rozstrzygane zgodnie z ogólnymi zasadami, na których oparta jest ta Ustawa.

Artykuł 4 **Neutralność technologiczna**

Żadne z postanowień niniejszej Ustawy nie wymaga stosowania systemu zautomatyzowanego ani określonej metody w systemach zautomatyzowanych do zawierania lub wykonywania umów.

Artykuł 5 **Uznanie prawne automatycznego zawierania umów**

1. Umowie zawartej przy użyciu systemu zautomatyzowanego nie można odmówić ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że żadna osoba fizyczna nie kontrolowała ani nie ingerowała w żadne działania związane z zawarciem tej umowy.
- [2. Umowie wykonywanej przy użyciu systemu zautomatyzowanego nie można odmówić ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że żadna osoba fizyczna nie kontrolowała ani nie ingerowała w żadne działania związane z wykonaniem tej umowy.]¹

¹ Państwa, które chcą rozszerzyć zakres artykułu 5 o umowy wykonywane za pomocą systemu zautomatyzowanego, mogą zdecydować się na przyjęcie tego przepisu.

2. Działaniu podjętemu przez system zautomatyzowany w związku z zawarciem lub wykonaniem umowy nie można odmówić skutków prawnych, ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że żadna osoba fizyczna nie kontrolowała ani nie ingerowała w żadne działania związane z wykonaniem tej umowy.

Artykuł 6

Uznanie prawne umów w postaci kodu komputerowego oraz wykorzystanie informacji dynamicznych w zautomatyzowanym zawieraniu umów

1. Umowie nie można odmówić ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że jej postanowienia zawarte są w komunikatach danych w postaci kodu komputerowego.
2. Umowie nie można odmówić ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że jej postanowienia zawierają informacje pochodzące ze źródła danych, które dostarcza informacje zmieniające się okresowo lub w sposób ciągły.
3. Działaniu związanemu z zawarciem umowy nie można odmówić skutków prawnych, ważności ani wykonalności wyłącznie z tego powodu, że działanie to obejmuje przetwarzanie komunikatów danych zawierających informacje pochodzące ze źródła, które dostarcza dane zmieniające się okresowo lub w sposób ciągły.

Artykuł 7

Przypisanie działań podejmowanych przez systemy zautomatyzowane

1. W relacjach między stronami umowy działanie wykonane przez system zautomatyzowany przypisuje się zgodnie z procedurą ustaloną przez te strony.
2. W przypadku, gdy ustęp 1 nie ma zastosowania, działanie wykonane przez system zautomatyzowany przypisuje się osobie, która używa tego systemu w danym celu.
3. Nie można odmówić przypisania danego działania systemowi zautomatyzowanemu wyłącznie z powodu nieoczekiwanego wyniku.
4. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie wpływa na stosowanie przepisów prawa regulujących skutki prawne przypisania osobie działania wykonanego przez system zautomatyzowany.

[Artykuł 8

Niespodziewane działania wykonywane przez systemy zautomatyzowane

1. O ile strony nie postanowią inaczej, gdy działanie wykonane przez system zautomatyzowany jest przypisane stronie umowy, druga strona umowy nie może się na to działanie powoływać, jeżeli, w świetle wszystkich okoliczności:

- (a) strona, której przypisuje się działanie, nie mogła w sposób racjonalny ocze-kiwać takiego działania; oraz
 - (b) druga strona wiedziała lub miała uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że strona, której przypisuje się dane działanie, nie spodziewała się tego działania.
2. Żaden przepis niniejszego artykułu nie wpływa na stosowanie przepisów prawa ani postanowień porozumień między stronami regulujących skutki prawne działań wykonanych przez system zautomatyzowany.]²

Artykuł 9

Wymogi informacyjne

Żaden przepis niniejszej Ustawy nie wpływa na stosowanie przepisów prawa, które mogą nakładać na osobę obowiązek ujawnienia informacji dotyczących projektowania, działania lub użycia systemu zautomatyzowanego, ani na stosowanie przepisów przewidujących skutki prawne za nieujawnienie takich informacji lub za ujawnienie informacji nieprawdziwych, niekompletnych lub wprowadzających w błąd.

Artykuł 10

Niedopuszczalność wyłączenia odpowiedzialności

O ile prawo nie stanowi inaczej, strona nie może uchylić się od skutków prawnych wynikających z niezastosowania się do przepisów prawa wyłącznie z tego powodu, że użyła systemu zautomatyzowanego.

² Przepis ten został wprowadzony z myślą o państwach, które zamierzają wprowadzić jedno lub więcej szczególnych uregulowań dotyczących nieprzewidzianych działań podejmowanych przez systemy automatyczne.

**Recenzje i artykuły recenzyjne /
Reviews and review articles**

Podstawy kasacyjne w procesie cywilnym,
red. M. Rzewuski, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, ss. 310

Grounds for Cassation in Civil Proceedings,
ed. M. Rzewuski, Wolters Kluwer, Warsaw 2024, pp. 310

PATRYK KOZAK*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

 <https://orcid.org/0000-0001-9787-4369>

Wstęp

Przedmiotem recenzji jest monografia wieloautorska zatytułowana *Podstawy kasacyjne w procesie cywilnym*¹ pod redakcją dr. hab. Macieja Rzewuskiego, profesora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Stanowi ona, jak podkreślono we wprowadzeniu, głos praktyków i teoretyków co do istoty i charakteru podstaw kasacyjnych w procesie cywilnym (s. 17). Doniosłość podejmowanej problematyki polega na tym, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia mającym na celu ochronę interesu publicznego poprzez zapewnienie jednolitości orzecznictwa w polskim systemie prawnym, co stanowi obowiązek Sądu Najwyższego rozpoznającego ten środek prawny. Zakres kognicji Sądu Najwyższego jest wobec tego ograniczony, ponieważ skarga może być oparta jedynie na dwóch podstawach wskazanych *expressis verbis* w art. 398³ § 1 K.p.c.², tj. naruszenia przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz naruszenia przepisów postępowania, jeżeli to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 2). Pomimo ścisłego określenia podstaw kasacyjnych we wskazanym przepisie prawnym ich interpretacja nadal stanowi istotne wyzwanie dla doktryny i judykatury. Co znamienne, strony w skardze kasacyjnej, dokonując wykładni *sensu largo* jej podstaw, starają się często podnosić także inne

* Mgr, e-mail: patryk.kozak@kul.pl

¹ *Podstawy kasacyjne w procesie cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2024.

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm. (dalej: K.p.c.).

(nieznajdujące się *de iure* w zakresie kognicji Sądu Najwyższego) uchybienia sądu II instancji, który wydał prawomocne orzeczenie podlegające zaskarżeniu. Stąd wybór tej problematyki, stanowiącej przedmiot recenzowanej publikacji, jest uzasadniony³.

1. Struktura monografii

Recenzowana publikacja rozpoczyna się wprowadzeniem (s. 15–18), w którym m.in. zwrócono uwagę na zdefiniowanie przez dorobek doktryny skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia służącego zaskarżeniu orzeczenia lub dokonaniu kontroli w ograniczonym zakresie określonym podstawami kasacyjnymi. Zadaniem Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę kasacyjną jest rozwiązanie abstrakcyjnych problemów prawnych oraz dbałość o jednolitość orzecznictwa, a przy tym także eliminacja uchybień materialnoprawnych i procesowych, których dopuścił się sąd II instancji. Monografia stanowi względem podejmowanej problematyki „kompendium wiedzy na temat możliwości i sposobów korzystania z procesowo dopuszczalnych środków obrony przed niekorzystnymi skutkami rozstrzygnięcia wydanego przez sąd II instancji” (s. 16–17).

³ Podkreślić należy, że na gruncie aktualnych regulacji problematyce podstaw kasacyjnych nie poświęcono całej monografii. Analiza tej problematyki była dotychczas przedmiotem artykułów naukowych, do których należą m.in.: F. Halpern, *Podstawy kasacji cywilnej*, Głos Prawa 1932, nr 4–5; tenże, *Mylna wykładnia oświadczenia woli jako podstawa kasacyjna*, Polski Proces Cywilny 1934, nr 5; P. Grzegorzczak, *W ramach której z podstaw kasacyjnych należy zarzucać naruszenie przepisów regulujących warunki uznania orzeczenia sądu państwa obcego lub wyroku sądu polubownego wydanego za granicą?*, Polski Proces Cywilny 2010, nr 1; E. Niemiec, *Podstawy skargi kasacyjnej*, Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2021, nr 2; K. Piasecki, *Podstawy kasacji według polskiego kodeksu postępowania cywilnego w świetle prawnoporównawczym*, w: *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae. Księga Pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, red. A. Marciniak, Łódź 1998; M. Sekuła-Leleno, *Podstawy kasacyjne w procesie stosowania prawa*, Ius Novum 2014, t. 8, nr 5; T. Spyra, *Błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego (w świetle teorii prawa)*, Państwo i Prawo 2013, z. 4. Obok tego wykładnia podstaw kasacyjnych była częścią większych opracowań traktujących o szeroko pojętej problematyce skargi kasacyjnej. Zob. m.in.: A. Góra-Błaszczkowska, *Podstawy skargi kasacyjnej i jej przyczyny*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 5. *Środki zaskarżenia*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023; T. Ereciński, J. Gudowski, *Skarga kasacyjna*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. 3. *Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013. Dotychczas jedyną monografią w całości poświęconą podstawom kasacyjnym, lecz wydaną jeszcze na gruncie przedwojennych regulacji procesowych, była publikacja M. Waligórnego, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy między faktem a prawem*, Lwów 1936.

Publikacja została podzielona na siedem rozdziałów, których przedmiotami są przedstawiane podstawy kasacyjne, tj.: autorstwa Ireneusza Wolwiaka *Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię* (s. 19–78); Anety Mendrek *Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie* (s. 79–125); Macieja Rzewuskiego *Naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy* (s. 127–160); Arkadiusza Bielińskiego *Naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego (udział w postępowaniu kasacyjnym Prokuratora Generalnego)* (s. 161–179); Joanny May *Naruszenie konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (udział w postępowaniu kasacyjnym Rzecznika Praw Obywatelskich)* (s. 181–200); Magdaleny Rzewuskiej *Naruszenie praw dziecka (udział w postępowaniu kasacyjnym Rzecznika Praw Dziecka)* (s. 201–231) oraz Bartosza Trochy *Zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów* (s. 233–291). Każdy rozdział rozpoczyna się od uwag wprowadzających, a kończy podsumowaniem.

Należy wskazać, że struktura monografii jest uwarunkowana istotą podejmowanej problematyki, gdzie każdy z rozdziałów dotyczy jednej z podstaw kasacyjnych wskazanych w art. 398³ K.p.c. Struktura ta jednak nie oddaje w pełni zastosowanego przez ustawodawcę sposobu wymienienia podstaw kasacyjnych. Przejawia się to w tym, że choć naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie uregulowano jako jedną podstawę w ramach art. 398³ § 1 pkt 1 K.p.c., to jej wykładni dokonano w ramach dwóch rozdziałów. Zabieg ten należy ocenić pozytywnie, ponieważ złożoność problematyki związanej z omawianą podstawą wymaga osobnego, a zarazem szerszego odniesienia się w zależności od tego, czy naruszenie prawa materialnego było spowodowane jego błędną wykładnią, czy niewłaściwym zastosowaniem. Możliwość szerokiej wykładni z odwołaniem się do bogatego dorobku doktryny i judykatury, a także klarowności i logiczności wniosków uzyskanych wskutek dokonanej analizy problematyki tej podstawy kasacyjnej w ramach rzeczonych dwóch rozdziałów nie sposób byłoby uzyskać, gdyby poświęcono miejsce przedmiotowej materii wyłącznie w ramach jednego rozdziału. Z tych samych względów na aprobatę zasługuje również przedstawienie w ramach osobnych rozdziałów możliwości wniesienia skargi kasacyjnej przez kwalifikowane podmioty, tj. Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, oraz wyodrębnienie rozdziału poświęconego regulacji art. 398³ § 3 K.p.c., niestanowiącej o jednej z podstaw kasacyjnych, lecz normującej istotny z perspektywy podejmowanej problematyki zakaz opierania skargi kasacyjnej na ustaleniach faktów lub ocenie dowodów.

2. Zawartość merytoryczna monografii

Ireneusz Wolwiak, przedstawiając w ramach pierwszego rozdziału podstawę w postaci naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię, rozpoczyna od zdefiniowania pojęcia wykładni na gruncie art. 398³ § 1 pkt 1 K.p.c., co należy uznać za słuszne, ponieważ to, według jakiego kanonu, tj. wykładni klaryfikacyjnej czy derywacyjnej, sąd powinien interpretować przepisy prawne, wpływa na to, czy występuje podstawa uwzględnienia skargi kasacyjnej. Wykładnia prawa w rozumieniu tego przepisu polega na obowiązku sądu wyjaśnienia znaczenia przepisu budzącego wątpliwości, gdy nie znajdzie zastosowanie reguła *clara non sunt interpretanda*. Autor słusznie zwraca uwagę, że istnieje możliwość jednoczesnego powołania naruszenia prawa materialnego w postaci zarówno błędnej wykładni, jak i niewłaściwego zastosowania, przy czym błędna wykładnia powinna być wobec tego powiązana z nieprawidłowym zastosowaniem (s. 59). Autor, poddając dalszej analizie tę podstawę kasacyjną, stwierdza zasadnie, odnosząc się do podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania zawartych w art. 398⁹ § 1 K.p.c., że nieprawidłowa wykładnia prawa stanowiąca przyczynę naruszenia przepisów materialnych ma wiązać się z wpływem wydanego na jej podstawie rozstrzygnięcia na orzeczenia w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym (s. 60). Zwraca ponadto uwagę, że niewystarczające jest z perspektywy tej podstawy kasacyjnej wskazanie, iż doszło do nieprawidłowej wykładni. Konieczne staje się również przedstawienie, na czym polega jej istota, a także jak powinna prezentować się według skarżącego prawidłowa wykładnia przepisu (s. 73).

W kolejnym rozdziale Aneta Mendrek podejmuje problematykę podstawy kasacyjnej w postaci naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie. W jego ramach Autorka analizuje relację pomiędzy dwoma podstawami kasacyjnymi uregulowanymi w art. 398³ § 1 K.p.c. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Autorka zwraca uwagę na funkcjonalny związek istniejący pomiędzy tymi podstawami, polegający na tym, że nie jest możliwe prawidłowe zastosowanie prawa materialnego bez zgodnego z prawem procesowym ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (s. 103). Poddając następnie analizie związek pomiędzy obydwoma postaciami naruszenia prawa materialnego w ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 K.p.c., A. Mendrek – podobnie jak Autor wcześniejszego rozdziału – aprobuje pogląd, w myśl którego można powołać jednocześnie naruszenie prawa materialnego w postaci zarówno błędnej wykładni, jak i niewłaściwego zastosowania, przy czym istotne jest, aby błędna wykładnia determinowała niewłaściwe zastosowanie przepisów materialnych (s. 106–107). Następnie Autorka analizuje pojęcie niewłaściwego zastosowania prawa materialnego na gruncie art. 398³ § 1 pkt 1 K.p.c. oraz skutków nieprawidłowej kwalifikacji przez

skarżącego postaci naruszenia prawa materialnego. Słusznie zwraca uwagę, że braki w ustaleniach faktycznych można uznać za niewłaściwe zastosowanie, wskazując, iż zastosowanie przepisu prawa materialnego do niedostatecznie ustalonego stanu faktycznego może jako następczy błąd subsumpcji stanowić podstawę skutecznego zarzutu w ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 K.p.c. (s. 123). Wątpliwości wzbudza jednak zastosowana przez Autorkę kolejność prezentowania zagadnień związanych z problematyką tego rozdziału. W pierwszej kolejności bowiem zwróciła uwagę na relację obu podstaw kasacyjnych oraz obu postaci naruszenia prawa materialnego, a dopiero potem dokonała interpretacji samego pojęcia niewłaściwego zastosowania. Przy analizie drugiego ze wskazanych zagadnień Autorka zwróciła uwagę na problem z rozróżnieniem między błędną wykładnią a niewłaściwym zastosowaniem, co wiąże się z trudnością z prawidłową kwalifikacją formy naruszenia prawa materialnego (s. 109). W odniesieniu do uwag poczynionych przy analizie związku dwóch postaci naruszenia prawa materialnego oraz relacji obu podstaw kasacyjnych, przedstawienie w pierwszej kolejności zagadnień związanych z samym pojęciem niewłaściwego zastosowania przepisów materialnych niewątpliwie wzmocniłoby logiczność i klarowność wyводу prowadzonego przez Autorkę.

W kolejnym rozdziale Maciej Rzewuski przedstawił podstawę kasacyjną w postaci naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Zastosowana przez niego kolejność analizy zagadnień zmierza do pełnej prezentacji problematyki składającej się na podstawę kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 2 K.p.c. W jej ramach wychodzi od przedstawienia pojęcia naruszenia przepisów postępowania. Zwraca uwagę na istotność rozróżnienia pomiędzy przepisami prawa materialnego i procesowego. Naruszenie przepisów postępowania – podobnie jak prawa materialnego – może polegać na przyjęciu istnienia lub nieistnienia danego przepisu niezgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy, a także na nieprawidłowej wykładni przepisu procesowego lub niewłaściwym zastosowaniu (s. 131). Zwraca również uwagę, że jedynie naruszenia przepisów postępowania, których dopuścił się sąd II instancji, podlegają bezpośredniej kontroli Sądu Najwyższego (s. 135). Następnie poprzez powołanie stosownego dorobku judykatury i doktryny przedstawia pojęcie związku kausalnego pomiędzy naruszeniem przepisów postępowania a treścią orzeczenia polegającego na tym, że podniesione uchybienia powinny co najmniej współkształtować treść orzeczenia (s. 138). Analizuje przy tym przesłankę istotności takiego wpływu, odwołując się do stosownych judykatów Sądu Najwyższego. Konkludując rozważania w ramach tego rozdziału, Autor słusznie zauważa, że możliwość szerokiej interpretacji podstawy określonej w art. 398³ § 1 pkt 2 K.p.c. należy ocenić pozytywnie, ponieważ daje ona Sądowi Najwyższemu swobodę decyzyjną w realizacji powierzonych mu prawem funkcji (s. 160).

Kolejne trzy rozdziały, których autorami są Arkadiusz Bieliński, Joanna May i Magdalena Rzewuska, obejmują zagadnienie wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Podmioty te, jak słusznie zauważył w swoim rozdziale Arkadiusz Bieliński (s. 165), wnosząc ten nadzwyczajny środek zaskarżenia, realizują swoje ustawowo określone zadania. W sytuacji zatem wniesienia przez nie skargi, muszą one wykazać – obok co najmniej jednej z wcześniej przedstawionych podstaw kasacyjnych – istnienie dodatkowej podstawy o charakterze kwalifikowanym. W każdym z przywołanych rozdziałów zwrócono szczególną uwagę właśnie na te kwalifikowane podstawy skargi warunkujące legitymację tych podmiotów do jej wniesienia, uwzględniając przy tym okoliczność ich powiązania z podstawami kasacyjnymi wskazanymi w art. 398³ § 1 K.p.c. Ponadto w każdym z omawianych rozdziałów słusznie zwrócono uwagę na prymat interesu prywatnego nad publicznym, co oznacza, że skarga kasacyjna strony zachowuje (choćby została wniesiona później) pierwszeństwo przed tą wniesioną przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka.

Arkadiusz Bieliński, analizując istotę udziału Prokuratora Generalnego na gruncie postępowania kasacyjnego, definiuje naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego jako kwalifikowaną podstawę warunkującą legitymację Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi kasacyjnej. Wskazuje, że pojęcie podstawowych zasad porządku prawnego odnosi się do fundamentalnych zasad ustroju społeczno-politycznego oraz naczelnych zasad rządzących poszczególnymi dziedzinami m.in. prawa cywilnego, rodzinnego i prawa procesowego. Pojęcie porządku publicznego jest pojęciem węższym niż praworządność, która oznacza obowiązek stosowania wszystkim norm prawnych (s. 174).

W kolejnym rozdziale Joanna May, przedstawiając możliwość wniesienia skargi kasacyjnej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, omawia jego status jako samodzielnego organu konstytucyjnego, niezawisłego w swej działalności i niezależnego od wszelkich organów państwowych, mający za zadanie ochronę praw i wolności obywateli określonych w Konstytucji RP⁴ (s. 183). Status ten jednocześnie warunkuje, że Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść skargę kasacyjną, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności oraz praw człowieka i obywatela (s. 188). Następnie Autorka dokonuje analizy pojęcia konstytucyjnych praw oraz wolności człowieka i obywatela, odwołując się do stosownych unormowań konstytucyjnych (s. 195–199).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

W następnym rozdziale Magdalena Rzewuska, poddając analizie zagadnienie wnoszenia przez Rzecznika Praw Dziecka skargi kasacyjnej, słusznie w pierwszej kolejności zwraca uwagę na jego kompetencje polegające na ochronie praw dziecka z poszanowaniem odpowiedzialności oraz praw i obowiązków rodziców, a także zasady dobra dziecka (s. 203), do której również Autorka szerzej się odniosła (s. 223–226). Z kompetencji Rzecznika Praw Dziecka wynika, że legitymacja do wniesienia przez niego skargi kasacyjnej jest uwarunkowana okolicznością, gdy skutek wydanego prawomocnego orzeczenia doszło do naruszenia praw dziecka (s. 210–211). Autorka następnie poddaje analizie, odwołując się m.in. do unormowań Konstytucji RP i Konwencji o prawach dziecka⁵, istotę praw dziecka (s. 215–219). Na aprobatę zasługuje to, że M. Rzewuska szerzej zwróciła uwagę na pojęcie dziecka, a w szczególności na niejednolity charakter tego terminu. Przychyliła się jednocześnie do poglądu, że na gruncie art. 398³ § 2 K.p.c. powinno być ono rozumiane jako istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości (s. 222). Wątpliwości może jednak wzbudzać to, że Autorka zdecydowała się w pierwszej kolejności przeanalizować istotę praw, a dopiero później odniosła się do zagadnienia dotyczącego podmiotu (tzn. dziecka), któremu one przysługują. Na uwagę zasługuje przedstawienie przez Autorkę przykładowych spraw, w których Rzecznik Praw Dziecka wniósł skargę kasacyjną, co pozwoliło ukazać praktyczny wymiar jego udziału w postępowaniu kasacyjnym (s. 226–227).

W ostatnim rozdziale Bartosz Trocha dokonuje szerokiej wykładni literalnej, systemowej i funkcjonalnej art. 398³ § 3 K.p.c., stanowiącego, że podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Słusznie rozważania w tym zakresie Autor rozpoczął od genezy tej regulacji (s. 234–242), której wprowadzenie jest efektem kształtującego się stanowiska doktryny o związaniu Sądu Najwyższego jako sądu prawa ustaleniami faktycznymi sądu II instancji. Następnie poddał analizie pojęcie ustalenia faktów na gruncie art. 398³ § 3 K.p.c., wskazując, że należy je pojmować *sensu stricto* jako końcowe ukształtowanie ustaleń faktycznych mających posłużyć do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, po ich uprzednim zweryfikowaniu za pomocą dowodów (s. 247). Pochylając się następnie nad pojęciem oceny dowodów, Autor słusznie stwierdza, że z perspektywy art. 398³ § 3 K.p.c., który należy interpretować ściśle, brak możliwości podniesienia jako podstawy kasacyjnej nawet rażącego naruszenia przez sąd II instancji zasady swobodnej oceny dowodów (s. 257). Pełne przedstawienie istoty zakazu z art. 398³ § 3 K.p.c. wymagało również poddania analizie jego relacji z wcześniej omówionymi podstawami kasacyjnymi, co jest uzasadnione tym, że zwłaszcza między podstawą

⁵ Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.

z art. 398³ § 1 pkt 2 K.p.c. a tym zakazem granica nie jest często klarowna. Autor, odnosząc się do tego właśnie zagadnienia, zasadnie wskazuje na przykładowe przepisy procesowe, które, mimo że dotyczą gromadzenia i weryfikowania faktów, mogą stanowić przedmiot podstawy kasacyjnej. B. Trocha zwraca uwagę na relację zakazu z art. 398³ § 3 K.p.c. z podstawą w postaci naruszenia prawa materialnego. Wskazuje, że jej istota zasadniczo sprowadza się do tego, czy sąd II instancji w sposób prawidłowy zastosował normę prawną do ustalonego stanu faktycznego (niezależnie od tego, czy odpowiada on stanowi rzeczywiście) (s. 279). Słusznie podnosi przy tym – odwołując się do dorobku doktryny – kwestię ewentualnego podniesienia zarzutu naruszenia prawa materialnego związanego z zastosowaniem przepisów prawa do ustalonego z poważnymi brakami stanu faktycznego sprawy (s. 282). Istotna jest też dokonana przez Autora analiza konsekwencji naruszenia zakazu z art. 398³ § 3 K.p.c., przy okazji której aprobuje pogląd, że skutkiem uchybienia temu przepisowi prawnemu jest odrzucenie skargi kasacyjnej z uwagi na jej wady konstrukcyjne (s. 288).

Zakończenie

Podjęcie problematyki podstaw kasacyjnych w recenzowanej publikacji oraz samą publikację należy ocenić pozytywnie. Szeroka wykładnia podstaw kasacyjnych dokonana przez Autorów w poszczególnych rozdziałach, z odwołaniem się do stosownego dorobku doktryny i judykatury, ma charakter doniosły zwłaszcza dla praktyków prawa, pozwalając na jak najlepsze zrozumienie istoty skargi kasacyjnej i warunkujących jej wniesienie podstaw. Mimo że w niektórych rozdziałach wątpliwości budzić może przyjęta kolejność przedstawianych zagadnień, to nie wpływa ona jednak na klarowność wyводу i spójność wniosków wynikających z analizy niniejszej problematyki badawczej.

Wzbudzać może jednak pewne wątpliwości, że w recenzowanej monografii nie zwrócono szerzej uwagi na problematykę podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy wskazanych w art. 398⁹ § 1 K.p.c. Jakkolwiek ustawodawca poprzez zastosowanie odmiennej nomenklatury oraz uregulowanie w odrębnych przepisach wyraźnie odróżnia pojęcie podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania od podstaw kasacyjnych, a sam tytuł publikacji wskazuje *prima facie* na problematykę związaną z tym drugim pojęciem, to nie ulega wątpliwości, iż związek pomiędzy tymi dwoma pojęciami jest istotny. Przykładowo będące podstawą przyjęcia skargi kasacyjnej istotne zagadnienie prawne ma za przedmiot

te same przepisy, względem których uchybienia są podnoszone w przedstawionych w publikacji podstawach kasacyjnych. Rzetelne przytoczenie i uzasadnienie podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej powinno być powiązane z rezultatami wcześniej dokonanej wykładni podstaw kasacyjnych. Stanowi to bowiem *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy. Zasadne zatem wydaje się również poruszenie problematyki podstaw z art. 398⁹ § 1 K.p.c. Niniejsza uwaga nie jest przy tym negacją wcześniej wyrażonej pozytywnej oceny względem recenzowanej monografii, będącej istotnym wkładem do nauki z perspektywy praktycznej. Stanowi ona jedynie dla Autorów postulat *pro futuro* przy ewentualnych pracach nad kolejnym wydaniem tej publikacji, aby jak najpełniej realizowała wyrażony we wprowadzeniu cel, stanowiąc „kompendium wiedzy na temat możliwości i sposobów korzystania z procesowo dopuszczalnych środków obrony przed niekorzystnymi skutkami rozstrzygnięcia wydanego przez sąd II instancji”.

Bibliografia


- Ereciński T., Gudowski J., *Skarga kasacyjna*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. 3. *Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Halpern F., *Mylna wykładnia oświadczenia woli jako podstawa kasacyjna*, *Polski Proces Cywilny* 1934, nr 5.
- Góra-Błaszczkowska A., *Podstawy skargi kasacyjnej i jej przyczyny*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 5. *Środki zaskarżenia*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023.
- Grzegorzczak P., *W ramach której z podstaw kasacyjnych należy zarzucać naruszenie przepisów regulujących warunki uznania orzeczenia sądu państwa obcego lub wyroku sądu polubownego wydanego za granicą?*, *Polski Proces Cywilny* 2010, nr 1.
- Halpern F., *Podstawy kasacji cywilnej*, *Głos Prawa* 1932, nr 4–5.
- Niemiec E., *Podstawy skargi kasacyjnej*, *Przegląd Prawniczy TBSP UJ* 2021, nr 2.
- Piasecki K., *Podstawy kasacji według polskiego kodeksu postępowania cywilnego w świetle prawnoporównawczym*, w: *Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae. Księga Pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, red. A. Marciniak, Łódź 1998.
- Podstawy kasacyjne w procesie cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2024.
- Sekuła-Lelono M., *Podstawy kasacyjne w procesie stosowania prawa*, *Ius Novum* 2014, t. 8, nr 5.
- Spyra T., *Błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego (w świetle teorii prawa)*, *Państwo i Prawo* 2013, z. 4.
- Waligórski M., *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy między faktem a prawem*, Lwów 1936.

Sprawozdania / Reports

**Sprawozdanie z XI Ogólnopolskiego Forum Sądowego
„«Mitis Iudex Dominus Iesus» –
dziesięciolecie reformy kanonów regulujących sprawy
o orzeczenie nieważności małżeństwa”,
Gródek nad Dunajcem, 9–10 czerwca 2025 r.**

**Report from the 11th National Judicial Forum
“*Mitis Iudex Dominus Iesus* –
Ten Years of the Reform of Canons Regulating Cases
for the Declaration of Nullity of Marriage,” Gródek nad Dunajcem, 9–10 June 2025**

MALWINA KĘDRACKA*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
 <https://orcid.org/0000-0002-6943-8268>

W dniach 9–10 czerwca 2025 r. w Centrum Formacyjno-Rekolekcyjnym Diecezji Tarnowskiej „Arka” w Gródku nad Dunajcem odbyło się XI Ogólnopolskie Forum Sądowe pod hasłem „«Mitis Iudex Dominus Iesus» – dziesięciolecie reformy kanonów regulujących sprawy o orzeczenie nieważności małżeństwa”. Głównym organizatorem wydarzenia był ks. prof. dr hab. Tomasz Rozkrut z Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Forum zostało objęte patronatem honorowym Rady Prawnej Konferencji Episkopatu Polski i stanowiło kontynuację cyklicznych spotkań środowiska pracowników kościelnego wymiaru sprawiedliwości, które odbywają się co 2 lata już od 22. lat. Spotkania te dedykowane są wymianie wiedzy i doświadczeń między kanonistami, wspólnemu poszukiwaniu odpowiedzi na bieżące wyzwania stojące przed sądownictwem kościelnym oraz są wyrazem troski o harmonizację wydawanych orzeczeń z najnowszą judykaturą Trybunału Roty Rzymskiej. Istotnym celem forum jest także integracja i rozwijanie konstruktywnej, wolnej od napięć współpracy – zarówno pomiędzy sądami kościelnymi, jak i wszystkimi uczestnikami

* Dr, e-mail: kedrackamalwina@gmail.com

procesów o nieważność małżeństwa. Cykliczność spotkań umożliwia efektywniejsze ujednoczenie praktyki sądowej w kontekście nowych wyzwań, przed którymi stają sądy kościelne.

Forum rozpoczęło modlitwą „Anioł Pański”, po której uczestników wydarzenia powitał ks. prof. Tomasz Rozkrut. W słowie wprowadzającym przypomniał, że tegoroczna edycja forum stanowi istotną przestrzeń refleksji nad dziesięcioleciem obowiązywania reformy procesowej papieża Franciszka, wprowadzonej dokumentem „*Mitis Iudex Dominus Iesus*”, która znacząco wpłynęła na sposób prowadzenia procesów o stwierdzenie nieważności małżeństwa. Przez ostatnie dziesięć lat pracownicy sądów kościelnych żyli zarówno literą, jak i duchem tej reformy, dlatego wiele związanych z nią wątpliwości wydaje się już wyjaśnionych. Profesor przypomniał również o znaczeniu obchodzonej w 2025 r. 1700. rocznicy zwołania soboru nicejskiego – pierwszego soboru powszechnego w historii Kościoła katolickiego – którego przesłanie o jedności wiary i wspólnej trosce o prawdę jest często przywoływane w refleksjach nad misją i tożsamością Kościoła, także w kontekście współczesnych wyzwań. Profesor poinformował ponadto, że pisemne, okolicznościowe pozdrowienia dla uczestników wydarzenia przesłało liczne grono polskich biskupów, w tym bp Ryszard Kasyna – przewodniczący Rady Prawnej Konferencji Episkopatu Polski.

Panelom naukowym w pierwszym dniu forum przewodniczyła dr hab. Anna Słowikowska z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Referat inauguracyjny pt. „Rola i zadania promotora sprawiedliwości Trybunału Roty Rzymskiej. Zagadnienia praktyczne w relacji do spraw polskich” wygłosił ks. prałat dr Tomasz Kubiczek, audytor Trybunału Roty Rzymskiej – gość specjalny wydarzenia. W wystąpieniu podkreślono odpowiedzialność promotora sprawiedliwości za ochronę prawa oraz merytoryczną weryfikację argumentacji w procesach o stwierdzenie nieważności małżeństwa. Prelegent podzielił się także własnym doświadczeniem zdobytym podczas pełnienia tej funkcji w wyżej wymienionym trybunale. Następnie z referatem pt. „Domniemana śmierć współmałżonka w prawie kanonicznym a uznanie za zmarłego w prawie polskim – porównanie i różnice” wystąpiła mgr lic. Sylwia Aleksandrowicz. Autorka przedstawiła trudności dowodowe oraz różnice systemowe między prawem kanonicznym a cywilnym w zakresie stwierdzania śmierci osoby zaginionej, co bezpośrednio wpływa na możliwość zawarcia nowego małżeństwa. Po jej wystąpieniu uczestnicy udali się na przerwę, a następnie kontynuowali obrady w mniejszych grupach – w ramach spotkań oficjałów, sędziów, obrońców wężła małżeńskiego, adwokatów oraz notariuszy. Ostatni referat pierwszego dnia forum, pt. „Narcyzm wrażliwy i jego wpływ na niezdolność do zawarcia małżeństwa kanonicznego – analiza problematyki z odniesieniem do wyroków rotalnych coram Erlebach”, wygłosił ks. dr hab. Rafał Kamiński. Autor przybliżył coraz bardziej

zyskujące na popularności zagadnienie narcyzmu wrażliwego. Wartością dodaną prelekcji była prezentacja wybranych orzeczeń Trybunału Roty Rzymskiej, w których ukazano wpływ narcyzmu wrażliwego na zdolność konsensualną nupturientów. Po zakończeniu części wykładowej została odprawiona Msza Święta, po której nastąpiła prezentacja sprawozdań ze spotkań poszczególnych grup uczestników. W imieniu oficjałów głos zabrał ks. dr hab. dr h.c. Leszek Adamowicz, prof. KUL (oficjał Sądu Metropolitalnego Lubelskiego); w imieniu sędziów – ks. Radosław Gaska (sędzia Sądu Metropolitalnego Lubelskiego); w imieniu obrońców węzła małżeńskiego – dr Adam Bartczak (Trybunał Metropolitalny Łódzki); w imieniu adwokatów – adw. dr Zofia Orłowska (Kancelaria Adwokacka w Rzeszowie); natomiast w imieniu notariuszy – mgr lic. Alicja Czernia (Sąd Diecezjalny w Tarnowie). Pierwszy dzień forum zakończył się dyskusją plenarną.

Drugi dzień wydarzenia rozpoczął się Mszą Świętą koncelebrowaną, której towarzyszyła homilia. Sesjom naukowym forum przewodniczył ks. dr hab. Tomasz Jakubiak, prof. Akademii Katolickiej w Warszawie. Pierwszym prelegentem była dr Malwina Kędracka, która wygłosiła referat zatytułowany „Proces kościelny o stwierdzenie nieważności małżeństwa prawosławnego”. Prelegentka omówiła kompetencje katolickich sądów kościelnych w zakresie rozpoznawania spraw o nieważność małżeństw zawartych przez chrześcijan prawosławnych, wskazując jednocześnie na trudności i ograniczenia związane z koniecznością orzekania na podstawie prawosławnego materialnego prawa małżeńskiego. Następnie referat pt. „Zreformowana kompetencja sądowa do prowadzenia procesów małżeńskich” wygłosił ks. dr Paweł Makarewicz. W swoim wystąpieniu, analizując zmiany dotyczące właściwości sądów, ukazał istotę reformy wprowadzonej przez papieża Franciszka – zbliżenie sądownictwa kościelnego do wiernych oraz obdarzenie ich większym zaufaniem. Po krótkiej przerwie prelekcję pt. „Rola i zadania pełnomocnika w procesach małżeńskich, w postępowaniu super rato i w rozwiązaniu węzła przez przywilej papieski” wygłosiła dr hab. Marta Greszata-Telusiewicz, prof. KUL. W swoim wystąpieniu podkreśliła znaczenie profesjonalnej pomocy prawnej oraz delikatności i taktu, jakich wymagają tego rodzaju postępowania. Jako ostatni wystąpił ks. prof. dr hab. Tomasz Rozkrut z referatem pt. „Proces biskupi z tytułów niezdolności konsensualnej”. Była to pogłębiona analiza teologiczno-prawna tzw. procesu skróconego, w którym formuła wątpliwości została sformułowana z uwzględnieniem najczęstszych przyczyn kwestionowania ważności małżeństwa oraz orzekania jego nieważności.

Zarówno pierwszego, jak i drugiego dnia forum wokół wygłoszonych referatów oraz omawianych spraw bieżących wywiązała się interesująca i potrzebna dyskusja. Poruszono m.in. kwestie dotyczące sposobu liczenia 15-dniowego terminu na złożenie apelacji, właściwości sądu do wydania dekretu wykonawczego w przypadku

orzeczenia nieważności małżeństwa w drugiej instancji, a także możliwości wprowadzenia elektronicznych doręczeń. Adwokaci kościelni postulowali umożliwienie im wykonywania fotokopii akt sprawy oraz wyznaczanie terminu dłuższego niż jednodniowy na publikację akt. Obrońcy węzła małżeńskiego poruszyli delikatną kwestię marginalizacji ich roli przez adwokatów i strony procesowe, a także zgłosili postulat godziwego wynagradzania ich pracy. Z kolei sędziowie zwrócili uwagę m.in. na jakość i tempo wykonywanych rekwizycji. Padła również propozycja, aby sąd zwracający się z prośbą o pomoc prawną przesyłał kserokopię pozwu oraz odpowiedzi na pozew, co miałyby ułatwić osobie wykonującej rekwizycję lepsze rozeznanie się w sprawie – z korzyścią dla jej przebiegu i dla ustalenia obiektywnej prawdy o małżeństwie.

Podsumowania konferencji dokonał ks. prof. dr hab. Tomasz Rozkrut, który podziękował ks. prałatowi dr. Tomaszowi Kubickowi za przybycie, wygłoszenie referatu oraz odpowiedzi na licznie zadawane pytania, również te, które padły w kularowych rozmowach. Organizator skierował także słowa podziękowania do uczestników forum za ich obecność i głos w dyskusji, prelegentom za przygotowanie i wygłoszenie prelekcji oraz dyrektorowi „Arki” za przyjęcie i ugoszczenie liczного grona pracowników sądów kościelnych. Zgodnie z tradycją zapowiedziano publikację materiałów z konferencji i zachęcono prelegentów do przesyłania tekstów. XI Ogólnopolskie Forum Sądowe w Gródku nad Dunajcem okazało się ważnym miejscem refleksji nad efektywnością reformy procesów małżeńskich, a także stanowiło okazję do przedyskutowania bieżących wyzwań i trudności. Wszystko to w trosce o dalszy rozwój sądownictwa kościelnego w duchu prawa, miłosierdzia i profesjonalizmu.

Sprawozdanie z XIII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Prawa podatnika”, Kazimierz Dolny, 6 czerwca 2025 r.

Report from the 13th National Scientific Conference entitled
“Legislation and Application of Tax Law in Poland. The Taxpayer’s Rights,”
Kazimierz Dolny, 6 June 2025

FILIP WRÓŃSKI*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

 <https://orcid.org/0009-0008-1089-2686>

W dniu 6 czerwca 2025 r. w Domu Dziennikarza w Kazimierzu Dolnym odbyła się XIII Ogólnopolska Konferencja Naukowa zatytułowana „Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Prawa podatnika”. Organizatorem wydarzenia, przy wsparciu Fundacji Bezpieczeństwo Gospodarcze Polski, były ośrodki naukowe – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. Patronat nad wydarzeniem objęła Izba Administracji Skarbowej w Lublinie oraz Rzecznik Finansowy. Uroczystego otwarcia konferencji dokonali m.in. Jarosław Edeński (Dyrektor IAS w Lublinie), dr hab. Beata Kucia-Guściora, prof. KUL (Prodziekan ds. kształcenia Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL) i dr Marcin Rokosz – prezes fundacji. Obrady wstępne poprowadzili dr hab. Monika Münnich, prof. KUL i dr Adam Zdunek (UJK). Konferencja zgromadziła przedstawicieli środowiska akademickiego oraz praktyków prawa podatkowego z różnych ośrodków, którzy dyskutowali o narzędziach legislacyjnych, orzecznictwie i praktykach podatkowych. Część referatów wygłoszono w formie zdalnej, co pozwoliło na uwzględnienie również prelegentów spoza sali konferencyjnej.

Pierwszy panel, moderowany przez dr. Adama Zdunka, poświęcony był teoretycznym podstawom i gwarancjom praw podatnika. Dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ, wygłosił referat pt. „Paradygmat naukowego pojmowania praw podmiotów

* Mgr, e-mail: filipkwronski@gmail.com

podatkowych”, podkreślając klasyczne i współczesne koncepcje praw podatkowych. Następnie dr hab. Michalina Duda-Hyz, prof. UO, analizowała zasadę określoności przepisów podatkowych w dobie cyfryzacji i globalizacji, a Jarosław Dziewa omówił praktyczne problemy stosowania VAT przy dostawie gruntu budowlanego na tle najnowszych orzeczeń TSUE (C-594/23) oraz NSA. W dalszej części panelu dr hab. Katarzyna Świącz-Kujawska, prof. US, przedstawiła konstytucyjne gwarancje ochrony praw podatników, Joanna Homańczyk zwróciła uwagę na negatywne skutki tymczasowych „poprawek prowizorycznych” w prawie podatkowym, a Alicja Sarna podjęła problem braku bezpośredniego wpływu uchwał NSA na nowelizację Ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia.

Panel II, prowadzony przez dr hab. Beatę Kucię-Guścioreę, prof. KUL, koncentrował się na specyficznych regulacjach podatkowych. Dr hab. Katarzyna Wojewoda-Buraczyńska, prof. ASzWoj, omówiła prawa podatnika w świetle ustawy o grach hazardowych, wskazując na wybrane problemy praktyczno-prawne. W kontekście zagadnień międzynarodowych dr Tomasz Woźniak przeanalizował warunki limitu odliczenia podatku zapłaconego za granicą w państwie bez umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie podatku u źródła – Katarzyna Smoleń (doktorantka SHG) i Tomasz Leszczewski zestawili koncepcję właściciela rzeczywistego (*beneficial owner*) z wymogiem substancji ekonomicznej w transfer pricingu. Dr Kinga Cichawa omówiła oprocentowanie nadpłaty w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób prawnych (WHT) z perspektywy interesu podatnika. Ostatnie wystąpienie dotyczyło wpływu projektów objaśnień podatkowych na uzasadnione oczekiwania podatników (referat Tomasza Rolewicza), a panel zwińczyła dyskusja ogólna nad prezentowanymi problemami.

W trzecim panelu, moderowanym przez dr hab. Ewę Kowalewską, prof. US, omówiono rozwiązania chroniące podatnika przed skutkami błędów i nieregularności postępowania. Dr hab. Andrzej Niezgoda, prof. UMCS, zaproponował stosowanie obniżonej stopy odsetek za zwłokę w spłacie zaległości podatkowych jako wyraz prawa podatnika do omyłki. Michał Goj przedstawił prawo podatnika do nadpłaty w procedurach kontroli celno-skarbowej. Dr Krzysztof Cień (UMCS) omówił nadzwyczajne tryby postępowania podatkowego i ich kontrolę sądowno-administracyjną, zaś dr Andrzej Tataro rozważał, czy doradca podatkowy jest związany tajemnicą obrońcą klienta. Panel zamknął studium przypadku dr. Ireneusza Nowaka przedstawiające problematyczny dostęp do informacji publicznej w kontekście czworonogów w Krajowej Administracji Skarbowej („Płacz ze śmiechu wokół «psiej budy»”).

W ostatnim panelu, moderowanym przez dr hab. Monikę Münnich, prof. KUL, poruszono szerokie zagadnienia systemowe. Dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US, zaproponowała standardy zapewnienia dostępności informacji i usług podatkowych

dla osób ze szczególnymi potrzebami. Dr Krzysztof Teszner omówił obecny stan instytucji rzetelnej interpretacji prawa podatkowego i kierunki zmian w tym zakresie. Dr hab. Wojciech Bożek, prof. US, wskazał, że niewykonanie w terminie zobowiązań publicznych (np. obowiązku zwrotu podatku) może naruszać dyscyplinę finansów publicznych. Dr Rafał Bucholski analizował potrzebę dwuinstancyjności postępowania podatkowego celem zapewnienia efektywnej ochrony praw podatnika. Na zakończenie dr Piotr Kobyłski omówił zmiany w systemie finansowania samorządów wynikające z ustawy o dochodach JST.


Konferencję zakończono dyskusją plenarną podkreślającą wielowątkowość problematyki prawa podatkowego i konieczność dalszej współpracy naukowo-praktycznej. Prezentacje różnych perspektyw ujawniły potrzebę pogłębionych badań nad pewnością prawa podatkowego, skuteczną ochroną praw podatnika oraz elastycznością systemu fiskalnego.

**Z życia Wydziału /
Faculty activities**

DIARIUSZ
Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem
pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji KUL
kwiecień–czerwiec 2025 r.

DIARY
Calendar of major scientific events with the participation of academic staff
of the Faculty of Law, Canon Law and Administration
of the John Paul II Catholic University of Lublin
April–June 2025

PAWEŁ BUCON*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
 <https://orcid.org/0000-0002-4413-2588>

Kwiecień

1 kwietnia 2025 r. – dr hab. **Krzysztof Wiak**, prof. KUL, podczas międzynarodowej konferencji naukowej pt. *Dar i Nadzieja. W 20. rocznicę odejścia św. Jana Pawła II*, zorganizowanej przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, wygłosił referat pt. *Jan Paweł II – Papież Życia*.

3 kwietnia 2025 r. – podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Z dziejów bankowości – w 80. rocznicę powstania Narodowego Banku Polskiego*, zorganizowanej przez Katedrę Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; Sekcję Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa KUL; Katedrę Historii Państwa, Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych Wydziału Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki; Katedrę Teorii Ekonomii Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Lwowskiego im. Iwana Franki; Katedrę Prawa Cywilnego i Procesu Instytutu Prawa, Psychologii i Edukacji Innowacyjnej

* Dr hab., e-mail: pawel.bucon@kul.pl

Uniwersytetu Narodowego Politechniki Lwowskiej, dr **Artur Lis** wygłosił referat pt. *Skąd na pieniądzach wziął się orzeł?*, z kolei dr **Judyta Dworas-Kulik** wygłosiła referat pt. *Funkcjonowanie i zadania Narodowego Banku Polskiego w pierwszych latach Polski Ludowej*.

7 kwietnia 2025 r. – dr hab. **Małgorzata Wąsek-Wiaderek**, prof. KUL, podczas X Wrocławskiego Seminarium Karnoprocesowego – Ogólnopolska Konferencja Naukowa pn. *Funkcje procesowe. Między teorią a praktyką*, zorganizowanego przez Katedrę Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego, wygłosiła referat pt. *Funkcje procesowe w perspektywie prawno-porównawczej*.

10–11 kwietnia 2025 r. – podczas XIII Zjazdu Prawników-Administratywistów pn. *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań i nowych technologii* dr hab. **Anna Haładyj**, prof. KUL, wygłosiła referat pt. *Czy portal „otwarte dane” zastąpi tradycyjne sposoby udostępniania informacji o środowisku?* Ponadto swoje referaty zaprezentowali: dr hab. **Sebastian Kwiecień** (*Wpływ sztucznej inteligencji na rynek pracy w administracji publicznej*), dr hab. **Paweł Fajgielski** (*Automatyzacja działań administracji publicznej a ochrona danych osobowych*) oraz dr **Maciej Gapski** (*Decyzja o warunkach zabudowy w sprawach dotyczących zabudowy zagrodowej – planowanie i zagospodarowanie przestrzenne a ochrona gruntów rolnych*).

11 kwietnia 2025 r. – dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Challenges and Perspectives of the Development of Legal Systems in the 21st Century*, zorganizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Banja Luce oraz UNESCO Chair in Bioethics, wygłosiła referat pt. *The Scope of ‘Substance of Human Origin’ under Regulation (EU) 2024/1938*.

25 kwietnia 2025 r. – dr **Bożena Czech-Jeziarska** podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Władza i własność w prawie rzymskim oraz kanonicznym na przestrzeni dziejów*, zorganizowanej przez Zakład Historii Doktryn Politycznych i Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedrę Prawa Ustrojowego i Porównawczego Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza, Koło Naukowe Prawa Kanonicznego TBSP UJ oraz Koło Naukowe „Sic parvis magna”, wystąpiła z referatem pt. *Święta, szkodliwa, burżuazyjna, oparta na wyzysku klasowym... Socjalistyczna ocena rzymskiej koncepcji własności prywatnej*.

29 kwietnia 2025 r. – dr **Paweł Widorski** podczas IV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. *Współczesne problemy prawno-administracyjne: wybrane zagadnienia prawa rodzinnego i prawa pracy*, zorganizowanej przez Dialogiczne Towarzystwo Naukowe – Społeczeństwo i Polityka, wygłosił referat pt. *Zasada samodzielności zarządu majątkiem wspólnym przez małżonków i jej ograniczenia*.

Maj

7 maja 2025 r. – dr hab. **Małgorzata Gałązka** podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Ewolucja standardów obowiązku informacji wobec nowych możliwości diagnostyki i leczenia*, zorganizowanej przez Koło Naukowe Prawa Medycznego Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni „Respirator”, wygłosiła referat pt. *Bezkres obowiązku informacyjnego a odpowiedzialność karna*.

9 maja 2025 r. – ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz** podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Jan Paweł II – orędownik pokoju*, zorganizowanej przez Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Fundację Wigry Pro, Fundację „Myśląc Ojczyzna” im. ks. inf. Ireneusza Skubisia, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Parafię pw. Niepokalanego Poczęcia NMP w Wigrach, zaprezentował referat pt. *Jan Paweł II – orędownik pokoju – Patron Europy*.

15 maja 2025 r. – mgr **Karol Moniczewski** podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Sztuczna inteligencja: optymalizacja życia czy puszka Pandory?*, zorganizowanej przez Uniwersytecką Poradnię Prawną KUL w Lublinie, wygłosił referat pt. *Jak sztuczna inteligencja wpływa na wykonywanie zawodu prawnika?*

16 maja 2025 r. – ks. dr **Karol Adamczewski** podczas seminarium studencko-doktoranckiego na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Łomżyńskiej wygłosił referat pt. *Konstytucja Apostolska Universi Dominici Gregis – krótkie wprowadzenie*. Ponadto dr **Artur Lis** podczas międzynarodowej konferencji naukowo-praktycznej pn. *Europejskie orientacje Ukrainy: nowe wymiary w czasie wojny*, zorganizowanej przez Narodowy Uniwersytet „Odeska Akademia Prawa”, wygłosił referat pt. *Księga elbląska jako źródło poznania średniowiecznych zwyczajów karnych na ziemiach polskich*.

20 maja 2025 r. – dr **Artur Lis** podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *Religia, tradycja, nowoczesność*, zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Ekonomiczną w Stalowej Woli, wygłosił referat pt. *Święty Brunon z Kwerfurtu w kontekście prawa i polityki przelomu X i XI wieku*.

22 maja 2025 r. – dr hab. **Małgorzata Wąsek-Wiaderek**, prof. KUL, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Prokuratura w procesie – korekta czy (od) nowa?*, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Karnego Uniwersytetu Jagiello-

łońskiego, Prokuraturę Krajową oraz Stowarzyszenie Lex Super Omnia, wygłosiła referat pt. *Prokurator a sąd*.

23 maja 2025 r. – dr hab. **Małgorzata Wąsek-Wiaderek**, prof. KUL, podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *New Horizons of the Criminal Process: Navigating the Promises and Perils of Videoconferencing in Criminal Proceedings*, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Karnego Uniwersytetu Gdańskiego i Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Gdańsk, wystąpiła z referatem pt. *Use of the EIO and Videoconference for Presenting Charges and Questioning Suspects – Lessons Learned from the Recent Case Law of the Court of Justice of the EU*.

23–24 maja 2025 r. – podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Prawo wyznaniowe – bilans przeszłości i wyzwania przyszłości*, zorganizowanej przez Koło Naukowe Prawa Kościelnego i Wyznaniowego TBSP UJ, ks. prof. dr hab. **Piotr Stanisław** wygłosił referat pt. *Konstytucyjność i legalność zmian w organizacji nauczania religii w szkołach publicznych (2024–2025)*, ponadto dr **Aneta Maria Abramowicz** wygłosiła referat pt. *Równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania sytuacji prawnej jako gwarancja wolności sumienia i wyznania w stosunkach z państwem*.

30 maja 2025 r. – podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *International Conference in Comparative and European Law*, zorganizowanej przez Sulkhan-Saba Orbeliani University, dr hab. **Krzysztof Wiak**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Life Imprisonment in Polish Penal Law*, natomiast dr hab. **Małgorzata Gałązka** wygłosiła referat pt. *Protection of the Human Genome from an International and Comparative Law Perspective*.

Czerwiec

2 czerwca 2025 r. – dr **Artur Lis** podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Security and Cooperation in Europe*, zorganizowanej przez Forum Młodych Dyplomatów, Koło Naukowe Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Parlament Studentów Kijowskiego Uniwersytetu Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy oraz Samorząd Studencki i Kadetów Narodowej Akademii Spraw Wewnętrznych Ukrainy, wygłosił referat pt. *Prawne aspekty bezpieczeństwa rolnictwa jako fundamentu stabilności europejskiej*.

2–3 czerwca 2025 r. – dr **Maciej Jarota** podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej – XXIV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zorganizowanej przez Uniwersytet w Białymstoku, wygłosił referat pt. *Mobbing jako instytucja prawa pracy. Stare problemy – nowe rozwiązania*.

3 czerwca 2025 r. – dr hab. **Dominik Tyrawa** podczas I Międzynarodowej Konferencji Naukowej pn. *Decentralizacja w praktyce oraz teorii współczesnego państwa i prawa*, zorganizowanej przez Akademię Mazowiecką w Płocku, wygłosił referat pt. *Gminne programy mieszkaniowe jako przykład decentralizacji samorządu terytorialnego*. Ponadto podczas XIX Colloquium Prawno-Historycznego pn. *Między profanum a sacrum – aspekty prawne i historyczne*, zorganizowanego przez Katedrę Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego, dr **Aneta Maria Abramowicz** zaprezentowała referat pt. *Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jako gwarancja wolności sumienia i religii*, natomiast dr **Judyta Dworas-Kulik** wygłosiła referat pt. *Rejestracja małżeństw w międzywojennej Polsce*.

4 czerwca 2025 r. – podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Komunikowanie postreligijne w pluralistycznym społeczeństwie. Perspektywy dialogu*, zorganizowanej przez Katedrę Języka, Retoryki i Prawa Mediów w Instytucie Dziennikarstwa i Zarządzania KUL, Polskie Towarzystwo Naukowe Prawa Prasowego oraz Sekcję Komunikowania Religijnego Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej, ks. prof. dr hab. **Piotr Stanisław** wygłosił referat pt. *W porozumieniu czy po zasięgnięciu opinii? Zmiany w zasadach organizowania nauki religii w szkołach publicznych (2024–2025)*, dr hab. **Grzegorz Tylec**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Prawo do prywatności osób duchownych*, natomiast dr **Lidia K. Jaskuła** wygłosiła referat pt. *Czy przewodniczący KRRiT jest gwarantem perspektywy dialogu w medialnym komunikowaniu (post)religijnym*. Ponadto dr hab. **Filip Ciepły**, prof. KUL, podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Challenges of Catholic Legal Education in the 21st Century*, zorganizowanej przez Pázmány Péter Catholic University w Budapeszcie, wystąpił z referatem pt. *Challenges of Catholic Legal Education in Poland*.

5 czerwca 2025 r. – dr **Artur Lis** podczas konferencji naukowej pn. *Społeczeństwo – technologia – gospodarka. Teraźniejszość i scenariusze przyszłości*, zorganizowanej przez Akademię Białską im. Jana Pawła II, wygłosił referat pt. *Kompetencje przyszłości w społeczeństwie cyfrowym: między automatyzacją a humanistyką*. Ponadto dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** podczas I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. *Prawo Ochrony Zdrowia. Prawa pacjenta, bioetyka, zmiany legislacyjne w obszarze medycyny*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku, wygłosiła referat pt. *Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych – zasady funkcjonowania*.

6 czerwca 2025 r. – podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pn. *Przyszłość z AI: medycyna, badania kliniczne, wyzwania prawne*, zorganizowanej przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II i 1 Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką

SPZOZ w Lublinie, dr hab. **Paweł Fajgielski** wygłosił referat pt. *Wykorzystanie systemów sztucznej inteligencji a ochrona danych dotyczących zdrowia – wybrane zagadnienia prawne*, natomiast dr **Iwona Bień-Węglowska** wygłosiła referat pt. *Wpływ Aktu w sprawie sztucznej inteligencji na funkcjonowanie placówek medycznych*.

12 czerwca 2025 r. – dr **Artur Lis** podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Od korony do szubienicy: wywyższyć czy ukarać?*, zorganizowanej przez Instytut Historii Litwy, Wydział Historyczny Uniwersytetu Wileńskiego, Bibliotekę Naukową Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie oraz Uniwersytet Jagielloński, wygłosił referat pt. *Moneta jako znak władzy – najstarsze polskie monety w świetle archeologii prawnej*.

11–13 czerwca 2025 r. – dr hab. **Dominik Tyrawa** podczas XXIV Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, zorganizowanej wspólnie z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, wygłosił referat pt. *Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia*.

13 czerwca 2025 r. – podczas X Międzynarodowej Konferencji Naukowej na temat Praw Człowieka pn. *Boundaries of Human Rights: Dialogue Between Obligations and Freedom*, zorganizowanej przez Akademię Nauk Stosowanych WSGE oraz Mediterranean University of Albania, ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz** wygłosił referat pt. *Human Rights in the Code of Canon Law*, dr **Agnieszka Romanko** wygłosiła referat pt. *The Right of a Person to Seek Redress in the Appropriate Ecclesiastical Forum*, a ks. dr **Paweł Lewandowski** wygłosił referat pt. *The Right to Life in the Teachings of Pope John Paul II*.

16 czerwca 2025 r. – dr hab. **Marzena Dyjakowska** podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Европейські орієнтири України: нові виміри у воєнний час*, zorganizowanej przez Odeską Akademię Prawniczą, wygłosiła referat pt. *Суд над Міхалом Пекарським у парламенті 1620 року*.

23 czerwca 2025 r. – dr hab. **Małgorzata Wąsek-Wiaderek**, prof. KUL, podczas międzynarodowego sympozjum wieniącego projekt pn. *Mutual Recognition 2.0: Effective, Coherent, Integrative and Proportionate Application of Judicial Cooperation Instruments in Criminal Matters (MR2.0)*, zorganizowanego przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet w Bonn, Sąd Okręgowy w Amsterdamie oraz Uniwersytet w Burgos (Hiszpania), wygłosiła referat pt. *EIO to Bring Charges. The Polish Practice and the CJEU Approach*.

26 czerwca 2025 r. – podczas międzynarodowej konferencji naukowej pn. *Concordats and Treaties between the Holy See and States*, zorganizowanej przez Wydział

Prawa Trnawskiego Uniwersytetu w Trnawie, Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Szkołę Główną Mikołaja Kopernika oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz** wygłosił referat pt. *The Foundations of Church-State Relations*, natomiast dr **Agnieszka Romanko** wygłosiła referat pt. *The Legal Status of the Apostolic Nuncio Based on the Concordat between the Holy See and the Republic of Poland*. Ponadto dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *Current Issues in The Implementation of „One Health” Concept*, zorganizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Banja Luce, zaprezentowała referat pt. *From Crisis to Consensus – The Pandemic Treaty in the Era of One Health*.

**Bibliografia pracowników Wydziału Prawa,
Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
za rok 2024**

**Bibliography of academic staff of the Institute
of Canon Law of the Faculty of Law, Canon Law and Administration
of the John Paul II Catholic University of Lublin
for 2024**

MILENA KŁOCZKOWSKA*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

 <https://orcid.org/0000-0003-2660-9415>

Przyjęto następującą klasyfikację: I Opracowania książkowe; II. Artykuły i studia; III. Hasła encyklopedyczne; IV. Glosy; V. Recenzje i noty; VI. Sprawozdania; VII. Inne.

Adamczewski Karol

I

Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 775.

II

Adamczewski K., *St. Isidore of Seville on the role and importance of witnesses*, *Acta Iuris Stetinnensis* 2024, nr 3 (49), s. 9–21.

Adamowicz Leszek

II

Adamowicz L., *Pałka Paweł*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 475–479.

* Mgr, e-mail: milena.kloczkowska@kul.pl

Bara Damian

VII

Bara D., *Bibliografia pracowników naukowych Instytutu Prawa z Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za rok 2020*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 4, s. 241–273.

Barankiewicz Tomasz

II

Barankiewicz T., *Etapy przemian systemowych w Polsce i Czechach oraz ich wpływ na życie społeczne – okres przełomu, teraźniejszość i przyszłość*, *Gubernaculum et Administratio* 2024, t. 2, nr 1, s. 307–321.

Barankiewicz T., *Próba typologii metod analizy w badaniu prawa – fascynujące ścieżki twórczej analizy prawa*, w: *Ad quem. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Zajadło*, red. K. Zeidler, S. Sykuna, J. Kamień, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer, Gdańsk–Warszawa 2024, s. 37–45.

Potrzeszcz J., Barankiewicz T., *Antoni Kość (1949–2011)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 315–326.

Barszcz Tomasz

II

Barszcz T., *Istanbul Convention and the Sex and Number of Spouses*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 1, s. 21–37.

Bednaruk Waldemar

II

Bednaruk W., *Licensing of Insurance Activities of Foreign Entities in Interwar Poland*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 2, s. 19–29.

Biały Aneta

II

Biały A., *Testamenty życia (living wills) – potrzeba wprowadzenia do polskiego systemu prawnego?*, *Państwo i Prawo* 2024, z. 6, s. 83–101.

Bień-Węglowska Iwona

I

Bień-Węglowska I., *Przebieg postępowania dowodowego przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, w: *Zbrodnie międzynarodowe popełniane w ramach rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę oraz możliwość ich ścigania przez trybunały międzynarodowe*, red. E. Krzysztofik, I. Kozak-Balaniuk, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 55–78.

Broński Włodzimierz

II

- Broński W., *Competency Profile of the Mediator. Selected Aspects*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 2, s. 43–56.
- Broński W., Sławicki P., *Legal Entity of the Catholic Church as a Participant in Land and Mortgage Register Proceedings in Polish Law – Selected Issues*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2024, t. 27, s. 111–135.
- Broński W., Dąbrowski M., Rokosz M., Sławicki P., *Mediation in the Enterprise. A New Approach Needed?*, Law and Business 2024, t. 4, nr 1, s. 18–27.
- Broński W., Dąbrowski M., Sławicki P., Wiechetek M., *Readiness to Use Mediation – Judges' and Entrepreneurs' Perspective*, Utrecht Law Review 2024, t. 20, nr 4, s. 20–33.

Bucior Dariusz

II

- Bucior D., *Zakres czasowy zasady jawności negatywnej Krajowego Rejestru Sądowego*, Przegląd Prawa Handlowego 2024, nr 12, s. 51–57.

Bucoń Paweł

II

- Bucoń P., *Parents' Rights to Raise Their Children in Accordance with Their Own Convictions and the Religious Freedom of Minors*, Kościół i Prawo 2024, t. 13, nr 1, s. 55–65.
- Bucoń P., *The Role of Administrative Courts in Ensuring Legal Security for Marriage and Family: Comments in the Context of Article 18 of the Constitution of the Republic of Poland*, Journal of Modern Science 2024, nr 5 (59), s. 8–20.

Burczak Krzysztof

I

- Burczak K., *Płodzień Stanisław*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 533–538.
- Burczak K., *Sine ira et studio – do artykułu Piotra Alexandrowicza*, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa 2024, t. 17, z. 2, s. 253–264.
- Burczak K., *Żongołowicz Bronisław*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 743–753.

Burzec Marcin

II

- Burzec M., *Cooperative Compliance in Poland: The Question of Equality*, Review of European and Comparative Law 2024, t. 58, nr 3, s. 117–136.

Bzdyrak Grzegorz

II

Bzdyrak G., *Stanisław Paździor*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 509–513.

Cieply Filip

II

- Cieply F., *Identity and Mission of a Catholic Law School*, *Kościół i Prawo* 2024, t. 13, nr 1, s. 119–134.
- Cieply F., *Konfederacja Europejskiej Probacji*, *Probacja* 2024, nr 4, s. 25–44.
- Cieply F., *Prawnokarna ocena społecznej szkodliwości zachowań seksualnych nastolatków*, *Przegląd Sądowy* 2024, nr 11–12, s. 21–33.
- Cieply F., *Rasistowski komponent przestępstw islamofobicznych. Analiza zrewidowanego zalecenia nr 5 dotyczącego ogólnej polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27, s. 381–393.
- Cieply F., *Środki zabezpieczające*, w: *Prawo karne. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 823–855.
- Cieply F., *Uzasadnienie kryminalizacji znieważenia wartości państwowych z perspektywy informacyjnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 1, s. 39–52.
- Cieply F., *Zmiany w zakresie przedawnienia karalności przestępstwa po nowelizacji Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 roku*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2024, t. 19, nr 21 (2), s. 9–23.

Czarnek Przemysław

II

Czarnek P., *The Right to Education of Ukrainian Refugee Children in Polish Schools after February 24, 2022*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 2, s. 85–98.

Czech-Jezierska Bożena

I

Czech-Jezierska B., *Prawo rzymskie w Polsce Ludowej (1944–1989). Edukacja – polityka naukowa – ideologia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 673.

II

- Czech-Jezierska B., *Stosowanie prawa w świetle rzymskich sentencji łacińskich*, w: *‘Divinarum atque humanarum rerum notitia’. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Wiesława Mossakowskiego*, red. E. Gajda, M. Sobczyk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2024, s. 31–54.
- Czech-Jezierska B., *U początków lubelskiej szkoły rzymskiego prawa karnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2024, t. 71, nr 3, s. 139–152.

Ćwikła Lech

I

- Ćwikła L., *Józef Mazurkiewicz (1904–1977)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 397–403.
- Ćwikła L., *Leon Halban (1893–1960)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 199–206.

Dąbrowski Marek

II

- Dąbrowski M., *Singapore Convention as a Flexible Protective Umbrella for Enforcement of Settlement Agreements*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 2, s. 109–123.
- Dąbrowski M., *Tryb sanowania ugody zawartej przed mediatorem w toku sądowej kontroli ugody*, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2024, t. 16, nr 3, s. 200–214.
- Dąbrowski M., Broński W., Rokosz M., Sławicki P., *Mediation in the Enterprise. A New Approach Needed?*, Law and Business 2024, nr 4, s. 18–27.
- Dąbrowski M., Broński W., Sławicki P., Wiechetek M., *Readiness to Use Mediation – Judges’ and Entrepreneurs’ Perspective*, Utrecht Law Review 2024, t. 20, nr 4, s. 20–33.

Dębiński Antoni

I

- Dębiński A., Pyter M., *Portrety polskich historyków prawa. Okres II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Werszet, Lublin 2024, ss. 688.
- Filantropia czy sprawiedliwy podział*, red. A. Dębiński, M. Pyter, B. Czech-Jeziarska, Instytut De Republica, Warszawa 2024, ss. 238.
- Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 775.

II

- Dębiński A., *Insadowski Henryk*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 241–256.
- Dębiński A., *Karbovník Henryk*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 295–304.
- Dębiński A., *O profesorze Bolesławie Wilanowskim – nieco zapomnianym wileńskim uczonym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius 2024, t. 71, nr 3, s. 55–69.
- Dębiński A., Pyter M., *Longchamps de Brier Roman Józef*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 345–360.

Dobieżyński Krzysztof

II

- Dobieżyński K., *Administracyjne procedury kontradiktoryjne w sprawach krajowych znaków towarowych – wyzwania legislacyjne*, Roczniki Administracji i Prawa 2024, nr 24 (specjalny), s. 275–287.
- Dobieżyński K., *Prawo własności intelektualnej – czy w służbie piękna?*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 466–474.

Dobrowolski Marek

II

- Dobrowolski M., *Wyznaczenie drugiego terminu głosowania w wyborach prezydenckich 2020 r. – dylematy prawne i propozycje de lege ferenda*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2024, nr 6, s. 31–47.

Domagała Michał

II

- Domagała M., *Biskup Rafał*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 41–46.
- Domagała M., *Usługi użyteczności publicznej na gruncie ustawy elektrycznej z dnia 21 marca 1921 r. z perspektywy obecnych regulacji*, w: *Prawo energetyczne. Stan obecny i perspektywy w 100-lecie ustawy elektrycznej*, red. M. Będkowski-Kozioł, Instytut De Republica, Warszawa 2024, s. 447–464.
- Domagała M., Ganczar M., Kloczkowska M., *Zmiany w zakresie przepisów dotyczących pracy zdalnej na przykładzie szkoły wyższej*, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2024, t. 16, nr 2, s. 113–132.

Dudek Dariusz

II

- Dudek D., *Polska władza sądownicza według KPO – prymat prawa czy polityki?*, w: *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, red. T.G. Grosse, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 163–233.
- Dudek D., *Prezydent w praktyce ustrojowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wybrane zagadnienia*, w: *W stulecie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (1922–2022)*, red. R. Jastrzębski, R. Piotrowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2024, s. 201–225.

Dworas-Kulik Judyta

II

- Dworas-Kulik J., *Geneza i ewolucja pozycji prawnej dziecka pozamajątkowego w polskim ustawodawstwie I połowy XX wieku*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2024, t. 23, nr 2, s. 11–45.
- Dworas-Kulik J., *The Legal Regulations Applicable to the Marine Insurance Contract in Force in the First Years of the Polish People's Republic*, *Studia Prawnoustrojowe* 2024, nr 63, s. 87–104.
- Dworas-Kulik J., *Personal Marriage Law of the Second Polish Republic in the Eastern Lands of the Former Russian Partition*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2024, t. 33, nr 2, s. 25–44.

Dyda Konrad

II

- Dyda K., *Power and Its Exercise in the Vatican City State*, *Ecclesiastical Law Journal* 2024, t. 26, nr 3, s. 259–275.

Dyjakowska Marzena

II

- Dyjakowska M., *The Dispute over the Teaching of Roman Law in Poland During the Enlightenment*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 2, s. 125–138.
- Dyjakowska M., *Karalność usiłowania w świetle Decisiones Lituanae Pedra Ruiz de Moros*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G. Ius* 2024, t. 71, nr 3, s. 123–137.

Dzierżanowska Joanna

II

- Dzierżanowska J., *Dowody naukowe w międzynarodowym postępowaniu karnym*, w: *Zbrodnie międzynarodowe popełniane w ramach rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę oraz możliwość ich ścigania przez trybunały międzynarodowe*, red. E. Krzysztofik, I. Kozak-Balańnik, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 37–53.

Fajgielski Paweł

II

- Fajgielski P., *Akt w sprawie danych a ochrona danych osobowych, „Pakiet cyfrowy i inne wyzwania ochrony danych”*. *Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych* 2024, red. G. Sibiga, dodatek specjalny do Monitora Prawniczego 2024, nr 11, s. 4–9.
- Fajgielski P., *Zasada przejrzystości przetwarzania danych osobowych*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga Jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 239–248.
- Fajgielski P., *Zmiana dostawy usługi i przenoszenie danych w Akcie w sprawie danych*, *Prawo i Więź* 2024, nr 6 (53), s. 307–319.

Fiejdasz-Buczek Lidia

II

- Fiejdasz-Buczek L., *Elżbieta Szczot (1965–2024). W służbie rodzinie, nauce, Kościołowi*, Studia Prawnicze KUL 2024, nr 2, s. 7–40.
- Fiejdasz-Buczek L., Buczek L., *Elżbieta Szczot*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 643–657.
- Fiejdasz-Buczek L., Abramowicz A., Stanisław P., *Henryk Misztal*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 421–436.

Fundowicz Sławomir

I

- Założenia nauki administracji*, red. S. Fundowicz, J. Smarż, P. Śwital, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, ss. 608.

II

- Fundowicz S., *Znaczenie nauki prawa dla nauki administracji*, w: *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 71–84.

Gałązka Małgorzata

II

- Gałązka M., *Kara łączna w nowelizacji Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r.*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2024, t. 19, nr 21 (1), s. 61–83.
- Gałązka M., *Klonowanie człowieka w świetle polskiego prawa karnego*, Prawo i Więź 2024, nr 2 (49), s. 257–288.
- Gałązka M., *Rozdział IX. Zbieg przestępstw oraz łączenie kar i środków karnych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 775–822.
- Gałązka M., *Rozdział XXII. Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1276–1295.
- Gałązka M., *Rozdział XXXIV. Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1665–1701.
- Gałązka M., *Rozdział XXXV. Przestępstwa przeciwko mieniu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1702–1772.
- Gałązka M., *Rozdział XXXVI. Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1703–1836.
- Gałązka M., *Rozdział XXXVII. Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, C.H. Beck, wyd. 8, Warszawa 2024, s. 1837–1853.

- Gałązka M., Grzeškowiak A., *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grzeškowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 3–209.
- Gałązka M., Grzeškowiak A., Hypś S., Hałas R., Wiak K., *Rozdział XIV. Objąsnienie wyrażeń ustawowych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grzeškowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 972–1046.

Ganczar Małgorzata

II

- Ganczar M., *Kontrola Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, w: *Zapłata danymi, DMA, metaverse i inne wyzwania ochrony danych osobowych*, red. M. Sakowska-Baryła, Presscom, Wrocław 2024, s. 321–340.
- Ganczar M., Haładaj A., *Wybrane uwagi na temat funkcjonowania Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga Jubileuszowa ks. Prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 389–399.
- Ganczar M., Domagała M., Kloczkowska M., *Zmiany w zakresie przepisów dotyczących pracy zdalnej na przykładzie szkoły wyższej*, *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 2024, t. 16, nr 2, s. 113–132.

Gapska Edyta

II

- Gapska E., *Postępowanie odrębne z udziałem konsumentów – realizacja czy symulacja efektywnej ochrony konsumenckiej?*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2024, nr 1, s. 117–155.
- Gapska E., *Rozdział 3. Rodzaje postępowania cywilnego*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 1. *Instytucje postępowania cywilnego*, red. Ł. Błaszczak, J. Studzińska, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 45–88.
- Gapska E., *Rozdział 20. Zasada prawdy*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 1. *Instytucje postępowania cywilnego*, red. Ł. Błaszczak, J. Studzińska, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 693–730.

Gapski Maciej

II

- Gapski M., Ostrowska A., *Granice sądowej kontroli w sprawach samowoli budowlanej*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2024, nr 4, s. 49–62.

Gądzik Zuzanna

II

- Gądzik Z., *Catfishing – jako przejaw przestępstwa kradzieży tożsamości*, *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 2024, t. 16, nr 4, s. 298–313.
- Gądzik Z., *Okoliczności obciążające i łagodzące jako dyrektywy wymiaru kary*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2024, t. 19, nr 21 (1), s. 85–103.

- Gądzik Z., *Powrót do przestępstwa*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 688–701.
- Gądzik Z., *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1231–1276.
- Gądzik Z., *Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 621–688.
- Gądzik Z., Radosław H., *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1202–1231.

Grądzka Ilona

II

- Grądzka I., Chorążewska A., *Prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i zakres jego władzy samodzielnej do powoływania sędziów*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2024, nr 3, s. 71–84.

V

- Grądzka I., *10th Polish-Italian law Colloquium: „Security and Democracy”, Bari, 19–20 October 2023*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 4, s. 227–230.

Greszata-Talusiewicz Marta

II

- Greszata-Talusiewicz M., *Grzywacz Jerzy*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Lublin 2024, s. 189–199.
- Greszata-Talusiewicz M., *Rzecznik sprawiedliwości w procesie kanonicznym*, w: *Procesy małżeńskie w procesie nowelizacji Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 roku. Materiały z ogólnopolskiego spotkania pracowników sądownictwa kościelnego w Gródku nad Dunajcem w dniach 1–13 czerwca 2023 roku. X Ogólnopolskie Forum Sądowe*, red. T. Rozkrut, Wydawnictwo Biblos, Tarnów 2024, s. 91–105.
- Greszata-Talusiewicz M., *Świadkowie wiarygodności stron przykładem poszlaki w kanonicznych sprawach o nieważność małżeństwa*, *Pedagogika Katolicka. Przegląd Społeczno-Humanistyczno-Teologiczny* 2024, nr 35 (2), s. 142–150.

Haładaj Anna

I

- Haładaj A., Barczak A., Woźniak M., *Prawo ochrony środowiska przed egzaminem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, ss. 464.

II

- Haładaj A., *Prawo do jakiego środowiska? O prawie do środowiska w wypowiedziach jurysprudencji*, w: *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 3–13.
- Haładaj A., *Publiczne prawa podmiotowe w ochronie środowiska – 25 lat po przyjęciu konwencji z Aarhus*, *Studia Prawnoustrojowe* 2024, nr 66, s. 93–106.

Haładaj A., *Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla Lubelszczyzny i konsekwencje prawne zaniechania jego przyjęcia*, w: *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, red. G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzypek, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Dom Organizatora, Toruń 2024 s. 241–264.

Haładaj A., Ganczar M., *Wybrane uwagi na temat funkcjonowania Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga Jubileuszowa ks. Prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 389–399.

Izdebski Jan

II

Izdebski J., *Reforma informatyczna systemu celnego i administracji celnej Unii Europejskiej*, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2024, t. 16, nr 4, s. 206–218.

Jarota Maciej

II

Jarota M., *Dialog w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy – doświadczenia polskie a perspektywa międzynarodowego prawa pracy*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 2024, t. 107, s. 191–204.

Jaskuła Lidia

II

Jaskuła L.K., *Administrowanie przez karanie? Kara pieniężna jako prawny instrument administrowania działalnością nadawców radiowych i telewizyjnych w Polsce*, Roczniki Administracji i Prawa 2024, nr 24 (specjalny), s. 199–214.

Jaskuła L.K., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wobec zagrożeń pluralizmu mediów*, Zeszyty Prawnicze 2024, t. 24, nr 1, s. 183–200.

Jaskuła L.K., *The Monetary Penalty for Violating Art. 18(4–5b) of the Broadcasting Act – An Administrative-legal Instrument for Protecting the Safety of Children as Media Recipients?*, Law Education Security Special 2024, nr 2, s. 73–93.

Jaskuła L.K., *O legalności administracji w ujęciu Franciszka Longchamps de Bérrier na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uwagi wybrane na kanwie Założeń nauki administracji*, w: *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 183–194.

Jaskuła L.K., *On a Verbal Offence Against Religious Feelings – Commentary on the European Court of Human Rights’s Judgement of 15 September 2022 in Rabczewska v. Poland*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2024, t. 27, s. 329–345.

Jaskuła L.K., *Partycypacja społeczna w sprawowaniu władzy przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji na przykładzie listy ważnych wydarzeń*, Studia Prawnoustrojowe 2024, nr 66, s. 146–160.

Jaskuła L.K., *Pluralizm mediów jako kryterium oceny efektywności ochrony wolności prasy – kilka uwag na tle sytuacji w Polsce*, w: *Efektywność krajowych i międzynarodowych*

systemów ochrony praw człowieka pierwszej generacji, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2024, s. 9–24.

Jaskuła L.K., *Prawo prasowe w poszukiwaniu prawdy*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 249–262.

Jaskuła L.K., *Wojciech Łączkowski (1933–2023)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 361–373.

Jaszcz Adam

II

Jaszcz A., *Klerykalizm jako istotna przyczyna reformy kanonicznego prawa karnego*, *Teologia i Człowiek* 2024, t. 67, nr 3, s. 9–21.

Jaszcz A., *Nadzór kuratora nad duchownym, który popełnił przestępstwo contra sextum cum minore*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 2, s. 99–113.

Jaszcz A., *Questioning of a Suspect in the Preliminary Investigation Based on Selected Canonical Legal Premises*, *Roczniki Nauk Prawnych* 2024, t. 34, nr 2, s. 41–53.

Jaszcz A., *Realizacja zasady pasterskiego wykonywania władzy przez ordynariuszy wymierzających kary za przestępstwa contra sextum cum minore*, *Wrocławski Przegląd Teologiczny* 2024, t. 32, nr 2, s. 247–267.

Jędrzejczyk Michał

I

Jędrzejczyk M., *Przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi – konieczność czy utraczona szansa*, w: *Instytucje prawa finansowego a wartości konstytucyjne. Księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej*, red. M. Bogucka-Felczak, T. Nowak, J. Olesiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2024, s. 399–410.

Kaleta Paweł

I

Kaleta P., *Penal Sanctions in the Catholic Church. A Commentary on Canons 1364–1399*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 192.

II

Kaleta P., *The Obligation of Repairing the Harm for a Property Offence in the 1983 Code of Canon Law*, *Roczniki Nauk Prawnych* 2024, t. 34, nr 2, s. 55–64.

Kaleta P., *Samofinansowanie się Kościoła z majątku własnego i asygnaty podatkowej*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2024, t. 19, nr 22 (1), s. 1–11.

Kisła Magdalena

II

- Kisła M., *Powiatowe służby, inspekcje i stráže w strukturze powiatowej administracji zespolonej – koncepcja nadal aktualna?*, *Acta Iuridica Resoviensia* 2024, t. 46, nr 128, s. 44–58.
- Kisła M., *Wpływ kapitału terytorialnego na rozwój miast w Polsce*, w: *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczycza, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, s. 454–465.

Kloczkowska Milena

II

- Kloczkowska M., *The Right to Strike as a Human Right*, *Prawo i Więź* 2024, nr 4 (51), s. 259–281.
- Kloczkowska M., Kwiecień S., *Employer branding a polityka ścisłej neutralności w miejscu pracy. Konsekwencje w sferze nawiązania i ustania stosunku pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2024, nr 12, s. 38–44.
- Kloczkowska M., Domagała M., Ganczar M., *Zmiany w zakresie przepisów dotyczących pracy zdalnej na przykładzie szkoły wyższej*, *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 2024, t. 16, nr 2, s. 113–132.

Kowalik Emil

II

- Kowalik E., *Charakterystyka doręczeń dokonywanych przez komornika sądowego w polskim postępowaniu cywilnym w kontekście art. 139 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego*, *Studia Prawnicze KUL* 2024, nr 4, s. 21–37.
- Kowalik E., *General Characteristics of Service of Procedural Documents in Polish Civil Proceedings Compared to Selected European Countries*, *Review of European and Comparative Law* 2024, t. 59, nr 4, s. 77–95.
- Kowalik E., *Składniki mienia wyodrębnionej jednostki organizacyjnej osoby prawnej Kościoła Katolickiego jako przedmiot wkładu do spółki prawa handlowego (wybrane zagadnienia)*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27, s. 279–293.
- Kowalik E., *Wpływ śmierci uczestnika postępowania wieczystoksięgowego na szybkość i sprawność toczącego się postępowania o wpis w księdze wieczystej*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2024, nr 1, s. 23–40.

Kozak-Balaniuk Iryna

I

- Zbrodnie międzynarodowe popełniane w ramach rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę oraz możliwość ich ścigania przez trybunały międzynarodowe*, red. E. Krzysztofik, I. Kozak-Balaniuk, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 477.

II

- Kozak-Balaniuk I., *International Protection for Ukrainian Citizens in the Time of Russian Military Aggression*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 2, s. 259–271.

Kozak-Balaniuk I., Kozak I., *The Crime of Genocid as Exemplified by the Holodomor and the Russian Military Aggression Against Ukraine*, Prawo i Wiąż 2024, nr 3 (50), s. 295–313.

Kozak-Balaniuk I., Kozak I., Mylenka M., *Spatial Analysis of Cultural Ecosystem Services in Lublin: Perception of Local Residents and Tourists*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 2024, t. 23, nr 1, s. 101–113.

Krzysztofik Edyta

I

Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, ss. 184.

Zbrodnie międzynarodowe popełniane w ramach rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę oraz możliwość ich ścigania przez trybunały międzynarodowe, red. E. Krzysztofik, I. Kozak-Balaniuk, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 477.

II

Krzysztofik E., *Konflikt między tradycyjnym a europejskim wzorcem małżeństwa w orzecznictwie TSUE i ETPC – casus Rumunii*, w: *Polityka europejska państw Europy Środkowej*, red. K. Walczuk, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 435–475.

Krzysztofik E., *Rozdział VI. Unijny wymiar sprawiedliwości*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 85–102.

Krzysztofik E., *Rozdział VII. Zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 103–133.

Krzysztofik E., *Rozdział VIII. Pozycja sądów krajowych w unijnym wymiarze sprawiedliwości*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 134–165.

Krzysztofik E., *Rozdział IX. Polityczna odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie wartości UE*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 166–183.

Kucia-Guściora Beata

II

Kucia-Guściora B., *Opodatkowanie transgranicznych emerytur mundurowych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2024 r. II FSK 454/21*, Transformacje 2024, nr 3 (122), s. 123–140.

Kucia-Guściora B., *Ulga abolicyjna a zapłata podatku za granicą. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2023 r. sygn. akt II FSK 2822/202*, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2024, t. 16, nr 1, s. 267–285.

Kucia-Guściora B., Münnich M., *Państwowe fundusze celowe. Rozwój czy zmierzch instytucji? Próba oceny*, w: *Institucje prawa finansowego a wartości konstytucyjne. Księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej*, red. M. Bogucka-Felczak, T. Nowak, J. Olesiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2024, s. 347–373.

Kułąk-Krzysiak Katarzyna**II**

Kułąk-Krzysiak K., *The Principle of Effectiveness against the Background of the Principle of the Right to a Fair Trial in the Judgements of the European Court of Human Rights*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 2024, t. 22, nr 1, s. 55–69.

Kułąk-Krzysiak K., *Rola zasad w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 113–123.

Kuś Bartosz**I**

Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza, red. B. Kuś, P. Śwital, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, ss. 481.

II

Kuś B., *Obowiązek dążenia przez organ administracji publicznej do ustalenia prawdy w postępowaniu administracyjnym*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 139–148.

IV

Kuś B., *Samowola budowlana jako zdarzenie ciągle. Bezprzedmiotowość jako przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r. (II OSK 96/19, LEX nr 3275880)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2024, t. 33, nr 3, s. 175–188.

Kwiecień Sebastian**II**

Kwiecień S., Kloczkowska M., *Employer branding a polityka ścisłej neutralności w miejscu pracy. Konsekwencje w sferze nawiązania i ustania stosunku pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2024, nr 12, s. 38–44.

Kwiecień S., Tylec G., *Judicial Cancellation of Commonality of Author's Economic Rights as the Proceedings Excluded from the Jurisdiction of the Intellectual Property Courts: Case Study*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2024, t. 33, nr 1, s. 343–358.

VII

Kwiecień S., Tylec G., *Postępowania działowe nadal przed sądami rejonowymi. Potrzebna jest zmiana regulacji*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 11.06.2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9523141,postepowania-dzialowe-nadal-przed-sadami-rejonowymi-potrzebna-jest-zm.html> [dostęp: 23.02.2026 r.].

Leraczyk Izabela

II

Leraczyk I., *Przekład Aktu Związkowego Szwajcarii z 1921 r., sporządzony w 1941 r. w obozie uniwersyteckim w Grangeneuve (Fryburgu). Edycja źródłowa*, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa 2024, t. 17, z. 1, s. 93–104.

Lewandowski Paweł

II

Lewandowski P., *Canonical Marriage According to Stefan Wyszyński Based on Publications in „Ład Boży”*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 1, s. 377–391.

Lewandowski P., *Lucio Leccisi*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 337–344.

Lewandowski P., *Man and Family According to Rev. Stefan Wyszyński on the Basis of Publications in „Ład Boży”*, *Kościół i Prawo* 2024, t. 13, nr 1, s. 135–147.

Lewandowski P., *Piotr Hempterek*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 207–218.

Lewandowski P., *Rybczyk Józef*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 605–615.

Lewandowski P., *Upbringing of Children and Youth According to Stefan Wyszyński on the Basis of Publications in „Ład Boży”*, *Pedagogika Katolicka. Przegląd Społeczno-Humanistyczno-Teologiczny* 2024, nr 35 (2), s. 54–65.

Lewandowski P., *Wójcik Walenty*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 699–710.

Lewandowski P., *Zrównoważony rozwój człowieka w nauczaniu Papieża Jana Pawła II, w: Różnorodność europejskiej kultury prawnej a proces kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego. Raport podsumowujący*, red. K. Kwiatosz, A. Mitrut, A. Romanko, M. Sitarz, I. Szewczak, M. Szewczak, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2023, s. 171–176.

Lis Artur

I

Lis A., *Idemtitas est mater societatis. Kulturowe i prawne dziedzictwo Polski piastowskiej*, Wydawnictwo Werset, Lublin 2024, ss. 378.

II

Lis A., *Management by Competence*, *Prawo i Więź* 2024, nr 5 (52) s. 25–39.

Lis A., *Religious Freedom and Relations between Spiritual and Secular Authorities in the Chronicle by Vincentius Kadłubek*, *Pedagogika Katolicka. Przegląd Społeczno-Humanistyczno-Teologiczny* 2024, nr 35 (2), s. 189–199.

Lis A., *St. Dominic's Church in Turobin – a Pearl of the Lublin Renaissance*, *Studia Teologiczno-Historyczne Śląska Opolskiego* 2024, t. 44, nr 2, s. 219–242.

Lis A., *Zofia Ostrihanska (1926–2017)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, Karol Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 463–466.

V

Lis A., *Lubelsko-warszawska debata o projekcie Kodeksu rolnego*, redakcja naukowa Beata Jeżyńska, Adam Niewiadomski, *Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne SA*, Warszawa 2023, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2024, t. 23, nr 2, s. 653–665.

Lis A., *Prawo administracyjne – część ogólna i zagadnienia ustrojowe. Przed egzaminem*, red. nauk. Monika Augustyniak, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, ss. 400, *Studia Prawno-ustrojowe* 2024, nr 65, s. 699–703.

VII

Lis A., *In memoriam Czesław Deptuła (20.07.1937–6.03.2024)*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F. Historia* 2024, t. 79, nr 3, s. 467–471.

Lis Wojciech

I

Legal Protection of Older People, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, red. W. Lis, Warszawa 2024, ss. 154.

II

Lis W., *Access to Healthcare Services for the Elderly Financed from Public Fund*, w: *Legal Protection of Older People*, red. W. Lis, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 89–117.

Lis W., *Chapter 4. The Right to Life and Other Fundamental Civil Rights of the Child in the Case Laws of the Council of Europe Bodies*, w: *Children's Rights in Regional Human Rights Systems*, red. M. Benyusz, A. Raisz, Central European Academy Publishing, Miskolc–Budapest 2024, s. 83–105.

Lis W., *Chapter 4. Support for Parents of Children with Disabilities*, w: *Legal Protection of Children with Disabilities*, red. K. Roszewska, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 105–134.

Lis W., *Chapter 4. UN Convention on the Rights of the Child: Protection*, w: *International Childrens Rights*, red. M. Benyusz, A. Raisz, Central European Academy Publishing, Miskolc–Budapest 2024, s. 89–116.

Lis W., *Dział III. Siły Zbrojne*, w: *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. J. Kurek-Sobieraj, M. Karpiuk Mirosław, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 47–69.

Lis W., *Dział VIII. Kształcenie żołnierzy*, w: *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. J. Kurek-Sobieraj, M. Karpiuk, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 192–221.

Lis W., *The Impact of Historical Politics on Polish-Lithuanian Relations*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2024, t. 23, nr 2, s. 205–231.

Lis W., *The Maintenance and Non-Maintenance Obligation of Family Members Towards the Elderly Relative*, w: *Hominum causa omne ius constitutum sit. Collection of Scientific Papers of the Polish-Hungarian Research Platform*, t. 1, red. M. Wielec, P. Sobczyk, B. Oręziak, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 495–518.

- Lis W., *Realizacja prawa rodziców do pochówku dziecka w przypadkach niepowodzenia położniczego*, w: *Status prawny dziecka martwo urodzonego*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 151–177.
- Lis W., *Wykonywanie zabiegów kosmetycznych przez lekarza w świetle prawa*, w: *Prawne i medyczne aspekty zdrowia człowieka*, red. M. Sadowska, Wydawnictwo Medyk, Warszawa 2024, s. 115–138.
- Lis W., *Wykonanie zastępcze jako środek ochrony bezpieczeństwa obywateli i zabytków nieruchomości przed zniszczeniem*, *Santander Art and Culture Law Review* 2024, nr 1, s. 57–82.

Maćkowska Katarzyna

II

- Maćkowska K., *Tertium non datur? American Originalism and Polarization in Democracy*, *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 2024, t. 16, nr 2, s. 238–250.

Miaskowska-Daszkiewicz Katarzyna

II

- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Konstytucyjność przepisu uniemożliwiającego stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2024, nr 3, s. 271–289.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Warunki wejścia w życie ustawy*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2024, nr 3, s. 38–66.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Pal R., *Prawo do sądu a zaskarżalność uchwały Rady Izby Notarialnej wyrażającej ocenę powizytacyjną – uwagi na tle postanowienia TK w sprawie SK 48/20*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 162–172.

Mikołajczuk Krzysztof

II

- Mikołajczuk K., Maksymiuk M., *Marriage and Family in EU Countries. An Overview of Constitutional Provisions*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 1, s. 163–173.
- Mikołajczuk K., Maksymiuk M., Zielińska-Król K., *The Offence of Abduction in Canon Law and Kidnapping in Polish Penal Law – Selected Issues*, *Religions* 2024, t. 15, nr 9, s. 1–7.

Misztal-Konecka Joanna

I

- Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 775.

II

- Miształ-Konecka J., *Cofnięcie pozwu (rozdział 14)*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 3A. *Postępowanie przed sądem pierwszej instancji w procesie cywilnym. Czynności i przebieg postępowania*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, P. Osowy, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 573–610.
- Miształ-Konecka J., *Ignacy Karol Czuma*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Miształ-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 95–105.
- Miształ-Konecka J., *Marian Wiesław Chrzanowski*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Miształ-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 61–69.
- Miształ-Konecka J., *Teresa Misiuk-Jodłowska*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Miształ-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 415–420.
- Miształ-Konecka J., *Wacław Osuchowski*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Miształ-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 467–474.
- Miształ-Konecka J., *Władysław Zygmunt Modrzewski*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Miształ-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 437–444.
- Miształ-Konecka J., *Właściwość sądów w sprawach cywilnych*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 3A. *Postępowanie przed sądem pierwszej instancji w procesie cywilnym. Podmioty postępowania*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, P. Osowy, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 535–724.
- Miształ-Konecka J., Krajewski M., *Bezskuteczność czynności w stosunku do masy upadłości a jej zaskarżenie przez wierzyciela*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2024, nr 6, s. 25–33.

Münnich Monika

II

- Münnich M., *Klauzula rozsądku w systemie polskiego prawa podatkowego*, *Transformacje. Czasopismo Interdyscyplinarne* 2024, nr 3, s. 43–57.
- Münnich M., *Znaczenie publicznych praw podmiotowych podatnika w procesie stosowania przepisów podatkowych zawierających klauzule antyabuzywne*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2024, nr 5, s. 82–96.
- Kucia-Guściora B., Münnich M., *Państwowe fundusze celowe. Rozwój czy zmierzch instytucji? Próba oceny*, w: *Instytucje prawa finansowego a wartości konstytucyjne. Księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej*, red. M. Bogucka-Felczak, T. Nowak, J. Olesiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2024, s. 347–373.

Nowik Paweł

II

Nowik P., *Big Data Analytics in the Algorithmic Management Process: The Case of Transport Platforms in the Gig Economy*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica 2024, t. 107, s. 21–39.

Nowik P., *Rola systemów eksperckich opartych na SI w interpretacji przepisów prawa pracy*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2024, t. 31, nr 3, s. 181–193.

IV

Nowik P., *Metodologia poprawnego określenia prawa właściwego w świetle rozporządzenia Rzym II. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 maja 2022 r., I PSKP 54/21*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2024, nr 1, s. 101–106.

Orzeszyna Krzysztof

II

Orzeszyna K., *Human Right to Court in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Journal of Modern Science 2024, t. 59, nr 5 (specjalny), s. 188–198.

Parchomiuk Jerzy

II

Parchomiuk J., *Prawda i piękno a sądowa kontrola administracji publicznej. Kilka uwag na tle orzecznictwa*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 124–138.

Parol Agnieszka

II

Parol A., *The Evolution of the Principle of Shared Responsibility in the Area of European Integrated Border Management*, Politeja 2024, t. 21, nr 1, s. 253–268.

Potrzeszcz Jadwiga

II

Potrzeszcz J., *Aleksander Wóycicki (1878–1954)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 711–722.

Potrzeszcz J., Barankiewicz T., *Antoni Kość (1949–2011)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 315–326.

- Potrzeszcz J., *Filantropia a sprawiedliwość społeczna z perspektywy prawnonaturalnej*, w: *Filantropia czy sprawiedliwy podział*, red. A. Dębiński, M. Pyter, B. Czech-Jezińska, Instytut De Republica, Warszawa 2024, s. 139–158.
- Potrzeszcz J., Kość A., *Jerzy Kalinowski (1916–2000)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 265–277.
- Potrzeszcz J., *Michał Orzęcki (1891–1941)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 451–462.

Pyter Magdalena

II

- Pyter M., *Karol Jaroszyński – filantropia w służbie idei uniwersytetu katolickiego*, w: *Filantropia czy sprawiedliwy podział*, red. A. Dębiński, M. Pyter, B. Czech-Jezińska, Instytut De Republica, Warszawa 2024, s. 13–37.
- Pyter M., *Witold Eugeniusz Sawicki*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 617–625.

Romanko Agnieszka

I

- Romanko A., *Zrównoważony rozwój instrumentem współpracy makroregionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej. Raport podsumowujący*, red. K. Kwiatosz, A. Romanko, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2024, ss. 191.
- Romanko A., Sitarz M., *Kodeks Prawa Kanonicznego w badaniach młodych naukowców*, t. 6, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2024, ss. 223.

II

- Romanko A., *The Governing System of the Vatican City State under the Fundamental Law of the Vatican City State of 2023*, *Journal of Modern Science* 2024, t. 60, nr 6, s. 813–827.
- Romanko A., *Istota demokracji w nauczaniu Jana Pawła II*, w: *Social Sciences and the Crises of the 21st Century. Nauki społeczne wobec kryzysów z XXI wieku*, red. M. Abubakar, M. Szewczak, I. Laki, Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie, Józefów 2024, s. 233–240.
- Romanko A., *Współpraca polsko-węgierska w nauczaniu św. Jana Pawła II*, w: *Zrównoważony rozwój instrumentem współpracy makroregionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej. Raport podsumowujący*, red. K. Kwiatosz, A. Romanko, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2024, s. 125–130.

Sienkiewicz Tomasz

II

- Sienkiewicz T., *The Need for Comparative Studies of Principles Related to the Permission for Temporary Transfer of Historical Artefacts to the Territory of Another European Union Member State, Issued by the Provincial Conservator of Monuments*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 1, s. 233–255.
- Sienkiewicz T., *Prawda obiektywna w procedurze włączania i wyłączenia karty adresowej z gminnej ewidencji zabytków*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga Jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 305–317.
- Sienkiewicz T., *Sytuacja publicznoprawna przedsiębiorcy – głównego badacza w badaniach klinicznych jako podstawa ustalenia istnienia stosunku pracy z farmaceutą w tych badaniach*, *Przegląd Prawno-Ekonomiczny* 2024, nr 4, s. 77–96.

Sitarz Mirosław

II

- Sitarz M., *Prawa człowieka w przesłaniu Jana Pawła II – prawo do życia i prawo do wolności religijnej*, w: *Social Sciences and the Crises of the 21st Century. Nauki społeczne wobec kryzysów z XXI wieku*, red. M. Abubakar, M. Szewczak, I. Łaki, Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie, Józefów 2024, s. 10–18.
- Sitarz M., *The Scope of the Legislative Power of the Conference of Bishops*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2024, t. 33, nr 4, s. 189–198.
- Sitarz M., *Troska o ład społeczny Prymasa Tysiąclecia*, w: *Zrównoważony rozwój instrumentem współpracy makroregionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej. Raport podsumowujący*, red. K. Kwiatosz, A. Romanko, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2024, s. 77–84.
- Sitarz M., *Wiślicki Jan*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W. Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 695–698.

Skorupa Ambroży

II

- Skorupa A., *Roth Jan*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W. Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 599–604.

Skrobotowicz Grzegorz

II

- Skrobotowicz G., *Preparing for Release: Academic and Vocational Education for Incarcerated Persons in Polish Executive Criminal Law*, w: *Unlocking Learning: International Perspectives on Education in Prison*, red. J. McDevitt, M. Gellman, Brandeis University Press, Waltham 2024, s. 184–198.

Skwarzyński Michał

II

- Skwarzyński M., *Konieczność normatywizacji instytucji sprzeciwu sumienia*, w: *Ograniczenia wolności religijnej w przestrzeni publicznej*, t. 2, red. M. Bielecki, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 63–93.
- Skwarzyński M., *Ocena propozycji dodania art. 27a kk*, *Gubernaculum et Administratio* 2024, t. 1, nr 1, s. 95–112.

Sławicki Piotr

II

- Sławicki P., *Oplaty w postępowaniu wieczystoksięgowym de lege lata i de lege ferenda*, *Rejent* 2024, nr 1, s. 43–75.
- Sławicki P., Broński W., *Legal Entity of the Catholic Church as a Participant in Land and Mortgage Register Proceedings in Polish Law – Selected Issues*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27, s. 111–135.
- Sławicki P., Kędzierski P., *Uгода w postępowaniu restrukturyzacyjnym – wybrane zagadnienia*, *Doradca Restrukturyzacyjny* 2024, nr 2, s. 23–31.
- Sławicki P., Broński W., Dąbrowski M., Rokosz M., *Mediation in the Enterprise. A New Approach Needed?*, *Law and Business* 2024, t. 4, nr 1, s. 18–27.
- Sławicki P., Broński W., Dąbrowski M., Wiechetek M., *Readiness to Use Mediation – Judges' and Entrepreneurs' Perspective*, *Utrecht Law Review* 2024, t. 20, nr 4, s. 20–33.

Smarzewski Marek

II

- Smarzewski M., Wąsek-Wiaderek M., *Multiplication of Extraordinary Appeal Measures in Polish Criminal Proceedings: A Guarantee of Justice or Erosion of the Principle of Legal Certainty?*, *Review of Central and East European Law* 2024, t. 49, nr 1, s. 23–52.

Smoleń Paweł

II

- Smoleń P., Świstak M., *The Evolution of Modern Standards of Academic Freedoms in Poland*, *Roczniki Humanistyczne* 2024, t. 72, nr 2, s. 143–164.
- Smoleń P., Świstak M., *Exercise of a Party's Rights to Active Participation in Administrative Proceedings. Selected Issues in the Context of Self-Government Boards of Appeals Rulings*, *Journal of Modern Science* 2024, t. 59, nr 5 (specjalny), s. 199–217.

Sobieraj Kamila

II

- Sobieraj K., *Unijne prawo ochrony klimatu jako przedmiot refleksji naukowej. Uwagi na 30-lecie prawa ochrony klimatu*, *Prawo i Wiąż* 2024, nr 5 (52), s. 553–582.

Sołtys Karol

II

Sołtys K., *Applying Soft-Law Mechanisms and Responsive Regulation Theory to Labor Law: A Case Study of Poland*, *Review of European and Comparative Law* 2024, t. 59, nr 4, s. 177–201.

Stanisz Piotr

II

Stanisz P., *Zmysłone religie i rzeczywiste dylematy – orzecznictwo strasburskie wobec najnowszych koncepcji religioznawczych*, *Forum Prawnicze* 2024, nr 1, s. 18–31.

Stanisz P., Abramowicz A., *Andrzej Micheletti (1864–1928?)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 405–408.

Stanisz P., Fiejdasz-Buczek L., Abramowicz A., *Henryk Misztal (1936–2020)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 421–436.

Stanisz P., Kosińska A., *Poland and the Migratory Flows 2020–2022: Covid-19, The Belarus Border Crisis, and the Consequences of the Russian Aggression on Ukraine*, w: *The Impact of Covid-19 on Migration and Migratory Flows: New Challenges in Tackling Cultural and Religious Diversity – L’impact de la Covid-19 sur la migration et les flux migratoires: de nouveaux défis an regard de la diversité culturelle et religieuse*, red. F. Bajada, V.A. De Gaetano, D.E. Zammit, Editorial Comares, Granada 2024, s. 193–205.

Stanisz P., Walencik D., *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2024, t. 27, s. 361–379.

Staszewski Wojciech

I

Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, ss. 775.

II

Staszewski W.Sz., *Antoni Deryng (1901–1978)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 127–138.

Staszewski W.Sz., Cała-Wacinkiewicz E., *Zasada pierwszeństwa w prawie i protokole dyplomatycznym – realizacja wspólnych wartości czy regulacja stosunków między państwami?*, w: *Ad quem. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Zajadło*, red. K. Zeidler, S. Sykuna, J. Kamień, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer, Gdańsk–Warszawa 2024, s. 113–123.

Szachoń-Pszenny Anna

II

Szachoń-Pszenny A., Zaręba A., *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy zewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie*, Politeja 2024, t. 21, nr 1, s. 89–104.

Szczot Elżbieta

I

Szczot E., *Zubert Bronisław*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 733–742.

Szeleszczuk Damian

I

Szeleszczuk D., *Degradacja w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 roku*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2024, t. 19, nr 21 (2), s. 255–271.

Szeleszczuk D., *Przepadek i środki kompensacyjne*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 570–621.

Szeleszczuk D., *Przepisy ogólne dotyczące żołnierzy*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1854–1896.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko mieniu wojskowemu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1948–1962.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko obowiązkowi pełnienia służby wojskowej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1897–1912.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1483–1505.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1912–1928.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom obchodzenia się z uzbrojeniem i uzbrojonym sprzętem wojskowym*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1935–1942.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom pełnienia służby*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1942–1948.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom postępowania z podwładnymi*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1928–1935.

Szeleszczuk D., *Środki karne*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, C.H. Beck, wyd. 8, Warszawa 2024, s. 481–570.

Szewczak Marcin

II

Szewczak M., *The Legal Conditions for Implementing a Compliance Management System in Public Administration*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 2, s. 481–489.

Tabaszewski Robert

II

Tabaszewski R., *Prawne aspekty przeciwdziałania patostreamingowi alkoholowemu w mediach społecznościowych*, Prawo i Więź 2024, nr 6 (53), s. 151–172.

Trzewik Jacek

II

Trzewik J., Serafin T., *In dubio pro milite? Regulacja prawna testamentów wojskowych na tle projektowanych zmian legislacyjnych*, Prawo i Więź 2024, nr 1 (48), s. 41–63.

Tunia Anna

I

Tunia A., *Normatywne pojęcie małżeństwa*, w: *Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Perspektywa konstytucyjna*, red. P. Sobczyk, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 37–49.

Tylec Grzegorz

II

Tylec G., *Cywilnoprawna konstrukcja ochrony dobra osobistego w postaci swobody sumienia jako instrument walki z mową nienawiści z powodów religijnych*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2024, t. 27, s. 223–239.

Tylec G., *Ograniczenia mowy nienawiści w świetle regulacji prawnych obejmujących jednolity rynek usług cyfrowych*, w: *Prawna kwalifikacja mowy nienawiści – krajowe i europejskie uwarunkowania nadużycia wolności wypowiedzi*, red. J. Taczowska-Olszewska, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 307–349.

Tylec G., Kwiecień S., *Judicial Cancellation of Commonality of Author's Economic Rights as the Proceedings Excluded from the Jurisdiction of the Intellectual Property Courts: Case Study*, Studia Iuridica Lublinensia 2024, t. 33, nr 1, s. 343–358.

VII

Tylec G., *Czy prawo autorskie może zahamować rozwój sztucznej inteligencji?*, Biuletyn EBIB 2024, nr 2 (213), s. 1–5.

Tylec G., Kwiecień S., *Postępowania działowe nadal przed sądami rejonowymi. Potrzebna jest zmiana regulacji*, Dziennik Gazeta Prawna, 11.06.2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9523141,postepowania-dzialowe-nadal-przed-sadami-rejonowymi-potrzebna-jest-zm.html> [dostęp: 23.02.2024 r.].

Tyrawa Dominik

II

- Tyrawa D., *Administracja publiczna jako zjawisko kulturowe w dobie globalizacji stosunków społecznych*, w: *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 85–93.
- Tyrawa D., *Cyberbezpieczeństwo a globalne prawo administracyjne*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Aspekty krajowe i międzynarodowe*, red. M. Karpiuk, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2024, s. 44–52.
- Tyrawa D., *Dążenie do piękna jako obowiązek administracji publicznej*, w: *Prawo w poszukiwaniu prawdy, dobra i piękna. Księga jubileuszowa ks. prof. Sławomira Fundowicza*, red. P. Śwital, B. Kuś, E. Gulińska, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Wydawnictwo Naukowe Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2024, s. 31–39.
- Tyrawa D., *Dział X. Służba w rezerwie. Art. 240–253*, w: *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 340–357.
- Tyrawa D., *Zastosowanie administracyjnej kary pieniężnej w stosunku do posiadacza nieruchomości w związku z usunięciem drzewa lub krzewu bez zezwolenia*, *Finanse Komunalne* 2024, nr 3, s. 64–70.
- Tyrawa D., Kostrubiec J., Karpiuk M., *The Status of Municipal Government in the Sphere of Ecological Security*, *Hungarian Journal of Legal Studies* 2024, nr 2 (65), s. 164–181.
- Tyrawa D., *Spółka ważna dla rozwoju gminy*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2024, nr 24 (specjalny), s. 47–57.

Wąsek-Wiaderek Małgorzata

II

- Wąsek-Wiaderek M., *Adam Berger (1888–1969)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 415–420.
- Wąsek-Wiaderek M., *Andrzej Wąsek (1943–2003)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 673–681.
- Wąsek-Wiaderek M., *Gathering of Evidence by the European Public Prosecutor's Office in Cross-border Investigations – Some Reflections from a Polish Perspective*, *EuCLR – European Criminal Law Review* 2024, t. 14, nr 2, s. 226–239.
- Wąsek-Wiaderek M., *Kilka refleksji o zasadzie proporcjonalności w europejskiej współpracy sądowej w sprawach karnych*, w: *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarnecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 414–422.
- Wąsek-Wiaderek M., *Komentarz do art. 4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, w: *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. A. Sakowicz, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 17–23.

Wąsek-Wiaderek M., *Komentarz do art. 20–24 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, w: *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. A. Sakowicz, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 132–160.

Wąsek-Wiaderek M., Smarzewski M., *Multiplication of Extraordinary Appeal Measures in Polish Criminal Proceedings: A Guarantee of Justice or Erosion of the Principle of Legal Certainty?*, *Review of Central and East European Law* 2024, t. 49, nr 1, s. 23–52.

Wiak Krzysztof

I

Kodeks karny. Komentarz, red. K. Wiak, A. Grześkowiak, wyd. 8, C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 2020.

II

Wiak K., *Zmiany w zakresie odpowiedzialności za zabójstwo wprowadzone nowelizacją Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r.*, w: *Wierna Polsce. Księga Jubileuszowa w 100. rocznicę urodzin Pani Profesor Krystyny Paluszyńskiej-Daszkiewicz*, red. J. Piskorski, M. Paszko, M. Błaszczak, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2024, s. 725–740.

Wiak K., *Zdzisław Papierkowski*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 481–489.

II

Wiak K., *Projekty ustaw dotyczących legalizacji przerywania ciąży w Sejmie X kadencji*, *Prawo i Więź* 2024, nr 2 (49), s. 79–107.

Wiak K., *Przyjęcie zlecenia zabójstwa*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2024, t. 19, nr 21 (1), s. 331–342.

Widerski Paweł

II

Widerski P., *The Legal Framework for Assisting Displaced Persons from Ukraine in Meeting Their Housing Needs in Poland Introduced by the Act of March 12, 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict in the Territory of That State*, *Juridical Tribune. Review of Comparative and International Law* 2024, nr 1, s. 60–82.

IV

Widerski P., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2.02.2021 r., III SA/Gl 627/20*, *Rejent* 2024, nr 4, s. 128–143.

Widło Jacek

II

Widło J., *Tortious Liability for Using Artificial Intelligence*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2024, t. 17, nr 2, s. 529–545.

Witczak Hanna

II

- Witczak H., *On the Effects of Renunciation of Succession in the Light of the Right of the Renouncing Party's Descendants to Legitime*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2024, t. 17, nr 2, s. 547–563.
- Witczak H., Rzewuski M., *Powrót do koncepcji pełnomocnictwa opiekuńczego. Uwagi na tle analizy instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim*, Prawo i Więź 2024, nr 5 (52), s. 513–552.

Woch Katarzyna

I

- Woch K., *Rozdział I. System instytucjonalny Unii Europejskiej – Parlament Europejski*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 13–26.
- Woch K., *Rozdział II. System instytucjonalny Unii Europejskiej – Rada Europejska*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 27–39.
- Woch K., *Rozdział III. System instytucjonalny – Rada*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 40–52.
- Woch K., *Rozdział IV. System instytucjonalny – Komisja*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 53–66.
- Woch K., *Rozdział V. Instytucje wyspecjalizowane Unii Europejskiej w obszarze polityki finansowej Unii Europejskiej*, w: *Wstęp do prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, red. E. Krzysztofik, Akademia Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 67–84.

Wojciechowski Grzegorz

I

- Wojciechowski G., *Nowicki Jan Grzegorz*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 445–450.
- Wojciechowski G., *Przekop Edmund*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 545–550.

Woś Paulina

II

- Woś P., *O powództwie o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego w sprawach alimentacyjnych – glosa krytyczna do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2021 r., w sprawie o sygnaturze akt: I CSKP 55/21*, Prawo i Więź 2024, nr 6 (53), s. 1243–1254.
- Woś P., *O uprawnieniu do odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez sąd powszechny. Glosa krytyczna do postanowienia Sądu*

Najwyższego z dnia 23 czerwca 2020 r., II CZ 21/202, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2024, t. 16, nr 4, s. 508–518.

Wrzosek Stanisław

I

Wrzosek S., *Spójność misji i celów administracji publicznej. Ujęcie z punktu widzenia nauki administracji*, w: *Kompetencje przyszłości. Wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania*, t. 1, red. E. Żuchowska-Kotlarz, M. Kozłowska, M. Mostowska, Akademia Handlowa Nauk Stosowanych, Radom 2024, s. 195–206.

Zakrzewski Piotr

II

Zakrzewski P., *Antonii Pastuszka (1899–1952)*, w: *Profesorowie Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, K. Adamczewski, wyd. 3 zm. i poszerzone, Wydawnictwo KUL, Lublin 2024, s. 491–498.

Zakrzewski P., *Skutek rozporządzający małżeńskiej umowy majątkowej*, Rejent 2024, nr 7, s. 44–68.

Zakrzewski P., *Sprawowanie pieczy nad małoletnim przez opiekuna w dobie dominacji mass mediów*, Law Education Security 2024, nr 2 (specjalny), s. 31–44.

Zakrzewski P., *Ustawowy typ spółki handlowej jako granica wolności zrzeszania się w kodeksie spółek handlowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2024, nr 11, s. 17–24.

VII

Zakrzewski P., *Komentarz do wyroku SA w Lublinie z 23 marca 2022 r. I ACa 223/21, Lex 3350173*, Rocznik Orzecznictwa i Piśmiennictwa z Zakresu Prawa Spółdzielczego oraz Prawa Spółek Handlowych 2024, t. 14, s. 97–100.

Zawiślak Michał

II

Zawiślak M., *Chapter 5. Protection of the Freedom of Conscience in Poland. Institutional Conscience Clause*, w: *Freedom of Conscience in the Institutional Aspect*, red. L. Csink, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2024, s. 119–148.

Zawiślak M., *Wydatki Funduszu Kościelnego w latach 1975–1989 na politykę wyznaniową realizowaną przez Urząd do Spraw Wyznań*, w: *Urząd do Spraw Wyznań. Struktury. Działalność. Ludzie*, t. 4. *Struktury wojewódzkie i wybrane aspekty działalności w latach 1975–1990*, red. R. Łatka, Wydawnictwo Instytutu Pamięci Narodowej, Warszawa 2024, s. 291–326.

Zbiciak Adrian

II

Zbiciak A., *Wybrane aspekty wykorzystywania nowoczesnych technologii w pracy sędziego orzekającego w sprawach karnych. Stan obecny i perspektywa na przyszłość*, Gdańskie Studia Prawnicze 2024, nr 2, s. 22–36.

Zdanikowski Paweł

I

Zadośćuczynienie z tytułu śmierci osoby najbliższej. Praktyka i standaryzacja, red. P. Zdanikowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, ss. 224.

II

Zdanikowski P., *O niektórych konsekwencjach procesowych wydania tytułu egzekucyjnego przeciwko wspólnikowi spółki jawnej pozwanemu za zobowiązania spółki*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2024, nr 8, s. 22–26.

Zdanikowski P., *Zadośćuczynienie z tytułu śmierci osoby najbliższej w orzecznictwie sądów powszechnych – obraz empiryczny*, w: *Zadośćuczynienie z tytułu śmierci osoby najbliższej. Praktyka i standaryzacja*, red. P. Zdanikowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, s. 103–132.

Spis treści / Table of contents

STUDIA I ARTYKUŁY / STUDIES AND ARTICLES

OLEKSANDR CHERKUNOV

- Institutional and legal challenges of pension and social security systems for customs officers: a comparative study of Ukraine and the EU member states 9
Instytucjonalne oraz prawne wyzwania systemów emerytalnych i zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy celnych – analiza porównawcza Ukrainy i państw członkowskich UE

DOROTA FERENC-KOPEĆ

- Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec osłabienia unijnych mechanizmów ochrony prawa do azylu 27
The importance of the case law of the European Court of Human Rights in the context of the weakening of EU mechanisms for the protection of the right to asylum

PIOTR KOBYLSKI

- Wpływ dotacji z budżetu państwa na Gminę Miasta Radomia 43
The impact of state-budget subsidies on the Municipality of the City of Radom

MICHAŁ SŁUŻALEC

- Rola Państwowej Inspekcji Pracy w systemie prewencji przestępczości seksualnej i ochronie małoletnich 61
The role of the State Labour Inspection in the system of sexual crime prevention and the protection of minors

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA

- Dowód elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym w Polsce i w Ukrainie 75
Electronic evidence in general administrative procedure in Poland and Ukraine

MATERIAŁY I GŁOSY / MATERIALS AND COMMENTARIES

MARCIN GRONOWSKI

- Historia i rozwój rynku energetycznego w kierunku nowego modelu w Polsce 95
The history of the Polish energy market and its development towards a new model

TYMON MARKIEWICZ

- Znaczenie trybu z art. 37 K.p.k. w kontekście trudności organizacyjno-kadrowych sądu i kształtowania składu orzekającego. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2024 r., III KO 89/24 117
The significance of the mechanism under Article 37 of the Polish Code of Criminal Procedure in the context of organisational and staffing difficulties of a court and selection of a judging panel. Commentary on the decision of the Supreme Court of 21 June 2024, III KO 89/24

MAGDALENA NASKRĘT

| | |
|--|-----|
| Ograniczenie prawa do korzystania z indywidualnych interpretacji podatkowych | 129 |
| Limitation of the right to use individual tax interpretations | |

PAWEŁ OCHMANN

| | |
|--|-----|
| Zasada <i>clara non sunt interpretanda</i> jako przejaw myślenia heurystycznego w procesie wykładni i stosowania prawa..... | 141 |
| The principle of <i>clara non sunt interpretanda</i> as a manifestation of heuristic thinking in the process of legal interpretation and application | |

SZYMON RATUS

| | |
|---|-----|
| Odpowiedzialność międzynarodowa Rosji za szkody spowodowane przymusowym przekazywaniem dzieci ukraińskich | 161 |
| Russia's international responsibility for damages caused by forced transfer of Ukrainian children | |

JAN SOBUŚ

| | |
|---|-----|
| Wybrane problemy związane z kredytami frankowymi w świetle polskiego prawa podatkowego, orzecznictwa i interpretacji indywidualnych | 179 |
| Selected issues related to Swiss franc loans in the light of Polish tax law, case law and individual interpretations | |

KS. PIOTR STANISZ, KS. DARIUSZ WALENCIK

| | |
|---|-----|
| Przebieg prac nad projektami rozporządzeń zmieniających rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (2024–2025)..... | 201 |
| The process of amending the regulation on the conditions and manner of organising religious education in public kindergartens and schools (2024–2025) | |

SŁAWOMIR ZWOLAK

| | |
|---|-----|
| Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 981/21..... | 229 |
| Commentary on the judgement of the Supreme Administrative Court of 29 March 2022, II OSK 981/21 | |

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE / SOURCE MATERIALS

ŁUKASZ DAWID DĄBROWSKI

| | |
|--|-----|
| Modelowa Ustawa UNCITRAL o zautomatyzowanym zawieraniu umów..... | 247 |
| UNCITRAL Model Law on Automated Contracting | |

RECENZJE I ARTYKUŁY RECENZYJNE / REVIEWS AND REVIEW ARTICLES

PATRYK KOZAK

| | |
|--|-----|
| <i>Podstawy kasacyjne w procesie cywilnym</i> , red. M. Rzewuski, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, ss. 310 | 253 |
| <i>Grounds for Cassation in Civil Proceedings</i> , ed. M. Rzewuski, Wolters Kluwer, Warsaw 2024, pp. 310 | |

SPRAWOZDANIA / REPORTS

MALWINA KĘDRACKA

Sprawozdanie z XI Ogólnopolskiego Forum Sądowego „*Mitis Iudex Dominus Iesus*»
dziesięciolecie reformy kanonów regulujących sprawy o orzeczenie nieważności małżeństwa,
Gródek nad Dunajcem, 9–10 czerwca 2025 r. 265

Report from the 11th National Judicial Forum “*Mitis Iudex Dominus Iesus* – Ten Years of the Reform of
Canons Regulating Cases for the Declaration of Nullity of Marriage,” Gródek nad Dunajcem, 9–10 June 2025

FILIP WROŃSKI

Sprawozdanie z XIII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Stanowienie i stosowanie prawa
podatkowego w Polsce. Prawa podatnika”, Kazimierz Dolny, 6 czerwca 2025 r. 269

Report from the 13th National Scientific Conference entitled “Legislation and Application of Tax Law in
Poland. The Taxpayer’s Rights,” Kazimierz Dolny, 6 June 2025

Z ŻYCIA WYDZIAŁU / FACULTY ACTIVITIES

PAWEŁ BUCOŃ

Diariusz. Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem pracowników Wydziału
Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, kwiecień–czerwiec 2025 r. 275

Diary. Calendar of major scientific events with the participation of academic staff of the Faculty of Law,
Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin, April–June 2025

MILENA KLOCZKOWSKA

Bibliografia pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego
Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za rok 2024 283

Bibliography of academic staff of the Institute of Canon Law of the Faculty of Law, Canon Law and
Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin for 2024

