

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (41)/2024



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH



# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (41)/2024

## KOLEGIUM REDAKCYJNE

- » redaktor naczelna, przewodnicząca kolegium redakcyjnego: dr Karolina Rokicka-Murszewska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny
- » zastępca przewodniczącej kolegium redakcyjnego: dr hab. Aneta Giedrewicz-Niewińska, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, radca prawny
- » sekretarz kolegium redakcyjnego: dr hab. Cezary Błaszczyk, Uniwersytet Warszawski, radca prawny

## CZŁONEK KOLEGIUM

- » dr Jakub Janeta, Uniwersytet Łódzki, radca prawny

## REDAKTOR NUMERU

- » Aneta Giedrewicz-Niewińska

## REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Piotr Brodowski

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” znajduje się w ministerialnym wykazie naukowych czasopism punktowanych.

**Punkty MEiN: 40**

Opinie wyrażane w opublikowanych materiałach są opiniami ich autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Krajowej Rady Radców Prawnych.

---

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (41)/2024



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2024

## RADA NAUKOWA

- » prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański
- » dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. nadzw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. dr hab. Rafał Blicharz, Uniwersytet Śląski
- » dr hab. Monika Całkiewicz, prof. nadzw. Akademii Leona Koźmińskiego
- » prof. Emilio Castorina, Università degli Studi di Catania, Włochy
- » dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- » dr hab. Marcin Dyl, prof. nadzw. Uniwersytetu Warszawskiego
- » dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. nadzw. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr hab. Alicja Jagielska-Burduk, prof. nadzw. Uniwersytetu Opolskiego
- » prof. dr Jiří Jirásek, Palacký University in Olomouc, Czechy
- » prof. dr hab. Andrzej Kidyba, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. dr hab. Eryk Kosiński, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, Uniwersytet Śląski w Katowicach
- » prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Uniwersytet Wrocławski
- » dr hab. Vytautas Nekrošius, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Vilniaus Universiteto, Litwa
- » prof. dr hab. Ewa Nowińska, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
- » prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel, Uniwersytet Łódzki
- » dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
- » prof. Vasco Pereira da Silva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugalia
- » prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
- » prof. dr hab. Stanisław Sołtysiński, Polska Akademia Umiejętności
- » prof. dr hab. Rafał Stankiewicz, Uniwersytet Warszawski
- » dr hab. Piotr Stec, prof. nadzw. Uniwersytetu Opolskiego
- » prof. dr hab. Janusz Strzępka, Uniwersytet Śląski
- » prof. Miruna Mihaela Tudorașcu, Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, Rumunia
- » prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Uniwersytet Warszawski
- » prof. María de la Caridad Velarde Queipo de Llano, Universidad de Navarra, Hiszpania
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

# SPIS TREŚCI

Od redakcji 7

## ARTYKUŁY

### **Viktor Križan**

On the EU Directive no. 2023/970 on the transparency of remuneration and enforcement mechanisms and its implementation challenges into the legal order of the Slovak Republic 11

### **Krystian Wasilewski**

Pozycja prawna sygnalisty w administracji publicznej 23

### **Artur Biłgorajski, Ewa Drzewiecka**

Czy dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii może być stosowana w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio? Przyczynek do dyskusji 37

### **Aneta Giedrewicz-Niewińska, Łukasz Niewiński**

Kryteria oceny okresowej nauczycieli akademickich – wybrane zagadnienia 57

### **Tatiana Wrocławska**

Uwagi w przedmiocie obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień w miejscu pracy 69

**Anna Podolska**

Sąd Najwyższy *versus* prawa podstawowe, czyli kilka uwag o skuteczności Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym 85

**Rafał Stankiewicz**

O skutkach nieprawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji uwzględniających skargę na decyzje z zakresu reglamentowanej działalności gospodarczej 101

**Magdalena Maria Kos**

Nowe regulacje dotyczące raportowania niefinansowego z perspektywy przedsiębiorców 109

## GLOSY

**Renata Waśkiel**

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2148/21 (częściowo aprobująca) 127

## INNE

**Aleksandra Głowczewska**

Sprawozdanie z VI edycji Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego pt. „Współczesne wyzwania prawniczych zawodów zaufania publicznego”, Toruń, 12 grudnia 2024 r. 139

## ORZECZNICTWO

**Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (październik–grudzień 2024) 145

## OD REDAKCJI

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy, Szanowne Osoby Czytelnicze,

druga połowa roku 2024 upłynęła pod znakiem publicznej dyskusji nad kształtem regulacji implementujących dyrektywy unijne dotyczące tak istotnych kwestii jak wzmocnienie zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o tej samej wartości (dyrektywa 2023/970) oraz ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937). Wprowadzenie mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń pracowników oraz wzmocnienie mechanizmów egzekwowania prawa żywo interesuje także inne niż Polska państwa członkowskie, o czym świadczy chociażby tekst otwierający niniejszy numer kwartalnika. Dnia 25 września 2024 r. w życie weszła również długo oczekiwana ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów. Nowe przepisy zobowiązują firmy i instytucje do wprowadzenia specjalnych procedur zgłaszania nieprawidłowości. Rozwiązania wprowadzone przez ustawę mają na celu ochronę osób zgłaszających łamanie prawa oraz zabezpieczenie ich przed działaniami odwetowymi ze strony pracodawców. Podmioty prawne stanęły zatem przed dużymi wyzwaniem. W czwartym numerze „Zeszytów Naukowych” z 2024 r. trzech autorów podjęło dyskusję w zakresie powyżej wskazanych zmian. Ponadto w najnowszym numerze czasopisma znalazło się jeszcze pięć artykułów problemowych, jedna glosa oraz jedno omówienie konferencji naukowej i tradycyjne omówienie orzecznictwa sądowego.

W tekście otwierającym, napisanym przez Viktora Križana („On the EU Directive no. 2023/970 on the transparency of remuneration and enforcement mechanisms and its implementation challenges into the legal order of the Slovak Republic”) zwrócono uwagę na nierówność kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym w obszarze wynagrodzeń. Pomimo



dotychczasowego rozwoju przepisów unijnych w kwestii równości pracowników nadal zanotowano w 2022 r., iż średnia różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wynosiła 12,7% w Unii Europejskiej i 17,7% w Słowacji. Autor omawia wiele przyczyn przyjęcia dyrektywy 2023/970 w sprawie przejrzystości wynagrodzeń i egzekwowania prawa. Szczegółowo przedstawia rozwiązania dyrektywy, które powinny być wdrożone przez państwa członkowskie. Koncentrują się one na wprowadzeniu obowiązku zgłaszania różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn przez pracodawców oraz wzmocnieniu narzędzi prawnych potrzebnych do zwalczania dyskryminacji. Viktor Križan pokazuje na przykładzie Słowacji, jakie zmiany w regulacjach prawnych przyniesie implementacja dyrektywy 2023/970 oraz z jakimi wyzwaniem administracyjnymi i finansowymi będą musiały zmierzyć się firmy.

W kolejnym artykule, zamieszczonym w aktualnym numerze „Zeszytów Naukowych” (autorstwa Krystiana Wasilewskiego), podjęto wątek sygnalistów. Przedmiotem przedstawionej w tekście analizy stało się, wskazane w ustawie o ochronie sygnalistów, działanie odwetowe w postaci odmowy nawiązania stosunku pracy. Omówiono je na przykładzie przepisów dotyczących potencjalnych mechanizmów represji, które mogą wystąpić w procesach rekrutacyjnych w administracji publicznej. Autor rozważa, czy obowiązujące przepisy prawne w sposób wystarczający zabezpieczają sygnalistów przed tego rodzaju działaniami oraz na ile przepisy te umożliwiają eliminację praktyk odwetowych w ramach procedur naboru w administracji publicznej.

Część zawierającą artykuły, w których analizie poddano przepisy dotyczące ochrony sygnalistów, zamyka tekst Ewy Drzewieckiej i Artura Biłgorajskiego, który stawia pytanie otwarte, czy dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii może być stosowana w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio? Autorzy opierają się na wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kryteriach przesądzających o możliwości bezpośredniego stosowania dyrektyw oraz praktyce polskich sądów. Rozważania zawarte w artykule wykraczają zatem poza materię dyrektywy 2019/1937. Jako że dotyczą przesłanek umożliwiających przyjęcie bezpośredniego skutku dyrektywy, można je odnieść także do innych, niewdrożonych dotychczas aktów unijnych lub wdrożonych nieprawidłowo.

Następny artykuł dotyczy kryteriów, na których podstawie oceniany jest nauczyciel akademicki. Autorzy opracowania wskazują na wątpliwości związane chociażby z przenoszeniem w praktyce zasad oceny dyscyplin na zasady oceny nauczycieli akademickich czy kryteriami oceny kierowników katedr. Odwołują się przy tym do doświadczeń uczelni amerykańskich. Przedmiotem przedstawionej w tekście analizy jest także kwestia znacznego marginesu swobody, jaki pozostawia ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przy określeniu kryteriów efektywności nauczyciela akademickiego.

Na problematyce związanej z prawem pracy skupia się również Tatiana Wrocławska w swoim tekście „Uwagi w przedmiocie obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień w miejscu pracy”. Autorka zwraca uwagę na szereg wątpliwości, jakie w praktyce może budzić wykorzystanie instytucji racjonalnych usprawnień, uregulowanej w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Podkreśla, że podstawowym problemem jest niedostrzeganie celów, jakie mają być realizowane przez zastosowanie racjonalnych usprawnień. W konsekwencji jej

zdaniem nierzadko prowadzi to do skutków odmiennych od tych, jakie mają być w założeniu osiągnięte. W związku z obszerną materią Tatiana Wrocławska koncentruje się w szczególności na charakterze prawnym obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień oraz przesłance, w wyniku której dochodzi do jego aktualizacji względem uprawnionej osoby z niepełnosprawnością.

W artykule zatytułowanym „Sąd Najwyższy *versus* prawa podstawowe, czyli kilka uwag o skuteczności Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym” Anna Podolska przypomina, że 1 grudnia 2024 r. minęło 15 lat, odkąd Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uzyskała moc równą traktatom. Status prawny karty w polskim porządku prawnym nie jest jednak jasny, przede wszystkim z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego jako sądu, od którego orzeczeń nie przysługuje środek zaskarżenia. Ponadto dla ustalenia tego statusu niezbędna jest analiza ograniczeń w stosowaniu karty wynikających z jej art. 51 ust. 1 oraz protokołu polsko-brytyjskiego. Cenne dla praktyki prawniczej jest to, że tekst bazuje głównie na orzecznictwie, pokazując przede wszystkim perspektywę sądów i trybunałów.

Kolejny artykuł, napisany przez Rafała Stankiewicza, koncentruje się na ocenie skutków, jakie wywołują nieprawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniające skargę i uchylające decyzje administracyjne, mocą których nadano adresatom decyzji uprawnienia do prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej. Autor dokonuje celowościowej wykładni normy wynikającej z art. 152 § 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. Rafał Stankiewicz prezentuje pogląd, zgodnie z którym stosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a. musi uwzględniać cel tego przepisu, którym jest ochrona strony (adresata decyzji) przed pogorszeniem jej sytuacji wskutek ewentualnego wykonania obowiązku wynikającego z nieprawomocnie uchylonej decyzji. Zdaniem autora w przypadku uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na decyzję, która została wykonana przez adresata aktu, nadającej stronie prawo do prowadzenia działalności reglamentowanej, nie ma podstaw do stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a.

Ostatni tekst poświęcony jest istotnej i aktualnej problematyce raportowania niefinansowego i wpływu regulacji prawnych z tego obszaru na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Magdalena Maria Kos wskazuje w nim, że nowe wymagania wprowadzone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2464 wnoszą znaczące zmiany zarówno aspektów podmiotowych, jak i przedmiotowych raportowania niefinansowego. W artykule zauważono, że zdecydowanie szerszy krąg przedsiębiorstw został zobowiązany do wypracowania rzetelnych procedur i zastosowania odpowiednich narzędzi technologicznych do raportowania na temat swojego wpływu na środowisko, praktyk związanych z etyką biznesową oraz sposobu zarządzania łańcuchem dostaw.

W dziale poświęconym glosom publikujemy częściowo aprobujące omówienie przez Renatę Waśkiel wyroku NSA z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2148/21, dotyczącego ochrony szczególnej stosunku pracy osoby pełniącej funkcję radnego. Autorka krytycznie ocenia tę część rozstrzygnięcia, w której sąd uznaje, że zgoda rady gminy jest wymagana nie tylko do rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy z pracownikiem-radnym, ale

także do wypowiedzenia takiej osobie warunków pracy i płacy. Z kolei aprobuje tezę orzeczenia, w której sąd stwierdza, że regulacje ochronne nie mają na celu zapewnienia bezwarunkowej ochrony w sferze praw radnych na gruncie przepisów prawa pracy.

Całość dopełniają sprawozdanie Aleksandry Główczewskiej z VI edycji Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego pt. „Współczesne wyzwania prawniczych zawodów zaufania publicznego” (12 grudnia 2024 r., Toruń) oraz przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego z ostatnich miesięcy 2024 r. zredagowany jak zwykle przez Kacpra Milkowskiego. Życzymy krytycznej i pobudzającej do polemik lektury!

W imieniu kolegium redakcyjnego

*Aneta Giedrewicz-Niewińska  
Karolina Rokicka-Murszewska*

**Viktor Križan<sup>1</sup>**

University of Trnava

ORCID ID: 0000-0003-3184-4647

## ON THE EU DIRECTIVE NO. 2023/970

### ON THE TRANSPARENCY OF REMUNERATION AND ENFORCEMENT MECHANISMS AND ITS IMPLEMENTATION CHALLENGES INTO THE LEGAL ORDER OF THE SLOVAK REPUBLIC

#### ABSTRAKT

**Dyrektywa UE nr 2023/970 w kwestii wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń i mechanizmów egzekwowania prawa oraz wyzwania związane z jej wdrożeniem do porządku prawnego Republiki Słowackiej**

Dyrektywa 2023/970 w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania stanowi ważny krok Unii Europejskiej w kierunku równego wynagradzania kobiet i mężczyzn za taką samą pracę. Ma ona na celu zaradzenie utrzymującym się różnicom w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, wprowadzenie obowiązku zgłaszania różnic w ich wynagrodzeniach przez pracodawców, jak również wzmocnienie narzędzi prawnych do zwalczania dyskryminacji. Wdrożenie tej dyrektywy w Republice Słowackiej wymaga zmian w kilku regulacjach prawnych, a także przestrzegania kryteriów administracyjnych i finansowych, zwłaszcza przez duże firmy. Pomyślne wdrożenie omawianej

<sup>1</sup> Doc. JUDr., PhD, Department of Labour Law and Social Security Law of the Faculty of Law of the University of Trnava, Slovak Republic.

dyrektywy może poprawić warunki pracy i równość wynagrodzeń, wspierając rozwój społeczny i gospodarczy.

**Słowa kluczowe:** równość wynagrodzeń, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dyskryminacja, przejrzyste warunki pracy, wynagrodzenie, transpozycja

## ABSTRACT

### On the EU Directive no. 2023/970 on the transparency of remuneration and enforcement mechanisms and its implementation challenges into the legal order of the Slovak Republic

Directive 2023/970 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms, represents an important step of the European Union toward equal pay for men and women for equal work. It aims to address the persistent gender pay gap, introduce gender gap reporting obligations for employers, and strengthen legal tools to combat discrimination. Implementing this Directive in the Slovak Republic will require amendments to several legal regulations and bring administrative and financial demands, especially for large companies. Successful implementation can improve working conditions and equal pay, supporting social and economic development.

**Keywords:** equal pay, gender differences, discrimination, transparent working conditions, remuneration, transposition

## 1. Introduction

Equal pay means that employees<sup>2</sup> should receive equal pay for equal work or work of equal value, measured by objective criteria such as skill and responsibility, not by gender, age or other personal characteristics. This principle is the basis of social justice and the fight against discrimination. Ensuring equal pay increases productivity and economic growth and reduces the risk of poverty, especially for women. The right to equal pay is enshrined in international, European and national legislation, most recently supplemented by Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or

<sup>2</sup> In the vast majority of cases, the European Union uses the term “worker” in its documents. This is also the case with Directive 2023/970. On the other hand, Act no. 311/2001 Coll. The Labour Code as amended (hereinafter referred to as the “Labour Code”) uses the term “employee” and does not use the term “worker”. The term “employee” is a legal term denoting a person who performs dependent work for the employer in employment relations, and if this is stipulated by a special regulation, also in similar employment relations. The term worker is a broader term that can be applied to any person performing work, whether or not they are an employee. Given that the relationships that are the subject of our interest are employment relationships, in our interpretation, we will use the term “employee”, taking into account the uniformity of the terminology and its compliance with the Slovak legal order.

work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms (hereinafter referred to as “Directive 2023/970”), and which reflects ongoing efforts to fulfil these obligations and strengthen the legal framework to ensure equal treatment in the workplace.

## 2. Historical and legislative context

Equality between women and men is one of the fundamental values and goals of the EU,<sup>3</sup> and it must be ensured in all areas, including employment and remuneration.<sup>4</sup> Discrimination based on gender is prohibited.<sup>5</sup> The development of equal pay legislation in the EU began in the 1950s and includes several necessary steps and directives. The principle of equal pay for men and women was first enshrined in the EEC Treaty in 1957. Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women<sup>6</sup> imposed an obligation on member states to ensure the practical application of this principle. Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions<sup>7</sup> extended equal treatment to access to employment and working conditions, which strengthened women’s rights and introduced protection against discrimination.

Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions<sup>8</sup> revised and expanded protection against discrimination, whereas Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation unified previous legal acts regarding equal opportunities and treatment. Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU<sup>9</sup> contributed to improving conditions for parents of both sexes, thus indirectly supporting equality in remuneration.

The development of legislation on equal pay clearly shows the gradual strengthening of the legal framework to support equality between men and women in working life.

3 Cf. Art. 2 and Art. 3 par. 3 of the EU Treaty and Art. 8 of the Treaty on the Functioning of the EU.

4 Art. 23 of the EU Charter of Fundamental Rights.

5 Art. 21 of the EU Charter of Fundamental Rights.

6 OJ L 45, 19.2.1975, p. 19–20.

7 OJ L 39, 14.2.1976, p. 40–42.

8 OJ L 269, 5.10.2002, p. 15–20.

9 OJ L 188, 12.7.2019, p. 79–93.

Despite these measures, significant differences in pay persist – in 2022, the average gender gap was 12.7% in the EU and 17.7% in Slovakia.<sup>10</sup> These inequalities are influenced by women being more likely to work part-time and in lower-paid industries.

The second problem is the lack of transparency in remuneration. Employees often do not know how their compensation is determined compared to their peers, making it challenging to identify discriminatory practices. The lack of transparency creates the need to introduce mechanisms for fair remuneration.

The third reason for adopting Directive 2023/970 is the weak enforcement of existing legislation. Sanctions for violations of equal pay rules were often insufficient, and victims of discrimination faced difficulties in proving their rights. Last but not least, there are significant differences in the approach to equal pay between Member States, which has led to an uneven application of this principle. Harmonisation of rules within the EU is, therefore, essential.

Equal remuneration not only contributes to fairness and equal opportunities for all employees but also improves the use of human resources and increases productivity and competitiveness. Adopting Directive 2023/970 also reflects the EU's obligations towards international standards, such as the ILO Convention No. 100. It is intended to strengthen the EU's reputation as a leader in human rights and gender equality.

The new Directive aims to tackle persistent problems such as the gender pay gap, lack of transparency and weak legislation enforcement. It aims to harmonise rules within the EU, ensure consistent application of the principle of equal pay and promote equality in the labour market. Implementing strict rules on equal pay will contribute to a fairer society and strengthen the EU's position as a global leader in human rights and gender equality.

This legal framework supports the fight against discrimination and ensures better working conditions and equal opportunities for both men and women. The development of legislation thus testifies to the EU's long-term efforts to achieve equality in employment and remuneration, which is crucial for building a fairer and more sustainable society.

### 3. Presentation of Directive 2023/970

Following the jurisprudence of the Court of Justice of the EU,<sup>11</sup> the introduction of Directive 2023/970 explains the key concepts, the inconsistent application of which is considered an obstacle to enforcing the right to equal pay. The Directive applies to all employees who

<sup>10</sup> European Commission: Gender pay gap statistics. Eurostat, 6 March 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender\\_pay\\_gap\\_statistics#Gender\\_pay\\_gap\\_levels\\_vary\\_significantly\\_across\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics#Gender_pay_gap_levels_vary_significantly_across_EU), date accessed: 18 October 2024

<sup>11</sup> For example judgment C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1986:284; judgment C-428/09, *Union Syndicale Solidaires Isère v Premier ministre and i*, ECLI:EU:C:2010:612; judgment C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, ECLI:EU:C:2014:2411; judgment C-229/14, *Ender Balkaya/Kiesel Abbruch- und Recycling Technik GmbH*, ECLI:EU:C:2015:455; judgment C-216/15, *Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH/Ruhrlandklinik gGmbH*, ECLI:EU:C:2016:883; or judgment C-658/18, *UX/Governo della Repubblica italiana*, ECLI:EU:C:2020:572.



have an employment contract or are in an employment relationship under the law, collective agreements and common practice of individual member states. Domestic workers, on-call workers, platform workers, interns and apprentices can be considered employees. Determining whether an employment relationship exists is based on the facts of work performance, not on describing the relationship between the parties.

The term “remuneration” includes salary and other monetary and in-kind benefits, such as bonuses, overtime compensation, travel benefits, housing allowance, sickness benefits, statutory compensation and pension insurance. Directive 2023/970 introduces a new concept of cross-cutting discrimination, which consists of discrimination based on a combination of gender and other grounds such as racial origin, religion, disability or age. This concept allows courts and competent authorities to assess better disadvantages arising from multiple reasons simultaneously.

The Directive obliges Member States to ensure that employers put in place pay structures that guarantee equal pay for women and men for equal work or work of equal value. Comparing the value of work should be based on objective criteria such as education, expertise, skills, effort, responsibility and working conditions. These criteria must be gender-neutral and applied to employees regardless of gender. At the same time, they must agree with employee representatives and be applied without direct or indirect discrimination.

Employers must ensure that the evaluation of employees also includes so-called soft skills such as empathy and interpersonal communication and that these are not undervalued. When assessing whether employees are in a comparable situation, the Directive enables comparisons between employees working for the same employer and between employees whose remuneration is determined by a single source, for example, a collective agreement. In the absence of an actual comparator, the Directive allows comparison with a hypothetical comparator or the use of statistical evidence.

The Directive responds to the problem that women often do not have access to information about the remuneration of their male colleagues. It, therefore, introduces measures to ensure the transparency of remuneration. Employers must state the starting pay level in job advertisements or before a job interview and not ask applicants about their previous salaries. Employees have the right to request information about their remuneration and about average remuneration by gender for employees in the same positions.

For larger employers with 100 or more employees, the Directive introduces the obligation to submit reports on the gender pay gap regularly. These reports must include data on base pay, variable pay components and the median gender pay gap. The obligation to carry out these reports will take effect gradually, with employers with 250 or more employees having to start from 2027 and smaller employers from 2031.

In cases where a difference in remuneration greater than 5% is found without objective justification, the employer must conduct a joint assessment of remuneration with employee representatives. If these differences cannot be justified, the employer must take corrective measures to eliminate the discrimination.

The Directive contains measures to ensure access to justice for victims of discrimination. Employees may seek damages, including recovery of unpaid wages, compensation



for lost opportunities and non-pecuniary damages. If the employer fails to fulfil the obligations of transparency, the burden of proof is transferred to the employer, who must prove that there was no discrimination.

Monitoring the implementation of the Directive will be ensured by a specialised monitoring entity that will collect data on discrimination and publish reports on pay inequalities. This body may be part of existing institutions such as labour inspectorates or equal treatment bodies, and its role will be to aggregate data, analyse the causes of pay gaps and provide tools to address them.

Based on data from monitoring entities, member states must take measures to eliminate detected inequalities and ensure fairness in remuneration. The monitoring entity will also be obliged to submit annual reports to the Commission on cases of discrimination in remuneration that a court or competent authority has submitted.

The Directive further introduces strict sanctions for violating the principle of equal pay. Member States must ensure that employers face adequate fines and other sanctions, such as exclusion from access to public funds or other financial incentives. Repeated violations may lead to the application of even more severe sanctions.

The Directive also protects employees from retaliation by employers when they file a discrimination complaint. Employers must ensure that no employee is dismissed or otherwise disadvantaged for exercising their rights under the Directive. Entities for equal treatment, labour inspectorates and other relevant authorities will work closely together to supervise compliance with these rules and ensure the protection of employees.

This legal framework aims not only to improve transparency and equality in pay but also to empower victims of discrimination and ensure that the pay gap between men and women is gradually reduced. The Directive thus contributes to the broader goal of ensuring fairness in the European labour market and protecting the fundamental rights of all employees.

## 4. Challenges to the implementation of Directive 2023/970 into the law of the Slovak Republic

Directive 2023/970 represents an important step in the fight against the gender pay gap and improving working conditions in the EU. It strengthens legal frameworks and introduces new mechanisms to ensure equal pay for men and women. The success of its implementation depends on its incorporation into national legal systems. The Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic plans to create a working group composed of experts, employers and trade unions to ensure compliance with these principles.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> „The State Secretary of the Ministry of Labour presented new conditions for equal pay for women in the labour market.” Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic, 8 March 2024, [www.mpsvr.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/statny-tajomnik-ministerstva-prace-predstavil-nove-podmienky-rovnakeho-ommenovania-zien-trhu-prace.html](http://www.mpsvr.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/statny-tajomnik-ministerstva-prace-predstavil-nove-podmienky-rovnakeho-ommenovania-zien-trhu-prace.html), date accessed: 18 October 2024.

Slovak legislation already contains several mechanisms for protection against discrimination, such as the Act No. 365/2004 Coll. on equal treatment in certain areas and protection against discrimination and amendments to specific laws (Anti-Discrimination Act) as amended (hereinafter referred to as the “Anti-Discrimination Act”) and the with Act no. 160/2015 Coll. Code of Civil Procedure as amended (hereinafter referred to as “Code of Civil Procedure”) allows the filing of lawsuits with a transferred burden of proof. However, the new institute of cross-sectional discrimination is missing in the current legislation, and its implementation will require an amendment. The definition of “equal work” or “work of equal value” already exists in the Labour Code, according to which equal work is assessed based on complexity, responsibility and effort. Implementing the Directive will require harmonisation of job evaluation criteria, such as education and professional training, which is not yet included in the Slovak regulation.

The new institution of cross-sectional discrimination is currently not regulated in the anti-discrimination legislation concerning any reason or area. The transposition will require an amendment to the Anti-Discrimination Act, which will require the legislator to be careful, as the current foreign application practice shows doubts related to its application in practice.<sup>13</sup>

§ 120 of the Labour Code determines the minimum wage requirements for employees based on the degree of work difficulty, regardless of gender. However, the Directive requires a broader framework of job evaluation criteria, which means that the Slovak Republic will have to assess to what extent the current legislation is effective and whether it is necessary to introduce new instruments. Public administration requires special attention, where ensuring uniform classification of employees into salary classes is necessary.

When it comes to comparing the value of work in the case of employees, in which the remuneration conditions can be attributed to a single source, in the conditions of the Slovak Republic, it is necessary to pay particular attention to the state and public administration and ensure a uniform method of classifying employees into the relevant salary classes, even across regions.

The possibility of comparing employees with hypothetical comparison persons<sup>14</sup> is not regulated in the Slovak Republic. It is a potential innovation that will make it possible to compare employees in the same sector or similar positions, even if they do not work for the same employer. At the same time, if the employer applies a work evaluation system, the Slovak legislation is already in line with the Directive’s requirements that such criteria be gender-neutral.

Current Slovak legislation already requires employers to indicate the starting salary in job advertisements,<sup>15</sup> which aligns with the Directive, but this obligation only applies to the primary salary component. However, the Directive broadly defines remuneration,

13 D. Molnári, *Právne súvislosti viacnásobnej diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch*, [in:] *Teoretické úvahy o práve: zborník [príspevkov] z Vedeckej konferencie doktorandov a školiteľov Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty 22. marec 2024*, ed. Z. Adamová, Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2024, p. 238.

14 Cf. point 28 of the recital of directive 2023/970.

15 See § 62 par. 2 of Act no. 5/2004 Coll. on employment services and on amendments to certain laws as amended (hereinafter referred to as the “Employment Services Act”).

including other monetary or material benefits. Asking the employer about the remuneration of the job seeker in previous employment relationships in the Slovak Republic is not among the information explicitly listed as that which the employer is forbidden to demand. However, it is impossible to demand it as it is not among the information related to the work the person is supposed to do.<sup>16</sup> Nevertheless, the legislator could supplement the provision of § 41 par. 6 of the Labour Code and § 62 par. 3 of the Act no. 5/2004 Coll. on Employment Services, as amended, also for this prohibition.

The implementation of the Directive will require adjustments at several levels. Employers must review their remuneration structures and ensure that remuneration criteria are objective and gender-neutral. The introduction of the obligation to provide employees with information on remuneration by gender for the same work or work of equal value in the Slovak Republic does not pose a problem because employers already have this information available.

As regards the right of employees to information, currently, the right of employees to request information on average remuneration levels broken down by gender for categories of employees performing the same work or work of equal value is not regulated in any way. However, the future adjustment does not appear to be problematic, as employers should already have this information at their disposal, and their obligation will arise only based on an individual request of the employee to provide it. For the transposition, however, it will be necessary to adjust the competencies of employee representatives and the Slovak National Centre for Human Rights.

The Slovak Republic's Labour Code already prohibits confidentiality clauses regarding wage conditions. However, the Slovak Republic will have to adopt new measures to report gender differences in remuneration, as such obligations have not yet been established. Existing statistical reports can be used to collect this data.

The Directive introduces the obligation to conduct a joint assessment of remuneration if a difference of at least 5% in the remuneration of men and women is found in the organisation without objective justification. In the Slovak Republic, such an assessment is not yet mandatory, which will require adjustments in the obligations of employers and the competencies of labour inspectorates and the Slovak National Centre for Human Rights. Attention will also need to be paid to the fact that not all employers in the Slovak Republic have employee representatives. In such cases, employers must designate one or more employees for this article.

The current Slovak legislation already allows victims of discrimination to claim their rights in court.<sup>17</sup> The Code of Civil Procedure allows another entity to join the proceedings,<sup>18</sup> including the Slovak National Centre for Human Rights,<sup>19</sup> which can represent employees. However, it will be necessary to adjust the legal subjectivity of employee councils

<sup>16</sup> See § 41 par. 5 and 6 of the Labour Code.

<sup>17</sup> Cf. § 9 par. 2 of the Anti-Discrimination Act.

<sup>18</sup> Under § 79 of the Code of Civil Procedure.

<sup>19</sup> See § 1 par. 3 of the Act on the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, as amended (hereinafter referred to as the "Act on the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights").

and enable the Slovak National Centre for Human Rights to represent several employees simultaneously.

Concerning limitation periods, the general legal regulation according to the Civil Code<sup>20</sup> currently applies to the application of claims, i.e. the limitation period is three years and runs from the day when the right could be exercised for the first time, which may be before the end of the violation of the equal pay principle. When it comes to costs, the procedural principle enshrined in the Code of Civil Procedure applies, according to which the court awards compensation to the parties according to the ratio of their success in the matter, which also applies in the case of anti-discrimination disputes.

As for sanctions, Slovak labour law provides fines for non-compliance with the principle of equal pay, with a maximum fine of 100,000 euros.<sup>21</sup> Unlike the Directive, however, there are no minimum fines nor consideration of the duration of the violation or the employer's intention. The implementation of the Directive also will require the introduction of minimum sanctions and special penalties for repeated violations.<sup>22</sup>

Protection against retaliatory measures by employers is already regulated in the Labour Code. On the other hand, the Slovak Republic will have to create a specialised monitoring entity responsible for monitoring the implementation of the Directive, collecting data and monitoring differences in remuneration. This entity will have significant competencies, and its establishment will require financial costs for the state.

The implementation of Directive 2023/970 will thus require several legislative changes and the introduction of new tools that will strengthen the rights of employees, increase the transparency of remuneration and reduce gender differences in remuneration in the workplace. If these goals are effectively met, the Directive could significantly contribute to greater equality in the labour market in the Slovak Republic.

## 5. Conclusion

By adopting Directive 2023/970 on pay transparency, the EU has taken steps towards achieving equal pay for men and women for equal work or work of equal value. The Directive follows on from years of legislative efforts and reflects ongoing problems in gender pay gaps. It aims to tackle critical issues such as the persistent pay gap, lack of transparency and weak enforcement of existing legislation. By introducing mechanisms such as a shifted burden of proof and the obligation for employers to report on gender pay gaps regularly, the Directive strengthens the legal tools to fight discrimination. Directive 2023/970 also strengthens the legal status of victims of discrimination and guarantees access to legal proceedings and protection against retaliation by employers. The introduction

<sup>20</sup> § 101 Act no. 40/1964 Coll. Civil Code.

<sup>21</sup> § 19 par. 1 letter a) of Act no. 125/2006 Coll. on labour inspection and on amendments to Act 85/2005 Coll. on illegal work and illegal employment and on amendments to certain laws as amended (hereinafter referred to as the "Labour Inspection Act").

<sup>22</sup> § 19 par. 6 of the Act on Labour Inspection.

of effective sanctions for violations of rights related to equal pay strengthens its effectiveness and enforceability.

Implementing the Directive into the Slovak legal system is a complex and demanding task that requires careful consideration and modification of existing legislation. Implementation will require the amendment of several legal regulations, namely the Labour Code, the Anti-Discrimination Act, the Act on the Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, the Code of Civil Procedure, and the Act on Labour Inspection. Although the Slovak legal system already contains some mechanisms to combat discrimination and ensure equal remuneration, critical aspects of the Directive, such as remuneration transparency, access to information on remuneration and the introduction of objective career advancement criteria, will have their premiere in Slovak legislation. It will be equally important to strengthen the powers and competencies of the labour inspectorate and the Slovak National Center for Human Rights to effectively control compliance with the new rules and punish potential violations. Establishing minimum amounts of fines and specific sanctions for repeated violations should serve as a prevention against non-compliance with the principles of equal remuneration.

The Directive brings more administrative and financially demanding obligations, especially for employers with over 250 employees. At the same time, it does not regulate how to calculate this number of employees at one employer. Therefore, whether this number includes only employees in an employment relationship or employees performing work based on one of the work agreements performed outside of an employment relationship is unknown. Mandatory reporting on the difference in the remuneration of female and male employees would represent a disproportionate financial and administrative burden for small and medium-sized enterprises; therefore, it will be necessary to introduce practical tools and methodologies for monitoring and evaluating the fulfilment of the new obligations of employers.

The successful implementation of Directive 2023/970 can improve working conditions, equal pay for men and women, and broader social and economic development. All stakeholders must work together and take measures to ensure an efficient and fair working environment for all employees.

## Bibliography

Molnári D., *Právne súvislosti viacnásobnej diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch*, [in:] *Teoretické úvahy o práve: zborník [príspevkov] z Vedeckej konferencie doktorandov a školiteľov Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty 22. marec 2024*, ed. Z. Adamová, Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2024, ISBN 978-80-568-0708-8.



**Krystian Wasilewski<sup>1</sup>**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
ORCID ID: 0009-0004-2385-9579

## POZYCJA PRAWNA SYGNALISTY W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

### ABSTRACT

#### **The legal status of whistleblowers in public administration**

An employee or candidate for employment in public administration who acts as a whistleblower reports irregularities in the functioning of the public administration sector (actions or omissions that violate regulations or attempt to circumvent them). After submitting such a report, the whistleblower can expect the employer or the appropriate public authority to fairly consider the report. A public employer receiving a report must protect the whistleblower against all forms of retaliation and conduct a proper investigation.

Using the example of a refusal to establish an employment relationship—identified in the Act as a retaliatory action—this analysis examines potential mechanisms of repression that may arise during recruitment processes in public administration. It also evaluates whether current legal provisions sufficiently protect whistleblowers against such practices and the extent to which they facilitate the elimination of retaliation during recruitment in public administration.

During the employment process, employers must treat whistleblowers in a manner that ensures they face no retaliation for reporting irregularities related to the employer. Undoubtedly, the

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, radca prawny. Główne obszary działalności naukowej to prawo administracyjne, nauka administracji, samorząd terytorialny, prawo finansów publicznych. Adres e-mail do kontaktu: [krystian.wasilewski@kul.pl](mailto:krystian.wasilewski@kul.pl).



Whistleblower Protection Act enables public administration to comprehensively adapt and improve many critical aspects of its activities. This is particularly relevant to recruitment processes, the treatment of employees who raise concerns, and their protection. These changes aim to indirectly foster greater public trust in public administration.

**Keywords:** public administration, administration employee, administration office, whistleblower reporting irregularities.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, pracownik administracji, urząd administracji, sygnalista zgłaszający nieprawidłowości

## 1. Wstęp

Prezydent w dniu 19 czerwca 2024 r. podpisał przyjętą w dniu 14 czerwca 2024 r. ustawę o ochronie sygnalistów. Ustawa ta wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r., dotyczącą ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>2</sup>. Prace legislacyjne nad projektem rozpoczęły się w październiku 2021 r., na dwa miesiące przed upływem terminu implementacji dyrektywy.

Wdrożenie dyrektywy nie przychodziło ustawodawcy łatwo<sup>3</sup>. Proces legislacyjny opóźniał się. Uwagi w toku całego procesu z projektem dotyczyły głównie kojarzenia terminu „sygnalista”. Zwracając uwagę na sam termin, projektodawca zdecydował się na zastąpienie „zgłaszający naruszenia prawa” terminem „sygnalista”, powołując się na społeczną percepcję problematyki zgłaszania naruszeń prawa. W późniejszych fragmentach projektu ustawy autor podkreślał jednak, iż termin „sygnalista” nie występuje w aktach prawnych.

Ustawodawca nie przedstawia jednak uzasadnienia, które potwierdzałoby, że „sygnalista” jest rzeczywiście obecny i rozpoznawany w społecznej percepcji tej problematyki, co rodzi wątpliwości w zakresie trafności decyzji o zmianie terminologii. Wprowadzenie terminu, który nie ma ugruntowanej obecności w aktach prawnych, może prowadzić do nieporozumień i komplikacji w stosowaniu przepisów<sup>4</sup>.

W pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy z 14 października 2021 r. nie występuje termin „sygnalista”. Projektodawca zastępuje go wyrazami „zgłaszający”, projekt nosi nazwę „o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa”, posługuje się zamiennie również pojęciem pracowników oraz innych osób zgłaszających lub publicznie ujawniających informacje o naruszeniach prawa<sup>5</sup>.

2 Dz.Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17; Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 października 2020 r., s. 1; Dz.Urz. UE L 265 z dnia 12 października 2022 r., s. 1; Dz.Urz. UE L 150 z dnia 9 czerwca 2023 r., s. 40.

3 Trybunał Sprawiedliwości UE wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2024 r. nałożył na Polskę karę za niewdrożenie dyrektywy (zob. wyrok TSUE z dnia 25 kwietnia 2024 r., C-147/23 Komisja Europejska przeciwko Polsce).

4 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, druk nr 317, z dnia 17 kwietnia 2024 r.

5 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845> [dostęp: 10 lipca 2024 r.].

Pochodzący z języka angielskiego *whistleblower* oznacza dosłownie człowieka dmuchającego w gwizdek, co tłumaczy się jako osobę nagłaśniającą określoną działalność, która ujawnia informacje o nadużyciach. Termin ten ma genezę w funkcji, jaką sprawowali angielscy policjanci, którzy dmuchali w gwizdek w sytuacji zagrożenia<sup>6</sup>.

Nie można zgodzić się z autorem projektu w zakresie zasadności zamiany terminologii. W Polsce wciąż obowiązuje paradygmat sygnalisty jako donosiciela zgłaszającego nieprawidłowości i spotykającego się z ostracyzmem w środowisku pracy, katalog epitetów zaś, którymi dysponuje polski język na określenie takich osób, jest bogaty, a wśród nich można wymienić takie określenia jak: kapuś, cyngiel, kabel, szpicel, konfident, kret, kapusta, śpioch, informator, agent, wtyczka. Dla krajów postkomunistycznych nadal charakterystyczne są uwarunkowania społeczne związane z negatywnym kojarzeniem sygnalisty z tajnym współpracownikiem służby bezpieczeństwa i aparatem partyjnym PRL czy kimś współpracującym z okupantami i zaborcami<sup>7</sup>. W kontekście przyjętej terminologii w projekcie ustawy użycie terminu „sygnalista” może prowadzić do stygmatyzacji. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie bardziej neutralnych określeń, które lepiej odzwierciedlają funkcję osoby zgłaszającej naruszenia.

Ustawa ta była wyczekiwana przez środowiska pracownicze, a jej wprowadzenie wynika nie tylko z konieczności implementacji przepisów UE, ale również jest realizacją zasady płynącej z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Odnotowania wymaga, że przyjęcie ustawy uzasadniały także powszechne przypadki podnoszenia przez pracowników podejmowania wobec nich działań odwetowych<sup>8</sup>. Artykuł ma na celu związać omówienie pozycji prawnej „zgłaszającego” powiązanego z podmiotem publicznym (sygnalisty)<sup>9</sup>, który podnosi zarzut naruszenia prawa w administracji publicznej w relacji nawiązania stosunku pracy.

## 2. Przedmiot regulacji i definicje

Przedmiotem regulacji ustawy o ochronie sygnalistów są warunki objęcia ochroną sygnalistów, środki ochrony sygnalistów, zasady postępowania w związku ze zgłoszeniem informacji oraz organy właściwe w sprawach postępowania z informacją i podejmowaniem działań następczych (art. 1 u.o.s.). Artykuł 2 zawiera definicje legalne najważniejszych

6 E. Zaniewicz, *Compliance w biurze rachunkowym*, Warszawa 2023, s. 103.

7 W. Rogowski, *Czyli czego się nie robi dla pozyskania zaufania inwestorów*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, nr 2, s. 1; H. Szewczyk, *Whistleblowing: zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 42.

8 Zob. wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 20 maja 2024 r., VIII P 447/22.

9 Ustawa posługuje się zwrotem podmiot prawny, którym jest podmiot prywatny i podmiot publiczny, jednak na potrzeby niniejszego artykułu zwrot ten ograniczy się do terminu podmiot publiczny. Podmiotami publicznymi są podmioty wymienione w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

pojęć występujących w ustawie. Pojęcia zawarte w art. 2 można podzielić na trzy kategorie. Pierwsza obejmuje definicje działań, druga informacji i zgłoszeń, a trzecia podmiotów. Działania następcze zdefiniowane w ustawie obejmują postępowania podjęte w związku z informacją zawartą w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniom prawa. Niewątpliwie administracja publiczna nie powinna mieć większego problemu z przeprowadzeniem odpowiednich postępowań związanych z oceną zgłoszenia i podejmowaniem działań przeciwdziałania naruszeniom prawa. Wynika to z faktu przyznania publicznemu pracodawcy prymatu korzystania z władztwa publicznego. Podmioty te zatem wyposażone są w różnego rodzaju instrumenty odpowiedniego reagowania. Publiczny pracodawca zapewnia profesjonalny charakter działań, ustroj podmiotów administracji publicznej określają akty prawne, pracodawca prywatny będzie zatem w trudniejszym położeniu w zapewnieniu profesjonalnego podejścia do przeprowadzenia postępowania.

Kolejnym zdefiniowanym działaniem są działania odwetowe, które można sprowadzić do wszelkiego rodzaju negatywnych konsekwencji w stosunku do sygnalisty ze strony pracodawcy, które związane są z dokonaniem zgłoszenia. Administracja publiczna podobnie jak pracodawca prywatny nie jest wyłączona ze skażenia działaniem czynnika ludzkiego. Podmiot publiczny oczywiście zarządzany jest w sposób, który gwarantuje zachowywanie przestrzegania prawa. Jednak nie trudno sobie wyobrazić, że rozemocjonowany dyrektor urzędu będzie chciał „ukarać” pracownika za dokonanie zgłoszenia. Definicja działań odwetowych opisuje zatem przypadki takiego odwetu.

Drużga kategoria definicji z art. 2 to tzw. informacje i zgłoszenia. Ustawodawca określa, co należy rozumieć przez informacje o naruszeniu prawa, informację zwrotną, zgłoszenie wewnętrzne i zewnętrzne, ujawnienie publiczne. Należy zgodzić się, że definicja informacji o naruszeniu prawa wprowadza do ustawy sporo zamętu i komplikuje pojęcia. Dodawanie do definicji kolejnych elementów wydaje się niepotrzebne<sup>10</sup>. Trzecia kategoria to definicja organów i osób. Ustawa posługuje się określeniami „podmiot publiczny” i „organ publiczny”. Podmiot publiczny to podmiot prawny, a jest nim podmiot publiczny i prywatny. Organ publiczny, który może również być pracodawcą, czyli podmiotem publicznym, na gruncie ustawy jest jednak właściwy do podejmowania działań następczych w obszarach wskazanych w art. 3 ust. 1 dotyczących zgłoszonych naruszeń.

W ustawie znalazły się także definicje naruszeń prawa, jak również wydaje się najważniejsza definicja samego sygnalisty. O pojęciu tym i jego kontekście była już mowa w części wstępnej. Naruszenia prawa zostały powiązane z 17 obszarami, od korupcji do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Analiza treści art. 2 prowadzić może do wniosku całkowicie trafnego, że zagrożenia te występują głównie po stronie podmiotów publicznych. Zamówienia publiczne, ochrona środowiska, zdrowie publiczne, obszary te pokrywają się z zadaniami administracji publicznej. Administracja publiczna przygotowana jest do reagowania na niepożądane zjawiska zachodzące w obszarach stanowiących zadania, które przed nią stoją. Można się zastanowić nad sensem ujmowania korupcji jako obszaru, w którym może dojść do działania lub zaniechania niezgodnego z prawem lub mającego być obejściem prawa, przy jednoczesnym wylczeniu obszarów zadaniowych realizowanych przez administrację publiczną. Innymi słowy,

<sup>10</sup> E. Rutkowska, D. Tokarczyk, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, LEX/el. 2024, art. 2.

nie da się wykonywać zadań korupcji, jednakże zastanowić się można nad zagrożeniami korupcji w innych niż wymienione w art. 3 obszarach. Podmiot publiczny może w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych przewidzieć możliwość zgłaszania informacji o naruszeniach dotyczących obowiązujących w tym podmiocie regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione przez podmiot na podstawie przepisów prawa i pozostają z nimi w zgodzie. Podmiot administracji publicznej może rozszerzyć obszar naruszeń prawa o naruszenia m.in. statutu, regulaminu organizacyjnego, regulaminu pracy czy innych aktów wewnętrznych.

### 3. Możliwość występowania działań odwetowych w stosunku do sygnalisty w sektorze administracji publicznej

Wielowymiarowość postępowań rekrutacyjnych w administracji publicznej oraz fakt, że działania odwetowe mogą przybrać formę nieformalnych, trudnych do wykazania praktyk, stawia wyzwania przed ustawodawcą. Przegląd prawnych trybów ubiegania się o pracę w sektorze publicznym utwierdza w przekonaniu o ciągłej konieczności podejmowania inicjatyw ustawodawczych w celu zapewnienia kompleksowości regulacji prawnych, ukierunkowanych na eliminację nadużyć.

W pewnych przypadkach może wystąpić trudność w jednoznacznym wykazaniu, czy decyzja o odmowie nawiązania stosunku pracy była wynikiem zgłoszenia, czy też wynikała z innych, obiektywnych przyczyn.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy, jeżeli praca była, jest lub ma być świadczona na podstawie stosunku pracy, wobec sygnalisty nie mogą być podejmowane działania odwetowe, polegające w szczególności na:

- 1) odmowie nawiązania stosunku pracy;
- 2) wypowiedzeniu lub rozwiązaniu bez wypowiedzenia stosunku pracy;
- 3) niezawarciu umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas nieokreślony po rozwiązaniu umowy o pracę na okres próbny, niezawarciu kolejnej umowy o pracę na czas określony lub niezawarciu umowy o pracę na czas nieokreślony po rozwiązaniu umowy o pracę na czas określony – w przypadku gdy sygnalista miał uzasadnione oczekiwanie, że zostanie z nim zawarta taka umowa;
- 4) obniżeniu wysokości wynagrodzenia za pracę;
- 5) wstrzymaniu awansu albo pominięciu przy awansowaniu;
- 6) pominięciu przy przyznawaniu innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą lub obniżeniu wysokości tych świadczeń;
- 7) przeniesieniu na niższe stanowisko pracy;
- 8) zawieszeniu w wykonywaniu obowiązków pracowniczych lub służbowych;
- 9) przekazaniu innemu pracownikowi dotychczasowych obowiązków sygnalisty;
- 10) niekorzystnej zmianie miejsca wykonywania pracy lub rozkładu czasu pracy;
- 11) negatywnej ocenie wyników pracy lub negatywnej opinii o pracy;
- 12) nałożeniu lub zastosowaniu środka dyscyplinarnego, w tym kary finansowej, lub środka o podobnym charakterze;

- 13) przymusie, zastraszaniu lub wykluczeniu;
- 14) mobbingu;
- 15) dyskryminacji;
- 16) niekorzystnym lub niesprawiedliwym traktowaniu;
- 17) wstrzymaniu udziału lub pominięciu przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe;
- 18) nieuzasadnionym skierowaniu na badania lekarskie, w tym badania psychiatryczne, chyba że przepisy odrębne przewidują możliwość skierowania pracownika na takie badania;
- 19) działaniu zmierzającym do utrudnienia znalezienia w przyszłości pracy w danym sektorze lub w danej branży na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego;
- 20) spowodowaniu straty finansowej, w tym gospodarczej, lub utraty dochodu;
- 21) wyrządzeniu innej szkody niematerialnej, w tym naruszeniu dóbr osobistych, w szczególności dobrego imienia sygnalisty.

Za działania odwetowe z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego uważa się także próbę lub groźbę zastosowania środka określonego w art. 12 ust. 1.

Na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, że podjęte działanie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i 2, nie jest działaniem odwetowym (art. 12 ust. 2 i 3 u.o.s.).

Przez działania odwetowe należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście.

Ustawodawca w ustawie zawarł definicję, czym jest „kontekst związany z pracą”. Obejmuje on przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.o.s. informacja o naruszeniu prawa, której dokonał sygnalista, dotyczy zaistniałego lub potencjalnego naruszenia, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, w którym sygnalista uczestniczył w procesie rekrutacji lub innych negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy, pracuje lub pracował, lub w innym podmiocie prawnym, z którym sygnalista utrzymuje lub utrzymywał kontakt w kontekście związanym z pracą, lub informacji dotyczącej próby ukrycia takiego naruszenia prawa.

Odmowa nawiązania stosunku pracy może nastąpić, jeżeli zgłoszenie takie zostało dokonane na etapie przed nawiązaniem stosunku pracy. Dotyczy to zatem etapu postępowania rekrutacyjnego. Nabory i konkursy (procesy rekrutacyjne) nie są uniwersalnym rozwiązaniem zapewniającym odpowiednią politykę kadrową w służbie publicznej ani też nie stanowią jednolitego narzędzia w tym zakresie. W sektorze publicznym bezpośredni związek między decyzjami kadrowymi a korzyściami osobistymi jest albo nieistniejący, albo znacznie mniejszy niż w przypadku korzyści o charakterze prywatnym.

To często rodzi pokusę podejmowania decyzji kadrowych kierowanych nie dobrem publicznym, lecz prywatnym interesem<sup>11</sup>. Podmiot administracji publicznej jest zobowiązany przekazać kandydatom do zatrudnienia procedurę zgłoszeń wewnętrznych przez rozpoczęciem procesu rekrutacji.

W przypadku administracji publicznej, zarówno samorządowej, jak i rządowej<sup>12</sup>, obowiązują zasady dotyczące organizacji rekrutacji, które są określone w ustawach, takich jak ustawa o pracownikach samorządowych<sup>13</sup>, ustawa o służbie cywilnej<sup>14</sup> oraz inne ustawy, na przykład dotyczące działania agencji wykonawczych (np. ustawa o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>15</sup> w art. 7 określa procedury naboru). Wynika to z faktu, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), inaczej niż pracodawca prywatny, który musi działać jedynie w granicach określonych normami prawa pracy. Organ władzy publicznej działa przy pomocy aparatu pomocniczego (urzędu)<sup>16</sup>.

Osoba ubiegająca się o zatrudnienie w administracji publicznej będzie musiała już na etapie procesu rekrutacyjnego powziąć podejrzenie co do naruszeń prawa. W przypadku naborów organizowanych w administracji publicznej taka wątpliwość musi być na tyle uprawdopodobniona, aby nie narazić sygnalisty na zarzuty dokonania bezpodstawnego zgłoszenia i za tym idącej odpowiedzialności sygnalisty. W myśl bowiem art. 15 u.o.s. osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji przez sygnalistę, ma prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych od sygnalisty, który dokonał takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Dokonanie zgłoszenia nie może być podstawą odpowiedzialności, o której mowa w art. 16 u.o.s., pod warunkiem że sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. Uprawdopodobnienie naruszenia może być trudne z uwagi na same zasady przeprowadzenia naboru, o czym już wyżej wzmiankowano.

W administracji publicznej nie osiągnięto jeszcze takiego stanu, aby nabory były organizowane w sposób eliminujący wszelkie zarzuty dotyczące nieprawidłowości w organizacji i przebiegu rekrutacji<sup>17</sup>. W tym kontekście działania odwetowe w dalszym ciągu

11 S. Płażek, *Wprowadzenie*, [w:] *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płażek, Warszawa 2017, s. 11.

12 Terminem „administracja państwowa” na ogół obejmuje się podmioty działające bezpośrednio w imieniu państwa, takie jak minister czy wojewoda; „administracja państwowa” i „administracja rządowa” są często używane zamiennie. Jednakże niektórzy autorzy uznają administrację samorządową również za część administracji państwowej, działającą na zasadach wyodrębnienia prawnego i względnej samodzielności w wykonywaniu zadań. W związku z tym należy zaaprobować posługiwanie się pojęciem administracji państwowej w odniesieniu zarówno do administracji rządowej, jak i samorządowej. Tak P. Ruczkowski, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 32.

13 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 530 z późn. zm.

14 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., Dz.U. z 2024 r. poz. 409, dalej: u.s.c.

15 Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r., Dz.U. z 2024 r. poz. 700.

16 Konstytucyjna zasada legalizmu dotyczy także urzędu jako pracodawcy, zob. W. Sanetra, [w:] *Demokracja. Teoria prawa. Sądownictwo konstytucyjne*, red. M. Aleksandrowicz i in., Białystok 2018, s. 717.

17 Choć stan taki powinien być osiągnięty, choćby z art. 1 u.s.c. wynika, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”.



mogą występować w sektorze administracji publicznej, należy to jednak ocenić krytycznie. Mimo ciągłych zmian w tym zakresie kandydaci biorący udział w naborach w dalszym ciągu mogą podnosić nieprawidłowości. Nowe brzmienie art. 26a u.s.c.<sup>18</sup>, zgodnie z którym „dyrektor generalny urzędu powołuje komisję, której zadaniem jest przeprowadzenie naboru w sposób gwarantujący zachowanie otwartości i konkurencyjności. W skład komisji wchodzi osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów”, nie eliminuje możliwych nadużyć wynikających głównie z działania czynnika ludzkiego<sup>19</sup>.

Organizacja naboru w administracji publicznej na wzór choćby organizowanych raz w roku egzaminów prawniczych spowodowałaby zbyt wiele dodatkowych czynności organizacyjnych po stronie pracodawcy. Możliwe jest jednak przeprowadzanie naboru w formie zanonimizowanego testu. Po takim teście kandydat, który uzyskał najlepszy wynik, powinien zostać wybrany do zatrudnienia. Obecnie to pracodawca publiczny określa metody i techniki naboru, które tylko wymienia w protokole z naboru (zob. art. 30 ust. 1 u.s.c.).

Należałoby wyeliminować możliwość, która często pojawia się w administracji publicznej, polegającą na samodzielności decyzji kierownika urzędu administracji publicznej co do nawiązania stosunku pracy z danym kandydatem<sup>20</sup>. Przepisy pozwalają także na nierozstrzygnięcie naboru, co daje urzędowi dużą elastyczność. Ponadto protokoły z naborów (poza wynikami zainteresowanego) nie są udostępniane innym kandydatom, co uniemożliwia im sprawdzenie, jaki wynik osiągnęły inne osoby; urzędy w odmowie powołują się na przepisy dotyczące RODO<sup>21</sup>.

W przypadku przeprowadzenia zanonimizowanego testu nie byłoby problemu z udostępnieniem dokumentów z naboru. Potencjalny kandydat nie ma dostępu do dokumentacji rekrutacyjnej innych kandydatów, co utrudnia dowodzenie takich nieprawidłowości. W związku z tym może jedynie na podstawie własnych podejrzeń zgłosić nieprawidłowość, bazując chociażby na informacjach pozyskanych od innych osób lub

18 Art. 26a i 27a wejdą w życie po upływie siedmiu dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 14 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1195), komunikatu Prezesa Rady Ministrów o gotowości do uruchomienia systemu teleinformatycznego, który umożliwi zamieszczanie ogłoszeń o naborze kandydatów do korpusu służby cywilnej oraz o wyniku naboru, składanie wymaganych dokumentów – po zastosowaniu zapewnionych w systemie teleinformatycznym sposobów potwierdzenia pochodzenia, dokumentowanie przebiegu naboru, w tym oceny kandydatów, a także założenie profilu użytkownika systemu teleinformatycznego.

19 Por. *Etyka w administracji publicznej*, red. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, Warszawa 2021, s. 102.

20 Komisja przeprowadzająca nabór wyłania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów spośród tych, którzy spełnili wymagania niezbędne, i przedstawia ich dyrektorowi generalnemu urzędu (art. 29a u.s.c.). Brakuje przepisów prawnych, które zobowiązywałyby pracodawcę publicznego do nawiązania stosunku pracy z najlepszym kandydatem spełniającym określone wymogi, oraz regulacji zawierających tryb odwoławczy, który można by było w takiej sytuacji stosować, zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 114.

21 Protokół z naboru nie jest publikowany a kandydatom nie zapewniono prawa wglądu do niego, swój ostateczny wynik poznają poprzez upublicznienie informacji o wyniku, zob. E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 94.

powszechnie znanych relacjach pomiędzy osobami pracującymi w urzędzie administracji publicznej a kandydatem wskazanym do zatrudnienia. Organizacja naborów w szeroko pojętej służbie publicznej (sektorze publicznym) może budzić liczne wątpliwości u potencjalnych kandydatów, a nabory mimo wprowadzanych coraz to nowszych zmian w dalszym ciągu mogą być postrzegane jako nieprzejrzyste. W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia przepisów w istniejących już ustawach lub przyjęcia odrębnego aktu prawnego, który szczegółowo określi zasady przeprowadzania naborów oraz wskaże jednakowe metody naboru, np. testy, określi sposób anonimizacji danych kandydatów oraz działania komisji oceniającej. Takie regulacje powinny zapewnić, że wybór kandydata będzie dokonywany wyłącznie na podstawie jego wiedzy i umiejętności, a nie na podstawie subiektywnej decyzji kierownika urzędu, który mógłby mieć do wyboru kilku kandydatów. Bez takich regulacji mogą pojawić się liczne wątpliwości, które kandydaci będą skłonni zgłaszać, korzystając z przysługujących im praw określonych w ustawie o ochronie sygnalistów.

Pojawia się także problem dotyczący tego, jak podmiot prawny będący pracodawcą publicznym lub organ publiczny powinien postąpić z sygnałem o nieprawidłowościach w organizacji rekrutacji w administracji publicznej. Konkretnie co powinien zrobić z informacją o uzasadnionym podejrzeniu dotyczącym zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, w którym sygnalista brał udział w procesie rekrutacji lub innych negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy.

Podmiot prawny oraz organ publiczny powinny zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.s. podjąć odpowiednie działania. Organy te powinny między innymi: przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, wszcząć kontrolę, przeprowadzić postępowanie administracyjne, wnieść akt oskarżenia, podjąć działania w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcia procedury realizowanej w ramach wewnętrznych procedur dotyczących zgłaszania naruszeń prawa oraz podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych.

Przepis ten posługuje się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że organy te mogą w przyjętych wewnętrznych procedurach dokonywania zgłoszeń określić także inne zasady postępowania w tym zakresie. Sygnalista zgłaszałby zatem naruszenie zarówno do potencjalnego pracodawcy, jak i do innego organu państwowego (zgłoszenie wewnętrzne i zgłoszenie zewnętrzne). W tym przypadku należy zauważyć, że potencjalny pracodawca mógłby w oczach sygnalisty nie budzić wystarczającego zaufania, aby skutecznie zająć się zgłoszonym zarzutem o naruszeniu prawa. W związku z tym sygnalista będzie raczej skłonny zwrócić się do organów państwowych (organ publiczny czy Rzecznik Praw Obywatelskich).

Procedury konkursowe mogą podlegać weryfikacji także w trybie postępowań administracyjnych, cywilnych<sup>22</sup> czy karnych. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

<sup>22</sup> W postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli osoba ta twierdzi, iż w wyniku zgłoszenia lub dokonania ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne. W takich przypadkach na osobie, która podjęła działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadziła z należycie uzasadnionych powodów.



postępowanie konkursowe, skoro jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej, to badanie zgodności z prawem wyników konkursu podlega więc kognicji sądów administracyjnych<sup>23</sup>. Uprawniony do wniesienia skargi będzie sygnalista, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>24</sup>.

Jeśli zaś uprawdopodobnienie naruszeń może wskazywać na zaktualizowanie się przesłanek odpowiedzialności karnej, to organ publiczny bądź podmiot prawny może zawiadomić o możliwości popełnienia przestępstwa. Ponadto organ publiczny przekazuje zgłoszenie zewnętrznie niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach nie później niż w terminie 30 dni, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych – w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu – oraz informuje o tym sygnalistę (art. 34 ust. 1 pkt 4 u.o.s.)<sup>25</sup>.

Działania odwetowe wskazane w art. 12 ust. 1, w pkt od 2 do 18 oraz 20–21 mogą być podejmowane w trakcie trwania stosunku pracy. Działania zmierzające do utrudnienia znalezienia w przyszłości pracy w danym sektorze lub branży, na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego (pkt 19), jak również te wskazane w pkt 20–21, mogą być podejmowane po ustaniu stosunku pracy<sup>26</sup>.

Działania zmierzające do utrudnienia znalezienia w przyszłości pracy w danym sektorze lub branży, na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego (pkt 19), nie znalazły definicji w samej ustawie ani w uzasadnieniu do projektu. Wymaga rozważenia, na czym miałyby polegać nieformalne lub formalne porozumienie sektorowe lub branżowe pracodawcy publicznego. Trudno sobie wyobrazić, aby kierownik bądź inny pracownik urzędu administracji publicznej w sposób formalny zwracał się do innych urzędów, aby te nie zatrudniały danej osoby, ponieważ osoba ta zgłaszała o naruszeniach prawa w administracji publicznej, gdyż naraziłaby się na odpowiedzialność przewidzianą w ustawie. Nie można jednak wykluczyć, że będą miały miejsce nieformalne porozumienia. Istnieje możliwość, że pracownik urzędu administracji

23 Por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., I OSK 857/12, LEX 1145133; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04, LEX nr 156420. Przyjmuje się, że kandydaci na pracowników samorządowych wyłonieni w drodze naboru powszechnego nie mają roszczenia o nawiązanie stosunku pracy. Dominuje stanowisko, że istnieje możliwość skarżenia do sądu administracyjnego czynności dokonywanych w trakcie naboru powszechnego. Podejmowane przez pracodawców publicznych rozstrzygnięcia pozostające w związku z przeprowadzonym naborem mogą być weryfikowane w trybie nadzoru, np. w przypadku samorządu terytorialnego przez wojewodę zgodnie z przepisami regulującymi ustrój danej jednostki samorządu terytorialnego, zob. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04, LEX nr 15642.

24 Legitymacja do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie rekrutacyjne podmiotów podejmujących działania następcze musiałaby opierać się na interesie wynikającym z konkretnego przepisu tej ustawy, por. wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, ONSA 1997 nr 2, poz. 89.

25 Nie można zaaprobować poglądu, że naruszenia procedur rekrutacyjnych powodują jedynie odpowiedzialność pracowników przeprowadzających nabór, samo zaś rozstrzygnięcie rekrutacji i nawiązanie następnie stosunku pracy jest ważne, a rozstrzygnięcie naboru, jako czynność z zakresu administracji publicznej, podlega kognicji sądu administracyjnego, zob. J. Stelina, [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 80. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2016 r., III SA/Gd 106/16, LEX nr 2007439.

26 Zob. także K. Barczewska, [w:] *HR Compliance. Skuteczne wykrywanie nadużyć i zachowań niepożądanych*, red. K. Barszczewska, M. Kibil, P. Żyłka, Warszawa 2022, s. 103.

publicznej, po powzięciu informacji o aplikowaniu sygnalisty do innego urzędu, skontaktuje się z pracownikami tego urzędu, wykorzystując swoje osobiste kontakty. Wykazanie takiego porozumienia jest praktycznie niemożliwe. Należy jednak przyjąć, że w celu realizacji założeń ustawy w praktyce uprawdopodobnieniem istnienia nieformalnego porozumienia mogą być przypadki odmowy zatrudnienia po przeprowadzonych naborach, w tym unieważnianie postępowań rekrutacyjnych, gdy aplikował wyłącznie sygnalista, jak również wszystkie inne sytuacje związane z odstąpieniem od naboru, włączając także zniesienie wolnego etatu, na który przeprowadzano postępowanie rekrutacyjne.

#### 4. Procedura zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych w administracji publicznej

Pracodawca publiczny będzie zobowiązany do ustalenia wewnętrznej procedury dotyczącej zgłaszania naruszeń prawa oraz podejmowania działań następczych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o ochronie sygnalistów. Procedura ta powinna zawierać zasady określone w art. 25 ust. 1 u.o.s.<sup>27</sup> oraz może obejmować dodatkowe unormowania stosownie do ust. 2 wskazanego przepisu.

Podmioty administracji publicznej (podmioty prawne), zatrudniające co najmniej 50 osób, zobowiązane są do wdrożenia i stosowania procedur zgłoszeń wewnętrznych. Podmioty, które zatrudniają mniej niż 50 pracowników, a także jednostki organizacyjne gmin i powiatów, w których liczba mieszkańców nie przekracza 10 tys., mają natomiast fakultatywną możliwość ustanowienia takiej procedury. Należy zwrócić uwagę na dokonane rozróżnienie uwzględniające specyfikę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów. Ustawa ta precyzyjnie określa,

<sup>27</sup> Procedura zgłoszeń wewnętrznych określa: 1) wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, lub podmiot zewnętrzny, upoważnione przez podmiot prawny do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych; 2) sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę wraz z jego adresem korespondencyjnym lub adresem poczty elektronicznej, zwanymi dalej „adresem do kontaktu”; 3) bezstronną wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, upoważnione do podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia wewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej; funkcję tę może pełnić wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba, o których mowa w pkt 1, jeżeli zapewniają bezstronność; 4) tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo; 5) obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać potwierdzenie; 6) obowiązek podjęcia, z zachowaniem należytej staranności, działań następczych przez wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę, o których mowa w pkt 3; 7) maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający trzech miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego lub – w przypadku nieprzekazania potwierdzenia, o którym mowa w pkt 5 – trzech miesięcy od upływu siedmiu dni od dnia dokonania zgłoszenia wewnętrznego, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać informację zwrotną; 8) zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

że obowiązek wdrożenia jej regulacji spoczywa jedynie na tych jednostkach samorządu terytorialnego, które liczą ponad 10 tys. mieszkańców. Pozostałe jednostki, o mniejszej liczbie mieszkańców, nie są objęte tymi przepisami. Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane jako podmioty publiczne do przyjmowania procedur zgłoszeń zewnętrznych<sup>28</sup>.

Ustawodawca ustanowił obowiązek przeprowadzenia konsultacji treści procedur zgłoszeń wewnętrznych ze stroną społeczną, nie sprecyzował jednak szczegółowych wymogów dotyczących przebiegu tego procesu. Tym samym pozostawił podmiotom administracji publicznej pewną swobodę w zakresie określenia trybu oraz formy tych konsultacji. Podmiot administracji publicznej może dodatkowo uregulować proces konsultacji, uwzględniając specyfikę jednostki oraz wewnętrzne procedury organizacyjne. Ogłoszenie obowiązujących zasad zgłoszeń wewnętrznych następuje w sposób przyjęty w podmiocie administracji publicznej, może odbyć się poprzez rozesłanie ich za pośrednictwem systemów wewnętrznych pracy. Pracodawca publiczny w przyjętej procedurze zapewni przynajmniej możliwość zgłoszenia pisemnego i ustnego.

Przyjęcie wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych w administracji publicznej będzie spoczywało na kierownictwie urzędu. W urzędzie gminy procedura ta będzie przyjmowana w formie zarządzenia wydanego przez kierownika jednostki, którym jest wójt. W innych natomiast instytucjach, takich jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urząd ministra czy urząd centralnego organu administracji rządowej, odpowiedzialność za wprowadzenie procedury spoczywać będzie na dyrektorze generalnym urzędu. Podobnie w urzędzie wojewódzkim zarządzenie to będzie wydawane przez dyrektora generalnego urzędu<sup>29</sup>. W administracji publicznej konieczne będzie przyjęcie dwóch odrębnych procedur: jednej jako pracodawca, dotyczącej zgłoszeń wewnętrznych, drugiej jako organ publiczny, dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych. Zobowiązanie to wynika z przepisów art. 2 pkt 6 oraz art. 33 u.o.s. Nieustanowienie procedury zgłoszeń wewnętrznych lub ustanowienie jej z istotnym naruszeniem wynikających z ustawy wymogów skutkuje odpowiedzialnością za wykroczenie z art. 58 u.o.s.

Podmiot prawny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny mogą bowiem przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo. Podmioty te mogą przyjmować zgłoszenia anonimowe, jednak w przyjętej procedurze muszą określić tryb postępowania z takimi zgłoszeniami. Ustawa wskazuje na elastyczność w określaniu procedury dla zgłoszeń dokonanych anonimowo. Podmiot prawny (podmiot publiczny), organ publiczny czy Rzecznik Praw Obywatelskich mają za zadanie opracować tryb postępowania z informacjami anonimowymi. Niemniej jednak procedura ta powinna odzwierciedlać wszystkie zasady związane z rzetelnym wyjaśnieniem sprawy, w tym podejmowaniem działań mających na celu przeciwdziałanie naruszeniom prawa, o których mowa w art. 2 pkt 1 u.o.s.

Wspomniana procedura powinna również przewidywać działania mające na celu ustalenie, czy zgłoszone naruszenia mają podstawy do dalszego rozpatrzenia. Należy zweryfikować, czy zgłoszenie powinno zostać przekazane odpowiednim organom, które

<sup>28</sup> E. Rutkowska, D. Tokarczyk, *Ustawa o ochronie...*, art. 23.

<sup>29</sup> Zob. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 162.

są odpowiedzialne za podjęcie działań w tej sprawie, czy zaś zgłoszenie można pozostawić bez dalszego rozpatrzenia. Organ publiczny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mają określone ustawą obowiązki sprawozdawcze w zakresie zgłoszeń zewnętrznych. Nadto, zgodnie z art. 46 ust. 1 i 3 u.o.s., organ publiczny prowadzi rejestr zgłoszeń zewnętrznych na określonych tam zasadach.

## 5. Zakończenie

Regulacje dotyczące ochrony sygnalistów są fundamentem, na którym opiera się prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej. Są one niezbędnym mechanizmem zabezpieczającym osoby zgłaszające naruszenia prawa przed wszelkimi formami odwetu, co w kontekście działalności administracji ma szczególne znaczenie.

Warto zaznaczyć, że ustawa o ochronie sygnalistów była długo oczekiwana przez administrację publiczną, w której pozycja pracowników nie jest jeszcze na tyle bezpieczna, jak wynikałoby to z postulowanych norm. Różnorodne mankamenty poprzedniego systemu, którymi skażona jest jeszcze administracja, w tym niespójność regulacji, przyczyniają się do swego rodzaju niepewności wśród pracowników administracji publicznej.

Analiza możliwości wystąpienia działań odwetowych w kontekście odmowy nawiązania stosunku pracy w ramach naborów ujawnia istotne ryzyka, z którymi mogą się borykać sygnaliści. Możliwość nadużyć mogą nie tylko zniechęcać do zgłaszania nieprawidłowości, ale również podważać zaufanie do instytucji publicznych, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia zaufania społecznego do całej administracji publicznej.

Chociaż istniejące przepisy dostarczają narzędzi mających na celu ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi, ich skuteczność w dużej mierze uzależniona jest od woli organów administracji publicznej do stosowania tych norm z duchem, jaki przyświecał ich wprowadzeniu. Należy jednak podkreślić, że bez zmian ustawowych w zakresie procesu rekrutacji, mających na celu wyeliminowanie potencjalnych ryzyk, nie można mówić o gwarancjach niewystąpienia działań odwetowych przy nawiązywaniu stosunku pracy w administracji. Co więcej, nie każdy podmiot publiczny objęty jest ustawową procedurą rekrutacyjną, co również powoduje zróżnicowanie pozycji pracowników.

Ramy tego artykułu nie pozwalają na pogłębioną refleksję, jednak kwestia ta jest na tyle doniosła, że wymaga dalszych rozważań w zakresie relacji pomiędzy administracją publiczną a ochroną osób zgłaszających naruszenia, które mogą zostać podjęte w pracach naukowych.

## Bibliografia

- Demokracja. Teoria prawa. Sądownictwo konstytucyjne*, red. M. Aleksandrowicz i in., Białystok 2018.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Etyka w administracji publicznej*, red. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, Warszawa 2021.
- HR Compliance. Skuteczne wykrywanie nadużyć i zachowań niepożądanych*, red. K. Barszczewska, M. Kibil, P. Żyłka, Warszawa 2022.
- Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Płażek S., *Wprowadzenie, [w:] Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płażek, Warszawa 2017.
- Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Rogowski W., *Czyli czego się nie robi dla pozyskania zaufania inwestorów*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, nr 2.
- Rutkowska E., Tokarczyk D., *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, LEX/el. 2024.
- Rycak M., Rycak A., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skorupka A., *Dopuszczalność dowodu sprzecznego z prawem w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2021.
- Szewczyk H., *Whistleblowing: zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
- Zaniewicz E., *Compliance w biurze rachunkowym*, Warszawa 2023.

**Artur Biłgorajski<sup>1</sup>**

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID ID: 0000-0002-1389-4520

**Ewa Drzewiecka<sup>2</sup>**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie  
ORCID ID: 0000-0003-4667-3895

## **CZY DYREKTYWA W SPRAWIE OCHRONY OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH NARUSZENIA PRAWA UNII MOŻE BYĆ STOSOWANA W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ BEZPOŚREDNIO? PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI**

### **ABSTRACT**

#### **Can the Directive on the protection of persons who report breaches of Union law be directly applied in the Republic of Poland? A contribution to the discussion**

The article aims to attempt to answer the question of whether – in the face of the inaction of the national legislator – Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law (hereinafter: the Directive) can be applied in the Republic of Poland directly to potential whistleblowers concerning situations occurring in the period from the expiry of the deadlines provided for the implementation

- 1 Doktor, adiunkt, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, UŚ w Katowicach, radca prawny, mediator sądowy. Adres e-mail do kontaktu: artur.bilgorajski@us.edu.pl.
- 2 Magister, asystent badawczo-dydaktyczny, Katedra Prawa Sądowego, Wydział Prawa i Ekonomii, UJD w Częstochowie, sędzia Sądu Rejonowego w Częstochowie. Adres e-mail do kontaktu: e.drzewiecka@ujd.edu.pl.

of the Directive to the date of entry into force of individual provisions of the Act of 14 June 2024, and if so, to what extent? In making this attempt, the authors of the study rely on the criteria developed in the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter: CJEU) determining the possibility of direct application of directives and the modest practice of Polish courts in this area to date (three judgments). In the study, the authors present practical problems for potential whistleblowers resulting from the lack of transposition of the Directive; *ratio legis* and the essence of the institution of whistleblowing; its subjective scope, i.e. the circle of entities interested in the direct effectiveness of the Directive and its objective scope; the procedure for reporting infringements of the law and – against the background outlined above – the issue of the direct effectiveness of the Directive in the Republic of Poland. Within the framework of the latter issue, the authors not only present the main conclusions resulting from the case law of the CJEU and national courts but also interpret the most important provisions of the Directive from the point of view of a potential whistleblower in terms of the possibility of assigning their direct effect. The analysis conducted unequivocally leads to the conclusion that the Directive can be applied directly in the Republic of Poland, certainly in the period from the expiry of the deadlines for its implementation to the date of entry into force of the Act of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers. This conclusion refers in particular to the most important articles from the point of view of potential whistleblowers: 15, 19, 21, 23 and 24 of this act. The study uses the dogmatic method and the method of case law analysis. Due to the submission of the article for publication before the date of filing the draft bill on the protection of whistleblowers, the analysis of the provisions of the Act of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers (Journal of Laws 2024, item 928) is beyond the scope of this work.

**Keywords:** direct application of European Union law, whistleblower, freedom of expression, Directive on the protection of persons who report breaches of Union law

**Słowa kluczowe:** bezpośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej, sygnalista, wolność wypowiedzi, dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

## 1. Uwagi wprowadzające

Zasadniczo do dnia 17 grudnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska zobowiązana była wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>3</sup>, zwanej potocznie dyrektywą o sygnalistach. Dłuższy o dwa lata termin, tj. do dnia 17 grudnia 2023 r., nasz kraj miał na implementację wyżej wymienionej dyrektywy w zakresie obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku podmiotów prawnych w sektorze prywatnym zatrudniających od 50 do 249 pracowników. Obie cezury czasowe nie zostały przez polskiego prawodawcę dotrzymane, co nie umknęło uwadze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)<sup>4</sup>. Dopiero w dniu

3 Dz.Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17; Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 października 2020 r., s. 1; Dz.Urz. UE L 265 z dnia 12 października 2022, s. 1; dalej: dyrektywa.

4 Zob. wyrok TSUE z dnia 25 kwietnia 2024 r., C-147/23, LEX nr 3709055.



14 czerwca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie sygnalistów<sup>5</sup>, która weszła w życie z dniem 25 września 2024 r., z wyjątkiem przepisów art. 5 ust. 4, art. 25 ust. 1 pkt 8 oraz przepisów rozdziału 4, które weszły w życie dopiero z dniem 25 grudnia 2024 r. Powstało zatem niezwykle istotne pytanie, a mianowicie, czy wobec bierności krajowego legislatora<sup>6</sup> dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii można stosować w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio w stosunku do potencjalnych sygnalistów w odniesieniu do sytuacji mających miejsce w okresie od upływu terminów przewidzianych na implementację dyrektywy do dnia wejścia w życie poszczególnych przepisów u.o.s., a jeśli tak, to w jakim zakresie?

Celem niniejszego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie w oparciu o wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kryteria przesądzające o możliwości bezpośredniego stosowania dyrektyw oraz dotychczasową, skromną praktykę polskich sądów w tym zakresie. Nie podlega bowiem kwestii, że z powodu znacznego opóźnienia implementacji dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w naszym kraju do dnia wejścia w życie poszczególnych przepisów u.o.s.:

- 1) sygnalista mógł w ogóle nie mieć możliwości dokonania zgłoszenia wewnętrznego, gdyż przepisy dyrektywy przewidujące obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego i co za tym idzie, jeśli dany przedsiębiorca dobrowolnie takich kanałów nie wprowadził, to ich po prostu nie ma;
- 2) osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie miała możliwości dokonania zgłoszenia zewnętrznego, gdyż przepisy dyrektywy przewidujące utworzenie zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego;
- 3) sygnalista, korzystając z ujawnienia publicznego, narażał się na określoną w przepisach prawa krajowego odpowiedzialność m.in. za zniesławienie, naruszenie praw autorskich, naruszenie tajemnicy, naruszenie przepisów o ochronie danych, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, naruszenie obowiązków pracowniczych, roszczenia odszkodowawcze na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, gdyż przepisy dyrektywy zwalniające go z ww. rodzajów odpowiedzialności nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego.

Warto również odnotować, iż o bezpośrednim stosowaniu dyrektywy można mówić nie tylko w przypadku braku jej implementacji, ale także w sytuacji, gdy owa transpozycja nie została dokonana prawidłowo. Z uwagi na stosunkowo krótki czas obowiązywania u.o.s. takiej sytuacji póki co nie można wykluczyć.

Ponadto warto zauważyć, iż dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii jest tylko jednym z wielu aktów tej kategorii, których Rzeczpospolita

<sup>5</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 928, dalej: u.o.s.

<sup>6</sup> Zob. np. K. Jankowska, *Zmiany w polskim ustawodawstwie związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/193 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Biuletyn EBIB” 2022, nr 4 (205), s. 1 i n.



Polska nie zdążyła implementować w terminie<sup>7</sup>. Przedstawione w niniejszym opracowaniu dywagacje na temat przesłanek, po których spełnieniu możliwe jest przyjęcie bezpośredniego skutku dyrektywy, można zatem z powodzeniem odnieść do innych przeterminowanych aktów tej kategorii.

Oczywiście przedmiotowe opracowanie – z uwagi na skromne ramy objętościowe – nie pretenduje do miana wyczerpującego. Jego celem jest jedynie zarysowanie tytułowego tematu i związanych z nim problemów.

## 2. *Ratio legis* i istota instytucji sygnalizacji w świetle dyrektywy

Sygnalizacja jest uznawana za jeden z najskuteczniejszych instrumentów wykrywania nieprawidłowości w zakładach pracy<sup>8</sup>. Co istotne, przypisuje się jej większą efektywność niż takim narzędziom wewnętrznej weryfikacji, jak audyt wewnętrzny czy nadzór kierownictwa<sup>9</sup>. Owa skuteczność ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia potencjalnego sygnalisty, gdyż jest jednym z głównych czynników zachęcających do zgłaszania naruszeń prawa<sup>10</sup>.

Pierwotnym *ratio legis* instytucji sygnalizacji jest ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego. Przepisy statuujące analizowaną instytucję, określając jej zakres przedmiotowy, wskazują przy tym, w jakich dziedzinach ów interes może się przejawiać<sup>11</sup>.

Oprócz realizacji wzmiankowanego interesu publicznego w zakresie ochrony przed szkodą na różnych polach instytucja sygnalizacji ma realizować zasady konstytucyjne demokracji, takie jak przejrzystość i rozliczalność<sup>12</sup>, oraz prawa podstawowe jednostek, ze szczególnym uwzględnieniem wolności wypowiedzi<sup>13</sup> oraz swobody i pluralizmu mediów<sup>14</sup>.

7 Źródło: P. Rochowicz, *Polska w ognie państw we wprowadzaniu dyrektyw*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39545871-polska-w-ogonie-panstw-we-wprowadzaniu-dyrektyw> [dostęp: 6 maja 2024 r.].

8 H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 17.

9 *Ibidem*.

10 Jak zauważono w motywie 63 dyrektywy, brak wiary w skuteczność zgłaszania naruszeń jest jednym z głównych czynników zniechęcających potencjalnych sygnalistów.

11 Zob. np. art. 2 dyrektywy.

12 Więcej: A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 12 i n. Zob. także motyw 33 dyrektywy.

13 Nie podlega przy tym kwestii, iż przed dokonaniem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego sygnalista korzysta z wolności pozyskiwania informacji; dokonując zgłoszenia lub ujawnienia publicznego – z wolności rozpowszechniania informacji, a przedstawiając uzasadnione podstawy pozwalające sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja dotyczy interesu publicznego, jest prawdziwa i stanowi informację o naruszeniu prawa – z wolności wyrażania swoich poglądów. Zob. art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP. Por. A. Pietruszka, *Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 115 i n. Zob. także motywy 31 i 33 dyrektywy.

14 Dokonanie ujawnienia publicznego bezpośrednio wiąże się z wolnością i pluralizmem mediów. Zob. art. 14 Konstytucji RP. Por. Ł. Kbroń-Gąsiorowska, *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona*

Ponadto instytucja ta chronić ma interes pracodawców (m.in. przed utratą reputacji, naruszeniem praw autorskich, naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych, naruszeniem tajemnicy przedsiębiorstwa), związków zawodowych (przewidując dodatkowe narzędzia zwiększające możliwości tych organizacji w zakresie ochrony interesów pracowników) oraz – *last but not least* – interes osób, które wskazują nieprawidłowości (w szczególności przed szeroko rozumianymi działaniami odwetowymi).

Kluczowe jest zatem takie prawne ukształtowanie instytucji sygnalizacji, aby możliwe było zachowanie równowagi między wymienionymi wartościami. Zadanie to spoczywa na ustawodawcy krajowym. Z samej definicji dyrektywy, określonej w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>15</sup>, wynika bowiem, iż zawarte w niej przepisy nie są na ogół postrzegane jako bezpośrednio skuteczne, ponieważ wykonanie dyrektywy jako takiej wymaga dwustopniowego procesu stanowienia prawa i podjęcia działań prawodawczych na poziomie państw członkowskich.

Jak już wzmiankowano w uwagach wprowadzających, polski ustawodawca swojego zadania w tym zakresie nie wykonał w określonym terminie.

### 3. Zakres podmiotowy instytucji sygnalizacji, czyli krąg podmiotów zainteresowanych bezpośrednią skutecznością dyrektywy

Za sygnalistę może być uznana osoba fizyczna, która przekazuje uzyskane w kontekście związanym z pracą informacje o naruszeniach, tj. działaniach lub zaniechaniach niezgodnych z prawem w sensie formalnym, jak również sprzecznych z przedmiotem lub celem przepisów prawa, mogąca doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji<sup>16</sup>.

Sygnalista – z racji swojego usytuowania w kontekście związanym z pracą – nie tylko jest w stanie pozyskać informacje o naruszeniach niedostępne dla podmiotów pozostających poza owym kontekstem (np. z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa czy po prostu pozostawanie poza jego strukturą), ale też niejednokrotnie wchodzi w posiadanie takich informacji jako pierwszy lub jeden z pierwszych, co bezpośrednio przekłada się na szybkość i skuteczność reakcji na naruszenie.

Jak wynika z powyższego, zakres podmiotowy instytucji sygnalizacji wyznacza kontekst związany z pracą. To właśnie na tym tle dochodzi do styczności potencjalnego sygnalisty z informacją o naruszeniu, jak również z potencjalnym sprawcą owego naruszenia.

Kontekst związany z pracą oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – można uzyskać informacje na temat naruszeń i doświadczyć działań

*whistleblowera* czy *informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII (2), s. 129 i n. Zob. także motywy 31 i 33 dyrektywy.

15 Wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016, s. 47–360; dalej: TFUE.

16 Zob. art. 4 w zw. z art. 6 dyrektywy. Por. motyw 43 dyrektywy.

odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji<sup>17</sup>. Powyższe implikuje przyznanie statusu sygnalisty możliwie najszerszemu kręgowi osób, które dysponują – z racji prowadzonej przez nie działalności zawodowej, bez względu na charakter tej działalności i niezależnie od pobierania wynagrodzenia z tytułu jej prowadzenia – bezpośrednim dostępem do informacji o naruszeniach, których ujawnienie leży w interesie publicznym i za których zgłoszenie mogą doświadczyć działań odwetowych.

W konsekwencji na status sygnalisty mogą potencjalnie liczyć: pracownicy w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, w tym urzędnicy służby cywilnej; osoby prowadzące działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE; akcjonariusze lub wspólnicy oraz osoby będące członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członkowie niewykonawczy, a także wolontariusze i stażyści, bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie; osoby pracujące pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców; byli pracownicy, którzy informacje na temat naruszeń uzyskali w trakcie świadczenia pracy; przyszli pracownicy, którzy informacje na temat naruszeń uzyskali w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy<sup>18</sup>. Ponadto ochrona przewidziana dla sygnalistów może być rozciągnięta na: osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia; osoby trzecie powiązane z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takie jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; podmioty prawne, które są własnością osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą<sup>19</sup>.

Statusu sygnalisty nie będzie miała natomiast osoba, która w oparciu o udzieloną przez nią świadomą zgodę została uznana za informatora lub zarejestrowana jako informator w bazach danych zarządzanych przez organy wyznaczone na poziomie krajowym, takie jak organy celne, i która zgłasza naruszenia organom ścigania, otrzymując w zamian nagrodę lub wynagrodzenie<sup>20</sup>. Takie zgłoszenia dokonywane są na podstawie specjalnych procedur mających na celu zagwarantowanie anonimowości tych osób, by chronić ich integralność cielesną, i za pośrednictwem innych kanałów dokonywania zgłoszeń niż te, które przewidziane są dla sygnalistów<sup>21</sup>.

Statusu sygnalisty nie będzie miała również osoba, która ujawnia informacje bezpośrednio do prasy zgodnie ze szczególnymi przepisami krajowymi ustanawiającymi system ochrony w związku z wolnością wypowiedzi i informacji<sup>22</sup>.

Reasumując ten wątek rozważań, wypada zauważyć, iż powyższe rozumienie sygnalisty jest bardzo pojemne. W konsekwencji osoba zgłaszająca lub ujawniająca informacje o naruszeniach prawa, zależnie od okoliczności, będzie miała zróżnicowane uprawnienia, względnie rolę procesową, wobec ewentualnego podmiotu prawnego, organów ścigania,

17 Art. 5 pkt 9 dyrektywy.

18 Art. 4 ust. 1–3 dyrektywy.

19 Art. 4 ust. 4 dyrektywy.

20 Motyw 30 dyrektywy.

21 Motyw 30 dyrektywy.

22 Art. 5 ust. 2 dyrektywy.

sądów lub innych organów publicznych oraz w ewentualnych postępowaniach przed tymi organami. Nie można zatem ograniczać rezonansu praktycznego instytucji sygnalizacji tylko i wyłącznie do materii objętych regulacją szeroko rozumianego prawa pracy. O ile bowiem informacja o naruszeniu jest w analizowanym przypadku uzyskiwana w kontekście związanym z pracą, o tyle działania odwetowe przeciwko sygnaliście mogą być podejmowane także poza tym kontekstem, np. w drodze postępowania dotyczącego zniesławienia, naruszenia praw autorskich, tajemnicy przedsiębiorstwa, poufności i ochrony danych osobowych itd.<sup>23</sup>

#### 4. Zakres przedmiotowy instytucji sygnalizacji

Przedmiotowe ramy instytucji sygnalizacji odnoszą się do treści oraz formy zdobycia i przekazania informacji o nieprawidłowościach. W pierwszej kolejności wypada wskazać, iż informacja taka z jednej strony musi nawiązywać do jednej z dziedzin wskazanych w dyrektywie (np. ochrony: środowiska, zdrowia publicznego czy konsumentów)<sup>24</sup>, a z drugiej strony nie może odnosić się do materii, do których przedmiotowy akt nie znajduje zastosowania (np. zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ochrony informacji niejawnych czy tajemnicy narady sędziowskiej)<sup>25</sup>.

Po drugie taka informacja musi mieć istotne znaczenie dla ochrony interesu publicznego, o naruszeniu którego sygnalista informuje. Sygnalizacja jest bowiem procedurą nadzwyczajną, angażującą szczególne podmioty w specjalny sposób. Dlatego jest ona ustanawiana dla ujawniania najistotniejszych nieprawidłowości, a kwestie mniejszej wagi nie powinny być powodem jej inicjowania.

Po trzecie przekazanie takiej informacji musi być niezbędne do ujawnienia naruszeń. Dlatego też ochronie nie podlegają m.in. informacje, które w momencie dokonywania zgłoszenia są już publicznie dostępne<sup>26</sup> lub znane organom ścigania z innych źródeł<sup>27</sup>.

Po czwarte informacje o naruszeniach nie powinny być uzyskiwane w drodze przestępstwa, np. fizycznego wtargnięcia lub hakowania<sup>28</sup>. W takich bowiem wypadkach sygnalista nie korzysta z immunitetu, a zastosowanie znajdują właściwe normy prawa krajowego.

Po piąte sygnalista musi mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że przekazywane informacje na temat naruszeń są: 1) prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia oraz 2) objęte zakresem stosowania dyrektywy<sup>29</sup>. Zasadnicze znaczenie ma zatem dobra wiara osoby zgłaszającej naruszenia. Można ją przyjąć, gdy z jednej strony występuje uzasadnione

<sup>23</sup> Motyw 97 dyrektywy.

<sup>24</sup> Art. 2 dyrektywy.

<sup>25</sup> Art. 3 dyrektywy.

<sup>26</sup> Motyw 43 dyrektywy.

<sup>27</sup> Motyw 30 dyrektywy.

<sup>28</sup> Art. 21 ust. 3 oraz motyw 92 dyrektywy.

<sup>29</sup> Art. 6 ust. 1 oraz motyw 32 dyrektywy.

i możliwe do obiektywnej oceny przekonanie sygnalisty co do prawdziwości informacji objętych zgłoszeniem, a z drugiej strony zgłoszona przezeń informacja opiera się na przesłankach „uzasadnionej podstawy” prawdziwości<sup>30</sup>. W konsekwencji ochronie nie będą podlegały nieuzasadnione plotki i pogłoski, a także informacje niedokładne lub wprowadzające w błąd<sup>31</sup>. Ponadto osoba, która świadomie dokonała zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, powinna ponieść sankcję określoną w prawie krajowym<sup>32</sup>.

## 5. Procedura zgłaszania naruszeń prawa

Oczywiste jest, że im szybciej przekazana zostanie informacja o naruszeniu, tym skuteczniej będzie można zlikwidować albo przynajmniej zniwelować generowane owym naruszeniem zagrożenie dla interesu publicznego. Wczesne ostrzeżenie o nieprawidłowościach daje szansę na sanację sytuacji, zanim dojdzie do eskalacji nieprawidłowości na taką skalę, że staną się one zagrożeniem nie tylko w skali mikro (w więc dla określonej jednostki z sektora prywatnego lub publicznego), lecz także w skali makro (a więc dla społeczeństwa).

Przekazanie informacji o naruszeniach może odbywać się na trzy sposoby: w drodze zgłoszenia wewnętrznego, w drodze zgłoszenia zewnętrznego oraz w drodze ujawnienia publicznego<sup>33</sup>. Kolejność jest tu nieprzypadkowa, gdyż dla skutecznego wykrywania naruszeń i zapobiegania im istotne jest, aby odpowiednie informacje możliwie najszybciej docierały do podmiotów znajdujących się najbliżej źródła problemu, które siłą rzeczy dysponują największymi możliwościami zbadania danego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania. Idea subsydiarności przemawia zatem za przyznaniem preferencji dla zgłoszeń wewnętrznych oraz traktowaniem ujawnienia publicznego w charakterze *ultima ratio*.

Procedura zawiadamiania o nadużyciach jest więc trzyetapowa. Przy tym – co do zasady – dopiero niepowodzenie etapu poprzedniego umożliwi skorzystanie z etapu kolejnego. Ponadto wraz z rozszerzaniem kręgu adresatów, którym mają zostać przekazane informacje o naruszeniach, wzrastają również wymogi, których spełnienia wymaga się od sygnalisty. Owo rozwiązanie wydaje się ze wszech miar racjonalne i uzasadnione.

30 Zob. J. Bouhouni, *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lutego 2021 r.*, 23922/19, *Gawlik przeciwko Liechtenstein*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2, s. 50 i n.

31 Motyw 43 dyrektywy.

32 Art. 23 ust. 2 dyrektywy.

33 Zob. szerzej: H. Szewczyk, *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 2, s. 3–11; B. Jagura, A. Tomiczek, *Należyte sprawdzenie przez działającego w dobrej wierze sygnalistę dokładności i wiarygodności zgłaszanych informacji. Glosa do wyroku ETPC z 16 lutego 2021 r.*, *Gawlik v. Liechtenstein*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 4, s. 173–180.

Istnieją oczywiście okoliczności, w których nie można racjonalnie oczekiwać, że wykorzystanie kanałów wewnętrznych będzie funkcjonowało prawidłowo. W przypadku ich wystąpienia można skorzystać z kanału zewnętrznego, a nawet z ujawnienia publicznego.

Osoba, która dokonuje ujawnienia publicznego, kwalifikuje się do objęcia ochroną na mocy dyrektywy, jeżeli spełniony jest jeden z trzech warunków. Po pierwsze osoba ta dokonała w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie zostały podjęte żadne odpowiednie działania w przewidzianych dyrektywą terminach. Po drugie osoba ta ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, na przykład w przypadku sytuacji wyjątkowej lub ryzyka wystąpienia nieodwracalnej szkody. Po trzecie osoba ta ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić jej będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zмовы między organem a sprawcą naruszenia lub udziału organu w naruszeniu.

## 6. Bezpośrednia skuteczność dyrektywy w Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z powoływanym już art. 288 TFUE dyrektywa wiąże państwa członkowskie, do których jest kierowana (jedno, kilka lub wszystkie), jedynie w odniesieniu do rezultatu (celu), który ma być osiągnięty. Pozostawia ona tym samym organom krajowym swobodę wyboru formy i środków osiągnięcia założonego rezultatu.

W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że w razie nieosiągnięcia przez państwo członkowskie założonego w dyrektywie celu – czy to na skutek braku transpozycji jej przepisów (w całości lub w części), czy też wadliwej ich implementacji – pod pewnymi warunkami możliwe jest powoływanie się przez jednostkę na przepisy samej dyrektywy<sup>34</sup>. Stan ten określa się najczęściej mianem „bezpośredniego skutku dyrektywy”<sup>35</sup>. Może on wystąpić jedynie w układzie wertykalnym, tj. w relacjach między jednostką a państwem członkowskim (rozumianym szeroko<sup>36</sup>). Zakazany jest przy tym tzw. odwrotny skutek

34 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 67. Cyt. za: M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 6, s. 6.

35 Doktryna bezpośredniego skutku została po raz pierwszy wyrażona 5 lutego 1963 r. w orzeczeniu w sprawie 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos* przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1, EUR-LEX.

36 Chodzi o podmioty, które – bez względu na formę prawną – są odpowiedzialne na mocy przepisów wydanych przez państwo za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i w tym celu zostały wyposażone w szczególne kompetencje, wykraczające poza uprawnienia wynikające z zasad znajdujących zastosowanie do stosunków między jednostkami. Zob. wyrok z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 A. Foster i in. przeciwko British Gas PLC, ECLI:EU:C:1990:313, EUR-LEX; wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-425/12 *Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA* przeciwko



wertykalny. Państwo członkowskie nie może zatem powoływać się wobec jednostki na przepisy nieimplementowanej (lub nieprawidłowo implementowanej) dyrektywy w celu nałożenia na jednostkę obowiązków i kar, gdyż wówczas mogłoby ono czerpać korzyści z własnego zaniechania<sup>37</sup>. Ponadto bezpośredniego skutku dyrektywy nie można odnosić do układu horyzontalnego, tzn. relacji między jednostkami i podmiotami podobnymi<sup>38</sup>.

W świetle orzecznictwa TSUE dla wywołania bezpośredniego skutku po upływie terminu na transpozycję dyrektywy jej przepis musi spełniać następujące warunki: być 1) jasny, 2) wystarczająco precyzyjny i 3) bezwarunkowy, a ponadto 4) przyznawać jednostkom określone uprawnienia w stosunku do państwa<sup>39</sup>.

Wypada przyjąć, że przepis dyrektywy spełnia kryteria jasności i wystarczającej precyzyjności, jeżeli jego sens i zakres obowiązywania jest możliwy do ustalenia w drodze ogólnie przyjętych metod i zasad wykładni prawa<sup>40</sup>. Z kolei kryterium bezwarunkowości jest rozumiane z jednej strony jako brak zależności pomiędzy możliwością zastosowania normy a podjęciem działań przez Unię lub władze krajowe, a z drugiej strony jako wyeliminowanie po stronie państwa zbyt szerokiego marginesu transpozycyjnego, wynikającego bądź z wyraźnej podstawy prawnej, bądź też z niedookreślonego charakteru koncepcji lub pojęć użytych w przepisach dyrektywy<sup>41</sup>. Można zatem skonstatować, że skutek bezpośredni przepisu dyrektywy może wykluczyć ogólnikowość (abstrakcyjność) jego treści i/lub przyznanie państwu zbyt szerokiej swobody implementacyjnej.

Jeśli chodzi natomiast o ostatnie kryterium, to jest przyznawanie jednostkom określonych uprawnień w stosunku do państwa, wskazać należy, że nie ogranicza się ono wyłącznie do sytuacji, w której jednostce przyznawane są konkretne prawa podmiotowe, ale rozciąga się również na takie przypadki, które generują po stronie jednostki jedynie interes prawny<sup>42</sup>. Skutek bezpośredni można zatem przyjąć w przypadku przepisów dyrektywy, które realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną jednostki.

Powyższe ustalenia należy skonfrontować z przepisami dyrektywy 2019/1937, przede wszystkim z przepisami rozdziałów IV i VI w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, gdyż zawierają one najistotniejsze z punktu widzenia potencjalnych sygnalistów oraz podmiotów, których dotyczy zgłoszenie, środki ochrony.

Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, ECLI:EU:C:2013:829, EURO-LEX; wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie C-671/13 „Indelių ir investicijų draudimas” VĮ i Virgilijusa Vidutisa Nemaniūnasa, ECLI:EU:C:2015:418, EURO-LEX.

37 Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7, EUR-LEX.

38 Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl., ECLI:EU:C:1994:292, EUR-LEX.

39 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41-74 Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, ECLI:EU:C:1974:133, EUR-LEX; wyrok z 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Tullio Ratti, ECLI:EU:C:1979:110, EURO-LEX.

40 M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

41 Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer PLC przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2002:435, EUR-LEX. Por. M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

42 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 163–164. Cyt. za: M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

W art. 15 dyrektywy wskazano warunki dotyczące objęcia ochroną osoby, która dokonuje ujawnienia publicznego. Przez ujawnienie publiczne należy rozumieć podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń, czyli informacji, w tym uzasadnionego podejrzenia, dotyczącego zaistniałych lub potencjalnych naruszeń, do których doszło lub prawdopodobnie dojdzie w organizacji, w której osoba zgłaszająca pracuje lub pracowała, lub w innej organizacji, z którą osoba dokonująca zgłoszenia utrzymuje lub utrzymywała kontakt w kontekście wykonywanej pracy, lub dotyczące prób ukrycia takich naruszeń. Naruszenia oznaczają działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą Unii i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym wskazanym w art. 2 dyrektywy lub są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach Unii i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym wskazanym w art. 2<sup>43</sup>. Komentowany przepis w sposób precyzyjny, jednoznaczny i bezwarunkowy wskazuje zakres podmiotowy i przesłanki objęcia osoby dokonującej ujawnienia publicznego środkami ochrony określonymi w rozdziale VI (art. 19–24 dyrektywy).

Artykuł 19 dyrektywy przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do wolności od działań odwetowych, skorelowane z obowiązkiem państwa do wprowadzenia zakazu takich działań. Przez działanie odwetowe należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem wewnętrznym lub zewnętrznym lub ujawnieniem publicznym i które wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę dla osoby dokonującej zgłoszenia<sup>44</sup>. Z treści art. 19 *expressis verbis* wynika, że wszelkie formy działań odwetowych wobec sygnalistów, w tym także groźby takich działań i próby podejmowania działań odwetowych, są zakazane. Określenie „wszelkie” w odniesieniu do działań odwetowych jest ujęciem najszerszym z możliwych. Ponadto sens art. 19 został dookreślony poprzez podanie przykładów form, jakie działania odwetowe mogą najczęściej przybierać. Komentowany przepis jest zatem sformułowany w sposób na tyle jasny i precyzyjny, że bez trudu można odnaleźć w nim wszystkie elementy normy prawnej i w sposób jednoznaczny określić, jakie zachowania są z taką normą zgodne albo sprzeczne. W szczególności nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (osoba zgłaszająca naruszenia prawa), podmiotu zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (zapewnienie wolności od działań odwetowych). Stwierdzenie w art. 19, iż „państwo podejmie niezbędne środki”, nie wyłącza spełnienia przez ten przepis kryterium bezwarunkowości. Przyznanie bowiem państwu pewnej dozy swobody w zakresie zapewnienia sygnalistom uprawnienia do wolności od działań odwetowych nie zmienia precyzyjnego i jednoznacznego sensu komentowanego przepisu ani nie stoi na przeszkodzie ustaleniu pewnego *minimum minimorum* w zakresie stopnia ochrony przed działaniami odwetowymi, jaki państwo ma obowiązek sygnalistom zapewnić.

Artykuł 20 dyrektywy przewiduje uprawnienie sygnalisty do korzystania ze środków wsparcia, skorelowane z obowiązkiem państwa do zapewnienia osobom zgłaszającym naruszenia prawa takich środków. Również zatem w przypadku analizowanego przepisu nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (sygnalista), podmiotu

43 Art. 5 pkt 1, 2, 6 dyrektywy.

44 Art. 5 pkt 11 dyrektywy; motywy 44 i 87 dyrektywy.



zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (uprawnienie sygnalisty do korzystania ze środków wsparcia). W treści art. 20 podano co prawda przykłady form wsparcia, ale – zarówno z uwagi na charakter komentowanego uprawnienia, jak i na sposób wyśłowienia treści przepisu (zwłaszcza ust. 2 i 3), swoboda państwa będzie w tym przypadku niewątpliwie szersza niż przy uprawnieniu do wolności od działań odwetowych. Wydaje się zatem, że przesłanka bezwarunkowości nie została w przypadku uprawnienia do korzystania ze środków wsparcia w dostateczny sposób spełniona. Tym niemniej można przyjąć, że na podstawie analizowanego przepisu jednostka może wystąpić przeciwko państwu z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę pozostającą w związku przyczynowo-skutkowym z brakiem implementacji dyrektywy w przedmiotowym zakresie<sup>45</sup>.

Artykuł 21 dyrektywy przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do uniknięcia prawnej odpowiedzialności za dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego w zgodzie z przepisami dyrektywy, skorelowany z obowiązkiem państwa polegającym na zaniechaniu egzekwowania takiej odpowiedzialności. Wynikający z komentowanego przepisu swoisty immunitet sygnalistów ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Dotyczy on bowiem ewentualności egzekwowania od osoby zgłaszającej naruszenia prawa odpowiedzialności w postępowaniach prawnych, na przykład dotyczących zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również w przypadku roszczeń odszkodowawczych na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy. Na podstawie art. 21 ust. 7 osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie powinna ponieść jakiegokolwiek odpowiedzialności, a jeżeli procedura prawna zmierzająca do jej ustalenia jest już w toku – sygnalista ma prawo wystąpić o jej umorzenie. Musi jednakże spełnić najpierw dwa warunki, a mianowicie: działać zgodnie z przepisami dyrektywy oraz uprawdopodobnić, że miał uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia.

Z komentowanego przepisu wynika ponadto, że osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie ponosi odpowiedzialności w związku z uzyskaniem informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostępem do takich informacji, pod warunkiem że takie uzyskanie lub dostęp nie stanowią odrębnego czynu zabronionego<sup>46</sup>, jak również, iż sygnalista ma mieć zapewniony dostęp do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym<sup>47</sup>. Odpowiedni środek ochrony prawnej w każdym przypadku powinien być uzależniony od rodzaju doświadczonych działań odwetowych, a szkodę poniesioną w takim przypadku należy naprawić całkowicie, zgodnie z prawem krajowym<sup>48</sup>.

Z analizowanego przepisu wynika ponadto, iż w postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli

45 Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:1991:428, EURO-LEX.

46 Art. 21 ust. 3 dyrektywy.

47 Art. 21 ust. 6 dyrektywy. Zob. także motywy 94–96 dyrektywy.

48 Motyw 94 dyrektywy.

osoba ta twierdzi, iż w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne<sup>49</sup>. W takich przypadkach na podmiocie, który podjął działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadził z należycie uzasadnionych powodów. Artykuł 21 ustanawia zatem obowiązujące w postępowaniu sądowym domniemanie, że szkoda poniesiona przez sygnalistę była wynikiem działań odwetowych. Jednocześnie wprowadza odwrócony ciężar dowodu, gdyż obalenie tego domniemanie może nastąpić wyłącznie poprzez wykazanie przez podmiot stosujący środki odwetowe, iż zachowań tych dokonał z należycie uzasadnionych powodów.

Jak wynika z powyższego, komentowany przepis dyrektywy określa krąg osób uprawnionych z tytułu ustanowionych w nim gwarancji, zakres tych gwarancji, a także podmiot zobowiązany z ich tytułu. Jego treść spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

Artykuł 22 dyrektywy przewiduje uprawnienie osób, których dotyczy zgłoszenie sygnalisty, do korzystania ze środków ochrony, skorelowany z obowiązkiem państwa do zapewnienia tym podmiotom efektywnej możliwości korzystania z tych środków. Chodzi tu w szczególności o możliwość korzystania w pełni z prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu, jak również z instytucji domniemanie niewinności i prawa do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym i prawa dostępu do akt. Osobom takim należy również zapewnić ochronę tożsamości na cały czas trwania postępowania wyjaśniającego uruchomionego na skutek dokonanej zgłoszenia.

Również zatem w przypadku analizowanego przepisu nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (osoba, której dotyczy zgłoszenie), podmiotu zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (uprawnienie do korzystania ze środków ochrony). Treść art. 22 spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

W kontekście analizowanego przepisu wypada jednakże zauważyć, iż większość uprawnień, o których w nim mowa, ma swój odrębny byt, wynikający z ich egzystencji w innych aktach prawnych z zakresu europejskiego prawa człowieka oraz prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich UE. W konsekwencji zamiast stosować konstrukcję bezpośredniego skutku dyrektywy, można po prostu powołać się na akty, z których omawiane uprawnienia w sposób konstytutywny (pierwotny) wynikają.

W art. 23 dyrektywy 2019/1937 nałożony został na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia sankcji wobec osób fizycznych lub prawnych, które utrudniają lub usiłują utrudniać dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe lub wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko sygnalistom, dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia. Dyrektywa nakłada również obowiązek wprowadzenia sankcji wobec osób, które świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. W cytowanym przepisie wskazano, że sankcje te mają mieć charakter skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących.

<sup>49</sup> Art. 21 ust. 5 dyrektywy. Por. motyw 93 dyrektywy.

Państwa członkowskie zostały ponadto zobowiązane do wprowadzenia przepisów przewidujących, zgodnie z prawem krajowym, środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego.

Przytoczony powyżej przepis dyrektywy określa krąg osób uprawnionych z tytułu ustanowionych w nim gwarancji, zakres tych gwarancji, a także podmiot zobowiązany z ich tytułu. Jego treść spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

Dyrektywa wprowadziła również w art. 24 zakaz zrzeczenia się lub ograniczenia praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w jej treści w drodze jakiegokolwiek umowy, polityki, formy zatrudnienia lub warunków zatrudnienia, w tym umowy o arbitraż na etapie przedspornym. Komentowany przepis w sposób jasny i kategoryczny określa podmioty uprawnione i zobowiązane, ma charakter bezwarunkowy.

Konkludując bieżący wątek, wypada stwierdzić, że przepisami dyrektywy, które spełniają w dostatecznym stopniu kryteria jasności, precyzyjności i bezwarunkowości, a jednocześnie realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną sygnalisty, są art. 15, 19, 21, 23 i 24.

Polskie doświadczenia z bezpośrednim stosowaniem przepisów dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii są póki co stosunkowo ubogie. Na uwagę w tym kontekście zasługuje z pewnością wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu<sup>50</sup>, inspirowany – co *expressis verbis* wynika z treści jego uzasadnienia – artykułem Macieja J. Zielińskiego „Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe”<sup>51</sup>. W omawianym judykacie sąd stanął na stanowisku, iż mimo że przepisy prawa stanowionego wprost nie ustanawiają zakazu wypowiedzania umów o pracę pracownikom zgłaszającym nieprawidłowości w funkcjonowaniu pracodawcy, to jednak występuje on w polskim porządku prawnym w ramach skutku wertykalnego dyrektywy. Osoby, które dokonały zgłoszenia nieprawidłowości po dacie, do której Rzeczpospolita Polska była zobowiązana dokonać implementacji dyrektywy, mogą zatem powoływać się bezpośrednio na przepisy tego aktu, przy czym zdaniem sądu zdatne do bezpośredniego stosowania są przede wszystkim przepisy rozdziału VI dyrektywy.

Sąd ustalił, że powód – jako pracownik w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE państwowego uniwersytetu (emanacji państwa w świetle orzecznictwa TSUE) – objęty był zakresem przedmiotowym dyrektywy. Z kolei dokonane przezeń zgłoszenie, dotyczące nieprawidłowości związanych m.in. z ochroną zdrowia publicznego, ochroną prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwem sieci i systemów informacyjnych, mieściło się w zakresie przedmiotowym dyrektywy. Według sądu powód miał również uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że informacje takie są objęte zakresem stosowania dyrektywy.

<sup>50</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IV P 171/22, LEX nr 3626900.

<sup>51</sup> Zob. przypis 23.

Jeśli chodzi o procedurę raportowania, sąd zauważył, że powód zgłaszał nieprawidłowości najpierw w ramach organizacji (a więc dokonał zgłoszenia wewnętrznego), a gdy pozostało to bez odpowiedzi, zdecydował się na opublikowanie apelu na swoim profilu na portalu społecznościowym (a więc dokonał ujawnienia publicznego). Ten ostatni akt sąd uznał jednak za usprawiedliwiony, gdyż w jego ocenie powód miał uzasadnione podstawy, by sądzić, iż zgłaszane naruszenie może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla interesu publicznego, a więc na podstawie art. 15 ust. 1 lit. b pkt (i) dyrektywy.

Jak ustalił sąd, w związku z ujawnieniem publicznym pozwany pracodawca podjął wobec powoda działania polegające na wypowiedzeniu umowy o pracę, a więc zastosował środek odwetowy, naruszając tym samym art. 19 lit. a dyrektywy. Sąd przyjął przy tym domniemanie z art. 20 ust. 5 dyrektywy, którego stronie pozwanej nie udało się w toku procesu obalić, i w efekcie uznał, iż pozwany pracodawca winien ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w art. 23 dyrektywy.

Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowego wyroku, w toku sprawy ujawniły się dwie podstawy prawne do uznania za zasadne roszczenia powoda o odszkodowanie, z jednej strony mające swoje źródło w cytowanych przepisach dyrektywy 2019/1937, a z drugiej w przepisach polskiego Kodeksu pracy (art. 45 k.p.). Zdaniem sądu orzekającego nie są to konkurencyjne podstawy prawne, lecz przepisy pozostające względem siebie w relacji pokrywania. Sąd przyznał powodowi odszkodowanie za nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę wyliczone przez powoda w oparciu o art. 47<sup>1</sup> k.p. i jednocześnie wskazał, że możliwe byłoby rozważenie, czy żądana przez powoda kwota odpowiada wskazanym w art. 23 dyrektywy kryteriom, tj. czy odszkodowanie w takiej kwocie miało walor skuteczności, proporcjonalności i spełniało funkcję odstrasżającą. Na gruncie przedmiotowej sprawy zagadnienie to nie zostało podjęte z uwagi na zasadę związania żądaniem pozwu. Niemniej jednak z pisemnych motywów rozstrzygnięcia wynika możliwość miarkowania należnego odszkodowania wyłącznie na podstawie prawnej wynikającej z dyrektywy w oparciu o wskazane tam przesłanki.

Z komentowanego orzeczenia Sądu Rejonowego w Toruniu wynika ponadto *expressis verbis* kolejny skutek bezpośredniego stosowania dyrektywy 2019/1937. Skład orzekający w tej sprawie stanął na stanowisku, że odpowiedzialności odszkodowawczej nie usuwa (nie niweluje) ewentualna zasadność innych podanych w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyn. Sytuacja, w której pracodawca rozwiązuje z pracownikiem umowę o pracę z naruszeniem ochrony zapewnianej sygnaliście przez dyrektywę nr 2019/1937, jest w ocenie sądu rozpoznającego wystarczająca do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy i to nawet wówczas, gdy pozostałe w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny mogłyby uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę. Uzasadniając to stanowisko, podkreślono, że nie można dopuścić do tego, aby scharakteryzowane wyżej zachowanie pracodawcy pozostało bez stosownego napiętnowania. Z powyższego wynika, że zidentyfikowanie działania o charakterze odwetowym w rozumieniu dyrektywy stanowi wystarczającą i wyłączną podstawę odszkodowawczą, od której nie można się uwolnić, dowodząc zasadności podjęcia działań z innych przyczyn. Wysokość należnego odszkodowania może być wyliczona stosownie do przesłanek wskazanych w art. 23 dyrektywy gwarantujących, by zastosowana sankcja była skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca.

Od opisywanego wyroku nie została wywiedziona apelacja i stał się prawomocny. Można mieć nadzieję, że będzie on inspiracją dla innych sądów, aby bezpośrednio stosowały dyrektywę w celu zapewniania sygnalistom należytej ochrony w razie braku odpowiednich przepisów krajowych.

W innych judykatach kwestia bezpośredniego stosowania dyrektywy nie znalazła póki co tak szerokiego odzwierciedlenia. Na przykład w wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach<sup>52</sup> oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>53</sup> co prawda przepisy dyrektywy nie zostały zastosowane bezpośrednio, ale tylko z tego powodu, że powołującym się na nie osobom odmówiono statusu sygnalistów z uwagi na niespełnienie przesłanek określonych w dyrektywie. W orzeczeniach tych nie wykluczono natomiast możliwości bezpośredniego stosowania dyrektywy.

Co ciekawe, Sąd Najwyższy odmówił odpowiedzi na pytanie: „Czy w przypadku powołania się pracownika na okoliczność, że jego zachowanie miało charakter tzw. prawa do zgłaszania nieprawidłowości (*whistleblowing*) i stanowiło realizację obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, sąd orzekający na podstawie jakich przesłanek powinien oceniać, czy zachowanie pracownika mieści się w granicach tego prawa i korzysta z ochrony przed sankcjami związanymi ze skorzystaniem z tego prawa, w szczególności czy może skorzystać z wytycznych wypracowanych w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych oraz regulacjach prawa międzynarodowego?”<sup>54</sup>. Powołał się przy tym na fakt, iż cytowane zagadnienie nie wykracza poza zwykłą wykładnię prawa, której dokonuje sąd powszechny przed jego stosowaniem w indywidualnej sprawie, i tym samym nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego. W konsekwencji decyzja o ewentualności bezpośredniego zastosowania dyrektywy jest co do zasady pozostawiona do uznania poszczególnych sądów.

## 7. Konkluzje

Przeprowadzona analiza jednoznacznie prowadzi do wniosku, że dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii można stosować w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio. Sytuacja ta może mieć miejsce w dwóch przypadkach: 1) braku terminowej transpozycji jej przepisów (w całości lub w części); 2) wadliwej ich implementacji. Bezpośredni skutek dyrektywy może przy tym wystąpić jedynie w układzie wertykalnym, tj. w relacjach między jednostką a państwem członkowskim (rozumianym szeroko). Zakazany jest przy tym tzw. odwrotny skutek wertykalny. Państwo członkowskie nie może zatem powoływać się wobec jednostki na przepisy nieimplementowanej (lub nieprawidłowo implementowanej) dyrektywy w celu nałożenia na jednostkę obowiązków i kar. Ponadto bezpośredniego skutku dyrektywy nie można odnosić do układu horyzontalnego, tzn. relacji między jednostkami i podmiotami podobnymi. W konsekwencji na

<sup>52</sup> Wyrok z dnia 8 września 2022 r., III Pa 11/22, LEX nr 3446820.

<sup>53</sup> Wyrok z dnia 19 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1660/21, LEX nr 3320158.

<sup>54</sup> Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2022 r., II PSK 369/21, LEX nr 3552608.



bezpośredni skutek dyrektywy powoływać się mogą jedynie sygnaliści działający w sektorze publicznym.

Przepisami dyrektywy, które spełniają w dostatecznym stopniu kryteria jasności, precyzyjności i bezwarunkowości, a jednocześnie realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną sygnalisty, są niewątpliwie art. 15, 19, 21, 23 i 24. Ten pierwszy statuuje obowiązek zapewnienia środków ochrony osobie dokonującej ujawnienia publicznego. Przepis art. 19 przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do wolności od działań odwetowych, skorelowane z obowiązkiem państwa do wprowadzenia zakazu takich działań. Z kolei art. 21 statuuje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do uniknięcia prawnej odpowiedzialności za uzyskanie informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostęp do takich informacji, a także za dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego w zgodzie z przepisami dyrektywy, skorelowany z obowiązkiem państwa polegającym na zaniechaniu egzekwowania takiej odpowiedzialności. Z cytowanego artykułu wynika ponadto prawo dostępu sygnalisty do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym, oraz domniemanie, że szkoda poniesiona przez osobę zgłaszającą naruszenia prawa była wynikiem działań odwetowych. W art. 23 dyrektywy wskazano na obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji wobec osób fizycznych lub prawnych, które utrudniają lub usiłują utrudnić dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe lub wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko sygnalistom lub też naruszają obowiązek zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia. Sankcje te powinny być zastosowane również wobec osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Przepis ten wyraźnie przewiduje obowiązek ustanowienia jako sankcji środka odszkodowawczego za szkodę wynikającą ze zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Ostatni z wymienionych przepisów wprowadza zakaz zrzeczenia się praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w przepisach dyrektywy. Niewątpliwie są to najistotniejsze z punktu widzenia potencjalnych sygnalistów środki ochrony.

Polskie doświadczenia z bezpośrednim stosowaniem przepisów dyrektywy są jak dotąd ubogie. Tym niemniej sądy nie wykluczają możliwości bezpośredniego stosowania przedmiotowego aktu, a Sąd Rejonowy w Toruniu swoje orzeczenie<sup>55</sup> oparł wprost na przepisach dyrektywy, wskazując jako podstawy prawne art. 15, 19, 21 i 23 tego aktu. Sąd orzekający wyraźnie wskazał w pisemnych motywach rozstrzygnięcia, że w toku sprawy ujawniły się dwie podstawy prawne do uznania za zasadne roszczenia powoda o odszkodowanie, z jednej strony mające swoje źródło w cytowanych przepisach dyrektywy 2019/1937, a z drugiej w przepisach polskiego Kodeksu pracy (art. 45 k.p.). Zdaniem sądu orzekającego nie są to konkurencyjne podstawy prawne, lecz przepisy pozostające względem siebie w relacji pokrywania. Sąd, przyznając powodowi odszkodowanie za nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę, wyliczone przez powoda w oparciu o art. 47<sup>1</sup> k.p., jednocześnie wskazał, że możliwe byłoby rozważenie, czy żądana przez

<sup>55</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IV P 171/22, LEX nr 3626900.

powoda kwota odpowiada wskazanym w art. 23 dyrektywy kryteriom, choć na gruncie przedmiotowej sprawy zagadnienie to nie zostało podjęte z uwagi na zasadę związania żądaniem pozwu. Kwestia dopuszczalności ustalenia wysokości należnego odszkodowania w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy dyrektywy 2019/1937 została wskazana wyraźnie w cytowanym judykacie. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem. W art. 23 dyrektywy w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy wskazano, że odszkodowanie ma być skuteczną sankcją, proporcjonalną do naruszeń, i ma spełniać funkcję odstraszącą. Takie brzmienie przepisu daje dużą swobodę orzeczniczą i pozwala na odpowiednie miarkowanie odszkodowania w toku postępowania sądowego stosownie do stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Takie brzmienie przepisów należy ocenić bardzo pozytywnie.

Z komentowanego orzeczenia Sądu Rejonowego w Toruniu wynika ponadto *expressis verbis* kolejny skutek bezpośredniego stosowania dyrektywy 2019/1937. Skład orzekający w tej sprawie stanął na stanowisku, że odpowiedzialności odszkodowawczej nie usuwa (nie niweluje) ewentualna zasadność innych podanych w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyn. Sytuacja, w której pracodawca rozwiązuje z pracownikiem umowę o pracę z naruszeniem ochrony zapewnianej sygnaliście przez dyrektywę nr 2019/1937, jest w ocenie sądu rozpoznającego wystarczająca do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy i to nawet wówczas, gdy pozostałe w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny mogłyby uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę. Uzasadniając to stanowisko, podkreślono, że nie można dopuścić do tego, aby scharakteryzowane wyżej zachowanie pracodawcy pozostało bez stosownego napiętnowania. Z powyższego wynika, że zidentyfikowanie działania o charakterze odwetowym w rozumieniu dyrektywy jest wystarczającą i wyłączną podstawą odszkodowawczą, od której nie można się uwolnić, dowodząc zasadności podjęcia działań z innych przyczyn.

Należy żywić nadzieję, że judykat ten zainspiruje inne polskie sądy do bezpośrednio stosowania dyrektywy w razie braku jej odpowiedniej implementacji do polskiego porządku prawnego. Dopóki bowiem akt ten nie zostanie w całości prawidłowo implementowany do polskiego systemu prawnego, to na barkach sędziów będzie spoczywał ciężar zapewniania należnej w świetle dyrektywy ochrony.

## Bibliografia

- Bouhouni J., *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lutego 2021 r., 23922/19, Gawlik przeciwko Liechtenstein*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.
- Jagura B., Tomiczek A., *Należyte sprawdzenie przez działającego w dobrej wierze sygnalistę dokładności i wiarygodności zgłaszanych informacji. Glosa do wyroku ETPC z 16 lutego 2021 r., Gawlik v. Liechtenstein*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 4.
- Jankowska K., *Zmiany w polskim ustawodawstwie związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/193 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Biuletyn EBIB” 2022, nr 4 (205).
- Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII (2).
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Pietruszka A., *Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Płoszka A., *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.
- Szewczyk H., *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 2.
- Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020.
- Zieliński M.J., *Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 6.





**Aneta Giedrewicz-Niewińska<sup>1</sup>**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0003-0780-192X

**Łukasz Niewiński<sup>2</sup>**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0003-0668-4645

# KRYTERIA OCENY OKRESOWEJ NAUCZYCIELI AKADEMICKICH – WYBRANE ZAGADNIENIA

## ABSTRACT

### Criteria for the periodic evaluation of academic staff – selected issues

The higher education reform and the associated new regulations keep the issue of periodic evaluation of academic staff relevant. The practice of conducting the first periodic appraisals based on the new regulation also confirms this. For example, doubts may arise about how to apply the principles for evaluating disciplines to the evaluation of academic teachers or heads of departments. The experience of US universities offers valuable insights into these matters. Attention should also focus on the system of academic staff evaluation by students, which raises many practical questions. The current legal regulations for evaluating academic teachers neither improve the state of science nor ensure its development as expected by society. They also fail to guarantee a high level of education for students and doctoral candidates.

---

1 Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku na Wydziale Prawa UwB. Adres e-mail do kontaktu: a.niewinska@uwb.edu.pl.

2 Doktor nauk humanistycznych, adiunkt na Wydziale Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Białymstoku. Adres e-mail do kontaktu: l.niewinski@uwb.edu.pl.

**Keywords:** interim evaluation, university teacher, head of department, higher education, international relations

**Słowa kluczowe:** ocena okresowa, nauczyciel akademicki, kierownik katedry, szkolnictwo wyższe, stosunki międzynarodowe

## 1. Uwagi wprowadzające

Zapewnienie wysokiego poziomu wykonywanych zadań w szkolnictwie wyższym związane jest z potrzebą poddania ocenie okresowej jej pracowników. W praktyce jest jednak bardzo różnie. Bywa, że w różnych zawodach odchodzi się od ocen okresowych, ponieważ rozczarowują, zwłaszcza jeżeli chodzi o towarzyszący im klimat, ale także rezultaty.

Ogólne zasady przeprowadzania ocen sformułowano w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>3</sup>. Szczegółowe rozwiązania ustalane są w drodze konsultacji rektora z senatem, związkami zawodowymi, samorządem studentkim oraz samorządem doktorantów. Rektor umożliwia tym podmiotom zaprezentowanie opinii w sprawach takich jak: tryb przeprowadzenia ocen okresowych; kryteria, na których podstawie dokonywane są oceny; podmiot dokonujący ocen. Po bezskutecznym upływie terminu wskazanego przez rektora na wyrażenie stanowiska wymóg konsultacji uważa się za spełniony<sup>4</sup>. Podkreślenia wymaga, że opinia wspomnianych podmiotów nie jest dla rektora wiążąca<sup>5</sup>.

Z art. 128 p.s.w.n. wynika, że ocenie okresowej podlegają wszyscy nauczyciele akademicy. Niezależnie od reprezentowanej grupy, zajmowanego stanowiska, posiadanego stopnia lub tytułu naukowego czy wymiaru czasu pracy<sup>6</sup>. Dotyczy ona oczywiście zarówno nauczycieli zatrudnionych w uczelniach publicznych, jak i nauczycieli zatrudnionych w uczelniach niepublicznych. Jedynym nauczycielem akademickim, który nie podlega ocenie okresowej, jest rektor, jednak tylko w okresie pełnienia tej funkcji.

W zakresie oceny okresowej nauczycieli akademickich nowością jest to, że ustawa wyraźnie stanowi, iż „ocena okresowa może być pozytywna albo negatywna” (art. 128 ust. 1 p.s.w.n.). Jak wynika z art. 128 ust. 4 p.s.w.n., negatywny wynik oceny okresowej wpływa na rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim. Prowadzi to do wniosku, że w obecnym stanie prawnym wśród celów oceny okresowej wskazać można wyeliminowanie ze wspólnoty akademickiej tych nauczycieli, którzy nie wypełniają należycie swoich obowiązków<sup>7</sup>. Wzmocnienie powyższej roli oceny okresowej jest ściśle

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 574, dalej: p.s.w.n.

<sup>4</sup> T. Jędrzejewski, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, red. J. Woźnicki, LEX 2019, komentarz do art. 128.

<sup>5</sup> M. Wilanowska, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. W. Kiełbasiński, B. Pietrzyk-Tobiasz, M. Kuliński, Legalis, komentarz do art. 128.

<sup>6</sup> T. Jędrzejewski, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

<sup>7</sup> Więcej: A. Giedrewicz-Niewińska, U. Torbus, *Zasady dokonywania oceny okresowej nauczycieli akademickich i jej wpływ na dalsze zatrudnienie – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, XXII, z. 3, s. 291 i n.

związane ze zniesieniem obowiązku uzyskania stopnia naukowego doktora i doktora habilitowanego przez odpowiednio asystenta i adiunkta<sup>8</sup>. W poprzednim stanie prawnym niewypełnienie tego obowiązku w określonym ustawowo czasie prowadziło do rozwiązania stosunku pracy. Ponadto, jak stanowi ustawa, o kategorię naukową w dyscyplinie może ubiegać się uczelnia (instytut), która zatrudnia „co najmniej 12 pracowników prowadzących działalność naukową w danej dyscyplinie”. Potwierdza to skłonność uczelni do zwalniania z pracy osób nieprzyczyniających się do uzyskiwania dobrej kategoryzacji<sup>9</sup>.

Ocena okresowa nauczycieli akademickich powinna być także narzędziem wspierania i motywowania do coraz lepszego wykonywania obowiązków, w tym także do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Dzięki ocenie pracownik powinien być doceniony za swoją pracę i jednocześnie uzyskać informację, jakie obszary aktywności pracowniczej wymagają poprawy. Z punktu widzenia uczelni ocena okresowa jest ważnym narzędziem zarządzania pracownikami. Istotne jest również to, iż wynik oceny okresowej jest brany pod uwagę przy podziale korzyści i powierzaniu różnych funkcji pracownikowi<sup>10</sup>.

Reforma szkolnictwa wyższego i związana z tym nowa regulacja prawna powodują, że problematyka ocen okresowych nauczycieli akademickich jest wciąż aktualna. Potwierdza to także praktyka przeprowadzenia pierwszych ocen okresowych w oparciu o nową regulację, która wzbudziła wiele niejasności. Obowiązująca regulacja nie realizuje w pełni oczekiwanego społecznie celu, jakim jest poprawa obecnego stanu nauki oraz zapewnienie jej rozwoju, a także w pełni nie zapewnia wysokiego poziomu kształcenia studentów i doktorantów. W opracowaniu zwrócono uwagę na wątpliwości, jakie pojawiają się na tle ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w kwestii kryteriów, w oparciu o które oceniany jest nauczyciel akademicki.

## 2. Źródła oceny okresowej

Nauczyciel akademicki, podobnie jak uniwersytet, w którym jest zatrudniony, poddawany jest ocenie. Obowiązek oceny nauczyciela akademickiego wynika z regulacji zewnętrznej, jaką jest ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Wskazuje ona również obszary, w jakich należy oceniać efektywność nauczyciela akademickiego.

Jednym z podstawowych elementów, od których należy rozpocząć analizę ocen okresowych nauczycieli akademickich, jest określenie kryteriów merytorycznych, wedle których ta ocena jest dokonywana. Zgodnie z art. 128 p.s.w.n. ocena okresowa obejmuje przede wszystkim: a) wykonywanie obowiązków wskazanych w art. 115 ust. 1 ustawy, który wymienia obowiązki w sferze badawczej oraz dydaktycznej, zależnie od grupy pracowniczej,

<sup>8</sup> Obowiązek ten przewidziany był w art. 120 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>9</sup> M. Jarentowski, *Nowe regulacje prawa o szkolnictwie wyższym i nauce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 11, s. 22.

<sup>10</sup> Więcej na temat funkcji oceny okresowej Z. Góral, *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Bocheńska, A. Musiała, Poznań 2016, s. 109 i n.

do której należy nauczyciel akademicki, a także b) obowiązek przestrzegania przepisów o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz przepisów o własności przemysłowej.

W myśl art. 115 p.s.w.n. do podstawowych obowiązków nauczycieli akademickich zalicza się:

- 1) dla pracowników zatrudnionych w grupie pracowników dydaktycznych – kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów,
- 2) dla pracowników zatrudnionych w grupie pracowników badawczych – prowadzenie działalności naukowej lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów,
- 3) dla pracowników zatrudnionych w grupie pracowników badawczo-dydaktycznych – prowadzenie działalności naukowej, kształcenie i wychowywanie studentów lub uczestniczenie w kształceniu doktorantów.

Ponadto każdy nauczyciel akademicki, niezależnie od grupy pracowniczej oraz rodzaju stanowiska, jest obowiązany do uczestniczenia w pracach organizacyjnych na rzecz uczelni oraz stałego podnoszenia kompetencji zawodowych (art. 115 ust. 2 p.s.w.n.).

Tym samym ocenie okresowej z mocy ustawy podlega wypełnianie obowiązków we wszystkich wymienionych w ustawie obszarach – odpowiednio badawczym, dydaktycznym oraz organizacyjnym, zależnie od grupy pracowniczej, w której jest zatrudniony nauczyciel akademicki.

Jak wynika z powyższych rozważań, ocenie we wskazanych obszarach poddawani są wszyscy pracownicy, niezależnie od dodatkowo pełnionych funkcji (wyjątek dotyczy rektora). Pojawia się jednak wątpliwość, czy ocena ograniczająca się do obszarów badawczego, dydaktycznego i organizacyjnego jest wystarczająca w przypadku osób odpowiedzialnych za zarządzanie zespołami składającymi się z nauczycieli akademickich (m.in. w przypadku kierowników katedr). Wątpliwość wywołuje ocena dokonywana w uczelniach, w której nie uwzględnia się kryteriów związanych z zarządzaniem zespołami, czyli kompetencji menedżerskich. Uwzględnienie powyższych kryteriów wydaje się kluczowe z punktu widzenia zweryfikowania zachowań kierownika i ustalenia wpływu tych zachowań na wyniki poszczególnych pracowników i zespołu. Podczas dokonywania oceny osoby zarządzającej zespołem powinno się uwzględnić opinie podwładnych<sup>11</sup>. Ocena w obszarze zarządzania zespołem przyczynić się może do zwiększenia skuteczności i sprawności działania danej jednostki wewnętrznej, a w rezultacie całej uczelni. Ustalenie formalnych kryteriów takiej oceny pomogłoby uczelni wyraźnie określić rolę osoby zarządzającej zespołem (kierownika). Pożądana jest wówczas odpowiedź na pytanie, czy rola ta ma sprowadzać się tylko do nadzorowania wykonywania zadań, czy do włączania pracowników w procesy decyzyjne, poszukiwania nowych, kreatywnych rozwiązań.

Doświadczenie w ocenie kierowników katedr nie tylko w obszarze badawczym i dydaktycznym, ale także zarządzania zespołem mają uczelnie amerykańskie. Wprowadziły one ocenę nie tylko ilościową (wskaźniki), ale i behawioralną kierowników katedr. W uczelniach amerykańskich do najczęściej występujących kryteriów oceny kierowników katedr należą: przywództwo (np. odnoszenie się do osób z szacunkiem, ustalanie racjonalnych celów i informowanie o nich pracowników, przedstawianie wizji katedry i wspieranie innowacyjności); administrowanie (np. jasne przydzielanie obowiązków,

<sup>11</sup> U. Pauli, *Ocena kierownika katedry w uczelni wyższej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2024, nr 3–4, s. 48.

zachęcanie do rozwoju osobistego i zawodowego); komunikacja (np. uwzględnianie sugestii pracowników w podejmowaniu decyzji, na bieżąco przekazywanie informacji, tworzenie jasnych instrukcji, tworzenie przyjaznego środowiska pracy)<sup>12</sup>.

Jak wyżej wspomniano, p.s.w.n. pozostawia znaczny margines swobody w zakresie określenia kryteriów efektywności nauczyciela akademickiego. Korzystanie przez uczelnie z tej swobody może przybierać zróżnicowaną postać.

Ustawodawca upoważnia i jednocześnie zobowiązuje rektora do ustalenia szczegółowego zakresu obowiązków nauczyciela akademickiego (art. 116 ust. 5 p.s.w.n.). Oznacza to, że przedmiot oceny okresowej nauczycieli akademickich może być różny w poszczególnych uczelniach, zależnie od przyjętych regulacji wewnętrznych.

Szczególne znaczenie w tym zakresie przyznać należy regulaminom pracy poszczególnych uczelni, których ranga również wzrosła od momentu wejścia w życie w 2018 r. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>13</sup>. Artykuł 127 ust. 4 p.s.w.n. przewiduje bowiem, że zasady ustalania zakresu obowiązków nauczycieli akademickich dla poszczególnych grup pracowników i rodzajów stanowisk, rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem tych obowiązków, w tym wymiar zajęć dydaktycznych oraz innych obowiązków dla poszczególnych stanowisk, a także zasady obliczania godzin dydaktycznych określa regulamin pracy. Regulamin może także określać obowiązki nauczycieli akademickich związane z szeroko rozumianą organizacją i porządkiem w procesie pracy (art. 104–104<sup>1</sup> Kodeksu pracy<sup>14</sup>). Wynika to z zawartego w art. 147 ust. 1 p.s.w.n. odesłania do Kodeksu pracy w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników uczelni w zakresie nieuregulowanym w ustawie.

W praktyce zasady oceny nauczycieli akademickich często określane są w regulaminach okresowego oceniania, wydawanych przez rektora w drodze zarządzenia<sup>15</sup>. Wydaje się, że regulacja dotycząca kryteriów i trybu oceny nauczycieli akademickich nie powinna być przenoszona do statutu uczelni. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyraźnie przyznaje kompetencje w powyższym zakresie rektorowi. Zgodnie z art. 128 ust. 3 p.s.w.n. kryteria oceny okresowej dla poszczególnych grup pracowników i rodzajów stanowisk oraz tryb i podmiot dokonujący oceny okresowej określa rektor po zasięgnięciu opinii senatu, związków zawodowych, samorządu studenckiego oraz samorządu doktorantów. Wskazane podmioty zobowiązane są przedstawić swoje opinie w terminie wskazanym we wniosku o jej wyrażenie, nie krótszym jednak niż 30 dni. W przypadku bezskutecznego upływu terminu wymóg zasięgnięcia opinii zostaje spełniony.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 54–56.

<sup>13</sup> W dotychczas obowiązujących regulacjach akcentowana była przede wszystkim rola statutu. Przykładowo art. 132 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164 poz. 1365 ze zm.) stanowił, iż kryteria oceny oraz tryb jej dokonywania, podobnie jak zasady dokonywania oceny nauczycieli akademickich w zakresie wypełniania przez nich obowiązków dydaktycznych i sposób jej wykorzystania, określa statut uczelni.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej: k.p.

<sup>15</sup> Zob. m.in. Regulamin okresowego oceniania nauczycieli akademickich zatrudnionych w Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 172/20); zarządzenie nr 132/2021 Rektora Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego z dnia 2 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu okresowej oceny nauczycieli akademickich w Warszawskim Uniwersytecie Medycznym.

Ustawodawca zastrzegł wyraźnie w ustawie, że kryteria opracowane przez rektora uczelni i zaopiniowane przez senat, związki zawodowe, samorząd studencki i samorząd doktorantów nie mogą dotyczyć obowiązku uzyskania stopnia doktora, doktora habilitowanego lub tytułu profesora. Oznacza to, jak słusznie zauważa się w literaturze prawa, że z doktorantem mającym podwójny status – doktoranta i pracownika – nie można aktualnie rozwiązać umowy o pracę w charakterze nauczyciela akademickiego z uwagi na niespełnienie wymogu uzyskania stopnia naukowego doktora w danym terminie<sup>16</sup>.

Wydaje się, że kryteria i zasady dokonywania ocen okresowych nauczycieli akademickich powinny być w szerszym zakresie uregulowane w ustawie<sup>17</sup>. W obecnym stanie prawnym zauważyć można pewną dowolność w opracowywaniu tych kryteriów. Wywoływać to może różne obawy, chociażby związane z tym, czy podczas oceny brane są pod uwagę kwestie merytoryczne oraz czy nie dochodzi do naruszeń zasady równego traktowania. Ponadto niepewność może wzmacniać kadencyjność organów ustalających kryteria oceny nauczyciela akademickiego i przeprowadzających te oceny.

### 3. Znaczenie elementów składowych oceny

Analizę kryteriów oceny okresowej należy rozpocząć od wartości konstytucyjnych takich jak zapewnienie każdemu obywatelowi ochrony czci i dobrego imienia (art. 47) oraz ochrony pracy (art. 24, art. 66 ust. 1, art. 68)<sup>18</sup>.

Pierwszą z konstytucyjnych wolności wyraża regulacja dotycząca ochrony dóbr osobistych na płaszczyźnie prawa cywilnego (art. 23 k.c., art. 24 k.c.). Odnosi się ona wówczas do regulacji odpowiedzialności pracodawcy za naruszenie dóbr osobistych pracownika<sup>19</sup>.

Z kolei urzeczywistnieniem konstytucyjnych gwarancji w zakresie ochrony pracy jest, jak słusznie zauważa Agnieszka Górnicz-Mulcahy, art. 94 pkt 9 k.p., według którego obowiązkiem pracodawcy jest stosowanie obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników oraz wyników ich pracy. Obowiązek ten jest powiązany z zasadą równego traktowania pracowników, w szczególności w odniesieniu do warunków zatrudnienia, awansowania oraz rozwiązania stosunku pracy (art. 18<sup>3a</sup> k.p.), oraz zakazem dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11<sup>3</sup> k.p.)<sup>20</sup>. Prowadzi to do wniosku, że kryteria oceny powinny być oparte na elementach faktycznych, a nie subiektywnych osoby dokonującej oceny.

16 M. Wilanowska, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. W. Kiełbasiński, B. Pietrzyk-Tobiasz, M. W. Kuliński, Warszawa 2024, Legalis.

17 Tak też H. Szewczyk, *Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych (wybrane problemy)*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 131, s. 111.

18 A. Górnicz-Mulcahy, *Pracownicze oceny okresowe – wybrane elementy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2, nr 3978, s. 613.

19 Więcej m.in. E. Maniewska, *Ocena okresowa a ochrona dóbr osobistych pracownika – najnowsze orzecznictwo*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 15, s. 50–53.

20 J. Tomšej, *From discrimination to dismissal: navigating obstacles on the path to workplace justice*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2024, nr 2, s. 20–28.



Zasada równego traktowania w zatrudnieniu nie oznacza jednak, że zabronione jest różnicowanie wymogów stawianych poszczególnym grupom nauczycieli akademickich. Pożądane jest wzięcie pod uwagę grupy, do której należy dany nauczyciel (grupa pracowników badawczych, badawczo-dydaktycznych oraz dydaktycznych), oraz rodzaju stanowiska (np. stanowisko profesora, adiunkta, asystenta i inne, jeśli zostały określone w statucie zgodnie z art. 116 ust. 4 p.s.w.n.). Nie powinno się jednak różnicować nauczycieli akademickich ze względu na dyscyplinę naukową lub rodzaj jednostki organizacyjnej uczelni, w której zatrudniony jest oceniany nauczyciel akademicki. Przykładowo nie powinno się ustalać różnych zasad oceny kwestii ubiegania się o granty przez pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych uczelni.

Informacja o przyjętych kryteriach oceny powinna zostać przekazana pracownikowi przed rozpoczęciem okresu, którego ocena dotyczy<sup>21</sup>. Tylko w takiej sytuacji zostanie wykonany obowiązek stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny pracowników. Potwierdza to art. 128 ust. 3 zdanie piąte p.s.w.n., który nakazuje przedstawienie nauczycielom akademickim kryteriów oceny okresowej przed rozpoczęciem okresu podlegającego ocenie.

Ocena wypełniania przez nauczyciela akademickiego obowiązków w sferze badawczej powinna wiązać się przede wszystkim z prowadzeniem działalności naukowej. Najbardziej wymiernym efektem prowadzenia działalności naukowej są publikacje, stąd wśród kryteriów oceny okresowej może znaleźć się wymóg opublikowania określonych publikacji (np. artykułów, publikacji obcojęzycznych) lub publikacji o określonej wartości punktowej. Nie może to jednak prowadzić do przeniesienia zasad ewaluacji dyscyplin na zasady oceny nauczycieli akademickich.

Odnosząc się do kryteriów oceny okresowej w obszarze związanym z kształceniem, należy zauważyć, że jedynym elementem wskazanym przez ustawę jest ocena dokonywana przez studentów i doktorantów. Artykuł 128 ust. 4 p.s.w.n. wskazuje, że uczelnia umożliwi studentom i doktorantom dokonanie co najmniej raz w roku akademickim oceny nauczyciela akademickiego w zakresie wypełniania przez niego obowiązków związanych z kształceniem. Zasady dokonywania tej oceny określa rektor. Oznacza to, że rektor ustala formę przeprowadzenia oceny przez studentów i doktorantów (pisemna lub elektroniczna) i jej częstotliwość.

Dane z ankiet, które wypełniają studenci, nie zawsze ukazują rzeczywisty obraz obszarów pracy nauczycieli akademickich. Przede wszystkim dotyczą one kwestii ujmowanych ogólnie lub w sposób bardzo techniczny<sup>22</sup> (np. kryterium spóźniania się nauczyciela akademickiego). Nie odzwierciedla to relacji, w jakiej pozostaje nauczyciel ze studentami. Ponadto pojawia się wątpliwość, czy studenci właściwie rozumieją poszczególne kryteria wymienione w ankiecie oceny pracownika. W szczególności kontrowersje mogą wywoływać takie kryteria jak: obiektywność oceniania, jasność kryteriów zaliczeniowych, przygotowanie do zajęć. Badania przeprowadzone wśród 880 studentów Uniwersytetu

21 A. Górnicz-Mulcahy, *Pracownicze oceny okresowe...*, s. 613.

22 J. Polak, *Jak nas widzą studenci? Umiejętności interpersonalne nauczycieli akademickich w opinii studentów*, [w:] *Uczyć z pasją: wskazówki dla nauczycieli akademickich*, red. B. Kozuszniak, J. Polak, Katowice 2014, s. 9–31.



w Białymstoku pokazują, że wpływ na ocenę nauczyciela miały przede wszystkim: ocena końcowa z danego przedmiotu, opinia o prowadzącym przekazywana przez studentów oraz to, czy prowadzący jest miły i sympatyczny<sup>23</sup>. Kryteriów oceny zawartych w ankiecie studenci nie rozumieli.

Na marginesie rozważań warto podkreślić potrzebę zwiększenia ilości kryteriów oceny w obszarze kształcenia studentów i doktorantów. Przykładowo w regulaminie oceny nauczyciela akademickiego pożądane byłyby takie kryteria jak: a) wyniki hospitacji zajęć i wizytacji zajęć (w tym prowadzonych na odległość, takie jak kursy e-learningowe, zajęcia zdalne synchroniczne); b) praca osoby ocenianej w charakterze opiekuna koła naukowego; c) opieka nad studentami, doktorantami, którzy uzyskali nagrody w konkursach merytorycznych lub za prace dyplomowe, doktorskie.

Na tle wskazanych kryteriów oceny pojawiają się wątpliwości, czy brak częściowej oceny pozytywnej za któreś ze wskazanych kryteriów, zawartych w formularzu oceny, może przesądzać o ogólnie całej negatywnej ocenie. Wątpliwości te mogą pojawić się przede wszystkim w obszarze działalności naukowej w związku z niespełnieniem warunku posiadania określonej liczby punktów za publikacje oraz w obszarze działalności dydaktycznej w związku z oceną dokonywaną przez studentów.

W ramach działalności naukowo-badawczej coraz częściej w formularzach oceny pracownika pojawia się kryterium liczby punktów otrzymanych za publikacje, które wskazuje w sposób bardzo dokładny, jaki jest próg uzyskania pozytywnej oceny. Powstaje ryzyko, że kryterium liczby punktów będzie stosowane w sposób rygorystyczny, bez uwzględnienia innych aktywności nauczyciela akademickiego w obszarze działalności naukowo-badawczej. Tymczasem z działalnością naukowo-badawczą związane mogą być także inne niż liczba punktów kryteria, jak na przykład: a) publikowanie w języku obcym, w tym publikowanie w czasopismach międzynarodowych z wysoką punktacją; b) otrzymane nagrody za opublikowane monografie czy rozdziały w monografiach obcojęzycznych; c) czynny udział w konferencjach polskich i zagranicznych, w tym organizacja konferencji o charakterze międzynarodowym; d) recenzowanie prac doktorskich i habilitacyjnych. Poza tym może okazać się, że poziom spełnienia pozostałych kryteriów oceny w obszarze dydaktycznym i organizacyjnym jest w przypadku konkretnego pracownika ponadprzeciętny. W szczególności może on prowadzić zajęcia w wymiarze zdecydowanie przekraczającym nie tylko swoje pensum, ale pensum pracownika dydaktycznego. Ponadto może on pełnić szczególnie istotne dla uczelni funkcje, wymagające dużego zaangażowania i nakładu pracy, oparte na nawiązywaniu międzynarodowych kontaktów i współpracy w tym zakresie. W końcu może także przygotowywać wnioski grantowe czy też uzyskać grant.

W literaturze zwraca się zatem uwagę, że w ocenie muszą być uwzględnione w jakimś zakresie wszystkie wynikające z art. 128 ustawy pola aktywności, zarówno dydaktyczne, badawcze, jak i organizacyjne. Wydaje się, że częściowe kryterium nie powinno być tym jedynym, na którego podstawie pracownik otrzymuje ocenę negatywną, z pominięciem oceny całości jego osiągnięć w każdym z obszarów.

<sup>23</sup> A. Grześ, *Jak rozumiemy kryteria wymienione w ankiecie oceny w zakresie wypełniania przez osoby prowadzące zajęcia obowiązków związanych z kształceniem? Raport z badań studentów UwB*, V Ogólnouczelniane Seminarium na temat Jakości Kształcenia w UwB, 12 kwietnia 2024 r.

Konieczność rygorystycznego przestrzegania częściowych kryteriów oceny może prowadzić do ocen nieadekwatnych, niesprawiedliwych. Powstaje ryzyko, że o pozytywnej ocenie danego obszaru aktywności pracownika (badawczo-naukowego, dydaktycznego, organizacyjnego) będzie decydowało jedno kryterium częściowe, którym przykładowo może być parametryczna ocena w zakresie publikacji naukowych lub negatywna ocena studentów. Tymczasem regulaminy oceniania pracowników ustanawiają jako warunek ogólnej oceny pozytywnej konieczność uzyskania pozytywnych ocen w poszczególnych obszarach aktywności. W rezultacie pracownik otrzyma ogólną ocenę negatywną z powodu niespełnienia jednego kryterium częściowego.

Ponadto może okazać się, że w świetle całości kryteriów oceny pracownika badawczo-dydaktycznego kryterium częściowe, w oparciu o które dokonano oceny, ma charakter dyskryminujący. Sytuacja taka może mieć przykładowo miejsce, jeżeli kryterium liczby punktów uzyskanych za publikacje będzie wskazywało ten sam próg dla pracowników badawczo-dydaktycznych i badawczych. Biorąc pod uwagę, że zakres pozostałych obowiązków zawodowych tych grup pracowników różni się, dochodzi w tym przypadku do stosowania tej samej zasady do różnych sytuacji. Narusza to zasadę równego traktowania, przez którą rozumie się nie tylko mniej korzystne traktowanie pracownika niż innych pracowników, jeżeli znajdują się w porównywalnej sytuacji, ale także gdy stosuje się takie same kryteria do pracowników znajdujących się w różnej sytuacji.

## 4. Wnioski

1) Przeprowadzona powyżej analiza dotyczyła jedynie wybranych wątpliwości, jakie pojawiły się w związku ze stosowaniem nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania nie odniesiono się do problemów, jakie przy ocenie okresowej pracowników spowodowało przesunięcie terminu jej dokonania spowodowane pandemią, połączone z reformą szkolnictwa wyższego, w szczególności z tzw. ewaluacją dyscyplin naukowych i towarzyszącą temu zmianą punktacji czasopism. W praktyce pojawiały się przypadki, w których w ocenie nauczyciela akademickiego za lata 2020–2022 uwzględniano punktację ze spisu czasopism ogłoszonego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki w 2019 r., podczas gdy dla tzw. ewaluacji dyscyplin naukowych zgłaszane były publikacje punktowane według najnowszego wykazu czasopism z grudnia 2021 r. Jako uzasadnienie wskazywano art. 128 ust. 3 p.s.w.n., w myśl którego kryteria oceny przedstawia się nauczycielowi akademickiemu przed rozpoczęciem okresu podlegającego ocenie. Dodatkowo argumentowano, że zgodnie ze stanowiskiem ministerstwa ocena okresowa nie może powielać schematu przyjętego dla celów ewaluacji dyscyplin naukowych, rządzącej się odrębnymi zasadami.

Na innych z kolei uczelniach przyjęto, że za lata 2017–2020 będzie obowiązywał jeden formularz oceny nauczyciela akademickiego, w którym znalazły się wymogi oparte na kryteriach ewaluacji dyscyplin naukowych, np. kryterium współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

- 2) Cele oceny okresowej powinny być jasno i precyzyjnie określone. Kryteria oceniania zależą bowiem w dużej mierze od celów, którym mają służyć. Uczelnia powinna w taki sposób ustalić cele, aby były one ukierunkowane na realizację zadań promujących uczelnię, a nie indywidualizm pracownika. Sprzyjać to będzie budowaniu mocnych zespołów badawczych oraz określeniu spójnej polityki badawczej w jednostkach.
- 3) Ocena nauczycieli akademickich pełniących dodatkowe funkcje jest oparta na takich samych kryteriach, jakim podlegają pozostali pracownicy. Ocena osób zarządzających zespołami składającymi się z nauczycieli akademickich, w tym ocena kierowników katedr, powinna być oparta nie tylko na kryteriach z obszaru badawczego, dydaktycznego i organizacyjnego, lecz także zarządzania zespołami. Pośrednio umożliwiłoby to osiągnięcie optymalnej efektywności uczelni.
- 4) Podczas dokonywania oceny okresowej pracownika istotne jest zachowanie równowagi w ocenie każdego z przyjętych kryteriów. W szczególności w przypadku pracownika badawczo-dydaktycznego nie należy koncentrować się nadmiernie jedynie na osiągnięciach badawczych. Prowadzi to bowiem często do zmiany stanowiska badawczo-dydaktycznego na stanowisko dydaktyczne z jednoczesnym obniżeniem potencjału naukowego uczelni.
- 5) Konieczność rygorystycznego przestrzegania częściowych kryteriów oceny może prowadzić do ocen nieadekwatnych, niesprawiedliwych. W rezultacie pracownik otrzyma ogólną ocenę negatywną z powodu niespełnienia jednego kryterium częściowego.
- 6) W świetle całości kryteriów oceny nauczyciela akademickiego zatrudnionego na określonym stanowisku kryterium częściowe, w oparciu o które dokonano oceny, może mieć charakter dyskryminujący. Może dojść do sytuacji, w której naruszona zostanie zasada równego traktowania w zatrudnieniu, gdy stosuje się takie same kryteria do pracowników znajdujących się w różnej sytuacji.

## Bibliografia

- Giedrewicz-Niewińska A., Torbus U., *Zasady dokonywania oceny okresowej nauczycieli akademickich i jej wpływ na dalsze zatrudnienie – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, XXII, z. 3.
- Góral Z., *Funkcje ocen okresowych nauczycieli akademickich*, [w:] *Prawny model zatrudnienia nauczyciela akademickiego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Bocheńska, A. Musiała, Poznań 2016.
- Górnicz-Mulcahy A., *Pracownicze oceny okresowe – wybrane elementy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2, nr 3978.
- Jarentowski M., *Nowe regulacje prawa o szkolnictwie wyższym i nauce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 11.
- Jędrzejewski T., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, LEX 2019.
- Maniewska E., *Ocena okresowa a ochrona dóbr osobistych pracownika – najnowsze orzecznictwo*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 15.
- Pauli U., *Ocena kierownika katedry w uczelni wyższej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2024, nr 3–4.
- Polak J., *Jak nas widzą studenci? Umiejętności interpersonalne nauczycieli akademickich w opinii studentów*, [w:] *Uczyć z pasją: wskazówki dla nauczycieli akademickich*, red. B. Kożusznik, J. Polak, Katowice 2014.
- Szewczyk H., *Reforma systemu szkolnictwa wyższego w zakresie zatrudniania nauczycieli akademickich w uczelniach publicznych (wybrane problemy)*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 131.
- Tomšej J., *From discrimination to dismissal: navigating obstacles on the path to workplace justice*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2024, nr 2.
- Wilanowska M., [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. W. Kiełbasiński, B. Pietrzyk-Tobiasz, M. Kuliński, Warszawa 2024, Legalis.



Tatiana Wroclawska<sup>1</sup>

Uniwersytet Łódzki

ORCID ID: 0000-0001-6780-8897

# UWAGI W PRZEDMIOCIE OBOWIĄZKU PRACODAWCY ZAPEWNIENIA RACJONALNYCH USPRAWNIENÍ W MIEJSCU PRACY

## ABSTRACT

### **Remarks on the employer's obligation to provide reasonable accommodation in the workplace**

Despite the legal significance of the institution of reasonable accommodation, its application in practice meets a number of comments and reservations. The reasons for this lie in how the employer assesses its obligation to provide reasonable accommodation, which does not align with its basic objectives and functions. Consequently, it causes effects opposite to those expected. The presented considerations focus on the sphere of employment relationships, with particular emphasis on analyzing the employer's obligation in question and the conditions that trigger the right of persons with disabilities to reasonable accommodation.

**Keywords:** reasonable accommodation, disability, person with disability, discrimination on grounds of disability

**Słowa kluczowe:** racjonalne dostosowanie, niepełnosprawność, osoba z niepełnosprawnością, dyskryminacja z powodu niepełnosprawności

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Adres e-mail do kontaktu: twroclawska@wpia.uni.lodz.pl.

## 1. Uwagi wprowadzające w zakresie funkcji i celów instytucji racjonalnych usprawnień

Analizie problematyki racjonalnych usprawnień, regulowanych art. 23a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>2</sup>, dokonywanej pod kątem charakterystyki pojęcia, podmiotów zobowiązanych i uprawnionych, w tym zakresu obowiązku oraz skutków jego niewykonania, jak dotąd poświęcono wiele uwag i to na łamach różnych opracowań<sup>3</sup>. Zgłoszono wiele zastrzeżeń i postulatów *de lege ferenda*, w tym m.in. odnośnie do wykorzystywania terminologii depersonifikującej<sup>4</sup>, chociaż stan prawny nie uległ koniecznym zmianom. Niemniej, nie powielając, ale też nie poddając ocenie w ramach przedmiotowego opracowania zgłaszanych postulatów, uwagę skierowano na analizę zastosowania przedmiotowej instytucji w jednym z wiodących dla realizacji prawa do pracy obszarów – w aktualnym zatrudnieniu pracownika z niepełnosprawnością<sup>5</sup>.

Pomimo występowania z poziomu ponadnarodowego i krajowego pewnych różnic w prawnej charakterystyce racjonalnych usprawnień w ogólnym zarysie odnoszą się one do koniecznych i odpowiednich zmian lub przystosowań, potrzebnych w konkretnym przypadku osoby z niepełnosprawnością. Szczególną uwagę warto skierować na cele (funkcje) realizowane w ramach przedmiotowej instytucji<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>7</sup> podstawowym celem racjonalnych usprawnień jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami<sup>8</sup>. Przy czym, na podstawie art. 27 KPON, skorelowano je wyraźnie z prawem do pracy, zwracając szczególną uwagę na sytuację osób,

2 Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 44 z późn. zm., dalej: u.r.z.s. Artykuł 23a wprowadzono na mocy art. 27 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. nr 254, poz. 1700).

3 Termin racjonalne usprawnienia występuje także w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1411).

4 Zob. K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 19–20. Z tego względu, o ile nie będzie wymagane jednoznaczne odwołanie się do terminologii występującej w przepisach prawa lub w cytowanych źródłach, stosowane będzie określenie osoba z niepełnosprawnością.

5 Poczynione uwagi powinny mieć znaczenie w odniesieniu do form niepracowniczego zatrudnienia.

6 Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Unijna koncepcja racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 11, s. 24–25 oraz uwagi w opracowaniu M. Pałuszkiwicz, *Reasonable Accommodation as a Means of Ensuring Access to Work for Persons with Disabilities in the Polish Legal System*, „Prawo i Więź” 2023 (30), nr 3, s. 451–454 oraz *eadem*, *Pojęcie niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015 oraz *Racjonalne usprawnienia jako środek wspierania aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w świetle orzecznictwa sądowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023, 30, nr 4, s. 394–397.

7 Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, dalej: KPON.

8 Zob. pkt 12,45 komentarza: UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (222) on the right of persons with disabilities to work and employment, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/518/57/pdf/g2251857.pdf> [dostęp: 15 listopada 2024 r.].

które stają się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, oraz ustanawiając wymóg podjęcia odpowiednich kroków m.in. w celu zapewnienia racjonalnych usprawnień w miejscu pracy<sup>9</sup>. Tymczasem na gruncie art. 5 dyrektywy Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>10</sup> racjonalne usprawnienia traktuje się w charakterze gwarancji przestrzegania zasady równego traktowania, a także najważniejszego czynnika w walce z dyskryminacją w miejscu pracy. Dodatkowo, w świetle stanowiska TSUE, racjonalne usprawnienia są rozumiane jako usuwanie barier, mogących utrudniać osobom z niepełnosprawnościami pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równi z innymi pracownikami<sup>11</sup>. Pomimo braku regulacji racjonalnych usprawnień w art. 15 Europejskiej karty społecznej<sup>12</sup> na uwadze trzeba mieć treść ust. 2, w którym mowa o popieraniu dostępu do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w drodze wszelkich środków mogących zachęcać pracodawców w szczególności do zatrudniania lub utrzymywania ich zatrudnienia w zwykłym środowisku pracy oraz do dostosowywania warunków pracy do potrzeb tych osób<sup>13</sup>. Na tym tle nieco wyróżnia się polska regulacja prawna, ponieważ w świetle art. 23a u.r.z.s. mowa jest o obowiązku pracodawcy zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień, a ich niedokonanie uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów art. 18<sup>3a</sup> § 2–5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>14</sup>. Zaprezentowane uwagi dostarczają argumentów na rzecz klasyfikacji obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami jako obowiązku podstawowego, skorelowanego z prawem osoby z niepełnosprawnością do racjonalnych usprawnień oraz sprzężonego z zakazem dyskryminacji.

Dla zrozumienia istoty racjonalnych usprawnień znaczenie ma termin oryginalny w postaci zwrotu *reasonable accommodation*, zastosowany w KPON oraz w dyrektywie 2000/78/WE, natomiast w przepisach polskich występujący w formule racjonalne usprawnienia<sup>15</sup>. Pomimo iż zwrot *reasonable accommodation* może być różnie tłumaczony, za najbliższe i najbardziej adekwatne do treści oryginalnego terminu wydaje się tłumaczenie jako uzasadnione przystosowania<sup>16</sup>. Notabene jego zastosowanie na łamach u.r.z.s. przekierowywałoby akcenty na stronę aksjologiczną związaną z jednoczesną oceną sytuacji osoby z niepełnosprawnością oraz możliwościami pracodawcy i pozwoliłoby uniknąć wielu nieścisłości. Niemniej w zakresie proponowanej terminologii należałoby

9 Art. 27 ust. 1 lit. a oraz i KPON.

10 2000/78/WE.

11 Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Unijna koncepcja...*, s. 25.

12 Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

13 Powyższe dało podstawę do sformułowania przez Komitet Praw Społecznych stanowiska o gwarancji wzmożonej ochrony trwałości stosunku pracy. O tym A. Dral, *Prawo do pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] *System Prawa Pracy. Tom X. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.

14 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.

15 W wersji, w jakiej został on recypowany do polskiej ustawy u.r.z.s., termin ten wybrzmiewa dość technicznie, co również może sugerować zawężające rozumienie katalogu środków usprawniających.

16 Zwrot *reasonable* tłumaczony może być przy wykorzystaniu następujących terminów z języka polskiego: jako racjonalny, rozsądny, sensowny, uzasadniony. Z kolei tłumaczenie zwrotu *accommodation* w przedmiotowym zakresie należy odnosić do tworzenia odpowiednich warunków.



zachować ostrożność, mając na względzie regulacje, w ramach których mowa jest o odpowiednio przystosowanym stanowisku pracy. Istotne jest również zwrócenie uwagi na okoliczność, że termin *reasonable*<sup>17</sup> przetłumaczony jako racjonalny jest zwrotem obcym dla terminologii prawnej występującej w polskich aktach normatywnych w podobnym kontekście, a ponadto sugeruje kierunki rozumowań odmienne od tych, jakie są przypisywane w angielskojęzycznej terminologii prawniczej i prawnej<sup>18</sup>.

Wskazówek odnośnie do rozumienia rodzajów środków, jakie mogą być stosowane, dostarczają zarówno przepisy aktów ponadnarodowych<sup>19</sup>, jak i przykłady wykształcone w działalności orzeczniczej<sup>20</sup>. Ich klasyfikacja możliwa jest według różnych kryteriów: finansowego (w związku z czym są nazywane bezkosztowymi, jak i wymagającymi istotnych nakładów), technicznego lub organizacyjnego, jednakże istotne jest to, że ich ustalenie nie może abstrahować od sytuacji i uwarunkowań występujących po stronie konkretnego pracodawcy<sup>21</sup>. W związku z powyższym, mimo iż pojęcie racjonalnych usprawnień rozumiane bywa bardzo szeroko, wszystkie z rodzajów podejmowanych środków powinny być weryfikowane z uwzględnieniem kryterium ochrony interesów obu stron stosunku zatrudnienia.

Cele racjonalnych usprawnień rzucają także światło na ich podstawową funkcję jako powiązaną z realizacją zasady równości<sup>22</sup>. Równość faktyczna wymaga działań pozytywnych, w wyniku których osoby należące do grupy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę szczególną, mają tworzone szanse na rzecz korzystania z podstawowych praw i wolności na równi z innymi. Nie ulega zatem wątpliwości, iż przedmiotowa instytucja jest środkiem prawnym wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami, w ramach której – w dążeniu do faktycznej równości – cecha niepełnosprawności jest szczególnym punktem odniesienia dla doboru rozwiązań usuwających istniejące nierówności. Zbliża ją to do tzw. akcji pozytywnych, mających jednak odmienny charakter i cel<sup>23</sup>. O ile w pierwszym przypadku uruchomienie działań jest traktowane w kategorii rozwiązania fakultatywnego, to w drugim bezczynność może być uznana za równoznaczną z niedokonaniem

17 Np. chodzi o zwrot *reasonable doubts* rozumiany jako uzasadnione wątpliwości albo *beyond reasonable doubts*, co oznacza ponad uzasadnioną wątpliwość.

18 Zob. M. Paluszkiwicz, *Reasonable...*, s. 452–453 oraz przywoływane przez autorkę stanowisko komitetu, wskazujące na odnośnienie przymiotnika *reasonable* do oceny zasadności i skuteczności udogodnienia dla osoby z niepełnosprawnością.

19 Por. także motyw 20 preambuły do dyrektywy 2000/78/WE, posługujący się pojęciem środków właściwych, rozumianych jako skuteczne i praktyczne środki w celu przystosowania miejsca pracy z uwzględnieniem niepełnosprawności, na przykład przystosowując pomieszczenia lub wyposażenie, czas pracy, podział zadań lub ofertę kształceniową lub integracyjną.

20 Zestawienie tych przykładów wypracowanych w orzecznictwie z uwzględnieniem stanowiska TSUE zaprezentowano w opracowaniu M. Paluszkiwicz, *Racjonalne usprawnienia jako środek...*, s. 394–397.

21 Por. art. 23a ust. 1 i 2 u.r.z.s. w odniesieniu do zakresu obowiązków pracodawcy.

22 Zob. pkt. 16–17 komentarza: UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/119/05/pdf/g1811905.pdf> [dostęp 15 listopada 2024 r.].

23 Por. art. 183b ust. 5 k.p. oraz uwagi w opracowaniu M. Bell, L. Waddington, *Exploring the boundaries of positive action under EU law: A search for conceptual clarity*, „Common Market Law Review” 2011, nr 5, s. 1503–1526. Por. też pkt 25(c) komentarza UN Committee on the Rights... (2018).

racjonalnych usprawnień o skutkach określonych w ust. 3 art. 23a u.r.z.s. Obie instytucje są natomiast powiązane z koniecznością inicjowania określonych działań pozytywnych „ze względu na cechę niepełnosprawności”, a nie „bez względu na niepełnosprawność”. Instytucję racjonalnych usprawnień wyróżnia jednak indywidualizacja podejścia w zakresie doboru środków odpowiednio do sytuacji konkretnej osoby z niepełnosprawnością oraz brak czasowego ograniczenia w ich zastosowaniu<sup>24</sup>. W jej ramach zaznaczone są także wyraźne związki z sytuacją i możliwościami konkretnego pracodawcy. Ponadto w świetle przepisów u.r.z.s. to prawna i formalnie potwierdzona niepełnosprawność jest przesłanką decydującą o wypełnianiu obowiązku przez pracodawcę zapewnienia racjonalnych usprawnień.

Odkodowując istotę instytucji racjonalnych usprawnień przez pryzmat wymienionych celów, należy podkreślić, iż w obszarze realizacji stosunku pracy chodzi o takie rozwiązania, przy których pomocy tworzy się warunki pracy umożliwiające wykonywanie pracy na równi z innymi. Jako sprzeczne z tym rozwiązaniem uznać trzeba środki pogarszające sytuację osoby z niepełnosprawnością w stosunku do tej sprzed ich zastosowania. Ten problem dostrzegł SN w wyroku z dnia 15 września 2015 r.<sup>25</sup>, podkreślając, że przepis ustanowiony w interesie osoby niepełnosprawnej nie może stać się źródłem jej obowiązków, co oznacza, że osoba niepełnosprawna nie może być zmuszana do korzystania z przyznanego jej prawa, zwłaszcza jeśli ma się to odbywać kosztem większego wysiłku fizycznego i psychicznego niż ten, który towarzyszy pracy pełnosprawnego pracownika w „zwykłych” warunkach.

Pomimo różnic w elementach definicyjnych w ramach poszczególnych stopni niepełnosprawności<sup>26</sup>, a także mając na względzie pojęcie niepełnosprawności<sup>27</sup>, uprawnione jest wyprowadzenie wniosku, że w przypadku każdego z nich występują ograniczenia związane z naruszoną sprawnością, mogące powodować trudności w wykonywaniu pracy<sup>28</sup>. Pytanie, jakie rodzi się w świetle powyższej uwagi, dotyczy też tego, czy osoby z niepełnosprawnością są w stanie wykonywać swoje obowiązki na równi z innymi osobami. Należy na nie udzielić odpowiedzi pozytywnej. Fakt, że osoby te doświadczają trudności w wykonywaniu pracy, nie jest równoznaczny z niemożnością wykonywania obowiązków kluczowych dla danej pracy<sup>29</sup>. Nie można wspomnianych trudności utożsamiać ze skutkami niezdolności do pracy w rozumieniu przepisów rentowych albo braku zdolności do pracy, regulowanymi w odrębnych przepisach, ani tym bardziej *a priori* zakładać skutku niemożności wykonywania obowiązków przewidzianych dla określonej

<sup>24</sup> Inaczej w przypadku akcji pozytywnych, w tym regulacji z art. 231 k.p. czy 26 u.r.z.s.

<sup>25</sup> III KRS 49/15, LEX nr 2288956.

<sup>26</sup> Art. 4 u.r.z.s. Uwagę zwraca także określenie lekkiego stopnia niepełnosprawności z art. 4 ust. 3 u.r.z.s.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 10 u.r.z.s.

<sup>28</sup> Por. uwagi na temat kryterium biologicznego, ekonomicznego (zdolności do pracy) oraz społecznego, występującego w stopniach niepełnosprawności. O tym K. Naumowicz, *Szczególne uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie zakazu dyskryminacji*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023 (30), nr 2, s.134–135.

<sup>29</sup> Problemy te poruszono na kanwie wyroków SN: z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 105; z dnia 15 września 2015 r., III KRS 49/15, LEX nr 2288956. Wynika z nich, że nie każda (rodzajowo i zakresowo) niepełnosprawność będzie równoznaczna z niezdolnością do pełnienia obowiązków.

pracy albo pracy na określonym stanowisku<sup>30</sup>. Poza tym są to sytuacje odmiennie kwalifikowane od strony prawnej oraz nie powinny być ze sobą utożsamiane<sup>31</sup>. Nie oznacza to, że pomiędzy niepełnosprawnością a niezdolnością do pracy albo ograniczeniem zdolności do wykonywania określonej pracy nie mogą występować określone powiązania. Niepełnosprawność może prowadzić do powstania dalej idących skutków, mających wpływ na sytuację osoby w zatrudnieniu<sup>32</sup>. Tak wcale nie musi się wydarzyć.

Jako wiodącą funkcję racjonalnych usprawnień w miejscu pracy zasadniczo wskazuje się kontynuację zatrudniania osoby z niepełnosprawnością, wyrażającą się w możliwości wykonywania dotychczasowej pracy. W tym zakresie istotne jest tworzenie warunków umożliwiających pracownikowi wykonywanie najważniejszych czynności stanowiących istotę jego pracy lub zawodu<sup>33</sup>. Główną uwagę należy zatem kierować na wymagania dotyczące pracy na określonym stanowisku, charakterystykę kompetencji i kwalifikacji oraz zakres podstawowych obowiązków. Przy czym z powyższego zakresu należałoby wyłączyć te z nich, które byłyby trudne do obiektywnej weryfikacji oraz odnosiłyby się do bliżej niesprecyzowanych oczekiwań pracodawcy. Racjonalne usprawnienia muszą zatem być tak dobrane, aby dzięki nim osoba zatrudniona przy pracy określonego rodzaju mogła na równi z innymi wykonywać pracę oraz korzystać z praw przysługujących w związku z zatrudnieniem. Poza zakresem obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień znajdują się rozwiązania, które dotyczą tworzenia nowych stanowisk pracy, przenoszenia na inne stanowiska albo będą związane ze zmianą lub wyłączeniem z zakresu obowiązków osoby z niepełnosprawnością czynności o znaczeniu podstawowym i kluczowym dla danej pracy. Poprzez racjonalne usprawnienia zapobiega się zatem sytuacjom, gdy wskutek wystąpienia niepełnosprawności – bez zastosowania racjonalnych uprawnień – osoba z niepełnosprawnością musiałaby włożyć zdecydowanie więcej wysiłku w wykonywanie podstawowych obowiązków niż osoby w pełni sprawne. W niektórych przypadkach, jak wspomniano wcześniej, będą to także usprawnienia, bez których wykonywanie obowiązków o charakterze podstawowym w danej pracy w ogóle byłoby niemożliwe.

Wykonywanie obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień będzie z reguły wykraczało poza tzw. typowe obowiązki pracodawcy jako strony stosunku pracy, a zatem co do zasady należy go rozpatrywać jako swoistego rodzaju dodatkowe obciążenie dla podmiotu zatrudniającego. Z tego też względu szczególną uwagę kieruje się na zakres

30 Por. uwagi na temat niezdolności do pracy jako kryterium brane pod uwagę przy orzekaniu o stopniu niepełnosprawności, ale też ich prawnej odrębności, K. Naumowicz, *Szczególne uprawnienia osób...*, s. 150–151.

31 Por. uzasadnienie do wyroku SN z dnia 4 czerwca 2013 r., I PK 26/13, LEX nr 1554965, w którym podkreślono, że stan niepełnosprawności określonego stopnia nie zawsze oznacza stan niezdolności do pracy dla celów rentowych, dlatego nie wyklucza z zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych nawet z orzeczoną umiarkowaną niepełnosprawnością.

32 W niektórych przypadkach stan zdrowia może być istotnym i determinującym wymaganiem zawodowym ze skutkami związanymi z utratą zdolności do wykonywania określonego zawodu bądź pracy. Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Unijna koncepcja...*, s. 25 oraz uwagi zawarte w uzasadnieniu do wyroku SN z dnia 15 września 2015 r., III KRS 49/15, a także w wyroku SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., II PK 218/11.

33 Por. wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016, nr 8, poz. 101; wyrok SN z dnia 15 września 2015 r., III KRS 49/15; wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16, OSNP 2018, nr 9, poz. 119.

wypełniania obowiązku oraz rekompensatę obciążeń pracodawcy, związanych z zapewnieniem usprawnień.

Na marginesie rozważań warto podkreślić, że dość często uwadze umyka jeden z kluczowych aspektów, a mianowicie to, iż realizacja celu w postaci umożliwienia osobie z niepełnosprawnością kontynuacji wykonywania pracy w ramach aktualnego zatrudnienia ma ścisły związek z utrzymywaniem (podtrzymywaniem) zarówno jej zdolności do wykonywania określonej pracy (w tym zakresie ukazuje się ochrona konkretnego miejsca pracy), jak i ogólnej, szeroko rozumianej zdolności do pracy (ochrona przyszłych zdolności zatrudnieniowych). Tymczasem nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa instytucja służy zapobieganiu przypadkom negatywnego oddziaływania na szeroko rozumianą zdolność do wykonywania pracy, a zatem przy realizacji obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień konieczne jest powstrzymanie się od stosowania także tych rozwiązań, które mogą lub mogłyby pogorszyć sytuację osoby z niepełnosprawnością<sup>34</sup>. Zarówno dobór nieodpowiednich usprawnień, jak i brak ich zastosowania powodować mogą te same skutki w postaci pogorszenia zdolności do pracy. Z tego względu pracodawcę należy również uznać za odpowiedzialnego nie tylko za wykonanie obowiązku, ale też za należyty dobór środków usprawniających – odpowiednio do określonej sytuacji uprawnionego.

W świetle powyższych uwag uzasadnione jest traktowanie racjonalnych usprawnień w charakterze środka stabilizującego zatrudnienie w szerokim znaczeniu, uwzględniającego aspekt społecznej ochrony miejsca pracy<sup>35</sup>, czego jednak nie można utożsamiać z ustanowieniem ochrony trwałości stosunku pracy<sup>36</sup>. Słusznie podkreśla się, że obowiązywanie szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy ze względu na niepełnosprawność *de lege lata* byłoby rozwiązaniem zbyt daleko idącym, także ze względu na brak możliwości ustalenia ram czasowych<sup>37</sup>. Ponadto brakuje uzasadnienia dla traktowania przedmiotowej instytucji jako ustanawiającej bezwzględny wymóg dalszego zatrudnienia<sup>38</sup>. Odmienny kierunek interpretacji byłby rozwiązaniem przyczyniającym się do budowania uprzedzeń i utrwalania barier mentalnych względem osób z niepełnosprawnościami. W konsekwencji, jeśli pracodawca wywiązał się z obowiązku dokonania racjonalnych usprawnień, a mimo to osoba nie może wykonywać istotnych czynności na

34 Rzyko takich następstw jest dostrzegane. Zob. wyrok SN z dnia 15 września 2015 r., III KRS 49/15.

35 Zob. uwagi o rodzajach ochrony Z. Hajn, *Ochrona miejsc pracy a interes pracodawców*, [w:] *Prawo pracy a bezrobocie*, red. L. Florek, Warszawa 2003, s. 25–27. Por. uwagi wobec tej funkcji w orzecznictwie TSUE i SN, M. Paluszkiwicz, *Racjonalne usprawnienia jako środek...*, s. 390–391.

36 Por. wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., I PK 334/16. Zob. też wyrok SN z dnia 12 maja 2011 r., II PK 276/10, OSNP 2012, nr 13–14, poz. 164. Zgodnie z nim przepis art. 5 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie ustanawia szczególnej ochrony osób niepełnosprawnych przed rozwiązaniem stosunku pracy.

37 Zob. M. Latos-Miłkowska, *Ochrona...*, s. 263. Por. uwagi w opracowaniu: M. Bosak-Sojka, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych a funkcja ochronna polskiego prawa pracy*, [w:] *System Prawa Pracy. Tom III. Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, red. K.W. Baran, M. Gersdorf, K. Rączka, Warszawa 2021.

38 Zob. motyw 17 dyrektywy 2000/78/WE stanowiący, iż dyrektywa nie ustanawia wymogu, żeby osoba, która nie jest kompetentna ani zdolna bądź dyspozycyjna do wykonywania najważniejszych czynności na danym stanowisku, była przyjmowana do pracy, awansowana lub była dalej zatrudniana, a także uzasadnienie do wyroku SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, OSNP 2016, nr 8, poz. 101.

konkretnym stanowisku pracy, podjęcie działań prowadzących do rozwiązania stosunku pracy nie powinno być postrzegane jako dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność. Nie oznacza to jednak, że przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę nie należy poddawać ocenie pod kątem jej związku z niepełnosprawnością oraz wykonania obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień<sup>39</sup>.

## 2. Zgłoszenie potrzeb jako przesłanka aktualizująca obowiązek pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień

Podstawowe źródło wątpliwości w przedmiotowym zakresie stanowi treść art. 23a ust. 1 zdanie drugie u.r.z.s., zgodnie z którym niezbędne racjonalne usprawnienia polegają na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby. W jego świetle pojęcie zgłoszenia<sup>40</sup> bywa różnie odczytywane<sup>41</sup>. Brak jest tymczasem wątpliwości odnośnie do tego, że od momentu zgłoszenia pracodawca nie powinien tego faktu zlekceważyć, ponieważ konsekwencje bierności w zakresie niezapewnienia racjonalnych usprawnień należałoby rozpatrywać przez pryzmat niedokonania niezbędnych racjonalnych usprawnień, o których mowa w art. 23a ust. 3 u.r.z.s.<sup>42</sup>

W orzecznictwie zauważa się, że pracodawca powinien „podjąć niezbędne usprawnienia dla zatrudnianej osoby niepełnosprawnej w momencie powzięcia informacji o niedostosowaniu stanowiska do potrzeb wynikających z jej niepełnosprawności”<sup>43</sup>. W związku z tym obowiązek nazywany jest mianem reakcyjnego – w znaczeniu zareagowania na potrzebę

39 Na warunkowy charakter zwolnienia jako zgodnego z prawem wskazano w wyroku SN z dnia 4 czerwca 2013 r., I PK 26/13, LEX nr 1554965. Podkreślono w nim, że niezawiniona utrata zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy wskutek niepełnosprawności pracownika uzasadnia wypowiedzenie stosunku pracy tylko wtedy, gdy pracownik niepełnosprawny obiektywnie traci zdolność do wykonywania istotnych czynności pracowniczych na zajmowanym stanowisku pracy, wymaganych do dalszego trwania i racjonalnego realizowania stosunku pracy, pomimo wprowadzenia lub braku możliwości zastosowania racjonalnych i proporcjonalnych udogodnień w świadczeniu pracy przez pracownika niepełnosprawnego, połączonego z niemożliwością zapewnienia innej odpowiedniej pracy pracownikowi, który stał się niezdolny do wykonywania dotychczasowej pracy wskutek niepełnosprawności wywołanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, a pracownik ten nie został uznany za niezdolnego do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach lub rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 231 k.p.).

40 Art. 23a ust. 1 zd. drugie u.r.z.s.

41 Podnosi, że obowiązek ten powstaje zarówno wówczas, gdy uprawniona osoba wnioskuje o zapewnienie racjonalnych usprawnień, a także gdy pracodawca zdaje sobie sprawę, że dana osoba potrzebuje takich usprawnień, aby korzystać ze swoich praw na równych zasadach z innymi osobami. Zob. M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 455–456.

42 Jako szczególnie ważne w przedmiotowym zakresie należy przywołać stanowisko, iż niepodjęcie przez pracodawcę żadnych działań, a także ograniczenie się do stwierdzenia ich nadmiernego obciążenia trudno uznać za wypełnienie obowiązku; M. Latos-Miłkowska, *Ochrona trwałości stosunku pracy pracowników niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych*, [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, Warszawa 2014, s. 260.

43 Zob. uzasadnienie do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Go 536/17, LEX nr 2399983.



konkretnej osoby wówczas, gdy poweźmie się taką informację<sup>44</sup>. Nie klaruje to jednak momentu aktualizacji obowiązku. Nie jest też jasne, kiedy dokładnie powzięcie informacji o zgłoszeniu następuje. Czy jednak przedstawienie orzeczenia o niepełnosprawności należy odczytywać jako dokonanie przedmiotowego zgłoszenia, czy możliwe jest uwzględnienie innych przypadków i zdarzeń<sup>45</sup>, podlegających różnym ocenom i pozostawiającym duży luz interpretacyjny? Z racji niesprecyzowanej regulacji dotyczącej racjonalnych usprawnień, inaczej niż to występuje w ramach innych przepisów (m.in. w zakresie unormowania czasu pracy, urlopów itp.), możliwe jest także rozważenie, czy w jej świetle uzasadnione byłoby przyjęcie domniemania, że dostarczenie pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności oznacza zgłoszenie, o którym mowa w przepisie. Byłoby to równoznaczne z momentem aktualizacji przedmiotowego obowiązku pracodawcy. Pamiętać należy również o tym, że posiadanie statusu osoby z niepełnosprawnością nie jest równoznaczne z zamiarem skorzystania z uprawnień przewidzianych przepisami prawa. Osoba taka nie ma obowiązku dostarczenia orzeczenia ani ujawnienia faktu niepełnosprawności, jeżeli nie zamierza skorzystać ze szczególnych usprawnień. *A contrario* przedstawienie takiego orzeczenia pracodawcy jest traktowane na równi z zamiarem skorzystania ze szczególnych rozwiązań przewidzianych przepisami prawa. Jest to także zbieżne z celem zastosowania prawnego modelu niepełnosprawności oraz wymaganiami dotyczącymi jej formalnego potwierdzenia. Stąd, skoro z orzeczeniem o niepełnosprawności przepisy u.r.z.s. wiążą powstanie licznych praw i obowiązków, art. 23a u.r.z.s. nie wydaje się być w tym zakresie wyjątkiem<sup>46</sup>. Osobę z niepełnosprawnością wraz z dostarczeniem orzeczenia o niepełnosprawności należy zatem uznać za *ex lege* uprawnioną w zakresie określonym w obowiązujących przepisach. Czy również pracodawcę z tym momentem należy uznać za *ex lege* zobowiązanego do inicjowania działań na rzecz zapewnienia racjonalnych usprawnień?

Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w treści zdania pierwszego art. 23a ust. 1 u.r.z.s., które należy odczytywać z uwzględnieniem, a nie w oderwaniu od jego zdania drugiego. Z ich łącznej analizy płyną wnioski o dwóch płaszczyznach ustawowego obowiązku pracodawcy, tj. płaszczyźnie generalnej (obowiązek zapewnienia, skorelowany z prawem wszystkich osób z niepełnosprawnościami do racjonalnych usprawnień) oraz indywidualnej (obowiązek dokonania odpowiednich, uzasadnionych przystosowań w konkretnym, indywidualnym przypadku). W odniesieniu do pierwszej z nich chodzi o obowiązek reagowania ze względu na cechę niepełnosprawności<sup>47</sup> (brak w nim – poza kręgiem uprawnionych i zobowiązanych – określenia innych warunków wykonania obowiązku<sup>48</sup>),

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Czy może nim być każdy „wiarygodny i miarodajny dowód”, jak wskazano w ww. wyroku WSA. Wyrzucić można zasadnicze wątpliwości odnośnie do tak szerokiego rozumienia zdarzeń.

<sup>46</sup> Notabene orzeczenie o niepełnosprawności jest wystarczające dla wykonywania innych uprawnień, np. zastosowania skróconych norm czasu pracy, zakazów dotyczących pracy w porze nocnej albo w godzinach nadliczbowych.

<sup>47</sup> Fakt niepełnosprawności potwierdzony jednym z rodzajów wymaganych orzeczeń będzie decydującym elementem dla aktualizacji odpowiedniej reakcji ze strony pracodawcy zmierzającej do realizacji przedmiotowego obowiązku.

<sup>48</sup> Z treści art. 23a ust. 1 u.r.z.s. *in initio* mowa o osobie niepełnosprawnej (art. 1 u.r.z.s. określa krąg podmiotowy osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy) i o pracodawcy jako podmiocie zobowiązanym, co ze względu na brak własnej definicji ustawowej czyni zasadne odwoływanie się do art. 3 k.p.

natomiast w ramach drugiej – powiązanej z realizacją obowiązku względem konkretnej osoby z niepełnosprawnością – chodzi o dobór takich usprawnień, które mogą być zastosowane w konkretnym przypadku<sup>49</sup>. Zasadność powyższej interpretacji potwierdza stanowisko TSUE, uznającego racjonalne usprawnienia za konsekwencję, a nie przesłankę stwierdzania niepełnosprawności, ponieważ obowiązek pracodawcy powstaje w związku z niepełnosprawnością, a zastosowanie usprawnień jest już odpowiedzialnością na niepełnosprawność konkretnej osoby<sup>50</sup>. W świetle powyższego fakt niepełnosprawności określonej osoby ujawniony pracodawcy powinien być odczytywany jako aktualizujący obowiązek zapewnienia racjonalnych usprawnień, wyprzedzając etap jego realizacji w konkretnym przypadku, odpowiednimi do okoliczności indywidualnej sprawy rozwiązaniami. W tym miejscu odpowiedź na pytanie, czy brak reakcji na tak rozumiane zgłoszenie, którego moment wyznacza otrzymanie orzeczenia o niepełnosprawności, powinien być traktowany jako równoznaczny z niedokonaniem racjonalnych usprawnień, jest twierdząca.

Warto wskazać na konsekwencje odmiennej interpretacji. Odczytywanie przedmiotowego zgłoszenia jako warunkowanego dokonaniem dodatkowej czynności ze strony osoby z niepełnosprawnością oznaczałoby, iż poza dostarczeniem orzeczenia o niepełnosprawności należałoby złożyć odrębny wniosek o zastosowanie racjonalnych usprawnień. Taka interpretacja nie znajduje uzasadnienia z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze trudno byłoby ją pogodzić z istotą i celem instytucji racjonalnych usprawnień także z tego względu, że brak wniosku ze strony osoby z niepełnosprawnością o zastosowanie racjonalnych usprawnień tworzyłby domniemanie braku zamiaru z ich skorzystania. Ponadto uzależnienie wykonywania obowiązku pracodawcy od odpowiedniego wniosku ze strony osoby z niepełnosprawnością oznaczałoby, że obowiązek, o którym mowa w art. 23a ust. 1 zdanie pierwsze, ma charakter względny, warunkowany bliżej nieokreślonym zachowaniem osoby z niepełnosprawnością. Po drugie jedynie dla porządku można zauważyć, że inaczej niż w innych regulacjach przepis art. 23a u.r.z.s. nie uzależnia wypełniania obowiązku pracodawcy od wniosku, chociaż warunkowe uprawnienia osób z niepełnosprawnościami występują na gruncie obowiązujących przepisów<sup>51</sup>. Sprzeczność takiej interpretacji z *ratio legis* instytucji racjonalnych usprawnień ilustruje widoczny w tym zakresie aspekt czynienia podmiotów uprawnionych de facto zobowiązanymi i odpowiedzialnymi za zapewnienie racjonalnych usprawnień. Innymi słowy, to od osób z niepełnosprawnościami wymagałoby się posiadania wiedzy zarówno o przysługującym

49 Zgodnie z treścią art. 23a ust. 1 zdanie drugie u.r.z.s. niezbędne racjonalne usprawnienia polegają na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby, o ile przeprowadzenie takich zmian lub dostosowań nie skutkowałoby nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń, z zastrzeżeniem ust. 2.

50 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 11 kwietnia 2013 r., C-335/11 i C-337/11 (pkt 45–46) oraz uwagi do wyroku zawarte w opracowaniu K. Naumowicz, *Zakaz dyskryminacji...*, s. 157.

51 Por. treść regulacji z art. 14 u.r.z.s., w ramach której zgłoszenie gotowości przystąpienia do pracy rodzi określone zobowiązania dla pracodawcy. Ponadto zob. uwagi na temat roli wniosku w ustawie o dostępności, szerzej M. Paluszkiwicz, *Rola wniosku o zapewnienie dostępności w egzekwowaniu praw, wolności i interesów osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 2, s. 55–62.



uprawnieniu do racjonalnych usprawnień<sup>52</sup>, jak i obowiązku zgłoszenia zamiaru skorzystania z racjonalnych usprawnień, a w konsekwencji także określenia ich rodzaju. Niedokonanie zgłoszenia w postaci złożenia wniosku (abstrahując od jego formy i sposobu złożenia) o zastosowanie racjonalnych usprawnień mogłoby być wykorzystywane – w myśl zasady *volenti non fit iniuria* – także w ten sposób, że bezczynność pracodawcy nie powodowałaby dla niego niekorzystnych konsekwencji, pozbawiając osobę uprawnioną możliwości podniesienia zarzutu niedokonania racjonalnych usprawnień. Rodziłoby to także dalej idące skutki, m.in. w zakresie pogorszenia zdolności do pracy. Osoba z niepełnosprawnością mogłaby zostać uznana za wyłącznie odpowiedzialną za obniżenie albo spadek zdolności do pracy bądź jej utratę w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie na zajmowanym stanowisku, ze skutkami, na jakie zwrócono uwagę we wcześniejszych rozważaniach.

Kolejna kwestia, jaką należy poruszyć, dotyczy skutków szerokiej interpretacji zgłoszenia, opierającej się na różnych, bliżej niesprecyzowanych przypadkach i możliwościach odczytywania przedmiotowych zgłoszeń. Taki stan rodziłby rozbieżności w ocenach, w tym prowadziłby do interpretacji *ad casum*, stawiając uprawnioną osobę z niepełnosprawnością w dość niekorzystnej sytuacji, bo zależnej od występujących okoliczności. W wielu przypadkach byłoby to także równoznaczne z nierównym traktowaniem osób z niepełnosprawnościami w obrębie tej samej grupy. Krytyczna ocena jest uzasadniona również z tego powodu, że zapewnienie racjonalnych usprawnień byłoby warunkowane tym, jak i czy zgłoszenie zostało odczytane lub przyjęte przez pracodawcę, zwalniając w wielu przypadkach podmioty zobowiązane z odpowiedzialności za tzw. przeoczenie zgłoszenia. Stan niepewności odnośnie do realizacji jednego z podstawowych obowiązków pracodawcy, skorelowanego z prawem do pracy i zakazem dyskryminacji, w tym różnicowanie sytuacji osób z niepełnosprawnościami w zależności od widzimisię poszczególnych pracodawców, zasługują na słowa zdecydowanej krytyki, mając na względzie instytucję ustanowioną w interesie i na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

W świetle przedstawionych uwag dostarczenie pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności uznać należy za spełniające warunki zamiaru skorzystania z uprawnień przewidzianych przepisami prawa, a zatem także zgłoszenia, o którym mowa w przepisie, oraz podstawy do inicjowania działań (racjonalnych usprawnień) na rzecz podtrzymania i utrzymania zdolności do pracy w aktualnym zatrudnieniu indywidualnie oznaczonego uprawnionego. Innymi słowy, powzięcie informacji o niepełnosprawności pracownika jako warunku skorzystania z uprawnień uznać należy za równoznaczne z przesłanką aktualizującą obowiązek pracodawcy, o którym mowa w art. 23a ust. 1 zdanie pierwsze, a także za domniemanie zgłoszenia, o którym mowa w jego zdaniu drugim. *Ratio legis* instytucji racjonalnych usprawnień uzasadnia, by w świetle analizy art. 23a ust. 1 u.r.z.s. warunkowy, czyli względny charakter obowiązku pracodawcy, przypisać jedynie fazie jego realizacji – i to wyłącznie w zakresie doboru rozwiązań uwzględniających możliwości konkretnego pracodawcy jako niestanowiących dla niego nieproporcjonalnie wysokich

52 Podczas gdy na gruncie obowiązujących przepisów brak jest obowiązku informowania osób z niepełnosprawnością o przysługujących im uprawnieniach.

obciążeń<sup>53</sup>. Może się zdarzyć, że ze względu na rodzaj i sposób organizacji pracy zastosowanie usprawnień w indywidualnym przypadku nie będzie konieczne. Niemniej ze względu na to, że wydanie orzeczeń o niepełnosprawności i jej stopniach jest poddane szczegółowemu i kazuistycznemu trybowi weryfikacji, a ich przedstawienie przez pracownika pracodawcy rodzi określone skutki prawne, to niezasadne byłoby przyjęcie założenia przeciwnego.

Niewykonanie obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień, w tym także brak reakcji na zgłoszenie, w przedstawionym rozumieniu należałoby odczytywać przez pryzmat konsekwencji określonych art. 23a w ust. 3 u.r.z.s., a w sytuacji zwolnienia osoby z niepełnosprawnością także pod kątem przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę. Pozostaje to spójne z interpretacją przedmiotowego przepisu jako ustanawiającego fikcję prawną niedokonania racjonalnych usprawnień jako równoznacznych z naruszeniem zasady równego traktowania<sup>54</sup>. Niejako na marginesie można zadać pytanie, czy brak reakcji ze strony pracodawcy można byłoby rozpatrywać także w kategorii naruszania zdolności do pracy pracownika z niepełnosprawnością, a w konsekwencji naruszenia przez pracodawcę podstawowych obowiązków z zakresu bhp? O ile analiza tego zagadnienia zasługuje na poświęcenie mu odrębnego studium, warto zauważyć, że nieodpowiednie sposoby zastosowania racjonalnych usprawnień, w tym ich niezastosowanie, mogą wpływać upośledzająco na zdolność do pracy, powstanie niezdolności, a w konsekwencji na zmniejszenie bądź pozbawienie możliwości zatrudnieniowych w przyszłości – w tym zatem zakresie mogłyby być odczytywane jako naruszające przepisy bhp.

### 3. Sposoby wypełniania obowiązku przez pracodawcę

Odkodowanie i poprawne zrozumienie celów realizowanych w określonej płaszczyźnie objętej obowiązkiem zastosowania racjonalnych usprawnień nie jest możliwe bez dostarczenia specyfiki relacji występującej pomiędzy podmiotem uprawnionym i zobowiązanym w danym konkretnym obszarze, w jakim ich relacja zostaje ukształtowana. Aspekt tzw. miejsca pracy, a przede wszystkim konkretnego stanowiska zajmowanego przez osobę z niepełnosprawnością i powiązanych z nim obowiązków są kluczowe w ocenie sposobów wypełniania obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień. W pojęciu „uzasadnionych” przystosowań w konkretnym przypadku będą mieściły się nie tylko rozwiązania mające odzwierciedlenie w potrzebach konkretnej osoby z niepełnosprawnością wynikających z niepełnosprawności, ale też ustalone zgodnie z rodzajem pracy bądź specyfiką wykonywanego zawodu i powiązanymi z nimi podstawowymi obowiązkami do wykonywania określonej pracy. O ile zgodzić się należy ze stanowiskiem, że uprawnieniu pracownika z niepełnosprawnością nie towarzyszą obowiązki wykonywania pracy

<sup>53</sup> Por. wyrok SN z dnia 12 listopada 2014 r., I PK 74/14, w którym podkreślono, że rozwiązanie umowy o pracę można uznać za uzasadnione, jeżeli pracodawca nie posiada żadnych racjonalnych środków umożliwiających osobie niepełnosprawnej kontynuowanie zatrudnienia.

<sup>54</sup> O tym M. Paluszkiwicz, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 325.

w specjalnie dla niego stworzonych warunkach, wydzielenia nowego stanowiska pracy albo wyłączenia z zakresu podstawowych obowiązków niezbędnych do wykonywania pracy, to uwagę zwraca zbyt daleko idąca samodzielność pracodawców w zakresie sposobów wykonywania obowiązku ustawowego, abstrahująca od istoty oraz *ratio legis* instytucji. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, jak zauważono w wyroku SN z dnia 15 września 2015 r., gdy korzystanie z przyznanego prawa doprowadza do ukształtowania warunków w sposób mniej korzystny od tych, w jakich pracę wykonują osoby w pełni sprawne w „zwykłych” warunkach.

W tym miejscu szczególną uwagę należy skierować na granice obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień w konkretnym przypadku. W fazie realizacji obowiązku wyznacznikami jego zakresu będą kryteria: tzw. niezbędności racjonalnych usprawnień, „konieczności zmian lub dostosowań w konkretnej sytuacji”, a także ich związek z sytuacją konkretnej osoby i jej niepełnosprawnością oraz klauzula braku „nieproporcjonalnie wysokich obciążeń” dla pracodawcy. W zakresie ostatniej z wymienionych możemy wygenerować pojęcie działań niestanowiących istotnego obciążenia dla pracodawcy, jak i takich, które powodują dodatkowe obciążenia. Pierwsza z wymienionych grup środków bywa nazywana bezkosztową, chociaż nie jest to określenie poprawne, ponieważ jak ustalono wcześniej, realizacja obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień wykracza poza jego podstawowe obowiązki jako strony stosunku pracy, stąd zawsze będzie pewnym obciążeniem. Tymczasem obowiązek zapewnienia racjonalnych usprawnień rozpatrywać należy przede wszystkim pod kątem tych działań, które są najmniej obciążające, i jedynie warunkowo w stosunku do działań generujących wyższe obciążenia. Pomocna w tym zakresie staje się ocena klauzuli braku nieproporcjonalnie wysokich obciążeń dla pracodawcy, analizowana przez pryzmat treści ust. 2 art. 23a u.r.z.s., stanowiącego o „wystarczającym stopniu rekompensowania nakładów ze środków publicznych”<sup>55</sup>. Innymi słowy, warunkiem uznania usprawnień za objęte obowiązkiem pracodawcy w konkretnym, indywidualnym przypadku jest kryterium wystarczającego pokrycia ze środków publicznych.

Warto podkreślić, że otrzymanie zgłoszenia przez pracodawcę szczególnych potrzeb w wyniku przedstawienia orzeczenia o niepełnosprawności powinno inicjować proces weryfikacji tego, co w konkretnym przypadku uznać należy za uzasadnione usprawnienia. Trzeba zauważyć, że zgodnie z treścią przepisu szczególne, zgłoszone pracodawcy potrzeby wynikają z niepełnosprawności określonej osoby. Skoro zwrot „niepełnosprawność” ma charakter decydujący dla określenia zarówno szczególnych potrzeb, jak i ich zgłoszenia, należy je rozpatrywać z uwzględnieniem zarówno pojęcia niepełnosprawności, jak i orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Wymóg dookreślania rodzajów i sposobów zastosowania racjonalnych usprawnień znajduje potwierdzenie w ogólnej treści orzeczeń o niepełnosprawności ustalanych na podstawie art. 6b ust. 3 u.r.z.s. Pomimo

<sup>55</sup> Sposób zredagowania zdania drugiego ust. 1 art. 23a u.r.z.s. wskazuje na wymóg przeprowadzania (dokonania) racjonalnych usprawnień w zakresie, który nie powoduje nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Przy czym, mając na względzie ust. 2 przedmiotowego artykułu, warto podkreślić, że charakter obowiązku ich „przeprowadzania” należy oceniać, biorąc pod uwagę w szczególności zrekompensowanie związanych z tym obciążeń dla pracodawcy ze środków publicznych.

otwartego katalogu informacji, jakie mogą być zamieszczone w orzeczeniu, zasadniczo będzie ono zawierało treści podstawowe, w tym dotyczące wskazań lub przeciwwskazań o generalnym charakterze. Niezasadne byłoby ich traktowanie jako jednoznacznie określających sposób zastosowania usprawnień w ramach konkretnej pracy. Ich ustalenie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy odnośnie do rodzaju pracy, zakresu obowiązków i wykonywanego zawodu, a zatem także świadomości co do specyfiki wykonywanej przez pracownika pracy w zakładzie pracy. Przedstawienie orzeczenia o niepełnosprawności wraz z dodatkowymi wskazaniami albo przeciwwskazaniami powinno inicjować zabieg określenia rodzaju usprawnień pod kątem wykonywanej przez pracownika pracy i to z uwzględnieniem jego szczególnych potrzeb, wynikających z orzeczenia o niepełnosprawności. W związku z powyższym za niepoprawne uznać należy jednostronne próby doprecyzowania środków usprawnień przez pracodawcę, bez porozumienia i współpracy z osobą uprawnioną<sup>56</sup>.

Uwagę należy zwrócić również na praktykę ustalania racjonalnych usprawnień przy pomocy tzw. warunkowych orzeczeń o zdolności do pracy wydawanych przez lekarza wykonującego zadania z zakresu profilaktycznej ochrony zdrowia bądź na podstawie innych zaświadczeń od lekarzy specjalistów, wskazujących przeciwwskazania do wykonywania pracy albo warunki dopuszczalnego wykonywania pracy. Takie postępowanie budzi zastrzeżenia z kilku podstawowych powodów. Przede wszystkim w ten sposób *a priori* podważana może być zdolność do pracy osoby z niepełnosprawnością na dotychczasowym stanowisku, która nie jest warunkowana uprzednim stwierdzeniem zdolności do pracy. Ponadto, o ile praktyka kierowania na przedterminowe badania profilaktyczne jest rozwiązaniem zgodnym z prawem<sup>57</sup>, o tyle takiej kwalifikacji nie można przypisać uzyskiwaniu tzw. warunkowych orzeczeń dopuszczających do pracy, ponieważ są one sprzeczne z ustawowo określoną treścią zaświadczenia wydawanego przez lekarza oraz tworzą podstawy do jego skutecznego zaskarżenia w trybie odwoławczym<sup>58</sup>. Podobne zastrzeżenia – z racji ukierunkowania na ocenę zdolności do pracy – można mieć względem żądania od osoby z niepełnosprawnością przedstawienia orzeczeń lekarskich ze wskazaniami lub przeciwwskazaniami do wykonywania pracy. Inaczej natomiast w zakresie skutków prawnych należałoby ocenić uzyskiwanie takich zaświadczeń z własnej inicjatywy uprawnionego, chociaż jak wskazuje na to analiza stanów faktycznych, w ich wyniku dochodzić może do uzasadnionego rozwiązania umowy o pracę wskutek braku zdolności do

56 Przyznanie pracodawcy dowolności mija się z celem, tak samo jak niezasadne byłoby przyznanie swobody osobie uprawnionej do określania rodzaju środka, por. w tym zakresie odmienne uwagi M. Wujczyk, *Obowiązek pracodawcy...*, s. 22–23.

57 Chodzi o ustalenie zachowania zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku pracy w wyniku powzięcia wiadomości o stanie niepełnosprawności. Zob. też uzasadnienie do wyroku SN z dnia 4 czerwca 2013 r., I PK 26/13, LEX nr 1554965.

58 Treść orzeczeń lekarskich została wyraźnie określona, a przepisy nie dają podstaw do określania dodatkowych warunków związanych z wykonywaną pracą. Podkreśla się, że treść orzeczenia jest ograniczona do dwóch alternatyw, tzn. albo będzie to orzeczenie pozytywne – o braku przeciwwskazań do pracy, albo negatywne – o istnieniu takich przeciwwskazań (§ 2 ust. 5 rozporządzenia), T. Wyka, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy*, [w:] *Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń*, red. K.W. Baran, Warszawa 2024, s. 449.

wykonywania podstawowych obowiązków przewidzianych dla danej pracy albo zajmowanego stanowiska. Wypełnienie obowiązków wynikających z orzeczeń lekarskich, w tym skutki dla trwałości zatrudnienia, podlegają ocenie na podstawie odrębnych przepisów, w ramach których to nie niepełnosprawność, ale inne okoliczności w postaci oceny zdolności do pracy stają się kluczowe. Brak świadomości, że poza ustawowo określonymi przypadkami (m.in. instytucje z art. 230 i 231 k.p., art. 14 u.r.z.s.) pracodawca nie ma obowiązku dokonywania przystosowań, wykraczających poza granice proporcjonalnych obciążeń, prowadzić może do utraty zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością.

## 4. Wnioski

- 1) Instytucja racjonalnych usprawnień ma znaczenie dla zachowania zarówno obecnych, jak i przyszłych szans (zdolności) zatrudnieniowych osób z niepełnosprawnościami oraz tym samym pełni rolę środka stabilizującego ich zatrudnienie w szerokim znaczeniu, wychodząc poza ramy typowej ochrony konkretnego miejsca pracy.
- 2) Niezwykle niebezpieczna jest praktyka wykorzystywania racjonalnych usprawnień, będących gwarancją realizacji prawa do pracy i równych szans w miejscu pracy, wbrew istocie i funkcjom, w wyniku czego rozwiązania podyktowane w interesie osób z niepełnosprawnościami obracają się na niekorzyść osób uprawnionych.
- 3) Stanowisko uznające przedstawienie orzeczenia o niepełnosprawności za równoznaczne ze zgłoszeniem szczególnych potrzeb znajduje oparcie w regułach wykładni systemowej, funkcjonalnej oraz językowej, a także zapobiega nierównemu traktowaniu osób w obrębie tej samej grupy.
- 4) Aktualizację obowiązku pracodawcy odróżnić należy od sposobów jego realizacji, które – ze względu na potrzebę uwzględnienia każdego indywidualnego przypadku – powinny podlegać uzgodnieniu bądź weryfikacji w porozumieniu z osobą uprawnioną.
- 5) Wart podniesienia jest także aspekt przyczyn wystąpienia niepełnosprawności w zatrudnieniu, ponieważ może ona być konsekwencją wieloletniej pracy w warunkach sprzecznych ze standardami bhp. W tym bowiem zakresie, podobnie jak w przypadku niedokonania racjonalnych usprawnień, występować może bezpośredni związek między obniżeniem zdolności do pracy oraz zaniedbaniami po stronie podmiotu zatrudniającego.

## Bibliografia

- Bell M., Waddington L., *Exploring the boundaries of positive action under EU law: A search for conceptual clarity*, „Common Market Law Review” 2011, nr 5.
- Drał A., *Prawo do pracy osób niepełnosprawnych*, [w:] *System Prawa Pracy. Tom X. Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.
- Hajn Z., *Ochrona miejsc pracy a interes pracodawców*, [w:] *Prawo pracy a bezrobocie*, red. L. Florek, Warszawa 2003.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.
- Latos-Miłkowska M., *Ochrona trwałości stosunku pracy pracowników niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych*, [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, Warszawa 2014.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Unijna koncepcja racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 11.
- Naumowicz K., *Szczególne uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie zakazu dyskryminacji*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023 (30), nr 2.
- Paluszkiewicz M., *Reasonable Accommodation as a Means of Ensuring Access to Work for Persons with Disabilities in the Polish Legal System*, „Prawo i Więź” 2023 (30), nr 3.
- Paluszkiewicz M., *Racjonalne usprawnienia jako środek wspierania aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w świetle orzecznictwa sądowego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2023, 30, nr 4.
- Paluszkiewicz M., *Rola wniosku o zapewnienie dostępności w egzekwowaniu praw, wolności i interesów osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, nr 2.
- Paluszkiewicz M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia osobie niepełnosprawnej niezbędnych racjonalnych usprawnień*, [w:] *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, M. Włodarczyk, Warszawa 2015.
- Szablowska-Juckiewicz M., *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Wujczyk M., *Obowiązek pracodawcy zapewnienia niezbędnych racjonalnych usprawnień dla pracownika niepełnosprawnego*, [w:] *Bariery w otoczeniu osób z niepełnosprawnościami – zagadnienia wybrane*, red. M. Borski, Sosnowiec 2017.
- Wyka T., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy*, [w:] *Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń*, red. K.W. Baran, Warszawa 2024.



**Anna Podolska<sup>1</sup>**

Uniwersytet Gdański

ORCID ID: 0000-0002-5380-9570

## **SĄD NAJWYŻSZY *VERSUS* PRAWA PODSTAWOWE, CZYLI KILKA UWAG O SKUTECZNOŚCI KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM**

### **ABSTRACT**

#### **The Supreme Court versus fundamental rights, or some remarks on the effectiveness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Polish legal order**

December 1, 2024, marks the 15th anniversary since the Charter of Fundamental Rights of the European Union gained the effect equal to the Treaties. The Polish-British Protocol has also been in force for the same period. This is therefore a good time for some summaries or reflections. The subject of this article is an attempt to answer the question concerning the status of the Charter in the Polish legal order, primarily from the perspective of the jurisprudence of the Polish Supreme Court, as a court whose decisions have no legal remedy. The main subject of consideration, however, must be preceded by the limitations in the application of the Charter resulting from Article 51(1) of the Charter and the Polish-British Protocol.

The paper is divided into four chapters and a conclusion. The first chapter outlines the general context of the EU human rights protection system and the meaning of the Charter. This is followed by a discussion of concerns regarding the personal and material scope of the Charter. The

---

<sup>1</sup> Doktor, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Adres e-mail do kontaktu: [anna.podolska@ug.edu.pl](mailto:anna.podolska@ug.edu.pl).



next chapter analyses the case law of the Court of Justice of the European Union, the Polish Supreme Court, and the Polish Constitutional Tribunal on the understanding of the Polish-British Protocol. The analysis carried out in the previous chapters highlights the context in which the Polish Supreme Court rules. Its activity focuses on the fourth chapter. The text concludes with a summary.

The text aims to provide an overview of the issues regarding the application of the Charter by the Polish Supreme Court. It mainly bases itself on case law to show the perspective of the courts, though it is not exhaustive and some issues, such as access to the preliminary ruling procedure, are only hinted at.

**Keywords:** human rights, Polish-British Protocol, right to a fair trial

**Słowa kluczowe:** prawa człowieka, protokół polsko-brytyjski, prawo do sprawiedliwego sądu

## 1. Wprowadzenie

Prawa człowieka<sup>2</sup> jako koncept, jak i poszczególne gwarancje są często słowem kluczem, będącym nośnikiem bardzo ważnej, ale jednocześnie mało konkretnej treści. Na poziomie afirmatywnym znaczenie praw człowieka jest niewątpliwie istotne. Ich rzeczywista efektywność zależy jednak od tego, czy w praktyce relacje, zarówno wertykalne (pomiędzy państwem a jednostką), jak i horyzontalne (pomiędzy jednostkami) budowane są z poszanowaniem praw człowieka. Papierkiem lakmusowym są spory sądowe, ponieważ jest to przestrzeń, w której widać, w jakich instrumentach strony poszukują ochrony, a także co biorą pod uwagę sądy, wydając rozstrzygnięcie.

W tym kontekście warto przyjrzeć się postanowieniom Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Przyjęcie takiej perspektywy wynika z odrębności systemu ochrony praw człowieka stworzonego w Unii Europejskiej. Jak słusznie wskazuje Krystyna Szczepankowska-Kozłowska, Unia wciąż postrzegana jest przede wszystkim z perspektywy swobód rynkowych i współpracy gospodarczej, a nie porządku prawnego zbudowanego na wartościach i służącego ochronie praw podstawowych<sup>4</sup>. W 2024 r. minęło 15 lat od nadania Karcie praw podstawowych mocy równej traktatom<sup>5</sup>, a w 2025 r. minie 25 lat od jej powstania. Mimo to świadomość społeczna istnienia tego kluczowego dla Unii aktu

2 Na potrzeby artykułu terminów „prawa człowieka” i „prawa podstawowe” używa się zamiennie. Zgodnie jednak z poglądami niektórych przedstawicieli doktryny dotyczą one innych desygnatów, zob. G. Palombella, *From Human Rights to Fundamental Rights. Consequences of a conceptual distinction*, „EUI Working Papers LAW” 2006, nr 34, s. 396 i n.; A.T. Williams, *Promoting Justice after Lisbon: Groundwork for a New Philosophy of EU Law*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2010, vol. 30, no. 4, s. 678–683; R. Alexy, *Discourse Theory and Fundamental Rights*, [w:] *Arguing Fundamental Rights*, red. A.J. Menéndez, E.O. Eriksen, Dordrecht 2006, s. 17–18.

3 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389–405.

4 K. Szczepankowska-Kozłowska, *Prawo do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu – art. 47 Karty Praw Podstawowych w relacjach horyzontalnych – kilka uwag w związku z wyrokiem TSUE w sprawach połączonych C-585/18; C-624/18; C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.

5 Art. 6 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1–388 (dalej: TUE).

zapewniającego ochronę praw człowieka nie jest na wysokim poziomie. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi na rzecz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: APP) 59% ankietyowanych Polaków było świadomych istnienia karty, 40% udzieliło odpowiedzi negatywnej, natomiast 1% nie miało zdania. Dla porównania wyniki w odniesieniu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>6</sup> wynosiły odpowiednio 77%, 22% i 1%<sup>7</sup>.

Wydaje się, że raczej wstrzemięźliwy stosunek do karty mają także sami sędziowie. Ze sprawozdania APP ze stosowania karty w 2023 r. wynika, że na kartę powołują się najczęściej naczelne sądy administracyjne<sup>8</sup>. Aktywność sądów krajowych jest jednak bardzo istotna, ponieważ to od nich zasadniczo zależy skuteczność unijnego systemu ochrony<sup>9</sup>. Opiera się on przede wszystkim na założeniu, że to sądy krajowe są sądami unijnymi, dlatego też nie stworzono w ramach Unii typowego sądu praw człowieka, który by rozpatrywał na poziomie unijnym skargi indywidualne na działania państwa niezgodne z Kartą praw podstawowych. To sądy krajowe powołane są w pierwszej kolejności do stosowania prawa unijnego, mają również obowiązek interpretowania prawa krajowego w sposób zgodny z prawem unijnym, a także zapewnienia, aby wykładnia prawa wtórnego nie była sprzeczna z prawami podstawowymi chronionymi w Unii<sup>10</sup>. Sąd krajowy musi także odstąpić od stosowania prawa krajowego stojącego w konflikcie z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa UE<sup>11</sup>.

6 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

7 APP, *Fundamental rights survey*, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/2021/frs> [dostęp: 17 listopada 2024 r.]. Na poziomie unijnym podejmuje się działania, które mają propagować wdrażanie Karty praw podstawowych na poziomie krajowym i zwiększać w tym zakresie świadomość społeczną, np. w 26 państwach członkowskich (oprócz Słowenii) utworzono punkty kontaktowe ds. karty. Zob. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Finansowanie w celu propagowania, ochrony i egzekwowania praw podstawowych. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2024 r.*, COM (2024) 456 final.

8 Z uzyskanych informacji (dane nie są kompletne) najczęściej do Karty praw podstawowych odwoływały się sądy bułgarskie – 143 orzeczenia, w odniesieniu do Portugalii były to 142 sprawy. Istnieje pewna krajowa specyfika w zakresie tematycznego zastosowania karty. W Austrii najczęściej dotyczyło to spraw związanych z podatkiem VAT, w Danii konfiskaty majątku w postępowaniu karnym, sektora energetycznego w Grecji, w Polsce zaś dostępu do informacji publicznej (64 sprawy). Więcej: APP, *The Fundamental Rights Report 2023*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fundamental-rights-report-2023> [dostęp: 16 listopada 2024 r.]. Zob. także *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Skuteczna ochrona prawna i dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2023 r. z dnia 4 grudnia 2023 r.*, COM (2023).

9 Zdaniem TSUE system opiera się na aktywności sądów i trybunałów krajowych oraz TSUE, zob. np. opinię TSUE z dnia 8 marca 2011 r., 1/09, ECLI:EU:C:2011:123; opinię TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454; wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

10 Wyrok TSUE z dnia 30 stycznia 2024 r., Landeshauptmann von Wien (Regroupement familial avec un mineur réfugié), C-560/20, ECLI:EU:C:2024:96, pkt 48; wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2020 r., État belge, C-133/19, C-136/19 i C-137/19, ECLI:EU:C:2020:577, pkt 33.

11 Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, pkt 61. Ponadto sąd krajowy orzekający w następstwie uchylenia wydanego przez niego orzeczenia przez sąd wyższej

W razie pojawienia się wątpliwości sąd krajowy może skierować pytanie prejudycjalne w celu interpretacji prawa unijnego. Jest to uprawnienie należące tylko do sądu<sup>12</sup>, wnioski stron czy podmiotów biorących udział w postępowaniu (np. Rzecznik Praw Obywatelskich) mogą jedynie sugerować konieczność złożenia pytania prejudycjalnego<sup>13</sup>. Uprawnienie sądu jest nieskrępowane, poza małym wyjątkiem sądów ostatniej instancji<sup>14</sup>. Odpowiedzialność sądów i trybunałów krajowych za właściwe stosowanie prawa unijnego i ochronę praw podstawowych w państwach członkowskich decyduje więc o skuteczności systemu unijnego. Jeżeli sąd rozpatrujący sprawę uzna, że prawo unijne nie ma zastosowania, lub nie skorzysta z procedury prejudycjalnej<sup>15</sup>, szansa na wdrożenie prawa unijnego zostanie stracona<sup>16</sup>. Pewnym zabezpieczeniem jest obowiązek sądu,

instancji nie jest związany oceną prawną dokonaną przez ten sąd wyższej instancji, jeżeli ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii w wykładni nadanej mu przez trybunał, postanowienie TSUE z dnia 17 lipca 2023 r., Jurtukała, C-55/23, ECLI:EU:C:2023:599, pkt 38.

- 12 Pojęcie sądu należy traktować autonomicznie, uwzględniając charakter organu – podstawę prawną działania, stały charakter, obligatoryjność jurysdykcji, niezawisłość, orzekanie na podstawie przepisów prawa czy kontradyktoryjność postępowania, wyrok TSUE z dnia 12 sierpnia 2008 r., Ignacio Pedro Santeesteban Goicoechea, C-296/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:457. Biorąc te cechy pod uwagę, TSUE uznał, że Izba Spraw Publicznych i Kontroli Nadzwyczajnej nie może być traktowana jako sąd – postanowienie TSUE z dnia 21 czerwca 2024 r., Kancelaria B., C-810/23, ECLI:EU:C:2024:543; postanowienie TSUE z dnia 15 maja 2024 r., Rzecznik Finansowy, C-390/23, ECLI:EU:C:2024:419.
- 13 Warto wskazać, że początkowo polskie sądy były ostrożne w inicjowaniu procedury prejudycjalnej. Od kilku lat panuje odwrotna tendencja i Polska w 2023 r. plasowała się na trzecim miejscu, po Niemczech i Bułgarii, w liczbie przedłożonych pytań prejudycjalnych, składając 48 wniosków – TSUE, *Sprawozdanie roczne 2023*, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/pl\\_ra\\_2023\\_cour\\_statistiques\\_web\\_08.05.2024.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/pl_ra_2023_cour_statistiques_web_08.05.2024.pdf) [dostęp: 17 listopada 2024 r.].
- 14 Pytania prejudycjalne dotyczące Karty praw podstawowych stanowią około 10% spraw. Najczęściej rozważania dotyczą art. 47 karty, K. Szczepanowska-Kozłowska, *Prawo do skutecznego...*
- 15 Oczywiście jest to obwarowane warunkami, np. odpowiedź na pytanie prejudycjalne musi być niezbędna dla wydania wyroku – zob. postanowienie SN z dnia 26 marca 2015 r., II CSK 429/14. Wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego cytowane w tekście dostępne są w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego (<https://www.sn.pl/wyszukiwanie/SitePages/orzeczenia.aspx>). Na temat procedury prejudycjalnej zob. np.: M. Taborowski, *Polskie sądy zobowiązane do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w świetle wyroku Lyckeskog*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8; T.T. Koncewicz, *Postępowanie prejudycjalne i proceduralna dyferencjacja*. Quo vadis?, „Palestra” 2010, z. 1–2.
- 16 Przykładem takiej straconej szansy jest sprawa dotycząca odmowy wydania zaświadczenia dotyczącego okoliczności, czy obywatel polski zgodnie z prawem polskim może zawrzeć małżeństwo za granicą, ze względu na to, że wnioskodawca chciał zawrzeć w Hiszpanii małżeństwo z osobą tej samej płci. Wnioskodawca, powołując się na prawo unijne, w tym Kartę praw podstawowych, wniósł o złożenie pytania prejudycjalnego. Sądy tak pierwszej, jak i drugiej instancji stały na stanowisku, że nie znajdują podstawy do skierowania pytania prejudycjalnego, ponieważ przepisy prawa krajowego są jednoznaczne, a przedmiot rozstrzygnięcia nie mieści się w kompetencjach przyznanych Unii Europejskiej. Nadmienić jedynie należy, że Sąd Najwyższy przede wszystkim skupił się na niespełnieniu przesłanki wyczerpania dostępnych środków zaskarżenia, ponieważ nie skorzystał ze skargi nadzwyczajnej, zob. postanowienie SN z dnia 25 września 2019 r., I CNP 11/19. Bywają również przypadki, gdy pytanie kierowane jest już zbyt późno, np. zadanie pytania prejudycjalnego dotyczącego organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, nawet jeśli sprawy rozpatrywane w postępowaniu głównym były sprawami karnymi, uznano za mieszczące się w zakresie stosowania prawa unijnego, jednocześnie jednak ponieważ problem został poruszony na etapie postępowania wykonawczego, TSUE uznał wnioski za niedopuszczalne – wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2024 r., Sapira, Jurckow, Kosieski, Ocicka, C-114/23, C-115/23, C-132/23, C-160/23, ECLI:EU:C:2024:290.

od którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, zainicjowania postępowania przed TSUE, co wynika z art. 267 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>17</sup> oraz zostało potwierdzone w orzecznictwie TSUE<sup>18</sup>. Dlatego też warto wskazać na dorobek orzecznicy Sądu Najwyższego, który jako ostatni ma możliwość zastosowania Karty praw podstawowych, zwrócenia się do TSUE lub uznania, że karta nie będzie miała zastosowania. Podejmując tę decyzję, Sąd Najwyższy, jak również każdy inny polski organ sądowy, musi uwzględnić specyfikę karty wynikającą z jej art. 51 ust. 1, jak i protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (dalej: protokół nr 30 lub protokół polsko-brytyjski)<sup>19</sup>.

## 2. Zakres stosowania Karty praw podstawowych UE

Powstanie karty z pewnością uznać można za kamień milowy w ewolucji systemu ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej. Konieczność uwzględniania praw człowieka szybko stała się kluczową wartością integracji europejskiej, o czym świadczy obecny art. 2 TUE. Samo przyjęcie praw podstawowych za zasady ogólne prawa nastąpiło poprzez orzecznictwo trybunału, poczynając od sprawy Stauder<sup>20</sup>, następnie stanowisko TSUE znalazło odzwierciedlenie w przepisach traktatowych (obecny art. 6 TUE). Powstanie karty w 2000 r., najpierw jako aktu niewiążącego, który miał być jedynie punktem odniesienia i inspiracją w stosowaniu prawa unijnego, a następnie nadanie jej mocy równej traktatom było odzwierciedleniem starań Unii w zakresie ochrony praw podstawowych, było jednak niejednolicie przyjęte w doktrynie<sup>21</sup>. Podkreślić należy nie tylko znaczenie symboliczne aktu, ale przede wszystkim umocnienie za jej sprawą pozycji jednostki, która nie musi już sięgać po inne regulacje w celu ochrony własnych interesów. Akt ten wyraża wartości, które uznano w Unii za priorytetowe.

Nie oznacza to jednak, że jest to instrument idealny, a jego stosowanie nie budzi wątpliwości. Unia opiera się na zasadzie podziału kompetencji, dotyczy to także stosowania Karty praw podstawowych, co zostało specyficznie wyrażone w jej art. 51, zgodnie z którym „1. Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem

17 Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1–300.

18 Sąd ostatniej instancji może jednak skorzystać z doktryny *acte clair*, zob. wyrok TSUE z dnia 20 października 2011 r., *Interedil Srl w likwidacji przeciwko Fallimento Interedil Srl i Intesa Gestione Crediti SpA*, C-396/09, ECLI:EU:C:2011:671; H. Satzger, Grund- und menschenrechtliche Grenzen für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls? – „Verfassungsgerichtliche Identitätskontrolle” durch das BVerfG vs. Vollstreckungsaufschub bei „außergewöhnlichen Umständen” nach dem EuGH, „Neue Zeitschrift für Strafrecht” 2016, nr 9, s. 519.

19 Dz.Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r., s. 313–314.

20 Wyrok TSUE z dnia 12 listopada 1969 r., *Erich Stauder przeciwko miasto Ul*, 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

21 A. Podolska, *Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich UE do swoich wymiarów sprawiedliwości*, Gdańsk 2019, s. 74–85 i powołana tam literatura.

prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. 2. Niniejsza karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”. Na kanwie tego przepisu powstają wątpliwości co do podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu stosowania aktu.

Karta jest w pierwszej kolejności adresowana do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, które są nią związane, nawet jeśli działają poza zakresem zastosowania prawa unijnego<sup>22</sup>. Aby określić, kiedy państwa członkowskie są związane kartą, konieczne jest ustalenie, czy mamy do czynienia ze stosowaniem prawa Unii. Zdaniem Komisji Europejskiej państwa członkowskie wdrażają prawo unijne, gdy:

- » „nadają skuteczność przepisom UE w drodze przyjęcia krajowych środków wykonawczych;
- » przyjmują przepisy w sytuacjach, w których prawo Unii nakłada konkretne obowiązki lub dopuszcza odstępstwa;
- » wdrażają unijne programy finansowania zgodnie z zasadami finansowania unijnego<sup>23</sup>.

Inaczej ujmując, karta ma zastosowanie, gdy sprawa ma wystarczający związek z prawem unijnym (*sufficient connection*), a więc wyłącznie w połączeniu z innymi przepisami prawa unijnego (można określić je mianem *trigger rules*)<sup>24</sup>. Kwestia ta była przedmiotem licznych rozważań TSUE, który wypracował pewne ogólne wskazania, natomiast wciąż nie ma sztywnej linii demarkacyjnej, kiedy karta powinna, a kiedy nie może mieć zastosowania<sup>25</sup>.

22 Wyrok TSUE z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising/Komisja i EBC, C-8/15P, pkt 67, ECLI: EU:C:2016:701.

23 *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Finansowanie w celu propagowania, ochrony i egzekwowania praw podstawowych. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2024 r.*, COM (2024) 456 final. Można też znaleźć bardziej rozbudowane wskazówki, zgodnie z którymi stosowanie prawa unijnego może mieć charakter bezpośredni, gdy: a) przyjęto przepisy krajowe w celu nadania skuteczności prawu UE; b) stosuje się przepisy prawa UE lub przepisy krajowe wdrażające te przepisy; c) przyjęto przepisy krajowe „pozlacające” (*gold-plating*) prawo UE. Może mieć też charakter wdrożenia pośredniego, gdy: a) przyjęto przepisy krajowe, które nadają skuteczność prawu UE, chociaż nie zostały przyjęte w tym celu; b) przyjęto przepisy krajowe określające pojęcia zawarte w środkach UE; c) przyjęto przepisy krajowe regulujące wykonywanie przed sądami krajowymi (zwykłymi) praw przyznanych jednostkom na mocy prawa UE; d) przyjęto przepisy krajowe dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku niewykonania obowiązków wynikających z prawa UE. Stosowanie prawa Unii następuje także, jeżeli zaistnieje związek pośredni, co oznacza, że stosuje się przepisy krajowe mające incydentalny wpływ na stosowanie przepisów UE lub przepisy krajowe są sprzeczne z tzw. obowiązkiem lojalnej współpracy. Zob. Civil Liberties Union for Europe e.V., *Relying on the EU Charter of Fundamental Rights for Human Rights Litigation. Handbook for Civil Society Organisations and Rights Defenders*, [https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/swj7jv/Charter\\_Handbook\\_may2023\\_v4.pdf](https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/swj7jv/Charter_Handbook_may2023_v4.pdf) [dostęp: 18 listopada 2024 r.], s. 12–16.

24 *Ibidem*, s.12.

25 Szerzej np.: wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r., Aklagaren vs Hans Akeberg Fransson, C-617/10, ECLI: EU:C:2013:105; wyrok TSUE z dnia 6 marca 2014 r., Cruciano Siracusa vs Regione Sicilia, C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126; wyrok TSUE z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horățiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499, pkt 23.



Ciekawą perspektywę przyjął Sąd Najwyższy w sprawie IV CSK 270/15, który wskazał, że „zarzut naruszenia jej postanowień może być podnoszony tylko w sytuacji, gdy w sprawie mają lub powinny mieć zastosowanie inne niż Karta praw podstawowych przepisy prawa Unii Europejskiej”<sup>26</sup>. Należy przez to rozumieć zaistnienie stanu faktycznego podlegającego prawu UE. Takie rozumienie art. 51 ust. 1 karty nie wyklucza jednak szerszej jej roli wobec obowiązku interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym<sup>27</sup>.

Podmiotowe granice stosowania karty wyznacza także układ podmiotów, na które oddziałuje. Szeroko dyskutowano nad jej wymiarem horyzontalnym, uprawniającym jednostki do powoływania się bezpośrednio na ten akt. Istniały wątpliwości, czy doktryna wypracowana w orzeczeniu *Van Gend en Loost* będzie miała odniesienie również do karty, co ostatecznie potwierdzono w sprawach C-569/16, C-570/16<sup>28</sup>. Ponadto w orzecznictwie TSUE dookreślono, że niektóre prawa zawarte w Karcie praw podstawowych mają bezpośredni efekt horyzontalny – mogą być stosowane samodzielnie bez związku z innymi przepisami unijnego porządku prawnego i bez potrzeby doprecyzowania ich w innych aktach (unijnych lub krajowych). Dotyczy to zakazu dyskryminacji z art. 21 ust. 1<sup>29</sup>, należytych i sprawiedliwych warunków pracy, w kontekście czasu pracy, gwarantowanych w art. 31 ust. 2 oraz prawa do sądu unormowanego w art. 47<sup>30</sup>, które traktuje się jako wiążące i bezwarunkowe<sup>31</sup>.

### 3. Znaczenie praktyczne protokołu polsko-brytyjskiego

W odniesieniu do Polski na zakres stosowania karty wpływ ma nie tylko jej art. 51 ust. 1, ale także protokół polsko-brytyjski. Temat znaczenia protokołu nr 30 był przedmiotem licznych rozważań w doktrynie<sup>32</sup>. Sporów w tym zakresie nie przeciął TSUE, orzekając

26 Wyrok SN z dnia 16 marca 2016 r., IV CSK 270/15.

27 Sąd Najwyższy wobec powyższych rozważań uznał, że nie jest potrzebna wykładnia art. 51 ust. 1 karty lub protokołu polsko-brytyjskiego, zob.: wyrok SN z dnia 16 marca 2016 r., IV CSK 270/15, OSNC 2017, nr 1, poz. 12; usunąć czy postanowienie SN z dnia 26 marca 2015 r., III CSK 429/14.

28 K. Szczepanowska-Kozłowska, *Prawo do skutecznego...* Zob. również wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

29 Wyrok SN z dnia 23 maja 2023 r., II PSKP 42/22.

30 Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, ECLI: EU:C:2018:257, pkt 78; wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, pkt 56; wyrok TSUE z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois, C-245/19 i C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, pkt 55; wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 162.

31 Szerzej na temat horyzontalnej skuteczności postanowień karty zob. K. Szczepanowska-Kozłowska, *Prawo do skutecznego...*

32 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2019 r., II DSI 37/18 i powołana tam literatura, a także np.: N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 163–164; S. Biernat, *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*,

w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10<sup>33</sup>, który przyrównał treść protokołu polsko-brytyjskiego do zawartości art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych. Także w nowszym orzecznictwie podtrzymuje się to stanowisko. W sprawie A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu TSUE wskazał, że protokół nr 30 „nie dotyczy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”, oraz przypomniał, że „nie podważa on również kwestii stosowania KPP w Polsce i nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku poszanowania postanowień tej Karty”<sup>34</sup>.

W praktyce orzeczniczej sądów powszechnych problem znaczenia protokołu nie pojawia się, ponieważ gdy sądy odnoszą się do Karty praw podstawowych, unikają w warstwie uzasadnienia kwestii protokołu polsko-brytyjskiego. Jeżeli pomijają jej zastosowanie, czynią to milcząco lub negują związek rozpatrywanej sprawy z prawem unijnym. W orzecznictwie sądów powszechnych nie analizuje się też szerzej zakresu zastosowania karty<sup>35</sup>.

Na poziomie Sądu Najwyższego wydano pojedyncze rozstrzygnięcia, w których podjęto się interpretacji protokołu polsko-brytyjskiego. Nie wypracowano jednak jednolitej linii orzeczniczej. W wyroku z dnia 12 lipca 2017 r. Sąd Najwyższy orzekł<sup>36</sup>, że w związku z wyrokiem TSUE w sprawie N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department et M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform Karta praw podstawowych ma zastosowanie, a w związku z tym „art. 30 KPP powinien zatem co najmniej oddziaływać na proces dokonywania przez polskie sądy wykładni przepisów i to zarówno prawa unijnego, jak i prawa polskiego”<sup>37</sup>. Z kolei zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, wyrażonym w sprawie I CSK 1452/22, „KPP miała jedynie kodyfikować prawa ujęte w konwencjach uchylanych w związku z KPP, jednakże na mocy Protokołu nr 30 w przypadku Polski prawa te obowiązują w brzmieniu zawartym w uchylonych konwencjach, przede wszystkim w Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku [...]”<sup>38</sup>. W innej sprawie zanegowano stosowanie karty, natomiast zdaniem Sądu Najwyższego nie oznacza to, że prawa podstawowe nie obowiązują w Polsce (w rozpatrywanej sprawie chodziło o prawo do sądu), ponieważ wynikają one z judykatury TSUE, która jest dla państw członkowskich wiążąca<sup>39</sup>.

[w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 61–77.

33 Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-411/10 i C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865.

34 Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, pkt 53, ECLI:EU:C:2019:531.

35 Bazowano na orzeczeniach dostępnych na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych (<https://orzeczenia.ms.gov.pl/>).

36 Wyrok SN z dnia 12 lipca 2017 r., II PK 199/16.

37 Ostatecznie jednak Karta praw podstawowych nie znalazła zastosowania ze względu na zakres ochrony dotyczącej tylko przypadków nieuzasadnionego zwolnienia.

38 Postanowienie SN z dnia 17 marca 2023 r., I CSK 1452/22.

39 Postanowienie SN z dnia 9 maja 2019 r., II DSI 37/18. Tam też przedstawiono przegląd stanowisk dotyczący skuteczności Karty praw podstawowych w polskim porządku prawnym.



Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) nie sprzyja wyjaśnieniu statusu Karty praw podstawowych. Co prawda była ona podnoszona jako wzorzec kontroli, ale w dotychczasowej judykaturze sprawy były umarzane w zakresie oceny zgodności prawa krajowego z kartą, zazwyczaj bez szerszego uzasadnienia<sup>40</sup>. Licząc sprawy zakończone na etapie wstępnej kontroli, Karta praw podstawowych pojawiała się jako wzorzec kontroli w ponad 20 sprawach. Postanowienia o umorzeniach bazowały na powodach niezwiązanych z charakterem karty, jedynie w dwóch przypadkach stwierdzono, że Karta praw podstawowych nie jest umową międzynarodową, nie może być wzorcem kontroli, natomiast z uwagi na to, że stanowisko to zostało wyrażone w stanie prawnym istniejącym przed wejściem w życie art. 6 ust. 1 TUE, który nadał Karcie praw podstawowych moc równą traktatom, dotyczy zatem historycznego stanu prawnego<sup>41</sup>.

Szerszy wywód znalazł się w krytykowanym wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie U 2/20 dotyczącym oceny konstytucyjności uchwały składu połączonych izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.<sup>42</sup> Postępowanie zostało zainicjowane przez ówczesnego Premiera Rady Ministrów, który jako wzorzec kontroli wskazał między innymi art. 47 Karty praw podstawowych. Prokurator Generalny, chociaż nie zażądał umorzenia postępowania w tym zakresie, wyraził swoje wątpliwości co do możliwości przeprowadzenia kontroli. Argumentacja opierała się na trzech założeniach. Po pierwsze Karta praw podstawowych jest „aktem stworzonym i wydanym przez instytucje Unii Europejskiej, niebędącym jednak rozporządzeniem lub dyrektywą, odrębnie ratyfikowaną umową międzynarodową ani częścią traktatu podlegającego procedurze ratyfikacyjnej, w tym częścią Traktatu akcesyjnego”<sup>43</sup>, zgodnie z prawem międzynarodowym uznać ją należy za tzw. akt okołotraktatowy, ponieważ nie jest protokołem ani załącznikiem do traktatu z Lizbony (z wyjątkiem deklaracji dotyczącej stosowania karty). Po drugie w związku z podpisaniem protokołu polsko-brytyjskiego Karta praw podstawowych nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Po trzecie standard prawa do sądu określony w Karcie praw podstawowych jest zbieżny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka. Konkluzje Prokuratora Generalnego zostały przyjęte przez TK, natomiast wywód oparty był na odmiennej argumentacji. Trybunał uznał, że Karta praw podstawowych jest aktem obowiązującym, o czym świadczy chociażby miejsce jej publikacji<sup>44</sup>. Również sam protokół polsko-brytyjski nie

40 Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2020 r., P 13/9, OTK ZU A/2020, poz. 45, Dz.U. z 2020 r. poz. 1017 z dnia 9 czerwca 2020 r.

41 Więcej: zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 275.

42 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376 z dnia 21 kwietnia 2020 r. W odniesieniu do krytyki zob. <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25462> [dostęp: 16 listopada 2024 r.].

43 Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, pkt 28, 29.

44 Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „Karta została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2009 r. Nr 203, poz. 1569, na stronach od 15622 do 15634. Całość materii opublikowanej pod wskazanym adresem Dziennika Ustaw poprzedzona jest sformułowaniem: »W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podaje do publicznej wiadomości«. Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, pkt 113.

wyłącza jej stosowania, o ile prawa i zasady zawarte w karcie są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski. Dotyczy to art. 47 karty, który stosowany jest przez Sąd Najwyższy. Jest to jednak zdaniem trybunału wyjątek wobec ogólnej zasady wyłączającej możliwość uznania prawa krajowego za niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami karty. Mimo to Karta praw podstawowych nie może być zdaniem TK wzorcem kontroli zgodnie z art. 188 Konstytucji RP, ponieważ nie jest ratyfikowaną umową międzynarodową. Nadanie jej mocy równej traktatom na podstawie art. 6 ust. 1 TUE traktować należy za osadzenie „pozycji Karty w ramach wewnętrznego porządku prawnego UE, a nie w hierarchii systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>45</sup>.

Warto także przywołać zdania odrębne, które w nieco odmienny sposób odnoszą się do znaczenia Karty praw podstawowych. Sędzia Leon Kieres nie zgodził się z przesądzeniem przez TK niedopuszczalności powoływania się na kartę jako wzorca kontroli<sup>46</sup>. Skrytykował oparcie orzeczenia na stanowisku Prokuratora Generalnego, który prezentuje, w zależności od sprawy, odmienne stanowisko co do dopuszczalności uznania Karty praw podstawowych za wzorzec kontroli. Ponadto zdaniem sędziego wobec szerokiej dyskusji na temat statusu karty kwestia ta wymaga bardziej pogłębionej analizy, a wydanie rozstrzygnięcia w orzeczeniu budzącym duże wątpliwości od strony formalnej nie sprzyja spójności orzecznictwa. Sędzia Pszczółkowski wprost wskazał, że biorąc pod uwagę art. 6 ust. 1 TUE, Kartę praw podstawowych należy traktować jako źródło prawa powszechnie obowiązującego<sup>47</sup>. Zdaniem sędziego Muszyńskiego „protokół nie tylko nie tworzy formuły opt-out, ale nawet podkreśla – wprawdzie dość specyficzne, ale jednak – związanie kartą, tworząc dla tego związania jedynie pewien interpretacyjny kontekst”<sup>48</sup>. Sama karta jest jednak tzw. porozumieniem międzyinstytucjonalnym UE, fakt jej publikacji nie zmienia jej statusu, i z tego powodu nie może być postrzegana jako wzorzec kontroli.

#### 4. Karta praw podstawowych UE w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Pomimo zaprezentowanych powyżej wątpliwości Karta praw podstawowych pojawia się w sprawach rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy. W dużej mierze wynika to oczywiście z działań pełnomocników, którzy stawiają zarzuty naruszenia postanowień karty. Aktywność orzecznicza Sądu Najwyższego w odniesieniu do stosowania karty nie jest jednak jednolita, co pozwala na wyróżnienie pewnych tendencji w podejściu do niej.

Pierwsze podejście – wstrzemięzliwe, dotyczy sytuacji, gdy twierdzenia stron w zakresie stosowania karty są nie tyle nieuwzględniane przez Sąd Najwyższy, ile ignorowane

<sup>45</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, pkt 114.

<sup>46</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 274–277.

<sup>47</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 312.

<sup>48</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Mariusza Muszyńskiego do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61, M.P. z 2020 r. poz. 376 z dnia 21 kwietnia 2020 r., pkt 412–423.

i zupełnie pomijane w uzasadnieniu<sup>49</sup>. W wielu przypadkach skarżący podnosi naruszenia praw podstawowych, w tym Karty praw podstawowych, Sąd Najwyższy natomiast bądź nie odnosi się do tego zarzutu, bądź koncentruje się jedynie na Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>50</sup>. Wciąż dostrzec można, że zarówno dla stron, a jeszcze częściej dla Sądu Najwyższego to konwencja ma pierwszorzędne znaczenie<sup>51</sup>. Skupienie się jedynie na konwencji osłabia pozycję strony powołującej się na prawa podstawowe. Karta jest instrumentem autonomicznym, tworzącym niezależny mechanizm ochrony praw człowieka, uwzględniający cele i zasady funkcjonowania Unii Europejskiej<sup>52</sup>. W takim też zakresie rozpatrywać należy jej odrębność od konwencji, która w przeciwieństwie do karty nie podlega interpretacji TSUE. Nie należy pomijać karty praw podstawowych, nawet wskazując na tożsamość zakresu ochrony konwencji i karty<sup>53</sup>, ponieważ brak zastosowania karty zamyka w takim przypadku możliwość skorzystania z trybu prejudycjalnego<sup>54</sup>.

Drugie podejście to podejście umiarkowanie otwarte – w tej kategorii umieścić należy sprawy, w których SN przynajmniej wzmiankuje o Karcie praw podstawowych<sup>55</sup> lub jest ona elementem szerszego uzasadnienia, kierującą część wyводу, ale nie przesądzając o jego rozstrzygnięciu<sup>56</sup>.

Trzecia grupa obejmuje stanowiska dużo bardziej progresywne, które nie tylko nie kwestionują skuteczności karty względem Polski, przyjmują jej horyzontalny efekt stosowania, ale też na niej budują rozstrzygnięcia<sup>57</sup>. Są także, aczkolwiek nieliczne, przypadki, gdy odniesienie do karty następuje poza zarzutami stawianymi przez stronę. W sprawie III KK 74/13 obrońca oparł zażalenie na obrazie art. 258 § 4 k.p.k. i art. 257 § 1 k.p.k.

49 Np. wyrok SN z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23; wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II NSKP 8/23.

50 Np. wyrok SN z dnia 18 czerwca 2024 r., I USKP 10/24.

51 Zob. postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2022 r., II PSK 324/21.

52 Opinia TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 170, 175.

53 Co wynika z art. 52 ust. 3 karty, ale także orzecznictwa, np. w odniesieniu do analogicznej ochrony prawa do sądu na gruncie Karty praw podstawowych i Konwencji o ochronie praw człowieka, zob. wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., Gambino i Hyka, C-38/18, ECLI:EU:C:2019:628.

54 Postanowienie TSUE z dnia 24 czerwca 2024, Zarębała, C-64/24, ECLI:EU:C:2024:540.

55 Postanowienie SN z dnia 21 sierpnia 2013 r., III KK 74/13.

56 Wyrok SN z dnia 13 września 2018 r., II PK 141/17, postanowienie siedmiu sędziów SN z dnia 6 października 2023 r., III CZP 126/22.

57 W kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na rodzicielstwo (macierzyństwo) i wynikającego z niego prawa do dotychczasowego stanowiska po powrocie z urlopu wychowawczego zob. wyrok SN z dnia 23 maja 2023 r., II PSKP 42/22, w którym wskazano: „Przepis art. 21 ust. 1 KPP ma charakter bezwzględnie wiążący oraz przyznaje osobom sądowo egzekwowalne prawo podmiotowe [...] prawo to może być powoływane »jako takie« lub na prawo to można powoływać się »bezpośrednio« w sporze dotyczącym jednej z dziedzin objętych prawem Unii”. Równie oczywista była dla składu orzekającego możliwość bezpośredniego stosowania karty praw podstawowych oraz Konstytucji RP z pominięciem przepisów krajowych, w tym przypadku art. 183(2) k.p. w części dopuszczającej przeniesienie pracownicy po urlopie macierzyńskim na stanowisko zgodne z jej kwalifikacjami, ale niebędące dotychczasowym lub równorzędnym ze stanowiskiem, jakie zajmowała przed tym urlopem, zob. również P. Szewiła, *10 wyroków ważnych dla pracodawców*, <https://pro.rp.pl/prawo-pracy/art39809261-10-wyrokow-waznych-dla-pracodawcow> [dostęp: 12 listopada 2024 r.]. W odniesieniu do art. 47 karty zob. np. wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, a także uchwałę (składu połączonej izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20.

w związku z art. 5 ust. 3 zdanie drugie Konwencji o ochronie praw człowieka przez należyte rozważenie nasilenia przyjętej za podstawę stosowania tymczasowego aresztowania, Sąd Najwyższy natomiast w pierwszym rządzie analizował „okoliczności normatywne, instytucjonalne i faktyczne powołania sędziów biorących udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia”, w tym wypadku w odniesieniu do powołania sędziego przez Radę Państwa PRL. Zarówno sama karta, jak i orzecznictwo TSUE kształtowało matrycę dokonywanej oceny, co Sąd Najwyższy uczynił z urzędu<sup>58</sup>.

Zdecydowanie największa aktywność wiąże się ze stosowaniem art. 47 karty, dotyczy to zarówno zarzutów stron, jak i uwagi poświęconej przez Sąd Najwyższy, zwłaszcza w kontekście oceny statusu sędziów powołanych przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukonstytuowanej zgodnie z ustawą nowelizacyjną z 2017 r.<sup>59</sup>, ale też sędziów, którzy zostali powołani przed zmianami ustrojowymi z 1989 r.<sup>60</sup> Nie wypracowano w tym zakresie jednolitego podejścia, co odzwierciedla polaryzację środowiska sędziowskiego, u podstaw której leży ocena zmian w kształtowaniu składu KRS. Rzutuje to jednocześnie na przyjęcie źródła standardu prawa do sądu. Wśród krytyków zmian, którzy oceniają, że obecnie ukształtowana KRS nie daje gwarancji niezależności i niezawisłości powoływanych przy jej udziale sędziów, standard ten opiera się na Konwencji o ochronie praw człowieka czy art. 19 TUE i 47 Karty praw podstawowych oraz wypracowanym na ich podstawie orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz TSUE. Nie oznacza to, jakby mogło się wydawać, że zwolennicy tych zmian, stojący na stanowisku, że powołania są prawidłowe, nie dostrzegają prawa do sądu zagwarantowanego w konwencji czy karcie. Wręcz przeciwnie, wskazują oni, że podważanie statusu sędziego (a także wnoszenie pytań prejudycjalnych dotyczących tej materii) zmierza do osłabienia tego prawa. Jako podstawowy wzorzec oceny w tym wypadku uznaje się przede wszystkim art. 45 Konstytucji RP, przy czym towarzyszy temu twierdzenie, że standard ustanowiony w konwencji oraz karcie pokrywa się z gwarancją zawartą w art. 45 Konstytucji RP, a nawet prezentuje niższy poziom ochrony. Sąd Najwyższy w postanowieniu w sprawie II PSK 324/21 przychylił się do stanowiska sądu II instancji i uznał, że wobec szerokiej regulacji prawa do sądu na poziomie konstytucyjnym nie ma sensu rozważać źródeł międzynarodowych<sup>61</sup>. Niestety wiąże się to również z przyjęciem wyższości standardu krajowego, z czego interpretuje się zakaz stosowania standardu europejskiego, który jest nie do pogodzenia z przepisami krajowymi zgodnymi z Konstytucją RP<sup>62</sup>. Pogląd, który akcentuje, że standard konstytucyjny jest wiodący i ustalenia poczynione na jego podstawie wyłączają stosowanie gwarancji wynikających z karty (czy konwencji), jest sprzeczny z utrwalonym orzecznictwem TSUE, przede wszystkim w sytuacji gdy dostrzega się niedociągnięcia w standardzie krajowym.

58 Postanowienie SN z dnia 22 grudnia 2021 r., V KZ 56/21.

59 Przegląd orzecznictwa dotyczący tej kwestii zob. <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25462>.

60 Postanowienie SN z dnia 22 grudnia 2021 r., V KZ 56/21.

61 Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2022 r., II PSK 324/21.

62 Postanowienie SN z dnia 1 lipca 2019 r., DO 51/19; postanowienie SN z dnia 1 lipca 2019 r., IV CSK 176/19.

## 5. Podsumowanie

Wydawać by się mogło, że 15 lat wystarczy, aby określić tak podstawową kwestię, jak status prawny aktu, tym bardziej jeśli dotyczy doniosłej kwestii, jaką są prawa podstawowe. Niestety przykład Karty praw podstawowych wskazuje, że nie. Wciąż nie ma jasności, czy karta obowiązuje w Polsce, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Sytuację określić można jako niejednoznaczną. Cieszy sam fakt coraz częstszego odwoływania się do postanowień karty, nawet jeśli często ma to charakter ornamentalny. Zdecydowanie największa aktywność i dostrzeżenie Karty praw podstawowych dotyczy stosowania jej artykułu 47 w kontekście pozycji sędziów powołanych przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa<sup>63</sup>. Jest to element szerszego konfliktu, związanego także z podziałem na scenie politycznej. Jest to też przepis karty, którego możliwość zastosowania nie budzi najmniejszej wątpliwości, chociażby ze względu na treść art. 19 TUE<sup>64</sup>. Prawo do sądu jest kluczowe, jeśli chodzi o zapewnienie odpowiednich praw jednostki, nie można jednak bagatelizować znaczenia innych praw zawartych w karcie. Optymalnie byłoby więc, gdyby podobna aktywność dotyczyła także innych postanowień Karty praw podstawowych.

Reasumując, sytuacja dla stron postępowania jest dość problematyczna i nie ma pewności, że zarzucając naruszenie karty, uzyskają należną ochronę. Ignorując jej postanowienia, stan niepewności będzie się jednak przedłużał. Dlatego też świadomość pełnomocników jest tak ważna. Skuteczna ochrona wymaga zaangażowania środowiska prawniczego, które będzie umiało stosować Kartę praw podstawowych i widziało w niej narzędzie skutecznej ochrony sądowej.

<sup>63</sup> W odniesieniu do powołania do pełnienia urzędu na stanowisku asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym: wyrok SN z dnia 9 grudnia 2020 r., I NO 128/20.

<sup>64</sup> Więcej: wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.



## Bibliografia

- Alexy R., *Discourse Theory and Fundamental Rights*, [w:] *Arguing Fundamental Rights*, red. A.J. Menéndez, E.O. Eriksen, Dordrecht 2006.
- APP, *Fundamental rights survey*, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/2021/frs>.
- APP, *The Fundamental Rights Report 2023*, <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>.
- Biernat S., *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Civil Liberties Union for Europe e.V., *Relying on the EU Charter of Fundamental Rights for Human Rights Litigation. Handbook for Civil Society Organisations and Rights Defenders*, [https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/swj7jv/Charter\\_Handbook\\_may2023\\_v4.pdf](https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/swj7jv/Charter_Handbook_may2023_v4.pdf).
- Koncewicz T.T., *Postępowanie prejudycjalne i proceduralna dyferencjacja. Quo vadis?*, „Palestra” 2010, z. 1–2.
- Palombella G., *From Human Rights to Fundamental Rights. Consequences of a conceptual distinction*, „EUI Working Papers LAW” 2006, nr 34.
- Podolska A., *Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich UE do swoich wymiarów sprawiedliwości*, Gdańsk 2019.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Satzger H., *Grund- und menschenrechtliche Grenzen für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls? – „Verfassungsgerichtliche Identitätskontrolle” durch das BVerfG vs. Vollstreckungsaufschub bei „außergewöhnlichen Umständen” nach dem EuGH, „Neue Zeitschrift für Strafrecht”* 2016, nr 9.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Skuteczna ochrona prawna i dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2023 r. z dnia 4 grudnia 2023 r.*, COM (2023).
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Finansowanie w celu propagowania, ochrony i egzekwowania praw podstawowych. Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej za 2024 r.*, COM (2024) 456 final.
- Szczepanowska-Kozłowska K., *Prawo do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu – art. 47 Karty Praw Podstawowych w relacjach horyzontalnych – kilka uwag w związku z wyrokiem TSUE w sprawach połączonych C-585/18; C-624/18; C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Szewioła P., *10 wyroków ważnych dla pracodawców*, <https://pro.rp.pl/prawo-pracy/art-39809261-10-wyrokow-waznych-dla-pracodawcow>.
- Taborowski M., *Polskie sądy zobowiązane do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w świetle wyroku Lyckeskog*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8.

- TSUE, *Sprawozdanie roczne 2023*, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/pl\\_ra\\_2023\\_cour\\_statistiques\\_web\\_08.05.2024.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/pl_ra_2023_cour_statistiques_web_08.05.2024.pdf).
- Williams A.T., *Promoting Justice after Lisbon: Groundwork for a New Philosophy of EU Law*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2010, vol. 30, no. 4.





Rafał Stankiewicz<sup>1</sup>

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0002-3227-7771

## O SKUTKACH NIEPRAWOMOCNYCH ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH PIERWSZEJ INSTANCJI UWZGLĘDNIAJĄCYCH SKARGĘ NA DECYZJE Z ZAKRESU REGLAMENTOWANEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

### ABSTRACT

#### **On the effects of non-final judgments of administrative courts of first instance upholding a complaint against decisions concerning regulated economic activity**

The article focuses on assessing the effects of non-final judgments of voivodeship administrative courts that uphold a complaint and annul administrative decisions, under which the addressees of the decision are granted the right to conduct regulated economic activity. The considerations refer to the purposive interpretation of the norm resulting from Art. 152 § 1 in fine of the Act of 30 August 2002 – the Polish Code of Administrative Court Procedure, which states that if a court upholds a complaint against an act or activity, the act or activity does not produce legal effects until the judgment becomes final unless the court decides otherwise. If a voivodeship administrative court upholds a complaint against a decision that the addressee of the act has executed, granting the party the right to conduct a regulated activity, no basis exists for applying Art. 152 § 1 of the p.p.s.a. Such acts should be classified as a special group of administrative decisions, the effects of which have occurred, making the application of the cited provision impossible. The application

<sup>1</sup> Profesor zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

of Art. 152 § 1 p.p.s.a. must consider the purpose of this provision, which is to protect the party (addressee of the decision) from the deterioration of its situation due to the possible performance of the obligation resulting from the decision that has not been legally repealed.

**Keywords:** Administrative court, appeal to the administrative court, regulation of economic activity

**Słowa kluczowe:** sąd administracyjny, odwołanie do sądu administracyjnego, reglamentacja działalności gospodarczej

## 1. Uwagi wstępne

Przedmiotem analizy podjętej w niniejszym artykule stała się próba oceny skutków, jakie wywołują nieprawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniające skargę i uchylające decyzje administracyjne, mocą których nadano adresatom decyzji uprawnienia do prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej (m.in. udzielające zezwoleń czy też przenoszące tego rodzaju uprawnienia na podmiot trzeci). Poniższe rozważania koncentrują się w istocie rzeczy na celowościowej wykładni normy wynikającej z art. 152 § 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>, stanowiącym, iż „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej”.

Omawiany problem materializuje się w ramach sytuacji procesowych, w których decyzja administracyjna nadająca stronie uprawnienie do prowadzenia działalności w sferze reglamentowanej i na mocy której strona działalność taką prowadziła (zatem aktu, który wywołał skutek prawny) została nieprawomocnie uchylona przez wojewódzki sąd administracyjny, sąd ów nie wypowiedział się zaś odnośnie do skutków prawnych wydanego orzeczenia.

## 2. Zmiana art. 152 § 1 p.p.s.a.

Punktem wyjścia dla rozważań we wskazanym powyżej zakresie jest przytoczenie kontekstu historyczno-regulacyjnego związanego z przepisem art. 152 § 1 p.p.s.a.

Do 2015 r. przedmiotowy przepis brzmiał: „w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku”. Aktualne brzmienie tej jednostki redakcyjnej zostało natomiast nadane na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>. Do czasu wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji treść wspomnianego artykułu budziła doktrynalne i jurydyczne wątpliwości co do tego, czy rozstrzygnięcie o wykonalności uchylonego

<sup>2</sup> Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

aktu lub czynności stanowiło obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę. W doktrynie przeważający zdawał się pogląd, iż użyty w komentowanym przepisie zwrot „w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane” należy traktować jako synonim określenia: „czy i w jakim zakresie zawieszona jest moc (skutek prawny) aktu lub czynności”<sup>4</sup>. W konsekwencji tzw. ochrona tymczasowa przewidziana w art. 152 § 1 p.p.s.a. nie wynikała wówczas z mocy samego prawa (jak ma to miejsce obecnie), ale jej udzielenie było pozostawione w istocie sądowi administracyjnemu, który powinien był do tej kwestii odnieść się w treści wyroku. Co istotne, przyjmowano jednocześnie, że brak takiego rozstrzygnięcia należało uznać za brak wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności<sup>5</sup>.

Aktualne brzmienie powołanego przepisu wprowadziło zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Sąd jednak może, kierując się okolicznościami sprawy, w wyroku rozstrzygnąć o tym, że akt lub czynność wywołują skutki prawne. Zasada ta nie dotyczy aktów prawa miejscowego. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie p.p.s.a., m.in. w zakresie art. 152 § 1, wskazano, iż zmiana powyższego przepisu wprowadza jako ustawową zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Sąd będzie mógł jednak, kierując się okolicznościami sprawy, w wyroku rozstrzygnąć o tym, że akt lub czynność wywołują skutki prawne. Taki krok ustawodawcy w doktrynie przedmiotu przyjęto pozytywnie, podkreślając m.in., że zabiegiem tym ustawodawca „[...] rozwiął większość występujących wcześniej wątpliwości, a samą nowelizację należy uznać za pozytywny krok w kierunku wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jednak nie oznacza to, że przy obecnym brzmieniu przepisów nie pojawiają się wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania § 1 do niektórych aktów administracyjnych. [...] wątpliwości te mogą dotyczyć np. aktów administracyjnych, które ze względu na swoją naturę nie kwalifikują się do wykonania (np. decyzja o umorzeniu postępowania, postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania), oraz aktów lub czynności, które zostały już wykonane”<sup>6</sup>.

Skutkiem zmiany treści art. 152 § p.p.s.a. było zatem zniwelowanie konieczności każdorazowego wypowiedzania się przez sąd administracyjny co do kwestii wykonania (lub wstrzymania wykonania) uchylonego aktu.

### 3. Istota wstrzymania skutków prawnych aktu w świetle art. 152 § 1 p.p.s.a.

Ze swej istoty omawiana regulacja ma więc na celu udzielenie czasowej ochrony stronom postępowania sądowego (adresatom decyzji) przed negatywnymi skutkami decyzji

4 J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, komentarz do art. 152.

5 Por. J. Piecha, *Skutki uwzględnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1.

6 Zob. M. Jagielska i in., komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.

administracyjnej uchylonej nieprawomocnym orzeczeniem<sup>7</sup>. W konsekwencji zasadniczy sens tego przepisu sprowadza się do ukształtowania stosunków prawnych w okresie, w którym wyrok nie jest prawomocny, chroniąc stronę przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z wydanego (uchylonego) aktu. Pamiętać należy przy tym, że skutek wynikający z art. 152 § 1 p.p.s.a. nie może być utożsamiany z eliminacją decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, decyzja taka formalnie bowiem obowiązuje do czasu uprawomocnienia się wyroku<sup>8</sup>. Nieprawomocny wyrok, w tym również wyrok uwzględniający skargę, nie wywołuje do czasu uprawomocnienia się skutków prawnych w postaci pozbawienia mocy wiążącej zaskarżonego aktu. Dopiero wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego będzie prowadziło do ewentualnej konieczności zaprzestania związanych z tą decyzją konkretnych działań. Zatem w sytuacji braku zawarcia przez wojewódzki sąd administracyjny rozstrzygnięcia w zakresie obowiązywania decyzji do czasu uprawomocnienia się wyroku należy uznać, że decyzja nadal istnieje w obrocie prawnym.

Nadmienić trzeba również, że założeniem ustawodawcy jest umożliwienie uzyskania przez stronę ochrony tymczasowej na każdym etapie postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (por. art. 130 § 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a.). Zgodzić należy się z poglądem, iż mimo odrębności językowych regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek jak wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy, poza okolicznością, iż w drugim przypadku ochrony takiej udziela się na wnioszek<sup>9</sup>.

W doktrynie oraz w orzecznictwie zauważalne jest posługiwanie się pojęciem „automatyzmu” wobec skutków wywoływanych przez powoływany przepis<sup>10</sup>. Ustawodawca pozostawił natomiast kwestię stosowania wyjątku od owego „automatyzmu” do każdorazowego uznania sądu<sup>11</sup>.

#### 4. Szczególne przypadki uzasadniające wyłączenie stosowania przepisu art. 152 § 1 p.p.s.a.

W przekonaniu autora niniejszego artykułu skutek ów nie ma charakteru w pełni uniwersalnego. Istnieją bowiem akty administracyjne, względem których nie będzie możliwe zastosowanie nie tylko art. 61 § 3 p.p.s.a., lecz także art. 152 § 1 tej ustawy. Skoro więc skutkiem stosowania ochrony temporalnej ma być wstrzymanie wykonania czy wywołania przez akt administracyjny skutku prawnego, to nie ulega wątpliwości, że akt taki musi być zdalny do wykonania. Tym samym należy przychylić się do koncepcji zaprezentowanej

7 Wyrok NSA z dnia 27 września 2022 r., II FSK 810/21, Legalis.

8 Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, Legalis.

9 Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX.

10 T. Woś, [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152, LEX.

11 A. Kabat, komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021.

w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że art. 152 § 1 p.p.s.a. nie znajdzie zastosowania do decyzji już wykonanych. W tym właśnie duchu NSA wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 5 lipca 2017 r. (a więc zapadłym po wejściu w życie zmian p.p.s.a. z 2015 r.), wskazując, iż „[...] konstrukcji opisanej w art. 152 p.p.s.a. nie stosuje się w odniesieniu do wyroków uwzględniających skargę, które uchylają akty lub czynności wykonane przed wydaniem wyroku”<sup>12</sup>. Kwestia ta była także przedmiotem rozważań doktrynalnych jeszcze przed wydaniem cytowanego powyżej wyroku NSA. Wskazywano w sposób zbieżny, że „[...] przyjęcie w art. 152 § 1 jako generalnej zasady, iż każdy (!) akt lub czynność nie wywołują skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku uwzględniającego skargę na nie, klóci się ze zdrowym rozsądkiem. Z podobną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy w czasie wyrokowania zaskarżony akt lub czynność są już wykonane [...]”<sup>13</sup>.

Na tym tle w pełni zasadny jest wniosek, że związany ze stosowaniem art. 152 § 1 p.p.s.a. skutek i wynikający z przepisu rzeczony automatyzm są w istocie ograniczone przedmiotem decyzji, której dotyczy nieprawomocne rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Trudno bowiem zaakceptować, biorąc za punkt wyjścia racjonalność ustawodawcy dążącego – jak wykazano – przede wszystkim do ochrony strony postępowania, iż omawiany przepis znajdowałby zastosowanie do decyzji, które wywołały dla strony określone skutki prawne, w szczególności zaś zostały wykonane na długo przed ich uchyceniem przez sąd administracyjny. Jeżeli uprawnienia wynikające z danej decyzji zostały przez stronę „skonsumowane”, to skutki prawne takiej decyzji ziściły się w całości, przywrócenie zaś stanu sprzed wydania uchylonej decyzji w przeważających przypadkach jest praktycznie niemożliwe. W takiej sytuacji nie da się bowiem w żaden sposób przywrócić stanu sprzed wykonania decyzji ani też zapobiec wywołaniu skutków prawnych decyzji, które już nastąpiły w przeszłości. Wstrzymanie skutków prawnych decyzji już wykonanej (a zatem której nie można wykonać drugi raz) zdaje się być co najmniej irracjonalne. W konsekwencji przyjęć należy, że art. 152 § 1 p.p.s.a. może być zastosowany tylko wtedy, jeśli zaskarżony akt lub czynność mogą wywołać określone skutki prawne, przed którymi przepis ten i przewidziana w nim instytucja „ochrony tymczasowej” ma chronić stronę. Jeśli więc zaskarżona decyzja nie może wywołać nowych i negatywnych dla strony skutków prawnych po wydaniu wyroku przez sąd I instancji, to przepis ten nie ma zastosowania.

Przykładem powyżej przywołanych aktów administracyjnych są decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności reglamentowanej, jak też przenoszące takie uprawnienia na podmioty trzecie.

Na potrzeby prowadzonych rozważań i dla uniwersalnego odniesienia wniosków generalnych przywołam decyzję przenoszącą zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne<sup>14</sup> apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., II FSK 1085/17, LEX nr 2332768.

<sup>13</sup> T. Woś, komentarz do art. 152 p.p.s.a., [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 z późn. zm., dalej: u.p.f.

zezwolenia na prowadzenie apteki. Zezwolenie takie udzielane jest, zmieniane, cofane lub wygaszane przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego (art. 99 ust. 2 u.p.f.). W toku postępowania o udzielenie zezwolenia weryfikowane jest wiele przesłanek, w tym przesłanek podmiotowych, lokalizacji apteki, jak też przesłanek antykoncentracyjnych. Jednocześnie przepisy u.p.f. przewidują także możliwość przeniesienia zezwolenia na inny podmiot. Postępowanie to uregulowane zostało w przepisie art. 104a ust. 1 u.p.f. Dla porządku wskazać trzeba, iż tego rodzaju postępowanie administracyjne jest wszczynane na wniosek podmiotu, który nabył aptekę lub/i podmiotu, na rzecz którego zostało wydane zezwolenie na prowadzenie apteki. Stronami tego postępowania są oba te podmioty. Przeniesienie zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie której wojewódzki inspektor farmaceutyczny ma obowiązek dokonać wpisu w rejestrze zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych. Jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, fakt wpisu apteki do rejestru oznacza, że apteka taka działa legalnie, na podstawie aktualnego pozwolenia, i ma prawo (obowiązek) realizacji zadań spoczywających na aptece ogólnodostępnej<sup>15</sup>. Uzyskanie wpisu do rejestru jako następstwo ostatecznej decyzji przenoszącej zezwolenie obliguje podmiot ujawniony w rejestrze do prowadzenia działalności objętej decyzją. Zgodnie bowiem z przepisem art. 103 ust. 2 pkt 4 u.p.f. w przypadku, gdy w aptece nie jest prowadzona działalność objęta zezwoleniem przez okres co najmniej sześciu miesięcy, to wówczas wojewódzki inspektor farmaceutyczny uprawniony jest do cofnięcia takiego zezwolenia.

Tym samym wydanie przez właściwy organ inspekcji farmaceutycznej ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, dokonanie wpisu apteki do rejestru aptek i następnie rozpoczęcie prowadzenia takiej działalności przez podmiot uprawniony powodują, iż decyzja taka w istocie zostaje bezpowrotnie wykonana (skonsumowana) przez adresata aktu. Wniosek taki analogicznie odnieść można do wszystkich decyzji udzielających stronom administracyjnej zgody na wykonywanie działalności objętej reglamentacją.

Odnosząc się do zakresu problemu postawionego na wstępie, zatem szczególnej sytuacji procesowej, poczyniwszy rozważania dotyczące stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a., należy także uwzględnić cel, jaki stoi za instytucją omawianej „ochrony prowizorycznej”.

Co już powyżej zasygnalizowano (nawiązując do orzeczenia NSA z dnia 27 września 2022 r., II FSK 810/21), założeniem ustawodawcy w przypadku art. 152 § 1 p.p.s.a. było udzielenie ochrony stronom postępowania, wobec których kwestionowany akt spowodować mógłby negatywne skutki, zatem wobec adresatów kontrolowanych przez sąd decyzji. W tym kontekście dla zobrazowania tego twierdzenia powołać można najbardziej oczywisty i nasuwający się przykład zastosowania art. 152 § 1 p.p.s.a., to jest sytuację wstrzymania skutków prawnych nieprawomocnie uchylonych decyzji, a określających obowiązek strony (adresata decyzji) do zapłaty administracyjnych kar pieniężnych. Stosując dobrodziejstwo wynikające dla strony z omawianego przepisu, uwypukla się cel ochrony jej interesu, która to ochrona trwa do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu pierwszej instancji.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 930/20, Legalis nr 2578089.



Całkowicie odmiennie należy natomiast postrzegać sytuację procesową przywołaną we wstępie, a w której to korzystna dla strony decyzja administracyjna (np. wspomniane przeniesienie zezwolenia na prowadzenie działalności aptecznej) zostaje uchylona nieprawomocnie przez sąd na skutek działań innych uczestników postępowania zantagonizowanych ze stroną. W takim przypadku (gdyby uznać zasadność stosowania normy z art. 152 § 1 p.p.s.a., przy założeniu, że sąd nie postanowi wprost o braku zawieszenia skutków uchylonego aktu), w istocie doszłoby do udzielenia ochrony tymczasowej podmiotowi niebędącemu adresatem decyzji. Jednocześnie podmiot taki, zyskując ochronę, nie ponosi żadnych konsekwencji (w tym finansowych) związanych z ewentualnym wstrzymaniem skutków decyzji administracyjnej, podczas gdy szkoda taka ponoszona jest przez adresata aktu, który nie może prowadzić określonej działalności. Jak się wydaje, przyjęcie takiej interpretacji stoi w oczywistej sprzeczności i wypacza zasadniczy cel omawianej instytucji, który koncentrować winien się na ochronie adresatów decyzji przed negatywnymi skutkami wadliwych decyzji administracyjnych wydanych przez organy władzy publicznej. Tym samym w takich okolicznościach trudno byłoby odnaleźć podstawy do rozszerzającego stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a.<sup>16</sup>

Trudno więc kwestionować w sytuacji procesowej obejmującej przypadek uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na decyzję, która została wykonana przez adresata aktu, nadającej stronie prawo do prowadzenia działalności reglamentowanej, iż nie ma podstaw do stosowania art. 152 § 1 p.p.s.a. Tego typu akty zaliczyć należy do szczególnej grupy rozstrzygnięć administracyjnych, których skutki nastąpiły, przez co stosowanie powołanego przepisu jest niemożliwe. Stosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a. musi uwzględniać cel tego przepisu, którym jest ochrona strony (adresata decyzji) przed pogorszeniem jej sytuacji wskutek ewentualnego wykonania obowiązku wynikającego z nieprawomocnie uchylonej decyzji. Brak więc podstaw, by ochroną taką obejmować poprzez stosowanie art. 152 § 1 p.p.s.a. inne podmioty uczestniczące w postępowaniu, które nie były beneficjentami uchylonej decyzji. Przyjęcie odmiennej interpretacji wypaczałoby cel przedmiotowej instytucji.

<sup>16</sup> Podobnie R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 71.

## Bibliografia

- Dauter B., Niezgódka-Medek M., Kabat A., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, LEX 2021.
- Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 152, LEX.
- Piecha J., *Skutki uwzględnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
- Sawuła R., *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Tarno P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2011.

**Magdalena Maria Kos<sup>1</sup>**

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0009-0005-6378-7853

# **NOWE REGULACJE**

## **DOTYCZĄCE RAPORTOWANIA NIEFINANSOWEGO**

### **Z PERSPEKTYWY PRZEDSIĘBIORCÓW**

#### **ABSTRACT**

#### **New regulations on non-financial reporting from a business perspective**

This article discusses the new regulations on non-financial reporting and their impact on the position of companies. The recently adopted CSRD introduces significant changes to the scope and subject matter of ESG reporting regulations, which the Accounting Act has so far governed within the Polish legal system. Increasing public awareness of sustainable development prompts international organizations to align with its principles and promote them. This, in turn, drives European Union institutions to introduce changes to non-financial reporting within member states. The new non-financial reporting requirements compel a much wider range of businesses to publish more information about their environmental impact, business ethics practices, and supply chain management. Although the directive outlines a three-stage schedule, all entities required to report ESG in the future should focus on developing solid procedures and adopting appropriate technological tools to comply with the new non-financial reporting rules.

**Keywords:** non-financial reporting, sustainability, EU law, entrepreneurs, CSRD

---

<sup>1</sup> Studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail do kontaktu: magdalenakos2010@gmail.com.

**Słowa kluczowe:** raportowanie niefinansowe, zrównoważony rozwój, prawo UE, przedsiębiorcy, dyrektywa ws. sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD)

## 1. Wstęp

Raportowanie niefinansowe to stosunkowo nowy, lecz coraz bardziej istotny temat w kontekście sprawozdawczości przedsiębiorstw. Współcześnie przedsiębiorstwa coraz częściej są postrzegane przez swoich interesariuszy jako nie tylko podmioty generujące zyski, ale również jako byty wywierające znaczący wpływ na aspekty społeczne i środowiskowe. Dlatego też raportowanie niefinansowe to istotny element odpowiedzialnego biznesu, który zyskuje na znaczeniu wraz z rosnącą świadomością społeczeństwa na temat zrównoważonego rozwoju.

W niedalekiej przyszłości polscy przedsiębiorcy staną przed olbrzymim wyzwaniem związanym z raportowaniem niefinansowym, wynikającym z przyjętej niedawno dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2464<sup>2</sup>. Choć temat ten nie został jeszcze dokładnie omówiony, jest to problematyka kluczowa dla niemal każdego przedsiębiorcy w Polsce, zważywszy na znaczącą zmianę zakresu przedmiotowego i podmiotowego w raportowaniu niefinansowym. W tym kontekście wymaga ona wnikliwej analizy oraz skłania do przemyśleń na temat potencjalnych trudności, z jakimi będą musieli się zmierzyć przedsiębiorcy.

## 2. Raportowanie jako obowiązek przedsiębiorców

W ogólnym znaczeniu obowiązek raportowania przedsiębiorstw polega na regularnym i systematycznym publikowaniu informacji dotyczących ich działalności, włączając w to aspekty związane z działaniami społecznymi, środowiskowymi oraz aspekty związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Celem takich sprawozdań jest umożliwienie zainteresowanym podmiotom, w tym inwestorom, klientom, pracownikom, partnerom biznesowym oraz społeczności lokalnej, uzyskania wyczerpującej wiedzy na temat działalności przedsiębiorstwa oraz jego wpływu na otoczenie<sup>3</sup>. Wyróżniamy dwa główne rodzaje raportów publikowanych przez przedsiębiorstwa: raporty finansowe oraz niefinansowe.

W przypadku raportowania finansowego przedsiębiorstwa mają obowiązek publikowania informacji dotyczących swojego bilansu, rachunku zysków i strat, a także sprawozdania z działalności. W rezultacie sprawozdanie finansowe jest głównym źródłem danych

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.U. UE L z 2022 r. nr 322, s. 15).

<sup>3</sup> Zob. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, *Wstęp*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021, s. 9.

o sytuacji majątkowo-finansowej i osiągniętym wyniku finansowym przedsiębiorstwa za dany rok obrotowy<sup>4</sup>. Podstawą prawną obowiązku raportowania przedsiębiorstw w Polsce jest m.in. ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.<sup>5</sup>, która określa wymogi dotyczące sporządzania sprawozdań finansowych i publikacji informacji na ich temat.

Obowiązek raportowania niefinansowego nie został zawarty w pierwotnym tekście ustawy o rachunkowości. Reguła ta została wprowadzona przez Unię Europejską w 2014 r., gdy organizacja ta uchwaliła dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE, inaczej nazywaną dyrektywą NFRD (*Non-financial Reporting Directive*)<sup>6</sup>. Zmieniała ona dyrektywę 2013/34/UE<sup>7</sup>, która normuje sprawozdania finansowe, skonsolidowane sprawozdania finansowe oraz powiązane sprawozdania niektórych rodzajów jednostek. Po trzyletnim okresie transpozycji, w styczniu 2017 r., Polska wdrożyła tę dyrektywę do swojego systemu prawnego poprzez zmiany w ustawie o rachunkowości. Obecnie, w ramach wspomnianej ustawy, enumeratywnie wymienione zostały podmioty<sup>8</sup>, które są zobowiązane do publikacji informacji dotyczących m.in. polityk związanych z zagadnieniami społecznymi, pracowniczymi, środowiskowymi, poszanowaniem praw człowieka oraz przeciwdziałaniem korupcji.

Dnia 16 grudnia 2022 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej została opublikowana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2464 w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, nazywana inaczej dyrektywą CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*). Dyrektywa weszła w życie 5 stycznia 2023 r., a Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie Unii Europejskiej, miała 18 miesięcy na jej implementację do krajowego porządku prawnego. Do końca trzeciego kwartału 2024 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie został złożony projekt ustawy zmieniającej przepisy ustawy o rachunkowości w tym obszarze. W stanie prawnym na dzień 24 stycznia 2025 r. weszła już w życie nowelizacja ustawy o rachunkowości, której projekt wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 9 października 2024 r. Nowelizacja ta uchyliła art. 49b ustawy i dodała rozdział 6c, implementując rozwiązania przyjęte w dyrektywie CSRD. Kluczową zmianą wprowadzoną przez nowelizację jest wymóg przygotowania dwóch odrębnych sprawozdań wynikających ze sprawozdawczości finansowej oraz sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju (czyli niefinansowej). Uregulowane w ustawie elementy sprawozdań niefinansowych oraz harmonogram wdrażania zmian, uzależnione od wielkości jednostki, są tożsame z wytycznymi dyrektywy CSRD. Z tego względu treść

4 E. Babuška, *Sprawozdania finansowe jako podstawa oceny przedsiębiorstwa*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021, s. 16.

5 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U. UE L z 2014 r. nr 330, s. 1).

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.Urz. UE L z 2013 r. nr 182, s. 19).

8 Por. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, *Wiarygodność raportu niefinansowego wyzwaniem dla rachunkowości*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021, s. 115.

niniejszego artykułu pozostaje aktualna po implementacji dyrektywy CSRD, ukazując jej istotę oraz założenia, które zostały wiernie odzwierciedlone w obecnym brzmieniu ustawy o rachunkowości, a przedstawienie stanu prawnego sprzed nowelizacji pozwala dostrzec wpływ tej dyrektywy na kształt polskiego prawa rachunkowego.

### 3. Istota raportowania niefinansowego

W wyniku zróżnicowanych podejść do raportowania działań społecznych i środowiskowych przez przedsiębiorstwa w różnych krajach pojawiły się rozmaite rodzaje dokumentów omawiających tę tematykę. W rezultacie Unia Europejska dostrzegła potrzebę ujednoczenia i usystematyzowania sposobu ujawniania danych pozafinansowych przez przedsiębiorstwa. Aby osiągnąć zamierzony cel, w dniu 22 października 2014 r. została uchwalona wyżej wspomniana dyrektywa NFRD, która wprowadziła obowiązek publikacji informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa spełniające odpowiednie kryteria. W rezultacie wszystkie państwa członkowskie organizacji mają identyczne unormowania dotyczące analizowanego raportowania. Takie rozwiązanie okazuje się korzystne zarówno dla przedsiębiorstw międzynarodowych, które nie muszą każdorazowo sprawdzać regulacji dotyczących analizowanego raportowania na terenie państw członkowskich, jak i dla konsumentów, którzy znając regulacje obowiązujące na terenie ich ojczyzny, są w stanie zweryfikować działalność zagranicznych przedsiębiorstw.

Raporty niefinansowe, do których publikacji zobligowane są przedsiębiorstwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej, spełniające kryteria przewidziane w dyrektywie NFRD, nazywane są inaczej raportami ESG. Pod tym akronimem znajdują się trzy główne elementy:

- » środowisko – *environmental* – E,
- » społeczna odpowiedzialność – *social* – S,
- » ład korporacyjny – *governance* – G<sup>9</sup>.

Działalność przedsiębiorstwa w ramach każdego ze wskazanych obszarów musi zostać szeroko opisana w ramach raportu niefinansowego. Głównym celem raportowania niefinansowego jest zapewnienie interesariuszom możliwości poznania wpływu działań przedsiębiorstwa na otoczenie, jak również identyfikacji obszarów, w których przedsiębiorstwo działa w sposób odpowiedzialny, a także wskazania obszarów wymagających dalszych inicjatyw.

Oprócz raportowania pojęcie ESG powiązane jest także ze strategią zarządzania, która zakłada, że decyzje biznesowe powinny uwzględniać nie tylko kwestie finansowe, ale także zagadnienia związane z ochroną środowiska, relacjami społecznymi i sposobem zarządzania organizacją<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> M. Janicka, *Wprowadzenie do problematyki finansów zrównoważonych*, [w:] *Finanse zrównoważone: ESG–Przedsiębiorstwo–Sektor finansowy*, red. M. Janicka, T. Miziołek, Warszawa 2022, s. 26.

<sup>10</sup> Zob. B. Domańska-Szaruga, *Rola czynników ESG w budowaniu wartości przedsiębiorstw*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 4, s. 143.

Idea ESG jest ściśle powiązana z szerszą koncepcją – zrównoważonym rozwojem. Pojęcie to pojawiło się w dialogu międzynarodowym w drugiej połowie XX w., a znaczący wpływ na proces jego definiowania miała Organizacja Narodów Zjednoczonych<sup>11</sup>. Najczęściej przywoływana definicja zrównoważonego rozwoju zawarta została w badaniu Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju (WCED), który został opublikowany w 1987 r. pod tytułem „Nasza wspólna przyszłość”, inaczej nazywany raportem Brundtland<sup>12</sup>. Nazwa dokumentu pochodzi od nazwiska przewodniczącej komisji, ówczesnej premier Norwegii, Gro Harlem Brundtland<sup>13</sup>. W ramach wyniku badań koncepcja rozumiana jest jako „rozwój, który zaspokaja potrzeby teraźniejszości, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich własnych potrzeb”<sup>14</sup>. Zaproponowana w raporcie definicja często uznawana jest za przesadnie ogólną i pojemną treściowo, co stało się podstawą do jej krytyki. Głównym zarzutem jest jej dewaluacja oraz stosowanie w dowolnym znaczeniu. Dotychczas propagatorzy idei zrównoważonego rozwoju nie doszli do porozumienia co do ustanowienia jednej wspólnej definicji koncepcji<sup>15</sup>. Przykładowo w polskim systemie prawnym w ramach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup> zrównoważony rozwój definiuje się jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Wskazane, jak i wszelkie inne definicje zrównoważonego rozwoju łączy fundamentalne założenie koncepcji, którym jest sprawiedliwość międzypokoleniowa. Próby bardziej konkretnego zdefiniowania zjawiska opierają się na podkreśleniu środowiskowych, gospodarczych i społecznych elementów idei, które to składają się na pojęcie ESG.

Podstawowym, obecnie obowiązującym dokumentem regulującym zagadnienia dotyczące zrównoważonego rozwoju jest rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r. znana pod tytułem „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”<sup>17</sup>. Akt prawny zawiera globalny plan działania, który został przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych i zawiera 17 globalnych celów zrównoważonego rozwoju. Dokument to wytyczne określające kierunek działań na przestrzeni kolejnych 15 lat.

11 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawnym*, Toruń 2009, s. 64.

12 Zob. J. Blewitt, *Understanding Sustainable Development*, Nowy Jork 2015, s. 7.

13 K. Waloszczyk, *Ku ekorozwojowi*, [w:] *Zrównoważony rozwój: zbiór opracowań*, red. L.J. Krzyżanowski, Warszawa 2004, s. 23.

14 *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (A/42/427)*, WCED, Nowy Jork 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 12 kwietnia 2023 r.].

15 Zob. H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju: Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 43.

16 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556).

17 *Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r., Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (A/RES/70/1)*, Zgromadzenie Ogólne ONZ, Nowy Jork 2015, [https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030\\_pl\\_2016\\_ostateczna.pdf](https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf) [dostęp: 12 kwietnia 2023 r.].



Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, chociaż nie mają charakteru prawnie wiążącego, znacząco wpływają na kształtowanie raportów niefinansowych<sup>18</sup>. Cele zrównoważonego rozwoju tworzą system wzajemnie powiązanych elementów, które ułatwiają przedsiębiorstwom kształtowanie, komunikowanie i raportowanie swoich strategii, celów i działań ESG. Dzięki temu podejściu przedsiębiorstwa mogą zwiększać wartość swojej odpowiedzialności korporacyjnej i lepiej zarządzać relacjami z interesariuszami, a także skuteczniej identyfikować wymogi prawne. Ponadto dzięki stosowaniu wspólnego języka i dążeniu do wspólnych celów przedsiębiorstwa mogą wspierać stabilizację społeczeństwa i rynków.

W obliczu powszechnego dostępu do informacji na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa coraz częściej zdają sobie sprawę z wpływu, jaki ich działalność ma na otaczające środowisko i społeczeństwo. Raportowanie ESG staje się zatem coraz bardziej powszechne i pełni funkcję wartościowego narzędzia dla interesariuszy, którzy pragną ocenić, jak danemu przedsiębiorstwu udaje się radzić z zagadnieniami związanymi ze zrównoważonym rozwojem. Dodatkowo inwestorzy korzystają z informacji ESG nie tylko w celu oceny ryzyka związanego z działalnością przedsiębiorstwa, lecz także do określenia wartości przedsiębiorstwa przy wykorzystaniu modeli, które zakładają, że identyfikacja, ocena i zarządzanie ryzykiem oraz szansami związanymi ze zrównoważonym rozwojem, w odniesieniu do wszystkich interesariuszy przedsiębiorstwa, prowadzi do wyższego długoterminowego zwrotu.

#### 4. Obowiązujące krajowe regulacje dotyczące raportowania niefinansowego jako efekt transpozycji wtórnego prawa unijnego

W polskim systemie prawnym obowiązek raportowania niefinansowego dla niektórych przedsiębiorstw został wprowadzony przez nowelizację ustawy o rachunkowości w 2017 r., która wynikała z bezpośredniej transpozycji dyrektywy 2014/95/UE do systemu krajowego<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 49b ustawy obowiązek sporządzania dodatkowego oświadczenia niefinansowego jako wyodrębnionej części sprawozdania z działalności przedsiębiorstwa determinowany jest dwoma kryteriami<sup>20</sup>. Po pierwsze podmiot musi być bankiem, ubezpieczycielem, emitentem papierów wartościowych, ubiegającym się lub zamierzającym się ubiegać o ich dopuszczenie do publicznego obrotu, emitentem papierów wartościowych dopuszczonych do rynku alternatywnego, alternatywną spółką inwestycyjną, instytucją pieniądza elektronicznego, krajową instytucją płatniczą mającą formę prawną spółki kapitałowej, komandytowo-akcyjnej albo takiej spółki jawnej lub komandytowej, której wszystkimi współnikami ponoszącymi nieograniczoną odpowiedzialność są spółki kapitałowe, spółki komandytowo-akcyjne lub spółki z innych państw o podobnej do tych spółek formie prawnej<sup>21</sup>. Drugie kryterium określa parametry

<sup>18</sup> Por. J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 156.

<sup>19</sup> Zob. T. Cebrowska, *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, red. T. Kiziukiewicz, Warszawa 2021, s. 544.

<sup>20</sup> Zob. T. Cebrowska, *Ustawa o rachunkowości...*, s. 545.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 544–545.

ilościowo-wartościowe<sup>22</sup>, w ramach którego obowiązek raportowania niefinansowego dotyczy jednostek przekraczających w roku sprawozdawczym i w roku poprzedzającym ten rok zatrudnienie powyżej 500 osób (liczonych średniorocznie w przeliczeniu na pełne etaty) oraz jeden z dwóch następujących warunków:

- » suma aktywów przekraczająca równowartość 85 mln zł w ostatnim roku obrotowym,
- » przychody netto ze sprzedaży oraz z tytułu świadczonych usług przekraczające równowartość 170 mln euro w ostatnim roku obrotowym.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami oświadczenie dotyczące informacji niefinansowych oraz polityki różnorodności jest integralną częścią raportu z działalności jednostki. Dokument ten zawiera co najmniej następujące informacje:

- » skrócony opis modelu biznesowego jednostki,
- » kluczowe wskaźniki efektywności niefinansowej,
- » opis praktyk stosowanych w odniesieniu do kwestii społecznych, pracowniczych, ochrony środowiska, przestrzegania praw człowieka oraz zapobiegania korupcji,
- » opis procedur należytej staranności, jeśli jednostka stosuje je w ramach wspomnianych wyżej praktyk,
- » opis istotnych rodzajów ryzyka związanych z działalnością jednostki, w tym związanych z produkcją, relacjami z otoczeniem zewnętrznym (kontrahentami) oraz zarządzaniem tymi rodzajami ryzyka.

Oświadczenie odnoszące się do działalności niefinansowej, będące elementem wyodrębnionym w ramach sprawozdania finansowego, podlega takim samym terminom sporządzenia jak raport finansowy przedsiębiorstwa. W końcowym etapie ukończone sprawozdanie finansowe przekazywane jest do właściwych organów, tj. Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z określonymi w ustawie o rachunkowości terminami<sup>23</sup>.

Obecnie obowiązujące w polskim systemie prawnym uregulowania wynikają bezpośrednio z transpozycji dyrektywy wydanej przez organy Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>24</sup> „dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Najczęściej dyrektywy kierowane są do wszystkich krajów członkowskich, tak też było w przypadku dyrektywy NFRD. Głównym celem tego rodzaju aktu prawa pochodnego jest harmonizacja prawa w państwach członkowskich, zakładająca możliwie daleko idące poszanowanie różnic ekonomicznych i społecznych, odrębności porządków prawnych państw członkowskich, w tym ich szczegółowych rozwiązań normatywnych, a także różnic w technice legislacyjnej i używanej terminologii<sup>25</sup>. Wprowadzanie rozwiązań wynikających z przenikania prawa Unii Europejskiej powiązane jest ściśle z pojęciem europeizacji prawa.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 545.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 726.

<sup>24</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C z 2016 r. nr 202).

<sup>25</sup> A. Zawidzka-Łojek, R. Maruszkin, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2022, s. 185.

W ogólnym znaczeniu prof. Jacek Jagielski określa europeizację jako oddziaływanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, na krajowy porządek prawny pewnych wartości, jak również określonych instytucji, rozwiązań i konstrukcji prawnych wykształconych i pochodzących z dorobku europejskiego, w tym w szczególności Unii Europejskiej, a także wynikających z zobowiązań międzynarodowych związanych z udziałem Polski w Radzie Europy i innych organizacjach oraz z ratyfikowania wielu konwencji<sup>26</sup>.

Europeizacja prawa to proces, który związany jest głównie z przenikaniem do krajowego porządku prawnego prawa unijnego w wyniku członkostwa Polski w Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Ze względu na charakter prawny Unii Europejskiej jej zakres kompetencji legislacyjnych względem państw członkowskich w doktrynie określa się mianem organizacji ponadnarodowej<sup>28</sup>. Dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapewnia jednolitą wykładnię i stosowanie prawa unijnego<sup>29</sup>. Prawo unijne jest autonomicznym porządkiem prawnym, z którym Polska jest związana jako członek Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

W kontekście europeizacji prawa rachunkowego dyrektywa NFRD wprowadziła nowe standardy na poziomie Unii Europejskiej, co przyczyniło się do harmonizacji prawa rachunkowego i poprawy działania rynku wewnętrznego. Wprowadzenie NFRD wyraża jednocześnie rosnące znaczenie kwestii społecznych, środowiskowych oraz pracowniczych w kontekście biznesu oraz wzrost zainteresowania społecznego tą tematyką. Nowo przyjęta dyrektywa CSRD także jest wyrazem europeizacji prawa w tej dziedzinie.

## 5. Nowe regulacje dotyczące raportowania niefinansowego na szczeblu unijnym

W 2019 r. został przyjęty Europejski Zielony Ład, w ramach którego Komisja Europejska zobowiązała się do kolejnej rewizji przepisów dyrektywy 2013/34/UE. Głównym zamierzeniem instytucji było poszerzenie i standaryzacja zakresu ujawnianych informacji niefinansowych w celu zwiększenia wiedzy interesariuszy na temat zrównoważonej działalności przedsiębiorstw. W rezultacie w kwietniu 2021 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy CSRD, która następnie została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Dyrektywa przewiduje znaczące poszerzenie grona podmiotów zobowiązanych do dołączenia raportu niefinansowego do rocznego sprawozdania finansowego. Dodatkowo w ramach aktów delegowanych przyjętych przez Komisję Europejską określone zostały bardziej szczegółowe standardy dotyczące raportowania pozafinansowego, dzięki którym zakres raportowania w tej dziedzinie będzie spójny i jednolity na terenie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. To początek drogi do zwiększenia

26 J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005, s. 35.

27 E. Ura, *Proces europeizacji prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.

28 A. Łazowski, *Charakter prawny i cele Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa...*, s. 29.

29 M. Krajewski, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa...*, s. 149.

30 M. Krajewski, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa...*, s. 39.

odpowiedzialności biznesu za zmiany klimatyczne oraz ważny krok w kierunku zero-emisyjności<sup>31</sup>.

W ramach dyrektywy CSRD obowiązek raportowania ESG będzie wchodził w życie stopniowo, w zależności od wielkości podmiotu, gdzie jako pierwsze zobowiązane zostaną największe jednostki<sup>32</sup>. W rezultacie mniejsze podmioty będą miały znacznie więcej czasu na przygotowanie się do nowych regulacji. Ostatecznie sprawozdawczość w zakresie ESG będą prowadziły:

- » wszystkie duże jednostki i jednostki dominujące dużych grup, czyli spełniające na dzień bilansowy co najmniej dwa z trzech następujących kryteriów:
  - › suma aktywów przekraczająca równowartość 20 mln euro,
  - › przychody netto ze sprzedaży oraz z tytułu świadczonych usług przekraczające równowartość 40 mln euro,
  - › średnia liczba zatrudnionych w roku obrotowym powyżej 250 osób,
- » małe i średnie jednostki będące jednostkami interesu publicznego, które jednocześnie nie są mikrojednostkami,
- » małe i niezłożone instytucje zdefiniowane w rozporządzeniu nr 575/2013<sup>33</sup>,
- » spełniające odpowiednie warunki jednostki zależne i oddziały podmiotów z państw trzecich, generujące na terenie UE obrót netto przekraczający 150 mln euro.

Jako jednostki interesu publicznego na mocy dyrektywy 2013/34/UE uznaje się spółki, których zbywalne papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym któregośkolwiek państwa członkowskiego, instytucje kredytowe i zakłady ubezpieczeń, jak również inne podmioty wyznaczone przez państwa członkowskie.

Zgodnie z założeniami przytaczanego aktu prawnego wprowadzenie nowych obowiązków przez organizacje będzie realizowane według trzystopniowego harmonogramu. Pierwsza faza obejmie największe podmioty, które już obecnie muszą raportować informacje niefinansowe zgodnie z ustawą o rachunkowości<sup>34</sup>. W 2025 r. te duże jednostki zainteresowania publicznego z liczbą pracowników powyżej 500 przedstawią informacje na temat swojej działalności za rok obrotowy 2024. W kolejnym roku obowiązek ten zostanie nałożony na pozostałe duże przedsiębiorstwa. Małe i średnie spółki giełdowe będą zobowiązane do przedstawienia swoich raportów dopiero w trzeciej fazie, to jest za rok obrotowy 2026<sup>35</sup>.

31 R. Skibińska, *Obowiązek raportowania niefinansowego osiągnie każdego przedsiębiorcę*, 10.01.2023 r., <https://www.prawo.pl/biznes/obowiazki-przedsiębiorcow-zwiazane-z-ochrona-srodowiska,519220.html> [dostęp: 15 kwietnia 2023 r.].

32 Zob. J. Dziubińska, A. Lakowski, *Dyrektywa CSRD – część I*, 16.02.2023 r., <https://crido.pl/blog-law/dyrektywa-csr-d-kogo-czekaja-zmiany-dotyczace-sprawozdawczosci-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju/> [dostęp: 15 kwietnia 2023 r.].

33 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r.).

34 Zob. Z. Józwiak, *Raportowanie niefinansowe coraz bliżej – niewiele firm gotowych*, 24.03.2023 r., <https://www.prawo.pl/biznes/raportowanie-esg-nowe-obowiazki-dla-firm,520445.html> [dostęp: 15 kwietnia 2023 r.].

35 Zob. Ministerstwo Finansów, *Dyrektywa o sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju już opublikowana*, 16.12.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektywa-o-sprawozdawczosci-przedsiębiorstw-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju-juz-opublikowana> [dostęp: 15 kwietnia 2023 r.].

Rozszerzenie zakresu podmiotowego regulacji wielokrotnie zwiększy liczbę przedsiębiorstw zobowiązanych do raportowania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem. W rezultacie możliwe będzie uzyskanie bardziej kompleksowego obrazu działań podejmowanych przez sektor prywatny w zakresie zrównoważonego rozwoju i włączenia kwestii społecznych i środowiskowych do strategii biznesowej. Zwiększenie zakresu podmiotowego umożliwi także porównywanie działań podejmowanych przez różne przedsiębiorstwa, co z kolei ułatwi interesariuszom dokonywanie oceny działań podejmowanych przez różne podmioty.

W przypadku zakresu przedmiotowego raportowania ESG w ramach sprawozdawczości z działalności w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa w swoich raportach będą musiały uwzględniać:

- » krótki opis modelu biznesowego i strategii biznesowej jednostki,
- » opis celów dotyczących kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, które zostały określone w czasie i ustanowione przez jednostkę;
- » opis roli organów administrujących, zarządzających i nadzorujących w kwestiach związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz ich wiedzy eksperckiej i umiejętności koniecznych do wypełniania tej roli lub dostępu do takiej wiedzy eksperckiej i umiejętności;
- » opis polityk jednostki w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem;
- » informacje o systemach zachęt dotyczących zrównoważonego rozwoju, jakie są oferowane członkom organów administrujących, zarządzających i nadzorujących;
- » opis procesu należytej staranności wdrożonego przez jednostkę w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz w stosownych przypadkach, zgodnie z unijnymi wymogami dotyczącymi prowadzenia przez jednostki procesu należytej staranności;
- » opis podstawowych rodzajów ryzyka dla jednostki w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem;
- » wskaźniki istotne w odniesieniu do ujawnionych informacji, o których mowa w dyrektywie CSRD.

Zakres informacji publikowanych w raportach ulegnie znacznemu poszerzeniu w porównaniu z obecnymi regulacjami. Dyrektywa CSRD zakłada utworzenie europejskich standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (ESRS) w postaci aktów delegowanych Komisji Europejskiej. Takie rozwiązanie umożliwi porównywanie informacji ujawnianych przez różne jednostki, co jest jednym z głównych założeń dyrektywy CSRD<sup>36</sup>. Pierwsze standardy zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia delegowanego Komisji UE z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE<sup>37</sup>. Na mocy niniejszego aktu prawnego wszystkie jednostki, które podlegają zakresowi dyrektywy CSRD, bez względu na specyfikę sektora

<sup>36</sup> Zob. J. Dziubińska, A. Lakowski, *Dyrektywa CSRD – część II*, 28.03.2023 r., <https://crido.pl/blog-law/dyrektywa-csrd-czesc-ii/> [dostęp: 16 kwietnia 2023 r.].

<sup>37</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji UE z dnia 31 lipca 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego

lub sektorów, w których prowadzą swoją działalność, zostaną obowiązane do udostępnienia szeregu istotnych informacji zgodnie z przyjętymi 12 standardami ESRS. Wytyczne wskazane w rozporządzeniu dzielą się na dwie główne grupy:

- » standardy przekrojowe, czyli normy obejmujące wymogi ogólne oraz ogólne kryteria ujawniania informacji;
- » standardy dotyczące kwestii z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego, które obejmują kwestie takie jak zmiana klimatu, zanieczyszczenie, woda i zasoby morskie, różnorodność biologiczna i ekosystemy, wykorzystywanie zasobów oraz gospodarka o obiegu zamkniętym, własni pracownicy, pracownicy w łańcuchu wartości, dotknięte społeczności, konsumenci i użytkownicy końcowi, prowadzenie działalności gospodarczej.

W kontekście ujawniania danych pozafinansowych związanych z drugą kategorią standardów proces ten będzie obejmował ocenę ich istotności zgodnie z kryterium podwójnej istotności. Pojęcie to opiera się na dwóch kluczowych aspektach: istotności oddziaływania i istotności finansowej. Wymóg istotności oddziaływania polega na tym, że kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem nabierają znaczenia, gdy wywierają istotny wpływ na ludzi lub środowisko, zarówno w pozytywny, jak i negatywny sposób. Natomiast istotność finansowa odnosi się do wpływu tych samych kwestii na sytuację finansową jednostki, jej wyniki finansowe, przepływy pieniężne, dostęp do finansowania oraz koszty kapitału, uwzględniając różne przedziały czasowe. Przeprowadzenie analizy tych dwóch aspektów jest kluczowe dla określenia, jakie informacje należy zawrzeć w raportach dotyczących zrównoważonego rozwoju.

Dyrektywa CSRD wprowadza także nowy wymóg, aby raportowanie związane ze zrównoważonym rozwojem było zatwierdzone przez akredytowanego niezależnego audytora. Zgodnie z przepisami niezależny audytor będzie miał za zadanie potwierdzić, że informacje przedstawione w raporcie dotyczącym zrównoważonego rozwoju są zgodne z normami, które zostały przyjęte przez Unię Europejską.

## 6. Wyzwania, jakie stawia dyrektywa CSRD przed przedsiębiorcami

Dyrektywa w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju stawia przed przedsiębiorcami istotne wyzwania. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie dyrektywy CSRD będzie mieć znaczący wpływ na sposób, w jaki spółki przygotowują raporty ESG, szczególnie w przypadku jednostek, które już obecnie publikują informacje niefinansowe. Niemniej jest ona prawdziwą rewolucją dla podmiotów, które dotychczas nie przygotowywały takich raportów. Wprowadzenie nowych standardów raportowania zrównoważonego rozwoju wymaga od przedsiębiorców nie tylko publikacji szczegółowych informacji, ale także zapewnienia wiarygodności swoich raportów. Konieczne jest również zbieranie i przetwarzanie danych związanych z działalnością

rozwoju, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=PI\\_COM:C\(2023\)5303&qid=1694632986837](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=PI_COM:C(2023)5303&qid=1694632986837) [dostęp: 3 sierpnia 2023 r.].



przedsiębiorstw oraz podjęcie działań, które umożliwią gromadzenie i konsolidację tych danych.

W celu spełnienia wymagań wynikających z nowych standardów raportowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa będą zmuszone do ustanowienia efektywnych procedur, dostosowania wewnętrznych kontroli oraz zapewnienia ich nadzoru<sup>38</sup>. Wymóg zatwierdzenia raportów zrównoważonego rozwoju wprowadzony przez dyrektywę CSRD stanowi także znaczne wyzwanie dla przedsiębiorstw, ponieważ wymaga to wdrożenia skutecznych systemów i procedur wewnętrznych zapewniających dokładność i kompletność danych związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Sukces przedsiębiorstwa w kontekście nowych wymogów wynikających ze zrównoważonego rozwoju zależy w szczególności od dwóch elementów: odpowiednio przygotowanych procesów i narzędzi oraz wprowadzenia odpowiednich mechanizmów technologicznych, które umożliwią gromadzenie i udostępnianie niezbędnych informacji. Aby zwiększyć swoją pozycję rynkową i skutecznie raportować dane niefinansowe, przedsiębiorstwa będą musiały dokonać wdrożenia odpowiednich procesów i narzędzi umożliwiających pozyskanie i udostępnienie niezbędnych informacji. Kluczowym elementem w tym kontekście jest stworzenie solidnych procedur, które obejmują m.in. zarządzanie ryzykiem, zwalczanie korupcji, weryfikacje i ocenę kontrahentów oraz przejrzyste procedury operacyjne i szczelne mechanizmy kontrolne. Wszystkie te elementy muszą być osadzone w etycznej kulturze korporacyjnej, aby spółka była w stanie raportować pozytywne informacje, umacniające swoją pozycję rynkową.

Drugim kluczowym elementem jest technologia. Współczesne narzędzia technologiczne będą odgrywały istotną rolę w pomiarach, standaryzacji i zarządzaniu kwestiami zrównoważonego rozwoju. Przedsiębiorstwa muszą inwestować w odpowiednie narzędzia, które pozwolą im na pozyskiwanie i analizowanie danych dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także na ich prezentację w formie raportów zgodnych z obowiązującymi standardami sprawozdawczości. Warto także skupić się na zapewnieniu integralności danych, co umożliwi sprawne i rzetelne raportowanie zgodnie z przyjętymi wymaganiami.

Podsumowując, aby sprostać wymaganiom dotyczącym zrównoważonego rozwoju, przedsiębiorstwa muszą skoncentrować się na stworzeniu solidnych procedur i zastosowaniu odpowiednich narzędzi technologicznych. Oba te elementy są równie ważne i wzajemnie się uzupełniają, a ich skuteczne wdrożenie będzie determinowało sukces przedsiębiorstwa w obliczu nowych wymogów.

## 7. Miejsce zrównoważonego rozwoju w innych polskich aktach prawnych

Współcześnie zrównoważony rozwój stał się priorytetem dla wielu krajów i społeczeństwa. W odpowiedzi na wyzwania ekologiczne i społeczne rządy na całym świecie wprowadzają regulacje prawne, aby zrównoważyć rozwój gospodarczy z potrzebami środowiska

<sup>38</sup> Zob. J. Hamada, *Co CSRD oznacza dla przedsiębiorstw?*, 5.12.2022 r., [https://www.ey.com/pl\\_pl/forensic-integrity-services/co-csrd-oznacza-dla-przedsiębiorstw](https://www.ey.com/pl_pl/forensic-integrity-services/co-csrd-oznacza-dla-przedsiębiorstw) [dostęp: 17 kwietnia 2023 r.].



i społeczeństwa. Regulacje te mają wpływ na różne sektory gospodarki, w tym na przedsiębiorców. Raportowanie niefinansowe nie jest jedynym przykładem regulacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w polskim systemie prawnym.

W większości systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych występuje hierarchia aktów normatywnych, gdzie najważniejszym aktem jest konstytucja. Jako ustawa zasadnicza regulująca najbardziej doniosłe sprawy w państwie określa ona elementy składowe życia politycznego, które ustrojodawca uznał za najważniejsze dla życia całej wspólnoty politycznej<sup>39</sup>. Obecnie obowiązującym nadrzędnym aktem prawa w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>40</sup>, która to nie pozostaje obojętna wobec tematyki zrównoważonego rozwoju, gdzie koncepcja została przywołana w art. 5: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Szczególnie istotne przy analizie podanego przepisu okazuje się usytuowanie zasady w początkowych przepisach konstytucji, czyli w rozdziale pt. „Rzeczpospolita”, który określa najważniejsze zasady panujące w państwie. Miejsce przepisu w akcie oraz zestawienie zrównoważonego rozwoju wraz zasadami takimi jak: niepodległość, nienaruszalność terytorium państwa, zapewnienie wolności i praw człowieka oraz bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwo narodowe czy ochrona środowiska naturalnego, podkreślają szczególną wagę idei zrównoważonego rozwoju w oczach ustrojodawcy<sup>41</sup>. Sugestywne może wydawać się zestawienie pojęcia ochrony środowiska ze zrównoważonym rozwojem, jednak przy interpretacji przepisu należy oddzielić te dwie zasady. Koncentracja jedynie na aspekcie ekologicznym zrównoważonego rozwoju jest zawężeniem pojęcia, które obejmuje także społeczne, gospodarcze oraz kulturalne aspekty życia ludzkiego<sup>42</sup>.

Wpisanie zrównoważonego rozwoju do Konstytucji RP to pozytywny krok w kierunku promowania zrównoważonego rozwoju we wszystkich sektorach gospodarki, zachęcający ustawodawcę do zawierania zasady w ramach przyjmowanych ustaw.

Wśród najważniejszych ustaw regulujących sytuację przedsiębiorców w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju należy wskazać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Ustawa ta ma istotne znaczenie w kontekście polskiego systemu prawnego, jako że wprowadza wiele legalnych definicji w dziedzinie ochrony środowiska, w tym definicje zrównoważonego rozwoju<sup>43</sup>. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ustawy niemal każda prowadzona działalność gospodarcza przez przedsiębiorcę klasyfikuje go jako podmiot korzystający ze środowiska. Wskazana kwalifikacja prowadzi zarówno do możliwości uzyskania różnego rodzaju korzyści, jak i wielu zobowiązań. Ich przykładami są m.in. obowiązek opłat za korzystanie ze środowiska, w tym:

39 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022, s. 3.

40 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

41 Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 67.

42 Zob. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego: wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 130.

43 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 464.

produktowanie i wprowadzanie gazów do powietrza atmosferycznego, pobór wód, wprowadzanie ścieków oraz składowanie odpadów<sup>44</sup>.

Przytoczone regulacje prawne są jedynie wykazem najważniejszych aktów obowiązujących w Polsce, które wpływają na zmianę działań przedsiębiorców w kierunku większego zrównoważenia. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że obecność koncepcji zrównoważonego rozwoju w normach prawnych naszego państwa staje się coraz częstsza, dlatego w przyszłości z pewnością uchwalone zostaną nowe akty prawne opierające się na analizowanej problematyce.

## 8. Podsumowanie

Zwiększona świadomość społeczeństwa na temat stanu środowiska oraz problemów społecznych zobowiązuje państwa oraz organizacje międzynarodowe do uregulowania kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem. Sama koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się coraz bardziej powszechna i zyskuje na znaczeniu na całym świecie, a wraz z nią wzrasta potrzeba prowadzenia odpowiedzialnej i transparentnej działalności przez przedsiębiorstwa. W odpowiedzi na te wyzwania w ramach Unii Europejskiej została przyjęta dyrektywa CSRD, która zobowiązuje duże przedsiębiorstwa do raportowania nie tylko o swojej kondycji finansowej, lecz także o wpływie swojej działalności na zrównoważony rozwój. Nowe regulacje wprowadzają wymóg zatwierdzania raportów przez niezależnych audytorów oraz w znaczący sposób rozszerzają zakres przedmiotowy i podmiotowy wcześniej przyjętych regulacji. W ten sposób są one wyrazem europeizacji prawa, a ich celem jest stworzenie bardziej transparentnego i odpowiedzialnego biznesu w Europie.

Wprowadzenie dyrektywy CSRD jest znaczącym krokiem na drodze do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ wymusza na przedsiębiorstwach bardziej odpowiedzialne i transparentne podejście do prowadzonej działalności. W rezultacie przedsiębiorstwa będą musiały wdrożyć skuteczne procedury, dostosować kontrole wewnętrzne oraz zapewnić ich monitorowanie, co pozwoli na uzyskanie rzetelnych danych i lepsze zarządzanie ryzykiem. Wymóg zatwierdzenia raportów przez niezależnych audytorów pozwoli z kolei na uniknięcie sytuacji, w których przedsiębiorstwa przedstawiają fałszywe lub niepełne informacje na temat swojej działalności.

Jednocześnie wprowadzenie nowych regulacji będzie wymagało od przedsiębiorstw inwestycji w nowe technologie i narzędzia umożliwiające gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących zrównoważonego rozwoju. Niezbędne będą również zmiany w kulturze korporacyjnej oraz podejściu do prowadzonej działalności, co może być wyzwaniem dla niektórych przedsiębiorstw. Jednakże w perspektywie długoterminowej takie zmiany przyczynią się do wzrostu zaufania klientów, inwestorów oraz społeczeństwa do

<sup>44</sup> Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. K. Zajac, Warszawa 2019, s. 872.

przedsiębiorstw, co w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia ich wartości rynkowej i długofalowej stabilności.

Nowe wymagania dotyczące raportowania będą dotyczyły wybranych podmiotów już w odniesieniu do sprawozdań za rok obrotowy 2024. Jednak pełna ocena zdolności przedsiębiorstw do realizacji obowiązków wynikających z dyrektywy CSRD będzie możliwa dopiero po zakończeniu całego trójfazowego harmonogramu wdrożenia.

## Bibliografia

- Andrzejewski M., Chłapek K., Krajewska S., *Wiarygodność raportu niefinansowego wyzwaniem dla rachunkowości*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021.
- Andrzejewski M., Chłapek K., Krajewska S., *Wstęp*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021.
- Babuška E., *Sprawozdania finansowe jako podstawa oceny przedsiębiorstwa*, [w:] *Wyzwania sprawozdawczości finansowej i niefinansowej*, red. M. Andrzejewski, K. Chłapek, S. Krajewska, Warszawa 2021.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019.
- Blewitt J., *Understanding Sustainable Development*, Nowy Jork 2015.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawnym*, Toruń 2009.
- Cebrowska T., *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, red. M. Jarecka, Warszawa 2021.
- Domańska-Szaruga B., *Rola czynników ESG w budowaniu wartości przedsiębiorstw*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 4.
- Dziubińska J., Lakowski A., *Dyrektywa CSRD – część I*, 16.02.2023 r., <https://crido.pl/blog-law/dyrektywa-csrd-kogo-czekaja-zmiany-dotyczace-sprawozdawczosci-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju/>.
- Dziubińska J., Lakowski A., *Dyrektywa CSRD – część II*, 28.03.2023 r., <https://crido.pl/blog-law/dyrektywa-csrd-czesc-ii/>.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. K. Zając, Warszawa 2019.
- Hamada J., *Co CSRD oznacza dla przedsiębiorstw?* 5.12.2022 r., [https://www.ey.com/pl\\_pl/forensic-integrity-services/co-csrd-oznacza-dla-przedsiębiorstw](https://www.ey.com/pl_pl/forensic-integrity-services/co-csrd-oznacza-dla-przedsiębiorstw).
- Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005.
- Janicka M., *Wprowadzenie do problematyki finansów zrównoważonych*, [w:] *Finanse zrównoważone: ESG-Przedsiębiorstwo-Sektor finansowy*, red. M. Janicka, T. Miziołek, Warszawa 2022.
- Jóźwiak Z., *Raportowanie niefinansowe coraz bliżej – niewiele firm gotowych*, 24.03.2023 r., <https://www.prawo.pl/biznes/raportowanie-esg-nowe-obowiazki-dla-firm,520445.html>.
- Krajewski M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2022.
- Krajewski M., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2022.
- Łazowski A., *Charakter prawny i cele Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2022.
- Ministerstwo Finansów, *Dyrektywa o sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju już opublikowana*, 16.12.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektywa-o-sprawozdawczosci-przedsiębiorstw-w-zakresie-zrownowazonego-rozwoju-juz-opublikowana/>.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego: wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.

- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju: Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Skibińska R., *Obowiązek raportowania niefinansowego osiągnięć każdego przedsiębiorcy*, 10.01.2023 r., <https://www.prawo.pl/biznes/obowiazki-przedsiębiorców-związane-z-ochrona-srodowiska,519220.html>.
- Ura E., *Proces europeizacji prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Waloszczyk K., *Ku ekorozwojowi*, [w:] *Zrównoważony rozwój: zbiór opracowań*, red. L.J. Krzyżanowski, Warszawa 2004.
- Zawidzka-Łojek A., Maruszkin R., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Nowy podręcznik prawa Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2022.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022.



**Renata Waśkiel<sup>1</sup>**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0003-4761-9698

## GŁOSA DO WYROKU

NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 21 MARCA  
2023 R., III OSK 2148/21 (CZĘŚCIOWO APROBUJĄCA)

### ABSTRACT

#### **Gloss to the Judgment of the Polish Supreme Administrative Court of March 21, 2023, case file no. III OSK 2148/21 – partially approving**

In the judgment under review, the Polish Supreme Administrative Court addresses the issue of special protection of the employment relationship of an individual holding the position of a councilor. A critical comment on this ruling concerns the Court's decision that the consent of the municipal council is required not only for the employer to terminate the employment relationship with an employee-councilor but also for issuing a modification of the employment contract to such an employee. In this regard, the Court provides an expansive interpretation of Article 25 paragraph 2 of the Local Government Act. The approving part of the gloss broadly refers to the underlying principles of protecting the employment relationships of individuals holding socially significant roles. The above aims to demonstrate the correctness of the Polish Supreme Administrative Court's thesis that the purpose of protective regulations is not to provide unconditional protection in the sphere of a councilor's rights in the field regulated by labor law.

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Białymstoku. Adres e-mail do kontaktu: [renata.waskiel@gmail.com](mailto:renata.waskiel@gmail.com).



**Keywords:** special protection of a councilor's employment relationship, consent to the termination of a councilor's employment, termination of councilor's working and pay conditions

**Słowa kluczowe:** szczególna ochrona stosunku pracy radnego, zgoda na rozwiązanie stosunku pracy radnego, rozwiązanie warunków pracy i płacy radnego

Teza glosowanego wyroku: **Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem. Powołany przepis dotyczy także zmiany warunków pracy z radnym. Wyznacza on przesłankę wyłączającą wyrażenie zgody przez radę gminy na zmianę stosunku pracy z radnym. Rada gminy odmawia wyrażenia zgody, jeżeli podstawą do takiej zmiany byłyby zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Regulacja art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym została wprowadzona dla zagwarantowania możliwości sprawowania przez radnego mandatu, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w tej ustawie. Celem tej regulacji nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy, pozbawiając pracodawcę możliwości rozwiązania lub zmiany stosunku pracy z radnym.**

## 1. Wprowadzenie

Sposób uregulowania szczególnej ochrony stosunku pracy pracownika sprawującego w ramach dodatkowej aktywności mandat radnego prowadzi do powstawania licznych wątpliwości interpretacyjnych. Teza glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy dwóch kontrowersyjnych kwestii związanych z gwarancjami stabilizującymi stosunek pracy, które przewidziano w ustawie o samorządzie gminnym.

Pierwsze zagadnienie dotyczy ustalenia, jakie czynności pracodawcy dokonywane względem pracownika-radnego wymagają uzyskania uprzedniej zgody rady gminy. Nie jest jasne, czy zakres przedmiotowy ochrony szczególnej radnego obejmuje wypowiedzenie pracownikowi-radnemu warunków pracy i płacy. Przedmiot drugiego spośród problematycznych wątków stanowią sytuacje, w których rada gminy jest uprawniona do odmowy uwzględnienia wniosku pracodawcy o uchylenie zakazu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem-radnym. W procesie badania zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy relewantne wydają się założenia, jakie legły u podstaw wprowadzenia ogółu rozwiązań prawnych stabilizujących stosunek pracy pracowników wybranych do pełnienia funkcji społecznie istotnych.

Powyższe zagadnienia były przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, sądów pracy, a także przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i prawa pracy. W dalszym ciągu w obu kwestiach nie zostały jednak wypracowane wspólne stanowiska, co uzasadnia zbadanie argumentacji sformułowanej w uzasadnieniu glosowanego wyroku. Motywacją

do podjęcia przedmiotowych wątków było także ich istotne znaczenie praktyczne oraz interdyscyplinarny charakter.

## 2. Stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 23 lipca 2019 r. (II SA/Ol 406/19) uwzględnił skargę przedsiębiorstwa i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały rady miasta w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie wypowiedzenia warunków pracy i płacy radnego.

Sąd ten uznał, że w wyniku podjęcia przez radę miasta zaskarżonej uchwały uniezwolniono przedsiębiorstwu dokonanie zmian prawnych w zasadach wynagradzania pracownika będącego jednocześnie radnym.

Dokonując wykładni podstawy prawnej podjętego rozstrzygnięcia, wskazano, że celem art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup> jest zapewnienie radnemu swobodnego wykonywania mandatu, nie zaś zabezpieczenie przed utratą pracy czy zmianą jej warunków. Tym samym rada gminy nie powinna władczo ingerować w treść umowy o pracę, wówczas gdy rozwiązanie stosunku pracy nie jest w żadnym stopniu związane z wykonywaniem mandatu radnego. Treść powyższego unormowania prawnego zapewnia pracownikowi-radnemu swobodę w wykonywaniu mandatu radnego, a nie tworzenie szczególnych przywilejów w zakresie trwałości stosunku pracy.

Mając powyższe na względzie, sąd uznał, że na gruncie niniejszej sprawy nie ma najmniejszych podstaw ku temu, aby przypuszczać, iż zmiana warunków wynagradzania radnego w zakładzie jego pracy miała jakikolwiek związek z wykonywaniem przez niego mandatu radnego. Dlatego też wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że w sprawie nie zaistniały okoliczności, które bezwzględnie zobowiązywałyby radę gminy do odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy. Bez wątplenia wypowiedzenie zmieniające przewidywało zasady mniej korzystne dla uczestnika postępowania niż dotychczas obowiązujące, ale obowiązują one wszystkich pozostałych pracowników spółki.

Sąd zauważył, że rada miasta, podejmując zaskarżoną uchwałę, nie wyjaśniła, dlaczego uczestnik postępowania będący radnym ma mieć o wiele korzystniejsze zasady pobierania nagród jubileuszowych i odprawy emerytalno-rentowej niż pozostałych 100 pracowników spółki. Organ, odmawiając zgody na zmianę warunków pracy i płacy, bez wątplenia zaakceptował uprzywilejowaną pozycję skarżącego wobec pozostałych pracowników spółki, nie wyjaśniając jednak, jakie okoliczności za tym przemawiają.

Z rozstrzygnięciem wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zgodziła się rada miasta, wskazując m.in. na usprawiedliwione podstawy do odmowy wyrażenia zgody na zmianę warunków pracy i płacy radnemu, w szczególności, że wniosek skarżącego nie miał wskazanej rzeczywiście istniejącej podstawy (przyczyny) uzasadniającej ten wniosek. Skarżąca podniosła ponadto, że wojewódzki sąd administracyjny błędnie przyjął, że

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), dalej: u.s.g.

art. 25 ust. 2 u.s.g. nie uprawnia organu do ustalenia istnienia bądź nieistnienia podstawy (przyczyny) rozwiązania czy zmiany stosunku pracy z radnym, zawartej w treści wniosku złożonego przez skarżącego, a także wynikającej z dokumentów przedłożonych organowi w trakcie procesu uchwałodawczego. W skardze wskazano także na nieuchwycenie znaczenia dla rozstrzygnięcia istoty sprawy dowodu w postaci wyjaśnienia skarżącego, iż jedyna podstawa (przyczyna), na której skarżący oparł swój wniosek do organu, jest nieobowiązująca (nieistniejąca) dla radnego. Nie wzięto ponadto pod uwagę wieku radnego, uprawniającego go do ochrony przed zmianą warunków pracy i płacy. Rada miasta wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi względnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie.

### 3. Zakres przedmiotowy ochrony szczególnej stosunku pracy radnego

Ochrona szczególna stosunku pracy pracownika pełniącego dodatkowo funkcję radnego została przewidziana w art. 25 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Ochrona radnego opiera się na względnym zakazie rozwiązania<sup>3</sup>. Względność ochrony oznacza, że wyrażenie przez odpowiedni organ zgody na rozwiązanie stosunku pracy implikuje uchylenie zakazu. Zgodę organu postrzega się przy tym jako materialną przesłankę dopuszczalności rozwiązania stosunku pracy<sup>4</sup>.

Pozakodeksowa ochrona szczególna stosunku pracy radnych dotyczy wszystkich form zatrudnienia, które mieszczą się w zakresie pojęcia stosunku pracy, a zatem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, a także spółdzielczej umowy o pracę<sup>5</sup>.

Zakres przedmiotowy pozakodeksowej ochrony szczególnej radnego obejmuje jedynie te sposoby rozwiązania stosunku pracy, które są inicjowane jednostronnie przez pracodawcę. Zgoda rady gminy nie jest więc konieczna wtedy, gdy pracownik sprawujący

3 K. Grajewski, J. Stelina, *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 30; T. Wrocławska, *Szczególne pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 22; A. Dubowik, *Szczególne ochrona przed wypowiedzeniem stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3, s. 24; A. Dral, *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, nr 3, s. 257–258; W. Szubert, *Zarys wykładu prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 126; B. Cudowski, *Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z działaczem związkowym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 7–8, s. 159; W. Sanetra, *Dylematy ochrony działaczy związkowych przed zwolnieniem z pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 3, s. 22.

4 Zob. B. Cudowski, *Zgoda...*, s. 159; Z. Salwa, *Szczególne ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5, s. 12. Ze względu na podobieństwo regulacji zasadne jest odniesienie zaprezentowanego poglądu także do ochrony szczególnej radnego gminy.

5 A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 178.

mandat radnego dobrowolnie występuje z łączącego go dotychczas z pracodawcą stosunku pracy<sup>6</sup>. Poza ochroną szczególną pozostaje także wygaśnięcie stosunku pracy<sup>7</sup> oraz rozwiązanie stosunku pracy wraz z upływem okresu, na który był on zawarty<sup>8</sup>. Wspólną cechą tych sposobów ustania stosunku pracy jest brak oświadczenia woli pracodawcy<sup>9</sup>.

Nie budzi wątpliwości, iż mechanizmy ochronne obowiązują w razie wypowiedzenia umowy o pracę, a także w sytuacji rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Zakazy dotyczą zaistnienia warunków określonych w art. 52 k.p. (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika), jak i tych wyszczególnionych w art. 53 k.p. (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia bez winy pracownika)<sup>10</sup>.

Problematyczne jest natomiast ustalenie, czy gwarancje związane z pozakodeksową ochroną szczególną pracownika pełniącego funkcję radnego obowiązują także w razie wypowiedzenia warunków pracy i płacy przez dotychczasowego pracodawcę. W art. 25 ust. 2 u.s.g. powyższa kwestia została całkowicie pominięta. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w komentowanym orzeczeniu uznał, że przepis ten dotyczy także zmiany warunków pracy z radnym. W orzeczeniu zabrakło jednak uzasadnienia zaprezentowanego stanowiska.

Pogląd o konieczności uzyskania przez pracodawcę zgody na dokonanie pracownikowi-radnemu wypowiedzenia zmieniającego pojawił się zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>11</sup>. Przywołany sposób interpretacji art. 25 ust. 2 u.s.g. oparto przede wszystkim na przekonaniu o możliwości zastosowania do ochrony radnych art. 42 § 1 Kodeksu pracy<sup>12</sup>. W myśl tego przepisu przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wynikających z umowy warunków pracy i płacy. W pisemnych motywach orzeczenia wydanego 2 września 2003 r.<sup>13</sup> Sąd Najwyższy uznał, że za zastosowaniem powyższej normy do art. 25 ust. 2 u.s.g. przemawia wykładnia systemowa. Sąd ten podkreślił, iż w sytuacji braku unormowania wyraźnie dopuszczającego dokonanie wypowiedzenia zmieniającego odesłanie do przepisów o wypowiedzeniu

6 Por. H. Szewczyk, *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2, s. 70; K.W. Baran, *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4, s. 7.

7 Z. Salwa, *Szczególna...*, s. 15.

8 E. Latacz, *Ochrona trwałości stosunku pracy radnych*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 17, s. 81; A. Dral, *Szczególna ochrona stosunku pracy radnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 7, s. 50–51; A. Wierzbica, *Mandat...*, s. 179; A. Wierzbica, *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 116.

9 Por. Z. Salwa, *Szczególna...*, s. 15.

10 Por. K.W. Baran, [w:] *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, komentarz do art. 32 ustawy o związkach zawodowych, s. 222.

11 E. Latacz, *Ochrona...*, s. 83; L. Wengler, *Glosa do wyroku SN z 2 września 2003 r., I PK 338/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2, s. 225; A. Szewc, komentarz do art. 25 u.s.g., [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 406; wyrok SN z dnia 2 września 2003 r., I PK 338/02, Legalis nr 64827; wyrok SN z dnia 21 października 2004 r., I PK 665/03, Legalis nr 188322; wyrok SN z dnia 17 września 2007 r., III PK 36/07, Legalis, nr 186676; H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 39.

12 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm., dalej: k.p.).

13 I PK 338/02, Legalis 64827.

definitywnym oznacza, że ochrona specjalna obejmuje także wypowiedzenie warunków pracy i płacy<sup>14</sup>.

W ocenie Sądu Najwyższego nieobjęcie zakresem ochrony szczególnej wypowiedzenia zmieniającego pozostawiałoby pracodawcy pole do obchodzenia prawa, a w efekcie odbierałoby ochronie specjalnej przymiot realności. Prezentowany pogląd został zaaprobowany w nauce prawa pracy<sup>15</sup>. Jak wskazuje Helena Szewczyk, „przyjęcie odmiennej koncepcji wykładni stworzyłoby możliwość działań *in fraudem legis* ze strony pracodawcy, który mógłby zmienić arbitralnie warunki pracy lub/i płacy pracownika w taki sposób, aby były one przez niego nie do przyjęcia”<sup>16</sup>.

W glosowanym orzeczeniu nie dostrzeżono jednak, że w ostatnich latach w opracowaniach literatury odchodzi się od prezentowanej wyżej wykładni art. 25 ust. 2 u.s.g., wskazując na brak możliwości stosowania art. 42 § 1 k.p. przewidującego odpowiednie stosowanie przepisów o wypowiedzeniu umowy o pracę do wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Anna Wierzbica trafnie wskazuje, że jest to zabieg zbyt daleko idący, gdyż nie ma umocowania w żadnej z ustrojowych ustaw samorządowych. Ustawy te nie zawierają odesłania do Kodeksu pracy w zakresie dotyczącym wyrażania zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego. Zdaniem Anny Wierzbicy taki stan rzeczy dowodzi, że wolą ustawodawcy było unormowanie zagadnienia dotyczącego wyrażenia zgody przez organ stanowiący na rozwiązanie stosunku pracy radnego jedynie w omawianych ustawach ustrojowych. Zamiar ustawodawcy odesłania do przepisów innego aktu prawnego powinien być bowiem wyrażony wprost<sup>17</sup>. Konstrukcja tego rodzaju powinna ponadto spełniać warunki, o których mowa w § 158 Zasad techniki prawodawczej<sup>18</sup>.

Pogląd o węższym zakresie przedmiotowym ochrony szczególnej radnych wyraziła także Małgorzata Mędrala, wskazując, że przyjęcie, iż art. 25 ust. 2 u.s.g. obejmuje również wypowiedzenie zmieniające, zasługiwałoby na aprobatę jedynie w sytuacji, w której sprowadzałoby się ono w istocie do obejścia procedury rozwiązania stosunku pracy<sup>19</sup>. Tymczasem wypowiedzenie warunków pracy i płacy z założenia służy innym celom, a mianowicie zachowaniu zatrudnienia pracowniczego.

Sądzę, że słuszne jest stanowisko, zgodnie z którym w aktualnym stanie prawnym ochrona szczególna ustanowiona w ustawie o samorządzie gminnym nie obejmuje dokonania wypowiedzenia zmieniającego. Powyższa konkluzja skłania do zajęcia krytycznego stanowiska względem analizowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w części, w jakiej dotyczy ono zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnych.

Za negatywną oceną badanego fragmentu wyroku przemawia także porównanie art. 25 ust. 1 u.s.g. z innymi przepisami przewidującymi ochronę stosunku pracy osób

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 25 u.s.g., s. 601–602; H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 53.

<sup>16</sup> H. Szewczyk, *Szczególna...*, s. 53.

<sup>17</sup> A. Wierzbica, *Mandat...*, s. 192–193.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

<sup>19</sup> M. Mędrala, *Uwagi na temat szczególnej ochrony stosunku pracy radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 91.

pełniących funkcję z wyboru, a mianowicie posłów, senatorów (art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>20</sup>) i działaczy związkowych (art. 32 ust. 9 w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>21</sup>).

Konstruując mechanizmy ochrony szczególnej parlamentarzystów oraz działaczy związkowych, ustawodawca wskazał wprost, iż w zakres przedmiotowy ochrony szczególnej wchodzi także modyfikacja stosunku pracy. Oznacza to, że gdyby taka była jego intencja w odniesieniu do radnych, zastosowałby tożsamy zabieg.

W mojej ocenie decyzja legislatora o nieobjęciu ochroną szczególną wypowiedzenia warunków pracy i płacy pracownikowi-radnemu była nieuzasadniona. W innych przepisach, przykładowo w ustawie o zwolnieniach grupowych, grupę pracowników-radnych uznano za wymagającą szerszej ochrony aniżeli pracowników-związkowców pełniących funkcję poza zakładem pracy. Powyższe wskazuje na brak konsekwencji ustawodawcy.

Z brakiem unormowania kwestii wypowiedzenia zmieniającego wiąże się obawa o iluzoryczność ochrony szczególnej radnych. Z tego powodu *de lege ferenda* postulować należy zrównanie zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnych z zakresem ochrony parlamentarzystów oraz działaczy związkowych.

Niemniej jednak konstatacja o braku jakichkolwiek racjonalnych powodów zaniechania objęcia ochroną szczególną wypowiedzenia pracownikowi-radnemu warunków pracy i płacy nie może automatycznie prowadzić do wykładni wykraczającej poza literalne brzmienie art. 25 ust. 2 u.s.g. Przeciwno takiemu zabiegowi przemawia sama specyfika ochrony szczególnej, która ogranicza w sposób istotny uprawnienia pracodawców, a ponadto jest odstępstwem od reguły nieobejmowania pracowników ochroną szczególną stosunku pracy.

#### 4. Zakres swobody rady gminy w toku procedowania w przedmiocie uchylecia ochrony szczególnej radnego

Działanie mechanizmów pozakodeksowej ochrony szczególnej radnego polega na tym, że pracodawca zamierzający rozwiązać stosunek pracy łączący go z pracownikiem chronionym zobowiązany jest do uprzedniego uzyskania zgody rady gminy.

Wadą art. 25 ust. 2 u.s.g. jest brak doprecyzowania zakresu swobody organu właściwego do rozpoznawania wniosków pracodawców o uchylenie zakazu rozwiązania stosunku pracy. Z tego powodu w literaturze i orzecznictwie pojawiały się różnorodne propozycje wykładni przepisu.

W glosowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie uznał, iż „rada gminy odmawia wyrażenia zgody, jeżeli podstawą do takiej zmiany byłyby zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. Motywując swoje stanowisko, sąd ten stwierdził, że regulacja art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym została wprowadzona

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 907 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854 z późn. zm.).



dla zagwarantowania możliwości sprawowania przez radnego mandatu, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w tej ustawie. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie jako uzasadnienie powyższego stanowiska nawiązał także do celu powyższej regulacji, którym nie jest udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy.

Stoję na stanowisku, iż regulacja ochrony szczególnej związanej z pełnieniem funkcji z wyboru powinna zostać tak skonstruowana, ażeby zapobiegać przypadkom wykorzystywania przez pracodawców rozwiązania lub zmiany stosunku pracy jako instrumentu karzącego pracownika za działalność związaną z wykonywaniem mandatu. Przyjęte rozwiązania prawne nie powinny natomiast prowadzić do powstawania sytuacji, w których pracodawcy nie zezwala się na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem pełniącym funkcję, mimo iż decyzja o zwolnieniu nie ma żadnego związku z dodatkową aktywnością pracownika.

Celem gwarancji zatrudnienia jest uniknięcie sytuacji patologicznych mających swoje źródło w odwecie pracodawcy za pełnienie funkcji<sup>22</sup>. Nie chodzi tu oczywiście wyłącznie o polityczny wymiar decyzji pracodawcy o zakończeniu stosunku prawnego, lecz także o reperkusje, jakie mogą się pojawić w związku z korzystaniem przez pracownika-radnego z innych uprawnień gwarantujących prawidłowe wykonywanie mandatu (np. ze zwolnienia od pracy, o którym mowa w art. 25 ust. 3 u.s.g.).

W nauce prawa pracy szczególną uwagę poświęcono ochronie szczególnej pracownika pełniącego funkcję działacza związkowego. Jak trafnie wskazuje Antoni Dral, „celem ochrony działacza związkowych powinna być [...] ochrona przed retorsją ze strony pracodawcy, w postaci zwolnienia lub skrzywdzenia w inny sposób, której podłożem jest działalność związkowa”<sup>23</sup>. Arkadiusz Sobczyk sprowadza ogólny cel ochrony szczególnej, podobnie jak powszechnej, do ochrony godności osobowej<sup>24</sup>. Autor ten podkreśla jednocześnie, że „instytucja zgody na wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy ma cele wyłącznie społeczne. Nie dotyczy więc interesu prywatnego pracownika, lecz interesu publicznego, jakim jest działanie związków zawodowych (lub innych przedstawicieli załogi) niezależnych od pracodawców i administracji publicznej”<sup>25</sup>. Innymi słowy, celem ochrony jest przeciwdziałanie szykanom skierowanym w stosunku do działacza za prowadzenie działalności związkowej<sup>26</sup>.

Zaprezentowane powyżej poglądy korespondują z treścią konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokoowań zbiorowych<sup>27</sup>. Jak wynika z art. 1 ust. 1 tego aktu prawnego, pracownicy powinni korzystać z należytej ochrony przed wszelkimi aktami dyskryminacji, dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy.

22 Por. L. Wengler, *Glosa...*, s. 226.

23 A. Dral, *Ochrona...*, s. 250.

24 A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II, *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013, s. 100.

25 A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 278.

26 A. Sobczyk, *Władcze kompetencje związków zawodowych w sferze wolności pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 11, s. 6.

27 Przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (Dz.U. z 1958 r. nr 29, poz. 126).



W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2017 r. Sąd ten wskazał, że „celem ochrony działacza związkowego jest wyłącznie zagwarantowanie mu niezależności w wypełnianiu funkcji [...]. Działalność związkowa nie może zatem być pretekstem do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracownika w sferach niedotyczących sprawowania przez niego funkcji. [...] Celem ochrony działacza związkowego na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych jest przede wszystkim realizacja interesów związku zawodowego i interesów zbiorowych pracowników. Powołany przepis ma na celu zapewnienie działaczowi związkowemu bezpieczeństwa i niezależności wobec pracodawcy w zakresie reprezentowania i obrony praw i interesów pracowników (por. art. 7 ustawy o związkach zawodowych)”<sup>28</sup>.

W mojej ocenie zakres gwarancji związanych z ochroną stosunku pracy radnych oparty jest na podobnych założeniach. Stąd też wyeksponowane wyżej poglądy judykatury i przedstawiciele nauki prawa pracy pozostają aktualne także w odniesieniu do art. 25 ust. 2 u.s.g., potwierdzając słuszność zapatrywania wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku. W przypadku radnych cel ochrony praw pracowniczych sprowadza się głównie do zapobiegania naruszeń przepisów, które potencjalnie mogą mieć miejsce ze strony pracodawcy. Nie ma natomiast nic wspólnego z ograniczaniem jego uprawnień w sytuacji, gdy ich realizacja ma nastąpić zgodnie z ich przeznaczeniem.

Podkreślenia wymaga doniosły wymiar komentowanego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jakkolwiek jest ono elementem utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych<sup>29</sup>, to jednak obecnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego wciąż pojawia się pogląd o dyskrecjonalnej władzy rady gminy w zakresie wniosków pracodawców o uchylenie zakazu rozwiązania stosunku pracy<sup>30</sup>.

Na zaakceptowanie stanowiska o szerokim zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy nie pozwala już samo brzmienie art. 25 ust. 2 u.s.g. Treść zwrotu, którym posłużono się w tym przepisie: „Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem” wskazuje, że adresatem normy wynikającej z cytowanego fragmentu jest przede wszystkim pracodawca. Dyspozycję normy stanowi natomiast obowiązek uzyskania zgody rady gminy na dokonanie czynności prawnej zmierzającej do rozwiązania stosunku pracy. Oczywiście wtórnym adresatem tej normy jest organ stanowiący, lecz z pierwszego zdania art. 25 ust. 2 u.s.g. w oparciu o wykładnię literalną wywieść można jedynie uprawnienie tego organu do rozpoznania wniosku pracodawcy. Ta część przepisu nie precyzuje jednak, w jakich okolicznościach może dojść do odmowy wyrażenia zgody, a tym bardziej nie uprawnia rady gminy do negatywnego rozpoznania wniosku w sytuacji, gdy decyzja pracodawcy nie jest związana z wykonywaniem mandatu radnego. Podobna konkluzja dotyczy zdania drugiego art. 25 ust. 2 u.s.g.,

<sup>28</sup> I PK 142/16, Legalis nr 1595142.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 923/18, Legalis nr 1860721; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Rz 1199/19, Legalis nr 2270113; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2019 r., III SA/Łd 749/19, Legalis nr 2247183; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2020 r., II SA/Bk 231/20, Legalis nr 2477569.

<sup>30</sup> Postanowienie SN z dnia 7 października 2020 r., II PK 145/19, Legalis nr 2496531.

w myśl którego: „Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”. W oparciu o tę część przepisu zasadne jest skonstruowanie normy kompetencyjnej skierowanej do rady gminy, za sprawą której ustanowiony zostaje nakaz niewyrażenia zgody w określonej w tym zdaniu sytuacji, a więc wtedy, gdy podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

Także łączna analiza powyższych fragmentów na etapie wykładni literalnej nie daje odpowiedzi na pytanie, czy z art. 25 ust. 2 u.s.g. można wywieść kompetencję organu do odmowy wyrażenia zgody w innych sytuacjach niż objęte hipotezą normy wyinterpretowanej ze zdania drugiego. Stąd prezentowane niekiedy stanowisko o szerokim zakresie swobody organu stanowiącego jest wynikiem wykładni rozszerzającej. Zastosowanie takiego zabiegu w odniesieniu do normy kompetencyjnej, której adresatem jest organ władzy publicznej, jest niewskazane. Jej realizacja prowadzi bowiem do ograniczenia uprawnień pracodawcy w zakresie realizacji polityki kadrowej. Artykuł 25 ust. 2 u.s.g. nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej również z tego powodu, że jako przepis ustanawiający szczególną ochronę stosunku pracy zapewnia szersze gwarancje aniżeli regulacje dotyczące ochrony stosunku pracy ogółu pracowników<sup>31</sup>. Nadmierna stabilizacja stosunku pracy jednych pracowników stawia w złej pozycji pozostałych członków załogi. Wtedy, gdy zakres tej stabilizacji przekracza rzeczywiste potrzeby, można mówić o braku uzasadnienia aksjologicznego, a nawet o sprzeczności przyjętych rozwiązań z zasadą sprawiedliwości społecznej. Na powyższy aspekt zwrócono uwagę także w komentowanym orzeczeniu, wskazując, iż zaproponowana pracownikowi będącemu radnym zmiana warunków pracy oparta została na identycznych warunkach jak wobec pozostałych pracowników pracodawcy.

## 5. Wnioski

Tezę zawartą w analizowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego należało ocenić krytycznie w części, w jakiej dotyczy zakresu przedmiotowego ochrony szczególnej radnego. Nie można zgodzić się z wyrażonym w glosowanym orzeczeniu poglądem, zgodnie z którym zgody rady gminy wymaga nie tylko wypowiedzenie stosunku pracy z radnym oraz rozwiązanie tego stosunku pracy bez wypowiedzenia, ale ponadto modyfikacja warunków pracy lub płacy.

Zajmując powyższe stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny nie zbadał dostatecznie wnikliwie, czy odesłanie do regulacji kodeksowej znajduje podstawę prawną. Analiza przepisów ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z zasadami techniki prawodawczej prowadzi do udzielenia negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie.

31 S. Płażek, [w:] *Ustawa...*, komentarz..., s. 601; wyrok SN z dnia 13 października 2016 r., II PK 214/15, Legalis nr 1564922. Orzeczenie to dotyczy szczególnej ochrony działacza związkowego, lecz ze względu na podobieństwo regulacji oraz argumentację sądu pozostaje aktualne także w odniesieniu do art. 25 ust. 2 u.s.g.

Badane zapatrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zatem wynikiem zastosowania wykładni rozszerzającej przepisu przewidującego wyjątek od reguły nieobejmowania pracowników ochroną szczególną.

W całej rozciągłości należy się natomiast zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w glosowanym wyroku, iż kompetencje rady gminy nie obejmują uprawnienia do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym w każdej sytuacji. Sąd ten w pełni zasadnie uznał, iż uprawnienie to aktualizuje się jedynie w sytuacji wystąpienia związku pomiędzy decyzją pracodawcy o rozstaniu się z pracownikiem a pełnieniem przez niego mandatu. Uważam, że art. 25 ust. 2 u.s.g. został zorientowany wyłącznie na zapewnienie prawidłowego sprawowania mandatu radnego i nie powinien prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania pracowników.

Powyższe stałoby w sprzeczności z wykładnią literalną art. 25 ust. 2 u.s.g. oraz z założeniami leżącymi u podstaw wprowadzania wszelkich mechanizmów ochronnych mieszczących się w problematyce ochrony szczególnej. Zaakceptowanie poglądu o szerokich kompetencjach organu stanowiącego gminy prowadziłoby ponadto do niekorzystnego potraktowania pracowników, którzy nie pełnią funkcji radnego. Z tych powodów glosowane orzeczenie spotkało się z częściową aprobatą.

## Bibliografia

- Baran K.W., *O ochronie trwałości stosunku zatrudnienia związkowców na poziomie zakładowym – uwagi de lege ferenda*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 4.
- Cudowski B., *Zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z działaczem związkowym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 7–8.
- Dral A., *Szczególna ochrona stosunku pracy radnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 7.
- Dral A., *Ochrona trwałości stosunku pracy działaczy związkowych w świetle noweli ustawy o związkach zawodowych*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2018, nr 3.
- Dubowik A., *Szczególna ochrona przed wypowiedzeniem stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3.
- Grajewski K., Stelina J., *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1.
- Latacz E., *Ochrona trwałości stosunku pracy radnych*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 17.
- Mędrala M., *Uwagi na temat szczególnej ochrony stosunku pracy radnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Płażek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Sanetra W., *Dylematy ochrony działaczy związkowych przed zwolnieniem z pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 3.

- Salwa Z., *Szczególna ochrona stosunku pracy działaczy związkowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 5.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II, *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Kraków 2013.
- Sobczyk A., *Władcze kompetencje związków zawodowych w sferze wolności pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 11.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Szewc A., [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze” 2005, z. 2.
- Szubert W., *Zarys wykładu prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Wengler L., *Glosa do wyroku SN z 2 września 2003 r., I PK 338/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2.
- Wierzbica A., *Rozwiązanie stosunku pracy radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Wierzbica A., *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023.
- Wrocławska T., *Szczególna pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII.
- Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.

**Aleksandra Głowczewska<sup>1</sup>**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID ID: 0000-0002-3898-8822

## SPRAWOZDANIE

### Z VI EDYCJI OGÓLNOPOLSKIEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO PT. „WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO”, TORUŃ, 12 GRUDNIA 2024 R.

W dniu 12 grudnia 2024 r. w czytelni Biblioteki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyła się VI edycja Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego. Tegoroczna edycja wydarzenia została poświęcona zagadnieniu współczesnych wyzwań stojących przed przedstawicielami prawniczych zawodów zaufania publicznego. Spotkanie zgromadziło przedstawicieli nauki i praktyki, którzy podjęli się wygłoszenia interesujących wystąpień oraz udziału w ciekawej i inspirującej dyskusji. Konferencję zorganizowała Katedra Prawa Administracyjnego.

Zaproszonych gości oraz uczestników konferencji przywitał kierownik Katedry Prawa Administracyjnego (i jednocześnie kierownik naukowy konferencji) dr hab. Piotr

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu, absolwentka prawa oraz ochrony dóbr kultury, specjalizacja muzealnictwo i zabytkoznawstwo; autorka i współautorka publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa ochrony zabytków. Kierownik naukowy Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego. Adres e-mail do kontaktu: apensz@umk.pl.

Rączka, prof. UMK. Według Piotra Rączki dotychczasowe pięć edycji wydarzenia pokazało, że konferencja poświęcona zagadnieniom związanym z wykonywaniem prawniczych zawodów zaufania publicznego jest okazją do wymiany doświadczeń oraz wyrażenia prognozowanych i oczekiwanych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Podkreślił, że niesłabnące zainteresowanie wskazuje na istotność podejmowanego tematu. Piotr Rączka zauważył także, że tegoroczna konferencja poświęcona jest zagadnieniu tym bardziej ważnemu z punktu widzenia zmian zachodzących w społeczeństwie, nowych wyzwaniach, których podejmują się przedstawiciele prawniczych zawodów zaufania publicznego, rosnącego dostępu do nowoczesnych technologii oraz perspektyw rozwoju korporacji prawniczych. Odwołał się do kryzysu, który dotyka wspomniane korporacje, kwestii marginalizacji mniejszych izb oraz rosnącej konkurencji na rynku usług prawniczych. Następnie podziękował organizatorom konferencji – Katedrze Prawa Administracyjnego, Kołu Naukowemu Marketingu Prawniczego oraz pracownikom Biblioteki Wydziału Prawa i Administracji.

Następnie głos zabrała dr hab. Aleksandra Kustra-Rogatka, prof. UMK, prodziekan ds. nauki Wydziału Prawa i Administracji UMK, która wyraziła uznanie dla organizatorów konferencji, podkreślając istotność podejmowanego tematu, oraz życzyła wielu inspirujących i bogatych merytorycznie wystąpień. W dalszej kolejności Piotr Rączka skierował podziękowania do głównego partnera organizowanej tegorocznej konferencji, którym została Fundacja Polski Instytut Notarialny POLINOT, oraz do patronów i sponsorów konferencji: dziekana WPiA UMK w Toruniu, prof. Macieja Serowańca, Krajowej Izby Radców Prawnych, Krajowej Rady Komorniczej, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu, Okręgowej Rady Adwokackiej w Toruniu, Izby Notarialnej w Gdańsku, Kancelarii WASP Wilamowscy Adwokaci spółka partnerska, Kancelarii Prawnych Conseil oraz Kancelarii Prawnej Ostrowski i Wspólnicy.

W imieniu Polskiego Instytutu Notarialnego POLINOT wystąpiła notariusz Agata Pietrzak, która podziękowała za zaproszenie do udziału w konferencji, wskazując, że współpraca ze środowiskiem akademickim jest i powinna być dla notariuszy niezwykle ważna. Następnie głos zabrał Wicedziekan Rady OIRP w Toruniu Ryszard Wilmanowicz, który przekazał życzenia owocnych obrad. Po przemówieniach zaproszonych gości Piotr Rączka zaprosił prelegentów do pierwszej sesji pt. „Wyzwania samorządów zawodów zaufania publicznego”.

Pierwszym prelegentem był dr Mariusz Liskowski z Bydgoskiej Szkoły Wyższej, który wygłosił referat „Kilka uwag o statusie ustrojowym asesora komorniczego i możliwości jego powołania na stanowisko komornika sądowego w kontekście wyzwań egzekucji sądowej”. Mariusz Liskowski wskazał na deformację pracowniczego statusu asesora komorniczego w czasie zastępowania komornika oraz jego prawa i obowiązki. Odwołał się także do problematyki kadencyjności trwania asesury komorniczej. Przedstawił dane statystyczne dotyczące egzaminów wstępnych na aplikację i ich zdawalności, z których jasno wynika, że kandydatów na aplikację komorniczą jest coraz mniej, a poziom zdawalności spada.

Drugą prelegentką była dr Katarzyna Grajewska-Bartosz z Izby Notarialnej w Gdańsku („Współczesne wyzwania zawodu notariusza”), która zwróciła uwagę na cechy zawodu notariusza, ewolucję kompetencji oraz zadania wykonywane przez przedstawicieli



tego zawodu. Postawiła pytanie o możliwość rozszerzenia katalogu tych zadań, między innymi o kwestie związane z rozwodami, nakazami zapłaty, prowadzenie rejestru związków małżeńskich czy działalności gospodarczych. W swoim wystąpieniu Katarzyna Grajewska-Bartosz wskazała również na wyzwania, z którymi muszą borykać się notariusze. Prelegentka na zakończenie wystąpienia postawiła otwarte pytanie: dokąd zmierza zawód notariusza?

Następnie głos zabrał radca prawny Łukasz Sobolewski, przewodniczący Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego OIRP w Toruniu, który wygłosił referat „Sąd dyscyplinarny czy koleżeński? Uwagi na tle orzecznictwa”. Prelegent poruszył zagadnienie postrzegania sądownictwa dyscyplinarnego przez środowiska prawnicze i nieprawnicze oraz wskazał na rosnącą liczbę spraw dyscyplinarnych w ostatnich latach. Wskazał na niedostatki przepisów dotyczących sądownictwa dyscyplinarnego: brak regulacji dotyczących wyłączeń czy reguł koleżeństwa.

Kolejnym prelegentem był dr Piotr Świerczyński, reprezentujący Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, który wygłosił referat „Niezależne samorządy i niezależność w samorządzie – refleksje na temat zachowania idei niezależności w funkcjonowaniu samorządów zawodowych zrzeszających przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego w Polsce”. Prelegent omówił pojęcie niezależności, wskazując jednocześnie na jej ograniczenia pojawiające się w samorządach zawodowych. Skutkiem tych ograniczeń jest między innymi: poddawanie kuratorów sądowych egzekutywie, nadzór Sądu Najwyższego nad sądami dyscyplinarnymi czy przejęcie przygotowania aplikantów przez prywatne podmioty.

Następnie głos zabrał adwokat Krzysztof Zuber z ORA we Wrocławiu. W swoim wystąpieniu „Tajemnica adwokacka w orzecznictwie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury na podstawie wybranych orzeczeń wydanych w latach 2019–2024” podjął próbę definicji tajemnicy adwokackiej i określenia jej granic. Odnosił się do najczęściej występujących wypadków naruszenia tajemnicy adwokackiej, podając konkretne przykłady zachowań, które były przedmiotem orzeczeń sądów dyscyplinarnych.

Ostatnią prelegentką w pierwszej sesji była dr hab. Magdalena Tabernacka, prof. UW w Uniwersytecie Wrocławskiego, która wygłosiła referat „Samorząd zawodowy mediatorów – implikacje doświadczeń w prawnej organizacji samorządu zawodowego mediatorów na Litwie dla ewentualnych przyszłych rozwiązań prawnych w Polsce”. Wskazała, że jej zdaniem mediator nie powinien być traktowany jako funkcja, ale jako zawód. Odniosła się do problemów związanych z brakiem samorządu mediatorów i niewystarczającą regulacją w polskim porządku prawnym. Inspiracją dla polskiego ustawodawcy mogą być zdaniem Magdaleny Tabernackiej rozwiązania litewskie. Przedstawiła również proponowany model zawodu mediatora i samorządu mediatorów.

Po przerwie rozpoczął się drugi panel poświęcony „Sztucznej inteligencji i cyberbezpieczeństwu w prawniczych zawodach zaufania publicznego”. Moderatorem panelu była dr Karolina Rokicka-Murszewska z UMK w Toruniu, która zaprosiła pierwszą prelegentkę, adwokat Katarzynę Piotrowską-Mańko z ORA w Łodzi. Swoje wystąpienie pani mecenas poświęciła „Redefinicji zawodu adwokata w erze twórczości wspomaganej AI”. Prelegentka poruszyła kwestię rejestracji utworów stworzonych z użyciem narzędzi sztucznej inteligencji oraz braku regulacji w tym zakresie. Odniosła się do problemu



braku „utworu” w rozumieniu przepisów, gdyż za taki nie uznaje się dzieł przygotowanych przez autorów z użyciem narzędzi AI, gdyż zdaniem sądów nie ma tu wystarczającego wkładu człowieka, co powoduje problemy.

Jako druga prelegentka głos zabrała adwokat Karolina Wilamowska (WASP Wilamowscy Adwokaci sp. p., Uniwersytet Gdański), która wygłosiła referat „Generatywna AI a prawnicy przyszłości: współpraca czy konkurencja?”. Karolina Wilamowska omówiła potencjalne korzyści i zagrożenia, jakie mogą wynikać z korzystania z generatywnej sztucznej inteligencji w branży prawniczej. Wśród zagrożeń wyróżniła konieczność weryfikowania pracy wykonanej przez AI, gdyż jest ona narażona na błędy i stronniczość. Odwołała się także do problemów przywoływanych w mediach, między innymi do ograniczenia pracy dla aplikantów czy asystentów, których zadania może wykonywać AI. Kolejnym prelegentem w panelu był dr Jakub Murszewski z OIRP w Toruniu („Sztuczna inteligencja – narzędzie wsparcia czy zagrożenie dla prawniczych zawodów zaufania publicznego?”). Zdaniem Jakuba Murszewskiego wykorzystanie narzędzi AI ma miejsce w projektowaniu pism procesowych, raportów, prezentacji, tłumaczeniu tekstów czy rozwiązywaniu prostych spraw, choć jednocześnie na zadania wykonane przez AI trzeba patrzeć krytycznie, gdyż popełnia ona błędy. Narzędzia te mogą jednak zwiększyć efektywność pracy prawnika i ograniczyć rutynowe działania.

Następnie głos zabrała adwokat, mediator Katarzyna Effort-Szczepaniak (ORA w Łodzi), która wygłosiła referat „Mam supermoce! O kompetencjach miękkich w branży prawniczej w dobie boomu AI”. W odróżnieniu od przedmówców prelegentka wskazała na cechy i umiejętności prawników, których nie da się zastąpić sztuczną inteligencją. Wśród nich wyróżniła kompetencje miękkie i twarde, umiejętność perswazji i empatii, krytyczne myślenie, porozumienie oraz umiejętności praktyczne. Wskazała, że nie jest możliwe, by narzędzia AI zastąpiły kontakt z człowiekiem, również podczas rutynowych czynności.

W panelu wystąpiła również dr Dominika Skoczylas z Uniwersytetu Szczecińskiego, która omówiła „Kompetencje cyfrowe przedstawicieli zawodów prawniczych w obliczu cyberzagrożeń i sztucznej inteligencji”. Prelegentka wskazała, że efektywne korzystanie z nowoczesnych technologii, w tym narzędzi AI, może pozwolić na opracowanie standardów i wdrożenie polityk dotyczących cyberbezpieczeństwa. Dominika Skoczylas odniosła się również do argumentów przeciwko używaniu nowoczesnych technologii, między innymi do szkód wyrządzonych przez AI i kwestii odpowiedzialności, czy do ograniczania zatrudniania aplikantów i asystentów.

Kolejnym prelegentem w sesji był Mikołaj Brzóstowicz, student V roku prawa na UMK w Toruniu. W swoim wystąpieniu „Cyberbezpieczeństwo i ochrona danych a zawody prawnicze: ochrona informacji poufnych w erze cyfrowej” odniósł się do problematyki znaczenia ochrony danych osobowych w relacji prawnik–klient oraz zagrożeń płynących z niewłaściwego zabezpieczenia tych danych. Wskazał na wyzwania technologiczne, jakie stoją przed kancelariami prawnymi i samorządami zawodowymi.

Następnie głos został oddany notariuszom. Pierwszym z nich był notariusz Marcin Bednarski (POLINOT), który wygłosił referat „Sztuczna inteligencja w administracji publicznej a praca notariusza”. Prelegent omówił sytuacje, w których sztuczna inteligencja mogłaby być pomocna notariuszom, jak na przykład wyszukiwanie dokumentacji,

przeglądanie katalogów i rejestrów, z których korzystają notariusze. Zwrócił również uwagę na korzyści płynące z wprowadzenia narzędzi AI do bieżącej pracy prawników, w tym notariuszy.

Ostatnią prelegentką była notariusz Agata Pietrzak (POLINOT), która wygłosiła referat „Pogromcy duchów – czyli AI w służbie notariatu”. W swoim wystąpieniu odniosła się do wizerunku notariusza, który współcześnie nie kojarzy się z nowoczesnymi technologiami. Według prelegentki to mylne wrażenie, gdyż notariusz w swojej pracy musi korzystać z narzędzi cyfrowych i elektronicznych. Poruszyła również kwestię zagrożeń płynących z korzystania z narzędzi AI dla notariuszy, takich jak tworzenie nieistniejących aktów prawnych, brak krytycznego i logicznego myślenia oraz empatycznego spojrzenia na klienta.

Ostatnia, trzecia sesja, została poświęcona „(Nie)codziennym problemom prawniczych zawodów zaufania publicznego”. Moderatorem panelu była dr hab. Magdalena Tabernacka, prof. UWr, która zaprosiła prelegentów do zajęcia wskazanych miejsc.

Jako pierwsza głos zabrała dr Anna Domańska (POLINOT, Izba Notarialna w Łodzi). Wystąpienie prelegentki „Umowa urbanistyczna w formie aktu notarialnego – nowe narzędzie w procedurze uzyskiwania zintegrowanego planu inwestycyjnego – wyzwanie dla notariusza” dotyczyło praktycznych kwestii zawierania tytułowej umowy, której przedmiotem jest ustalenie warunków realizacji inwestycji uzupełniającej. Zawarcie umowy urbanistycznej jest niezbędnym elementem procedury sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego. Pani notariusz wskazała, że właściwe sporządzenie umowy może być wyzwaniem dla notariuszy z uwagi na konieczność odniesienia się do specjalistycznej wiedzy z zakresu urbanistyki.

Drugim prelegentem był dr Jarosław Kowalski z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie („Pozycja ustrojowa prawnika zagranicznego na polskim rynku usług prawnych”). Jarosław Kowalski omówił procedurę wpisu na listę prawników zagranicznych oraz sposób rozumienia tego pojęcia. Wskazał na problemy wynikające z tego statusu – kwestię ograniczonego zaufania klientów do prawników zagranicznych, bariery językowe czy węższy zakres możliwości dla osób spoza Unii Europejskiej.

Następnie referat „Biznes, misja, a może 2 w 1? ID adwokatury A.D. 2024” wygłosił adwokat Mateusz Rudziński, reprezentujący Kancelarie Conseil. Przedstawił pogląd o głębokim kryzysie adwokatury i adwokatów, z którym wiąże się niezadowolone młodych aplikantów i adwokatów przystępujących do wykonywania zawodu. Wskazał na problemy z poczuciem misji, nieopłacalnością wykonywania zawodu oraz ograniczenia wynikające z etyki adwokackiej. Postawił pytania o to, czy prawnik może i powinien być postrzegany jako przedsiębiorca, a tym samym czy może reklamować swoje usługi (skoro zatrudnia pracowników i płaci podatki).

Kolejną prelegentką w sesji była adwokat Joanna Gręndzińska, reprezentująca Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku i Pomorską Izbę Adwokacką. Referat „Czy prawnik psuje się od głowy? O tworzeniu warunków do wykonywania pracy w prawniczych zawodach zaufania publicznego” dotyczył problemów prawników związanych z szeroko pojętym *well-being* i wypaleniem zawodowym. Prelegentka wskazała na trudności w znalezieniu równowagi między misją, wykonywaniem zawodu a życiem prywatnym prawników. Joanna Gręndzińska wskazała, że potrzebne wydaje się wprowadzenie do

systemu edukacji lub szkoleń zajęć z zakresu higieny pracy, technik radzenia sobie ze stresem czy technik relaksacyjnych.

Ostatnim prelegentem był dr Łukasz Maszewski z UMK w Toruniu, który przedstawił „Obowiązki przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego wynikające z ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych”. W swoim wystąpieniu wskazał na problemy związane ze skutecznym wejściem w życie przepisów o doręczeniach elektronicznych, nowelizacjami i skutecznym stosowaniem tych rozwiązań normatywnych. Poruszył kwestie likwidacji platformy e-PUAP, aktualizacji baz adresów dla doręczeń elektronicznych i niewystarczającego przystosowania organów administracji publicznej do korzystania z doręczeń elektronicznych.

Po zakończonym panelu odbyła się dyskusja. Jako pierwszy głos zabrał Piotr Rączka, który odniósł się do kwestii kryzysu w zawodach zaufania publicznego i czynników, które na to wpływają. Podniesiona została problematyka zakazu reklamy, nieutożsamiania się prawników z samorządem zawodowym i marginalizacji mniejszych izb radcowskich, notarialnych, adwokackich czy komorniczych. Głos w tej części dyskusji zabrali także komornik Bogdan Wawrzynowicz z Białegostoku, Agata Pietrzak, dr Piotr Chrzczonowicz (UMK w Toruniu), Katarzyna Piotrowska-Mańko oraz Katarzyna Grajewska-Bartosz. Wszyscy odnieśli się krytycznie do działań podejmowanych przez organy kolegialne izb i rad, które nie są głosem oddolnym. Pogłębia to zdaniem uczestników kryzys samorządów. Agata Pietrzak wskazała na fakt skierowania petycji od środowiska notariuszy do Krajowej Rady Notarialnej o zwołanie Kongresu Notariuszy (organu opiniodawczego niezwoływanego od lat). Petycja ta pozostała bez rozpatrzenia. Piotr Rączka zwrócił uwagę, że być może powinna nastąpić wymiana pokoleniowa, z czym zgodzili się Bogdan Wawrzynowicz i Agata Pietrzak, wskazując, że członkowie samorządów są rozczarowani działaniami tych samorządów. Mateusz Rudziński wskazał, że młodych prawników niewiele łączy wspólnie z samorządami zawodowymi, a często jest to tylko konieczność opłacania składek. Głos odrębny przedstawiła Joanna Gręndzińska, stwierdzając, że samorzady tworzą sami prawnicy i jeśli dążymy do utrzymania samorządów, które jej zdaniem są potrzebne, to należy przedstawiać więcej inicjatyw oddolnych.

Konferencję podsumował Piotr Rączka. Podziękował wszystkim uczestnikom za ciekawe wystąpienia i inspirującą, merytoryczną dyskusję. Wyraził przekonanie, że inicjatywy w postaci konferencji praktyków i teoretyków mogą być głosem oddolnym zmieniającym samorzady zawodowe na lepsze. Podziękował także organizatorom i zaprosił wszystkich na kolejną, VII edycję Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawnicych Zawodów Zaufania Publicznego, która odbędzie się 11 grudnia 2025 r.

Kacper Milkowski<sup>1</sup>

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID ID: 0000-0003-4367-0365

# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO (PAŹDZIERNIK–GRUDZIEŃ 2024)

## ABSTRACT

### Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of November 20, 2024 (case file no. III CZP 20/23) is of utmost importance for legal practice. In the resolution, the Polish Supreme Court assumes that failure to adopt a resolution due to the lack of a majority vote by property owners in favor of the resolution cannot justify granting a claim based on Article 25(1) of the Act of June 24, 1994, on the Ownership of Premises. Another important resolution of the Polish Supreme Court is the resolution of the panel of seven judges of November 6, 2024 (case file no. III CZP 27/24). As the Polish Supreme Court indicates, the owner of a property whose value has decreased as a result of the establishment of a restricted-use area is entitled to compensation under Article 129(2) of the Environmental Protection Law, even if the decrease is unrelated to the restrictions specified in Article 135(3a) of that Act. In the resolution of October 16, 2024 (case file no. III CZP 24/24), the Polish Supreme Court states that it is not permissible to encumber land covered by inland flowing waters with a transmission easement.

**Keywords:** Supreme Court, judicature, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

<sup>1</sup> Absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

**Słowa kluczowe:** Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

## Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 114/24

W sprawie przeciwko bankowi o ustalenie nieważności umowy kredytu nie zachodzi po stronie powodowej współuczestnictwo konieczne wszystkich kredytobiorców.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 171/24

Odsetki za opóźnienie w płatności sumy pieniężnej wyrażonej w walucie obcej przysługują wierzycielowi w tej samej walucie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nie budzi wątpliwości również sposób ustalania wysokości tych odsetek, który pozostaje, w świetle art. 481 § 2 k.c., przede wszystkim w kompetencji stron zobowiązania lub ustawodawcy (w zależności od oznaczenia lub nie stopy odsetek). Gdyby ustawodawca pozostawił, w tym właśnie zakresie, swobodę sądowi, można byłoby rozważać ustalenie kryteriów, wedle których wysokość odsetek została by ukształtowana. Nie będzie też miało znaczenia, czy pomiędzy datą (bezpodstawnego) świadczenia kwoty wyrażonej we franku szwajcarskim (CHF) lub innej walucie obcej a datą wyrokowania doszło do wzrostu kursu waluty obcej w stosunku do kursu waluty krajowej, gdyż zwrot nienależnych świadczeń na rzecz każdej ze stron umowy kredytu zakłada zwrot świadczeń w wysokości wypłaconych lub wpłaconych kwot pieniężnych (odpowiednio w PLN i CHF), bez względu na rodzaj waluty.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 1997/24

Gdy nieruchomość posiada już odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.p.c., bezprzedmiotowe są w ogóle rozważania dotyczące zapewnienia odpowiedniego dostępu „również” inną drogą (w inny sposób). Należy dodać, że ocena, czy nieruchomość ma odpowiedni dostęp do drogi publicznej, zawsze zależy od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, a zatem zasadniczo nie można oczekiwać jednego uniwersalnego rozwiązania w tym zakresie dla innych nieruchomości nawet o podobnym charakterze czy przeznaczeniu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 226/24

Jeżeli eliminacja niedozwolonego postanowienia umownego doprowadzi do takiej deformacji regulacji umownej, że na podstawie pozostałej jej treści nie da się odtworzyć treści praw i obowiązków stron, to nie można przyjąć, iż strony pozostają związane pozostałą częścią umowy. A jeżeli po wyeliminowaniu klauzul utrzymanie umowy o charakterze zamierzonym przez strony nie jest możliwe, to przemawia to za jej całkowitą nieważnością.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 115/24

Kategoria roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c. jest obecnie rozumiana dość szeroko i nie ogranicza się do roszczeń

ze stale zawieranych, typowych umów, w ramach których przedsiębiorca świadczy szeroko rozumiane towary i usługi, zaspokajając – stosownie do podstawowego przedmiotu swej działalności – określone potrzeby rynkowe, ani do umów, mocą których sam pozyskuje towary (w tym środki trwałe i finansowe) lub usługi niezbędne do spełniania własnych świadczeń. Decydujące znaczenie ma to, czy roszczenie jest funkcjonalnie, choćby pośrednio związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, tzn. czy wynika z czynności podejmowanych w celu realizacji zadań związanych z przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej. W rezultacie przyjmuje się, że chodzi tu także o roszczenia z umów służących rozwojowi działalności gospodarczej, choćby miały charakter jednorazowej inwestycji, miały służyć realizacji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych we współpracy z innymi przedsiębiorcami, np. w ramach spółki cywilnej, albo zapewnieniu prawidłowego i trwałego działania przedsiębiorstwa, w tym zabezpieczeniu jego mienia przed uszczupleniem, np. umowy ubezpieczenia.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 147/24

1. Fakt pozostawiania małżonków w separacji nie jest samodzielnie wystarczająco „ważnym powodem” uwzględnienia wniosku o ustalenie nierównych udziałów w majątku wspólnym, zwłaszcza gdy spowodował ją (zawinił) małżonek występujący z takim żądaniem, jednak fakt ten należy uwzględnić jako istotny element oceny w sytuacji, gdy chodzi o separację długotrwałą, utrzymywaną ostatecznie decyzją obojga małżonków, którzy przez cały czas jej trwania gospodarowali w pełni odrębnie i samodzielnie i żadnego majątku wspólnie nie gromadzili. Istotna w tym względzie może być proporcja obu okresów w małżeństwie. Nie jest przy tym wykluczona sytuacja, w której rozstrzygnięcie o ustaleniu nierównych udziałów zapadnie na korzyść małżonka winnego rozkładu pożycia małżeńskiego. Wina w tym względzie nie jest bowiem czynnikiem przesądzającym o odmowie ustalenia nierównych udziałów „na korzyść” małżonka winnego, bez względu na cały kontekst sytuacyjny.
2. Ważnymi powodami w rozumieniu art. 43 § 2 k.r.o. są takie okoliczności, które oceniane z punktu widzenia zasad współżycia społecznego sprzeciwiają się przyznaniu jednemu z małżonków korzyści z tej części majątku wspólnego, do powstania której ten małżonek się nie przyczynił. Ważnym powodem może być zatem długotrwała separacja małżonków, podczas której, za ich obopólnym porozumieniem, każdy z nich gospodarował samodzielnie i dorabiał się niejako „na własny rachunek”, skoro bowiem w rezultacie takiego porozumienia majątek wspólny pochodzi wyłącznie z dochodów jednego z małżonków uzyskanych w czasie, kiedy drugi z nich nie przyczyniał się wcale do jego powstania (art. 27 k.r.o.), względy natury etycznej sprzeciwiają się ustaleniu równych udziałów.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 4567/23

Posiadacz zależny może zmienić swoje posiadanie w posiadanie prowadzące do zasiedzenia, jednakże taka zmiana musi zostać zmanifestowana na zewnątrz w sposób jednoznaczny i wskazywać na wolę władania *cum animo rem sibi habendi* w sposób widoczny dla uprawnionego i otoczenia; samą intencję zmiany i świadomość posiadania samoistnego uznaje się za niewystarczające.



### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2024 r., I CSK 667/24

Samo umożliwienie przez uprawnionych właścicieli korzystania z ich własności nie stanowi o wyzbyciu się własnego posiadania przez właścicieli i rezygnacji z woli „posiadania go dla siebie”. Właściciel może dysponować przedmiotem swojego prawa w dowolny sposób, łącznie z udostępnianiem go innym osobom w ramach posiadania zależnego.

### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2024 r., I CSK 3017/23

Wolność jest dobrem osobistym (art. 23 k.c.), w tym wolność wypowiedzi. Prawo do niezakłóconego korzystania z dóbr osobistych jest prawem skutecznym *erga omnes*. Podobnie jak prawo własności przysługuje ono bez potrzeby potwierdzenia go czynnością prawną, aczkolwiek może ono zostać ograniczone dokonaną dobrowolnie czynnością prawną. W przeciwieństwie do praw względnych, nabytych przez czynność prawną, prawa bezwzględne mają negatywny charakter. Nikomu nie wolno naruszać cudzych dóbr osobistych lub cudzej własności, lecz też nikt nie ma obowiązku pomagania uprawnionemu w realizacji jego dóbr osobistych, tak jak nie ma obowiązku pomagania właścicielowi w korzystaniu z jego własności.

### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 2952/23

1. Nie każde zachowanie obdarowanego, które można uznać za naganne z punktu widzenia obowiązku wdzięczności, stanowi samo przez się usprawiedliwioną podstawę do odwołania poczynionej darowizny w świetle art. 898 § 1 k.c. O istnieniu lub nieistnieniu przesłanek do odwołania darowizny z powodu rażącej niewdzięczności obdarowanego decydują w każdym przypadku konkretne okoliczności, rozważane przez sąd orzekający na tle zwyczajów panujących w określonych środowiskach społecznych, dobrych obyczajów, relacji stron, w tym stopnia ich bliskości. Znamion rażącej niewdzięczności nie wyczerpują z reguły czyny nieumyślne obdarowanego, drobne czyny nawet umyślne, ale niewykraczające w określonych środowiskach poza zwykłe konflikty życiowe, rodzinne, jak też wywołane postępowaniem darczyńcy. Nie jest również obojętna przyczyna niewdzięczności, bo umożliwiła dokonanie oceny, czy i na ile zachowanie obdarowanego może być uznane za nieusprawiedliwione.
2. Przewidziana w art. 898 § 1 k.c. przesłanka niewdzięczności w stopniu rażącym ma kwalifikowany charakter, odnoszący się do zachowań, które oceniając rozsądnie, przy uwzględnieniu miernika obiektywnego i subiektywnego, muszą być uznane za wysoce niewłaściwe i krzywdzące darczyńcę, przykładowo popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu, czci albo mieniu, ciężkie naruszenie obowiązków rodzinnych, naruszenie godności osobistej ze świadomością i w nieprzyjaznym zamiarze.

### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 2972/23

Stosownie do art. 519<sup>1</sup> § 4 pkt 4 k.p.c. skarga kasacyjna nie przysługuje w sprawach dotyczących zniesienia współwłasności i działu spadku, jeśli wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż 150 tys. zł. W tego rodzaju sprawach w razie zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy wartość przedmiotu zaskarżenia nie odpowiada wartości całego dzielonego majątku, lecz wartości konkretnego interesu (roszczenia, żądania) lub składnika majątkowego, którego dotyczy środek zaskarżenia. Z reguły wartość ta nie może przekraczać wartości udziału przysługującego skarżącemu uczestnikowi, chyba że podważa on zasadę



podziału, objęcie lub nieobjęcie orzeczeniem poszczególnych rzeczy lub praw albo rozliczenie nakładów, gdyż wówczas wartość przedmiotu zaskarżenia może być wyższa niż wartość jego udziału. Wskazana w skardze kasacyjnej wartość przedmiotu zaskarżenia nie jest wiążąca dla sądu drugiej instancji ani dla Sądu Najwyższego i podlega weryfikacji na podstawie materiału sprawy, z pominięciem zasad określonych w art. 25 i 26 k.p.c.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 3042/23

Zbycie przez małżonka po ustaniu wspólności ustawowej jego udziału w przedmiocie, który był objęty wspólnością ustawową, dokonane bez zgody drugiego małżonka, jest bezskuteczne o tyle, o ile narusza uprawnienia drugiego małżonka wynikające z przepisów o podziale wspólnego majątku małżonków.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 4239/23

Brak podstaw, aby *a priori* wykluczać z zakresu umów zawieranych przez wykonawcę z podwykonawcą, o których mowa w art. 647<sup>1</sup> k.c., czynności prawne, których przedmiotem jest wykonywanie przez podwykonawcę prac projektowych.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., I CSK 1550/24

Samoistne posiadanie nieruchomości przez jednego z małżonków może doprowadzić do zasiedzenia tej nieruchomości przez małżonków w ramach wspólności majątkowej małżeńskiej także wówczas, gdy przerwanie biegu zasiedzenia nastąpiło tylko przeciwko drugiemu małżonkowi.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 2981/24

Skoro z chwilą ogłoszenia upadłości wygasa stosunek zobowiązaniowy będący podstawą pełnomocnictwa, a upadły traci zarząd majątkiem, to wygasa również pełnomocnictwo, gdyż pełnomocnik nie może reprezentować mocodawcy w zakresie, w jakim on sam nie mógłby podjąć czynności prawnych. Umorzenie postępowania upadłościowego nie może reaktywować pełnomocnictwa, które wygasło.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 3449/23

W razie braku porozumienia współwłaścicieli podział fizyczny rzeczy jest domyślnym sposobem zniesienia współwłasności, także w odniesieniu do gospodarstwa rolnego (art. 213 § 1 k.c.). Stosowanie unormowań zawartych w art. 214 k.c. wchodzi w rachubę dopiero w przypadku uprzedniego dokonania oceny, że nie ma zgody wszystkich współwłaścicieli, a podział fizyczny byłby sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 606/24

Z uwagi na zasadę reżimu wspólności ustawowej, która powstaje z mocy prawa z chwilą zawarcia małżeństwa (art. 31 § 1 k.r.o.), przy jednoczesnym braku dowodów na zmianę przez małżonków tego reżimu w drodze umowy, należy przyjąć, że wierzytelność o zwrot nienależnego świadczenia objęta jest wspólnością łączną. W konsekwencji przyjmuje się, że świadczenie pozwanego nie ma charakteru podzielnego (art. 35 k.r.o.), a dochodzone przez małżonków roszczenie należy zasądzać łącznie, a nie solidarnie.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2024 r., III CZ 211/24**

Artykuł 875 § 2 i 3 k.c. modyfikuje wysokość spłaty lub dopłaty obliczonej zgodnie z art. 212 k.c. i ma znaczenie tylko w przypadku, gdy stosunek wniesionych wkładów jest na mocy umowy spółki różny od stosunku udziału w zyskach (jeżeli dzielony majątek spółki nie pokrywa sumy wkładów, to oznacza to zakończenie wspólnej działalności ze stratą, którą należy obciążyć wspólników, tj. pomniejszyć ich wkłady, zgodnie z art. 867 k.c.).

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., I CSK 2465/24**

Wynikająca z przepisu art. 623 k.p.c. zasada dokonania podziału w naturze na części odpowiadające wartości udziałów współwłaścicieli (spadkobierców) nie ma charakteru bezwzględnego, skoro sąd ma brać pod rozwagę wszelkie okoliczności i interes społeczno-gospodarczy. Oznacza to możliwość odstąpienia od wymienionej zasady, jeżeli sąd dojdzie do przekonania, że określony nią sposób podziału nie byłby racjonalny.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., I CSK 2620/24**

1. W art. 169 § 1 k.c. chodzi wyłącznie o rzeczy powierzone, a nie utracone, a zatem przesłanką jego zastosowania jest powierzenie rzeczy przez właściciela rozumiane jako dobrowolne wyzbycie się władztwa nad rzeczą. Natomiast rzeczy, których właściciel nie powierzył dobrowolnie osobie władającej, są rzeczami zgubionymi, skradzionymi lub w inny sposób utraconymi przez właściciela, a nabycie ich własności normuje art. 169 § 2 k.c. Dobrowolne powierzenie rzeczy przez właściciela osobie trzeciej nie może być poczytane za utratę rzeczy w rozumieniu art. 169 § 2 k.c. i to nawet wówczas, gdy nastąpiło w wykonaniu czynności dokonanej pod wpływem błędu.
2. Wydanie przez sprzedawcę rzeczy wadliwej stanowi niewątpliwie nienależyte wykonanie zobowiązania, którego skutki podlegają art. 471 i nast. k.c. Sprzedawca odpowiada na podstawie tych przepisów nie za wady rzeczy, ale za szkodę spowodowaną wadą wynikłą z nienależytego wykonania umowy polegającego na wydaniu kupującemu rzeczy wadliwej. Szkada ta wyraża się różnicą między wysokością zapłaconej sprzedawcy ceny, będącej ekwiwalentem niewadliwego przedmiotu sprzedaży, a wartością rzeczy wadliwej w chwili jej wydania kupującemu. Wyłączenie odpowiedzialności wynikającej z art. 471 k.c. jest możliwe wówczas, gdy zostanie wykazane przez spełniającego świadczenie niepieniężne, że nienależyte wykonanie zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2024 r., I CSK 2768/23**

Przepisem właściwym do rozstrzygnięcia o zasadności roszczenia o wypłatę odszkodowania z ubezpieczenia OC jest art. 822 k.c., a nie art. 471 k.c.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., I CSK 2985/24**

Zgodnie z art. 610 § 1 k.p.c. w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia stosuje się odpowiednio przepisy o stwierdzeniu nabycia spadku i przedmiotu zapisu windykacyjnego. Odpowiednie stosowanie art. 677 § 1 k.p.c. oznacza, że stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości może nastąpić na rzecz osoby wskazanej przez wnioskodawcę lub innego uczestnika postępowania. Jeżeli wnioskodawca i uczestnik wskazują różne podmioty,

na rzecz których miałyby zostać stwierdzone zasiedzenie objętej wnioskiem nieruchomości, nie oznacza to rozpoznawania dwóch odrębnych i konkurencyjnych wniosków o zasiedzenie tej samej nieruchomości. W takiej sytuacji sąd, rozpoznając wniosek, który zainicjował postępowanie, rozstrzyga jedynie, czy zasiedzenie nastąpiło na rzecz osoby wskazanej przez wnioskodawcę, czy uczestnika.

**Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., III CZP 20/23**  
Niepodjęcie uchwały z powodu niezyskania większości głosów właścicieli lokali popierających uchwałę nie może prowadzić do uwzględnienia powództwa na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2024 r., I CSK 643/24**

1. Deklarację wekslową należy traktować jako wiążącą strony umowę, do której mają zastosowanie reguły wykładni zawarte w art. 65 k.c.
2. Jeżeli tzw. deklaracja wekslowa upoważniająca uprawnionego posiadacza weksla *in blanco* do wypełnienia go w uzgodniony sposób czyni – w zakresie zabezpieczenia spłaty długu wystawcy takiego weksla przez inne osoby składające deklarację – zażość przesłankom poręczenia cywilnego za dług przyszły, uzasadniona jest odpowiedzialność tych osób z umowy poręczenia (art. 876 § 1 k.c.).

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2024 r., I CSK 3644/23**

Chociaż w art. 305<sup>2</sup> § 1 i 2 k.c. brak kryteriów ustalania wynagrodzenia w „odpowiedniej” wysokości, to jednak składa się ono z dwóch elementów, tzn. wynagrodzenia za współkorzystanie z nieruchomości obciążonej oraz odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek posiadawienia na niej urządzeń przesyłowych.

**Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2024 r., III CZP 26/23**

Sąd jest związany kolejnością żądań określoną przez powoda także wtedy, gdy powód żąda zwrotu nienależnego świadczenia obejmującego część nadpłaconych rat z powodu bezskuteczności niedozwolonych postanowień umowy kredytu, a ewentualnie zwrotu nienależnego świadczenia spełnionego w wykonaniu nieważnej umowy kredytu.

**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2024 r., II CSKP 1733/22**

W sytuacji, w której spółka z ograniczoną odpowiedzialnością reprezentowana przez prezesa zarządu będącego współnikiem spółki cywilnej zawiera umowę z dwoma innymi współnikami tej spółki, ze względu na art. 865 i 866 k.c. zastosowanie ma art. 210 § 1 k.s.h., tj. zachodzi konieczność reprezentacji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez radę nadzorczą lub pełnomocnika powołanego uchwałą zgromadzenia współników.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., I CSK 3978/23**

W sprawach dotyczących działu spadku wartością przedmiotu zaskarżenia nie jest wartość całego dzielonego majątku spadkowego, ale wartość konkretnego interesu (roszczenia, żądania) lub składnika majątkowego, którego dotyczy środek zaskarżenia. Zasadniczo wartość przedmiotu zaskarżenia nie może przekraczać wartości udziału należącego

do skarżącego. Istnieje jednak wyjątek od tej zasady w sytuacji, gdy przedmiot zaskarżenia dotyczy samej dopuszczalności żądania działu, zastosowanego sposobu działu, a także, gdy występuje spór co do objęcia lub nieobjęcia podziałem poszczególnych rzeczy i praw co do zasady, bez względu na wartość interesu skarżącego, w odniesieniu do tych rzeczy lub praw.

#### **Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., III CZP 27/24**

Właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska, chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy.

#### **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., II CSKP 115/23**

Kancelaria radcy prawnego jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c. Skutki wniesienia przedsiębiorstwa jako wkładu do spółki partnerskiej określają art. 55<sup>2</sup> i 55<sup>4</sup> k.c. Artykuł 55<sup>2</sup> k.c. nie oznacza, że spółka może wstąpić w miejsce zbywcy do umownego stosunku prawnego wbrew woli drugiej strony tego stosunku.

#### **Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., II CSKP 167/23**

Na podstawie art. 180 § 1 k.s.h. tylko przeniesienie udziałów w spółce z o.o. wymaga formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi, a pozostałe postanowienia umowy już nie wymagają tej formy. Przy tym wymóg ten obowiązuje niezależnie od woli stron.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2024 r., III CZP 10/24**

W przypadku nabycia nieruchomości rolnej w wyniku orzeczenia organu administracji publicznej wydanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (postanowienia o przyznaniu własności) termin do złożenia oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, nie rozpoczyna biegu, jeżeli doręczone Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa przez organ administracji zawiadomienie nie spełnia wymagań wynikających z art. 4 ust. 5 tej ustawy w zw. z art. 598 § 1 k.c.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., III CZP 25/24**

Termin upadku zabezpieczenia hipotecznego na nieruchomości dłużnika (art. 754<sup>1</sup> § 1 k.p.c.) nie biegnie, gdy na podstawie art. 312 ust. 4 prawa restrukturyzacyjnego niedopuszczalne jest skierowanie egzekucji do majątku dłużnika.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2024 r., III CZP 24/24**

Nie jest dopuszczalne obciążenie służebnością przesyłu gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2024 r., III CZP 14/24**

W razie wygaśnięcia umocowania do reprezentowania uczestnika postępowania o podział majątku wspólnego na skutek jego śmierci o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej

należnych adwokatowi lub radcy prawnemu za pomoc prawną udzieloną temu uczestnikowi z urzędu sąd orzeka niezwłocznie po złożeniu wniosku przez pełnomocnika.

#### Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., III CZP 19/24

Termin przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z nienależytego wykonania umowy o dzieło przysługującego na podstawie art. 471 k.c. rozpoczyna bieg w chwili określonej w art. 646 k.c.

#### Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., III CZP 13/24

W razie nienależytego wykonania przez zarządcę ustawowych zadań podstawą obniżenia albo odmowy przyznania wynagrodzenia określonego w art. 55 ust. 2 pkt 1–3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1428) są przepisy tej ustawy regulujące status prawny i obowiązki zarządcy.

#### Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2024 r., III CZP 44/23

1. Żądanie sędziego lub wniosek o wyłączenie sędziego od rozpoznania sprawy oparte wyłącznie na okolicznościach towarzyszących powołaniu tego sędziego nie wywołuje skutków prawnych; w takiej sytuacji stosuje się *per analogiam* art. 53<sup>1</sup> § 2 i 3 k.p.c.
2. W razie uwzględnienia żądania lub wniosku, o których mowa w punkcie 1, postanowienie o wyłączeniu sędziego podlega uchyleniu na podstawie art. 359 § 2 k.p.c.
3. Rozpoznanie sprawy przez sąd w składzie bez sędziego, co do którego wydano postanowienie o wyłączeniu na podstawie żądania lub wniosku, o których mowa w punkcie 1, prowadzi do sprzeczności składu sądu orzekającego z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.).
4. Nadaje uchwale moc zasady prawnej i ustala, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

#### Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., III CZP 23/24

W razie przyznania kuratorowi wynagrodzenia na jego wniosek jedynie w części sąd oddała ten wniosek w pozostałym zakresie.

#### Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., III CZP 16/24

Sprawa o zasądzenie świadczeń alimentacyjnych z powództwa małoletniego wnuka przeciwko swojemu dziadkowi, której wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tys. zł, podlega rozpoznaniu według przepisów o postępowaniu uproszczonym.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2024 r., II CSKP 2193/22

Kościelnej osobie prawnej przysługuje jedno roszczenie o przywrócenie własności, przy czym jego realizacja może nastąpić w jednej z trzech form, w zależności od istniejących możliwości. W konsekwencji uznaje się, że powództwo z art. 61 ust. 1 ustawy z 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi powództwo o ukształtowanie prawa, przy rozpoznaniu którego sąd stosuje przepisy art. 63 ust. 1–3 tej ustawy, a o wyborze sposobów regulacji roszczeń majątkowych

powoda decyduje sąd, stosownie do wyników postępowania. Logiczną konsekwencją tego poglądu jest uznanie, że sąd nie jest związany żądaniem co do sposobu realizacji roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych (art. 321 § 1 k.p.c.), a jedynie określeniem nieruchomości podlegających postępowaniu regulacyjnemu. W rezultacie przyjąć należy, że to ostatecznie sąd określa w wyroku, według stanu rzeczy istniejącego w dacie orzekania (art. 316 k.p.c.), w jaki sposób dojdzie do zaspokojenia roszczenia powoda, i to niezależnie od tego, która z form zaspokojenia została wskazana w pozwie.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2024 r., I CSK 2443/24

Prawo zatrzymania (art. 496 k.c.) nie przysługuje stronie, która może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., I CSK 2357/23

Władanie rzeczą na podstawie prawa uzyskanego od właściciela jest istotą posiadania zależnego (art. 336 k.c.). Aby przenieść posiadanie samoistne, a nie oddać rzecz jedynie w posiadanie zależne, właściciel musiałby wyrazić wolę przeniesienia własności, a nie tylko posiadania. Jeżeli właściciel skutecznie przenosi posiadanie, lecz nieskutecznie przenosi własność (np. z powodu braku formy aktu notarialnego), nowy posiadacz staje się posiadaczem samoistnym mimo braku prawa własności.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., I CSK 4420/23

Pierwszy wniosek o zawezwanie do próby ugodowej przerywa bieg terminu przedawnienia, natomiast kolejne wnioski takiego skutku nie wywołują, jeżeli po bezskutecznym zakończeniu postępowania pojednawczego uprawniony niezwłocznie nie wytoczył powództwa o roszczenie, którego postępowanie dotyczyło.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., I CSK 2239/24

Regres to instytucja prawa prywatnego, uregulowana w art. 376 k.c. Odnosi się zatem jedynie do stosunków zobowiązaniowych, należących do stosunków prywatnoprawnych. Do jej zastosowania dochodzi, gdy jeden z dłużników solidarnych spełni świadczenie.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., II CSKP 657/24

Okolicznością świadczącą o rażącej niewdzięczności obdarowanego względem darczyńcy może być także krzywda darczyńcy wynikająca z jego cierpień związanych z sytuacją, w której – na skutek nagannych działań obdarowanego – znalazły się osoby najbliższe darczyńcy.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2024 r., I CSK 3448/23

Artykuł 411 pkt 2 k.c. wyłącza możliwość zwrotu nienależnego świadczenia, jeżeli jego spełnienie czyniło zadość zasadom współżycia społecznego. Inaczej mówiąc, to, że nienależne świadczenie odpowiadało zasadom współżycia społecznego, stoi na przeszkodzie żądaniu jego zwrotu. Przepis art. 411 pkt 2 k.c. nie stanowi natomiast źródła roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia; nie stwarza również samodzielnej płaszczyzny



rozważań co do tego, czy samo żądanie zwrotu świadczenia nienależnego odpowiada *in casu* zasadom współżycia społecznego, czy też nie.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2024 r., I CSK 2609/23

Ustalanie wysokości zadośćuczynienia ma charakter immanentnie ocenny i mieści się w sferze tzw. uznania sędziowskiego. Nie istnieją wymierne, obiektywne czynniki wpływające na tę wysokość, a zatem nie można uznać, że suma, która nie jest w nieuzasadniony sposób zawyżona albo zaniżona, nie stanowi sumy odpowiedniej w rozumieniu art. 445 § 1 k.c.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2024 r., I CSK 3410/23

Dzierżawcy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie nabywają roszczenia o przedłużenie umowy dzierżawy na nowych warunkach, w przypadku gdy złożyli oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją Nieruchomości Rolnych, z uwzględnieniem czynszu nie niższego niż dotychczasowy. Na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotychczasowy dzierżawca nie nabywa roszczenia wobec agencji o przedłużenie umowy dzierżawy. Przepis ten przyznaje dzierżawcy wyłącznie możliwość przedłużenia terminu dzierżawy z pominięciem trybu przetargowego („umowę dzierżawy zawiera się bez przetargu”).

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., II CSKP 357/24

1. Ubezpieczenie autocasco jest ubezpieczeniem dobrowolnym. Strony umowy ubezpieczenia mogą więc, w granicach wyznaczonych treścią normy wynikającej z art. 805 k.c., uzgodnić, zaistnienie jakiego zdarzenia będzie rodziło po stronie ubezpieczyciela obowiązek wypłaty odszkodowania.
2. Przepis ma semiimperatywny charakter i zawiera zamknięty katalog przesłanek ograniczenia odpowiedzialności ubezpieczyciela. Oznacza to, że postanowienia umowy lub ogólnych warunków ubezpieczenia przewidujące dalej idące ograniczenia są nieważne zgodnie z art. 807 § 1 k.c. Odstępstwo umowne od regulacji kodeksowej może nastąpić jedynie na korzyść ubezpieczającego. Nie dotyczy to umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w której – zgodnie z art. 827 § 2 k.c. – odpowiedzialność ubezpieczyciela może zostać ukształtowana zarówno bardziej, jak i mniej korzystnie dla ubezpieczającego. Postanowienia umowy dobrowolnego ubezpieczenia pojazdu mechanicznego nie mogą być sprzeczne z powyższymi zasadami. Oznacza to, że muszą zostać rozważone w świetle art. 827 § 1 k.c.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., I CSK 4179/23

Dopuszczalne jest stosowanie reguł wykładni określonych w art. 65 k.c. do oświadczeń woli będących częścią uchwał zgromadzeń spółników oraz do samych uchwał.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2024 r., I CSK 2206/23

Swoboda udzielania i odwoływania pełnomocnictwa nie stanowi dobra osobistego osoby fizycznej w rozumieniu art. 23 k.c.



## Sprawy z zakresu prawa karnego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., III KK 393/24

W wypadku skazania na karę (też łączną) ograniczenia wolności konieczne jest dookreślenie, czy ma ona polegać na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne (art. 34 § 1a pkt 1 k.k.), czy też na potrąceniu od 10% do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd (art. 34 § 1a pkt 4 k.k.). Obowiązek w tym zakresie ma charakter stanowczy i znajduje oparcie w treści art. 34 § 1b k.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., III KK 452/24

Dozór stosowany w przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary jest obowiązkowy wobec młodocianego sprawcy przestępstwa umyślnego, sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k., a także wobec sprawcy przestępstwa popełnionego w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych oraz sprawcy, który popełnił przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej. Odnosząc się do ostatniej z wyżej wymienionych przesłanek obligatoryjnego dozoru, należy nadto przypomnieć, że dla oceny jej zaktualizowania się na gruncie konkretnej sprawy istotny jest stan występujący w czasie popełnienia przestępstwa, a nie w momencie wyrokowania.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., II KK 212/24

Kwota przepadku równowartości winna być określona w polskiej walucie, a ustalając kwotę, sąd powinien przeliczyć wartość według średniego kursu ustalonego przez NBP w dacie popełnienia przypisanego oskarżonemu przestępstwa. Wymagane jest również ustalenie daty istotnej dla dokonania przeliczenia według średniego kursu waluty obcej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I KK 219/24

Niedotrzymanie terminu zawitego z winy obrońcy stanowi dla oskarżonego okoliczność niezależną, o której mowa w art. 126 § 1 k.p.k. Nie można jednak przyjmować *a priori*, że każde niewniesienie przez obrońcę oskarżonego wniosku o sporządzenie na piśmie i doręczenie uzasadnienia wyroku jest przez niego zawinione. Dlatego twierdzenie strony, że wniosek nie został złożony z winy obrońcy, musi mieć charakter kategoriyczny i zostać należycie uzasadnione.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2024 r., V KK 428/24

Ocena, czy oskarżony w chwili zdarzenia był w stanie strachu lub wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami, należy do sądu orzekającego, a nie biegłych, i zależna jest od okoliczności zdarzenia. Sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności zdarzenia, które strach ów mogą wywołać, przy czym konieczne jest tu posłużenie się wzorowym obywatelem i sprawdzenie, jak reagowałby taki obywatel w sytuacji, w której znalazł się sprawca. Punktem wyjścia dla oceny, czy i ewentualnie w jakim zakresie oskarżony mógł skorzystać z obrony koniecznej, jest stwierdzenie wystąpienia bezprawnego i bezpośredniego zamachu na prawnie chronione dobro oskarżonego: zdrowie i wolność, a nawet życie. Dokonując ustalenia i oceny, czy przyczyną przekroczenia granic obrony koniecznej nie był strach lub wzburzenie usprawiedliwione okolicznościami

zamachu, w rozumieniu art. 25 § 3 k.k., uwzględnić należy niepowtarzalne okoliczności każdego wypadku, w tym także to, kto działa w obronie koniecznej.

**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2024 r., IV KK 302/24**

Konstrukcja czynu ciągłego nie znajduje zastosowania do przestępstw nieumyślnych.

**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., V KK 322/24**

Występek z art. 207 § 1 k.k. popełniony z użyciem przemocy na szkodę małoletniego spełnia kryteria określone w treści przepisu art. 41a § 1 k.k.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2024 r., II KK 423/24**

Zgodnie z treścią przepisów art. 93b § 1 zd. 2 oraz art. 93g § 1 k.k. stopień szkodliwości społecznej czynów jest jednym z elementów nie tylko istotnych, ale wręcz decydujących o orzeczeniu środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym (klauzula proporcjonalności). Jego natężenie musi być znaczne i nie ulega wątpliwości, że warunek ten dotyczy zarówno czynów, których podejrzany się dopuścił, jak również czynów prognozowanych, których niebezpieczeństwo popełnienia determinuje konieczność zastosowania środka zabezpieczającego o charakterze izolacyjnym. W sprawach o zastosowanie najsurowszego środka zabezpieczającego zagadnienie stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, którego dopuścił się niepoczytalny sprawca powinno być zatem kwestią kluczową dla orzekającego sądu, skoro to jego znaczny stopień stanowi jedną z niezbędnych przesłanek umieszczenia podejrzanego w zakładzie psychiatrycznym (art. 93g § 1 k.k.).

**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2024 r., II KK 199/24**

Delikt karnoskarbowy z art. 77 k.k.s. ma charakter indywidualny, zatem popełnienie tego czynu zabronionego można przypisać wyłącznie osobie działającej w warunkach art. 9 § 3 k.k.s., a więc w sytuacji, gdy osoba taka działa jako płatnik (inkasent). Bezsporny jest także fakt, że w odniesieniu do spółek prawa handlowego osobami tymi, co do zasady, będą członkowie zarządu spółki, a w szczególności prezes zarządu spółki, jeżeli nie powierzono spraw spółki jako płatnika podatku od wynagrodzeń osób fizycznych innemu z członków zarządu albo kierownikowi innej komórki organizacyjnej tej firmy.

**Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2024 r., I KK 310/24**

Rozpowszechniania treści pornograficznych nie należy rozumieć jako czynienia tych treści publicznymi (a więc dostępnymi dla szerszej, bliżej nieokreślonej liczby osób), albowiem naruszałyby to zakaz wykładni synonimicznej. Ustawodawca zresztą posługuje się pojęciem publicznego rozpowszechniania na gruncie art. 241 k.k., co oznacza, że terminowi „rozpowszechnianie” nadaje szerokie znaczenie swoiste, odmienne od jego sensu w świetle dyrektywy języka potocznego. Będzie zatem rozpowszechnianiem udostępnienie treści pornograficznych innym określonym osobom np. poprzez środki zdalnej komunikacji (Internet, telefon itp.). Taka wykładnia przedmiotowego pojęcia zgodna jest zresztą z przedmiotem ochrony przestępstwa z art. 202 § 3 k.k., albowiem również i taki przekaz treści pornograficznych może prowadzić do wykładniczego wzrostu osób, które się z nimi zapoznają, sprawiając, że w istocie dana treść dojdzie do tak wielu adresatów,

tak jakby miała ona charakter publiczny, naruszając przedpole chronionego dobra prawnego, jakim jest wolność seksualna małoletnich.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., IV KK 397/24

Terapia farmakologiczna ma zmierzać tylko do osłabienia popędu seksualnego, a więc nie do korygowania zachowań, które z popędem tym nie mają nic wspólnego.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2024 r., III KK 294/24

Jednym ze znamion typu opisanego w art. 178b k.k. jest to, by osoba uprawniona do kontroli ruchu drogowego, która wydała polecenie zatrzymania pojazdu mechanicznego, „poruszała się pojazdem lub znajdowała się na statku wodnym lub powietrznym”. Inny mi słowy, przepis ten wyłącza z zakresu hipotezy normy sankcjonującej m.in. funkcjonariusza znajdującego się obok albo wewnątrz zaparkowanego pojazdu.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2024 r., I KK 342/24

Obwiniony posiadał prawo jazdy wydane przez właściwy organ administracji Ukrainy i okazał je podczas kontroli drogowej. Sąd był zatem zobowiązany do weryfikacji tego, czy w czasie popełnienia czynu obwiniony mógł się nim posługiwać na terytorium Polski, mając na względzie art. 14a ustawy z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., I KK 60/24

Akt oskarżenia sporządzony przez prowadzącego postępowanie przygotowawcze wymaga jedynie pisemnego zatwierdzenia prokuratora, lecz nie przewiduje szczególnej formy takiego zatwierdzenia. Wystarczy, gdy akt oskarżenia sporządzony przez prowadzącego śledztwo lub dochodzenie zostanie przesłany do sądu przez prokuratora przy piśmie przewodnim podpisanym przez prokuratora, albowiem z faktu takiego przesłania aktu oskarżenia wynika, że prokurator z jego treścią się zapoznał i akt ten zaakceptował.

#### Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., IV KK 338/24

Nałożenie obowiązku wymienionego w art. 72 § 1 pkt 6a k.k. wkracza w materię podstawowych wolności i praw człowieka, dlatego też ustawodawca uzależnił nałożenie tego obowiązku od zgody skazanego, która ma też zasadnicze znaczenie dla skuteczności samego procesu leczenia. Z tego też względu uchybienie w postaci rażącej obrazą art. 74 § 1 k.k. (brak obligatoryjnego wysłuchania oskarżonego i uzyskania od niego zgody) ma istotny wpływ na treść orzeczenia.

## Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., III PSK 110/24

Przy ocenie niemożności dochodzenia roszczenia z powodu siły wyższej w rozumieniu art. 293 k.p. należy uwzględniać także elementy podmiotowe dotyczące uprawnionego.

Zgodnie z tym przepisem chodzi bowiem o to, że to uprawniony nie może dochodzić swych roszczeń, nie zaś o to, że roszczeń w ogóle nie można dochodzić. Uznaje się, że choroba nie stanowi siły wyższej i nie powoduje zawieszenia biegu przedawnienia.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., III USK 209/24

Umowa o dzieło to umowa o pewien określony rezultat pracy i umiejętności ludzkich. W wypadku umowy o dzieło niezbędne jest zatem, aby starania przyjmującego zamówienie doprowadziły w przyszłości do konkretnego, indywidualnie oznaczonego rezultatu. Przyjmuje się przy tym, że rezultat, o który umawiają się strony, musi być z góry określony, mieć samoistny byt oraz być obiektywnie osiągalny i pewny. Dzieło musi mieć z góry przewidywalne i możliwe do osiągnięcia parametry stanowiące punkt wyjścia w procesie ustalania przesłanek odpowiedzialności z tytułu rękojmi za jego wady. W przypadku umowy o dzieło ustawodawca położył nacisk na oznaczenie efektu czynności, a nie na określenie kategorii czynności, które ich wykonawca ma zrealizować.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III PSK 125/24

Artykuł 52 § 1 ustawy z 1982 r. – Prawo spółdzielcze nie jest przepisem odrębnym w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. Oznacza to, że członkowie zarządu spółdzielni nie mogą być (nigdy nie są) zatrudnieni na podstawie powołania.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III USK 4/24

Mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin jest oderwany całkowicie od konstytucyjnej reguły proporcjonalności, abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją, oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych.

#### Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III UZP 3/24

Odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 479) o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy).

#### Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2024 r., III UZP 1/24

W sprawie z odwołania od decyzji odmawiającej prawa do renty z uwagi na brak niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 i art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1631) – w przypadku ustalenia celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie – sąd jest uprawniony do przyznania renty szkoleniowej (art. 60 ust. 1 tej ustawy) na okres sześciu miesięcy od

uprawomocnienia się wyroku i prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na okres wsteczny od złożenia wniosku o świadczenie.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2024 r., III USK 214/24

Dla przyjęcia odpowiedzialności ubezpieczonego z art. 84 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 u.s.u.s. niezbędne jest wykazanie braku prawa do świadczenia i świadomości danej osoby, że zasiłek był nienależny. Obie przesłanki muszą wystąpić już w trakcie pobierania świadczenia, a nie po zaprzestaniu jego wypłaty. Innymi słowy, jeśli w trakcie pobierania świadczenia jest ono „należne”, zaś okoliczności wyłączające prawo do niego, a w konsekwencji również wiedza o tym świadczeniobiorcy wystąpiły *post factum*, to nie ma podstaw do uznania, że należności wypłacone podlegają zwrotowi na podstawie art. 84 ust. 1 u.s.u.s.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., III PSK 72/23

W użytym w art. 52 § 1 k.p. pojęciu „ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych” mieszczą się trzy elementy. Są to: bezprawność zachowania pracownika (naruszenie podstawowego obowiązku pracowniczego); naruszenie albo zagrożenie interesów pracodawcy; zawinienie obejmujące zarówno winę umyślną, jak i rażące niedbalstwo. Bezprawność zachowania pracownika jest przy tym rozumiana jako zachowanie sprzeczne z obowiązującymi tego pracownika regułami wynikającymi z przepisów prawa pracy, które może polegać zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu. Sama bezprawność zachowania pracownika nie uzasadnia jeszcze rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Bezprawności musi bowiem towarzyszyć spełnienie dwóch pozostałych, wymienionych wyżej elementów. Odnośnie do stopnia winy w orzecznictwie ukształtował się jednolity pogląd, że powinna ona przejawiać się w umyślności (złej woli) lub rażącym niedbalstwie pracownika. Są to dwie odrębne postacie winy. Rażące niedbalstwo to rażące niedołożenie staranności wymaganej od pracownika. Wina w tej postaci może obejmować zachowania lekkomyślne, gdy pracownik przewiduje, że swoim zachowaniem uchybi obowiązkowi, ale bezpodstawnie przypuszcza, że do tego nie dojdzie, oraz przypadki niedbalstwa polegającego na tym, że pracownik nie przewidział, że swoim zachowaniem naruszy obowiązek, ale mógł i powinien był to przewidzieć. Rażący charakter przejawia się w wyjątkowo lekceważącym stosunku pracownika do jego obowiązków. Przypisanie ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych nie jest zatem możliwe bez wykazania winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa pracownika, przy czym ocena ta powinna odbywać się przez pryzmat całości kształtu okoliczności. Pracownik musi więc chcieć uchybić obowiązkowi i w tym celu podejmuje działanie lub co najmniej godzić się na to, że swoim zachowaniem obowiązek naruszy. Oznacza to badanie, z jednej strony, niezachowania minimalnych (elementarnych) zasad prawidłowego zachowania, z drugiej zaś, wymusza ocenę kontekstu sytuacyjnego, który pozwala na zweryfikowanie przekroczenia miary staranności minimalnej.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., III USK 196/24

Składka na ubezpieczenie chorobowe służy zapewnieniu bieżącej ochrony przed wystąpieniem ryzyka choroby uniemożliwiającej świadczenie pracy a przez to uzyskiwanie środków utrzymania z tytułu aktywności zawodowej. Ustanie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie nabył uprawnień emerytalnych, nie powoduje zmiany charakteru

ryzyka chorobowego i jego bieżącej funkcji ochronnej, która minimalnie wybiega na przyszłość w związku z możliwością kontynuowania okresu zasiłkowego po ustaniu zatrudnienia. Inaczej jest w przypadku składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, od których zależy realizacja uprawnień pracowników i poziom świadczeń dopiero w przyszłości, po ziszczeniu się ryzyka ubezpieczeniowego.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., II USK 2/24

Ocena, czy działalność gospodarcza rzeczywiście jest wykonywana, a więc także czy zaistniała przerwa w jej prowadzeniu, należy do sfery ustaleń faktycznych. Istnienie wpisu do ewidencji nie przesądza o faktycznym prowadzeniu działalności gospodarczej, jednakże wpis ten prowadzi do domniemania prawnego, według którego osoba wpisana do ewidencji, która nie zgłosiła zawiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej, jest traktowana jako prowadząca taką działalność. W konsekwencji domniemywa się, że skoro nie nastąpiło wykreślenie działalności gospodarczej z ewidencji, to działalność ta była faktycznie prowadzona i w związku z tym istniał obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., II USK 62/24

Ubezpieczonemu, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed dniem 1 stycznia 1999 r. i pobiera emeryturę wojskową wynoszącą 75% podstawy jej wymiaru obliczoną bez uwzględnienia okresów składkowych i nieskładkowych, z tytułu których jest uprawniony również do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez niego.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., III PSK 101/23

Pobieranie emerytury policyjnej w trakcie wykonywania pracy w ramach stosunku pracy i powrót po ustaniu tego stosunku do statusu „emeryta policyjnego” nie pozbawia pracownika prawa do odprawy emerytalnej przewidzianej w art. 92<sup>1</sup> § 1 k.p. Stanowisko to jest aktualne także w przypadku odprawy emerytalnej na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy z 2008 r. o służbie cywilnej, w którym także mowa o „przejściu na emeryturę”.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., II USK 133/24

Prawo do rekompensaty przysługuje za okres pracy w warunkach szczególnych, która jest faktycznie wykonywana stale i to w pełnym wymiarze czasu pracy.

#### Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2024 r., I USK 387/23

Cechami konstytutywnymi pojęcia współpracy przy działalności gospodarczej są występujące łącznie: istotny ciężar gatunkowy działań współpracownika, które nie mogą mieć charakteru wtórnego, bezpośredni ich związek z przedmiotem działalności gospodarczej, stabilność i zorganizowanie oraz znaczący czas i częstotliwość wykonywanych prac. Za współpracę przy prowadzeniu działalności gospodarczej powodującą obowiązek ubezpieczeń emerytalnego i rentowych uznać należy taką pomoc udzieloną przedsiębiorcy przez jego małżonka, która ma charakter stały i bez której stanowiące majątek wspólny stron dochody z tej działalności nie osiągałyby takiego pułapu, jaki zapewnia ich współdziałanie małżonków przy tym przedsięwzięciu.



## Bibliografia

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 114/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 171/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 1997/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2024 r., I CSK 226/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 115/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 147/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I CSK 4567/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., I KK 219/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2024 r., I CSK 667/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2024 r., I CSK 3017/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 2952/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 2972/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 3042/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2024 r., I CSK 4239/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., I CSK 1550/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., III PSK 110/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2024 r., III USK 209/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III PSK 125/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III USK 4/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2024 r., V KK 428/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2024 r., III USK 214/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 2981/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 3449/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., I CSK 606/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2024 r., III PSK 72/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2024 r., III CZ 211/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., I CSK 2465/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., I CSK 2620/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., III USK 196/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., II USK 2/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2024 r., I CSK 2768/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2024 r., II KK 423/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., I CSK 2985/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., II USK 62/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2024 r., I CSK 643/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2024 r., I CSK 3644/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2024 r., I KK 310/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., I CSK 3978/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2024 r., I CSK 2443/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., I CSK 2357/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., I CSK 4420/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., III PSK 101/23.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., I CSK 2239/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2024 r., I CSK 3448/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2024 r., I CSK 2609/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2024 r., I CSK 3410/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., I CSK 4179/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., II USK 133/24.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2024 r., I USK 387/23.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2024 r., I CSK 2206/23.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2024 r., III UZP 3/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2024 r., III CZP 26/23.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2024 r., III CZP 10/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r., III CZP 25/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2024 r., III CZP 24/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2024 r., III CZP 14/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., III CZP 19/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., III CZP 13/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., III CZP 23/24.  
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., III CZP 16/24.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2024 r., III UZP 1/24.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2024 r., III CZP 20/23.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., III CZP 27/24.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2024 r., III CZP 44/23.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., III KK 393/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., III KK 452/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2024 r., II KK 212/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2024 r., IV KK 302/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2024 r., V KK 322/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2024 r., II KK 199/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2024 r., II CSKP 1733/22.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., II CSKP 115/23.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., II CSKP 167/23.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2024 r., IV KK 397/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2024 r., II CSKP 2193/22.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2024 r., III KK 294/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2024 r., I KK 342/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., I KK 60/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2024 r., IV KK 338/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2024 r., II CSKP 657/24.  
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2024 r., II CSKP 357/24.

## LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- » dr Michał Araszkiwicz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba r.pr., Uniwersytet Gdański;
- » prof. dr hab. Andrzej Baładynowicz, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu;
- » prof. dr hab. Krzysztof Baran, Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Jacek Barcik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Mariusz Bidziński, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie;
- » dr hab. Paweł A. Blajer, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Mateusz Błachucki, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Łukasz Błaszczak r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Joanna Bodio r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy;
- » dr Teodor Bulenda, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Piotr Chlebowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » prof. dr hab. Marek Chmaj r.pr., SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean, Uniwersytet Gdański;
- » dr Ziemowit Cieślik r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- » dr hab. Arkadiusz Cudak, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr Katarzyna Dadańska r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » dr hab. Grzegorz Dobrowolski, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Michał Domagała, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr hab. Tomasz Duraj, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. nadzw. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Kamil Frąckowiak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Teresa Gardocka, prof. Uniwersytetu SWPS w Warszawie;
- » dr hab. Izabella Gil r.pr., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Marcin Glicz, prof. Akademii Pomorskiej w Słupsku;
- » prof. dr hab. Jacek Gołaczyński, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. adw. Witold M. Góralski, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Marcin Górski r.pr., Uniwersytet Łódzki, Polska Akademia Nauk;
- » dr hab. Filip Grzegorzczak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie;
- » prof. dr hab. Ewa Guzik-Makaruk, Uniwersytet w Białymstoku;
- » dr hab. Piotr Herbowski, prof. Akademii Kujawsko-Pomorskiej;
- » prof. dr hab. Stanisław Hoc, Uniwersytet Opolski;
- » dr hab. Jacek Izydorczyk, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Marlena Jankowska-Augustyn, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Tomasz Jaroszyński r.pr., Politechnika Warszawska;
- » dr Jagoda Jaskulska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Dariusz Kała, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » dr hab. Aleksander Kappes, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Dorota Karkowska, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Przemysław Kledzik r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr Michał Kobylarz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;

- » dr Piotr Kobyłski, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego;
- » prof. dr hab. Radosław Koper, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr hab. Barbara Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr Patrycja Kozłowska-Kalisz r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel r.pr., Polska Akademia Nauk;
- » dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Ewa Kruk, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Michał Krzykowski r.pr., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Brygida Kuźniak, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Adam Kwieciński, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » prof. dr hab. Zbigniew Lasocik, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Jerzy Leszczyński r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Wojciech Lis, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr Piotr Lissoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Marcin Łysko, prof. Uniwersytetu w Białymstoku;
- » dr hab. Anna Machnikowska, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » dr hab. Dariusz Makiła, prof. nadzw. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie;
- » prof. dr hab. Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Uniwersytet w Białymstoku;
- » dr Michał Mariański, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Krystian Markiewicz, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Wojciech Maruchin, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » dr Łukasz Maszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Przemysław Mijał r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr hab. Alina Miruć, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Adam Niewiadomski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- » dr hab. Jan Olszewski, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- » dr hab. Radosław Olszewski, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Krzysztof Oplustil, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr Beata Pachuca-Smulka r.pr., Politechnika Warszawska;
- » dr hab. Bogumił Pahl, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » prof. Ferdinando Parente, Ph.D., Università degli Studi di Bari „Aldo Moro”, Włochy;
- » dr hab. Piotr Pinior, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- » dr hab. Jacek Potulski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » prof. dr hab. Andrzej Powalowski, Uniwersytet Gdański;
- » dr hab. Piotr Prusinowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr Ariel Przybyłowicz, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Piotr Rączka, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr hab. Maciej Rzewuski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Janusz Sawicki, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego we Wrocławiu;
- » prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie;
- » dr hab. Paweł Sitek, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Jędrzej Skrzypczak r.pr., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr Paweł Skuczyński, Uniwersytet Warszawski;
- » prof. dr hab. Jacek Sobczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Krzysztof Sobieralski, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- » dr Justyna Stadniczeńko, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;

- » prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski, Uniwersytet Łódzki;
- » dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej;
- » dr hab. Marzena Szablowska-Juckiewicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Weronika Szafrńska, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr Dariusz Szafrński, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Helena Szewczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- » dr hab. Monika Tenenbaum-Kulig, Uniwersytet Wrocławski;
- » prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski;
- » dr hab. Krzysztof Wiak, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego;
- » dr hab. Michał Wojewoda r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr Magdalena Wróbel r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- » dr Krzysztof Wygoda, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Piotr Zacharczuk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr hab. Jarosław Zagrodnik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Anna Zalesińska r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Jakub Zięty, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » dr Krystyna Ziółkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Łukasz Żarnowiec, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” jest czasopismem naukowym samorządu radców prawnych. Jego misją jest tworzenie przestrzeni do refleksji naukowej na temat zagadnień prawnych istotnych z perspektywy radców prawnych i ich samorządu zawodowego, jak też platformy upowszechniania wyników badań z zakresu nauk prawnych prowadzonych przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Celem periodyku jest zapewnienie radcom prawnym i aplikantom radcowskim udziału w prowadzonej w nauce dyskusji nad zagadnieniami prawnymi, jak też powszechnego dostępu (*open access*) do aktualnych wyników badań nad kwestiami istotnymi tak teoretycznie, jak i praktycznie z perspektywy wykonywanego przez nich zawodu. Czasopismo jest społecznie zaangażowane i odpowiedzialne – służy pogłębieniu refleksji nad aktualnymi problemami prawnymi kluczowymi dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, w których rozwiązaniu mogą mieć udział radcowie prawni. Publikowane są w nim oryginalne, recenzowane prace naukowe dotyczące zagadnień ze wszystkich gałęzi prawa, w szczególności związane z praktycznymi i doktrynalnymi aspektami wykonywania zawodu radcy prawnego, tradycją świadczenia pomocy prawnej, funkcjonowaniem samorządów zaufania publicznego i statusem ich członków, odpowiedzialnością dyscyplinarną i orzecznictwem w sprawach dyscyplinarnych radców prawnych, a także przeglądy i analizy orzeczeń sądów i trybunałów. W kwartalniku „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” publikowane są w szczególności prace naukowców, radców prawnych i aplikantów radcowskich, a także innych osób, po spełnieniu stawianych dla tych prac wymagań określonych przez kolegium redakcyjne.

**Punkty MEiN: 40**



- » Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” stosuje zasady etyki publikacyjnej, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom publikacyjnym, w szczególności zgodne z wytycznymi Komitetu do spraw Etyki Publikacyjnej (COPE – Committee on Publication Ethics), <https://publicationethics.org>.
- » Kolegium redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” w swojej pracy stale czuwa nad przestrzeganiem przyjętych zasad etycznych i metod pracy naukowej oraz przeciwdziałania praktykom, które nie są zgodne z tymi zasadami.
- » Do druku przyjmowane są wyłącznie prace twórcze i oryginalne. Prace zgłaszane do kwartalnika (opracowania dotyczące tego samego lub zbliżonego zagadnienia i tego samego autora) nie mogą być zgłoszone do publikacji w innym czasopiśmie lub publikacji, pod rygorem odmowy publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika. W czasopiśmie nie publikuje się prac już wcześniej opublikowanych; wyjątki od tej zasady może dopuścić redaktor naczelny.
- » Kolegium redakcyjne wykrywa i dokumentuje wszelkie przejawy naruszenia zasad etycznych w nauce, w tym przypadki nierzetelności badawczej i naukowej.
- » Publikacji podlegają tylko prace własne autorów. *Ghostwriting* i *guest/honorary authorship* są na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” niedopuszczalne. Plagiat czy inne naruszenia praw autorskich lub etyki bądź rzetelności badawczej skutkują odmową publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika oraz zawiadomieniem właściwych podmiotów i organów, w tym przypadku radców prawnych, i odpowiedzialnością dyscyplinarną. W przypadku stwierdzenia wskazanych naruszeń względem tekstu opublikowanego kolegium redakcyjne wycofuje wersję elektroniczną opracowania z otwartego dostępu, jak również publikuje informację o stwierdzonym naruszeniu w najbliższym wydaniu drukowanym.
- » W przypadku finansowania danej publikacji ze źródeł zewnętrznych (np. grantu) autor obowiązany jest podać to źródło.
- » Kwartalnik nie publikuje glos do orzeczeń autorów, którzy brali udział w postępowaniach, w których głosowane orzeczenie zapadło.
- » Prace współautorskie powinny zostać opatrzone wskazaniem procentowym wkładu każdego autora w publikację.
- » Autorzy są obowiązani zachować najwyższe standardy obiektywności, rzetelności i staranności badawczej i metodologicznej, w szczególności biorą odpowiedzialność za treść opracowania swojego autorstwa, w tym aktualność i prawidłowość przywołanych regulacji prawnych, danych statystycznych, orzecznictwa i poglądów doktryny.

- » Fragmety inspirowane innymi materiałami, w tym artykułami, opracowaniami i orzeczeniami, muszą być opatrzone przez autora odpowiednim przypisem. Przypisy powinny umożliwiać ustalenie źródła i dotarcie do niego. Cytaty powinny być wyraźnie zaznaczone. Wyniki przeprowadzonych badań muszą być weryfikowalne. Źródła internetowe powinny być opatrzone datą dostępu.
- » Powielanie lub parafrazowanie własnych treści wcześniej przez autora opublikowanych jest niedopuszczalne, chyba że na zasadach cytatu opatrzonego przypisem. Nadmierna skala autocytowań może uzasadniać odmowę przyjęcia publikacji.
- » Autor, przekazując opracowanie, zapewnia, że przekazane prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.
- » Autorzy zobowiązani są wymienić w bibliografii załącznikowej źródła (publikacje, orzeczenia), które zostały przez nich wykorzystane przy tworzeniu opracowania.
- » Z autorami zawierane są umowy wydawnicze.
- » Do publikacji może zostać skierowane opracowanie naukowe, w szczególności artykuł naukowy lub glosa, wyłącznie w przypadku uzyskania recenzji pozytywnej, jak też pozytywnej oceny ze strony kolegium redakcyjnego, a w przypadku jego ustanowienia – także redaktora tematycznego.
- » Kolegium redakcyjne zastrzega sobie prawo odmowy skierowania do recenzji i przyjęcia do publikacji opracowania, które narusza niniejsze zasady lub nie odpowiada profilowi tematycznemu czasopisma lub jego celom i misji bądź gdy staranność i poziom opracowania (jakość naukowa), w tym rzetelność jego przygotowania, nie odpowiadają poziomowi naukowemu wymaganemu dla publikacji na łamach kwartalnika.
- » Decyzja o przyjęciu do druku i publikacji opracowania zależy od jego wartości naukowej, oryginalności ujęcia problemu, przejrzystości i rzetelności wyводу, zgodności z profilem tematycznym czasopisma oraz od znaczenia prawnego, społecznego, naukowego lub zawodowego danego zagadnienia.
- » Kwestie niemerytoryczne, w tym cechy osobiste autora, nie mają wpływu na decyzję o publikacji lub odmowie publikacji opracowania na łamach kwartalnika (zasada fair play).
- » Na łamach kwartalnika są publikowane uzasadnione sprostowania, erraty, wyjaśnienia lub przeprosiny.
- » Autor powinien niezwłocznie powiadomić kolegium redakcyjne o zauważonych istotnych błędach w swojej publikacji.
- » Informacja o tym, kto recenzował dane opracowanie, nie jest upubliczniana ani udostępniana, w tym autorom.
- » Lista recenzentów współpracujących z czasopismem w danym okresie publikowana jest zarówno na stronie internetowej czasopisma, jak i w jego wersji drukowanej.
- » Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- » Jakikolwiek informacje zawarte w propozycji publikacji, która nie została przyjęta do druku na łamach kwartalnika, nie mogą być wykorzystane przez osoby, którym

informacje te w ramach prac kwartalnika zostały udostępnione, chyba że autor wyrazi na to pisemną zgodę.

- » Redakcja nie wyznacza na recenzentów osób, co do których bezstronności, obiektywności lub fachowości mogą zachodzić wątpliwości, w szczególności pozostających z autorem opracowania w zależności zawodowej lub osobistej.
- » Kolegium redakcyjne wyznacza co najmniej jednego recenzenta dla zgłoszonego opracowania spośród osób nieznajdujących się w konflikcie interesu z autorem opracowania.
- » Do recenzowania opracowania wyznaczane są wyłącznie osoby będące w świetle swojego dorobku naukowego specjalistami z zakresu, którego dotyczy recenzowane opracowanie.
- » Recenzent wskazuje, że praca nadaje się do publikacji albo że praca zasługuje na publikację po poprawkach, albo że wymaga dopracowania i ponownej recenzji, albo że praca nie nadaje się do publikacji. Recenzent informuje kolegium redakcyjne o wszelkich podejrzeniach nierzetelności naukowej w związku z recenzowanym tekstem, w szczególności plagiatu.
- » Recenzent jest obowiązany sporządzić recenzję niezwłocznie, nie później niż przed upływem ustalonego terminu. W razie prawdopodobieństwa jakichkolwiek opóźnień powinien uprzedzić o nich kolegium redakcyjne.
- » Akceptowane są tylko recenzje staranne, fachowe, uargumentowane względem każdej uwagi, obiektywne i z jasną konkluzją. Recenzja stanowi ocenę opracowania – niedopuszczalna jest krytyka jej autora. Ewentualne poprawki powinny być wskazywane przez recenzenta w sposób precyzyjny. Recenzja niespełniająca tych standardów podlega zwrotowi do recenzenta w celu poprawy.
- » Gdy jest to zasadne, recenzent może zasugerować wykorzystanie przez autora dodatkowo konkretnych źródeł (np. publikacji), niewspomnianych w przekazanym opracowaniu.
- » Opracowanie jest przekazywane tylko do wiadomości recenzenta. Recenzent jest zobowiązany do poufności – nie jest upoważniony do dalszego udostępniania otrzymanego opracowania.

## Warunki przyjęcia tekstu do druku

1. Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe o objętości od 25 000 do 42 000 znaków ze spacjami. Wymagania co do objętości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji, przy czym nie powinny one przekraczać objętości artykułu naukowego.
2. Za publikację artykułu lub glosy na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” autor otrzymuje wynagrodzenie zgodne z zasadami obowiązującymi w chwili przyjęcia do druku.
3. Tekst powinien mieć wyraźnie zaznaczony podział na podrozdziały, podsumowanie oraz przypisy. Fragmenty wewnętrzne tekstu nie powinny być pogrubione.
4. Przesłany tekst powinien być w części merytorycznej wyjustowany.
5. Glosa powinna również posiadać tytuł oraz mieć wyróżnioną zwięzłą tezę głosowanego orzeczenia. W przypadku, gdy tezę wyróżnił sam glosator, powinno zostać to zaznaczone w przypisie. Należy zaznaczyć, czy glosa ma charakter aprobujący, częściowo krytyczny, częściowo aprobujący czy krytyczny.
6. Niedopuszczalne jest złożenie glosy w sprawie, w której autor glosy brał udział.
7. Do artykułu należy dołączyć:
  - a) streszczenie w języku polskim i angielskim, poprzedzone tytułem w języku polskim oraz w języku angielskim – o objętości do 1500 znaków ze spacjami (streszczenie nie powinno zawierać wyrażen w metajęzyku – np. „autor stoi na stanowisku...”, „artykuł opisuje...”),
  - b) słowa kluczowe – od 3 do 5 (w języku polskim i angielskim),
  - c) bibliografię – wykaz literatury w układzie alfabetycznym (przywołaną w przypisach zgłoszonego tekstu),
  - d) podanie źródła finansowania, jeśli niezbędne jest jego zaznaczenie (np. grant, stypendium).
8. Autor powinien podać nr ORCID oraz afiliację (jeżeli istnieje taka możliwość). Autor może także podać adres poczty elektronicznej do kontaktu, który zostanie opublikowany.

# Wymogi redakcyjne

## Ogólne

1. Czcionka:
  - a) tekst główny – Times New Roman 12 punktów, wyjustowany;
  - b) tekst przypisów – Times New Roman 10 punktów, wyjustowany;
  - c) numery stron – Times New Roman 10 punktów, w prawym dolnym rogu.
2. Zwroty w języku obcym zaznaczyć kursywą.
3. Stosować pełne imiona w całym tekście głównym (w przypisach inicjały); nie należy dodawać spacji między inicjałami.
4. Cytowane fragmenty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy).

## Przypisy

1. Jednolite w całym tekście.
2. Przypis należy stawiać przed kropką kończącą zdanie lub w innym odpowiednim miejscu w zdaniu. Nie należy stawiać przypisu po kropce kończącej zdanie.
3. Przypis należy rozpoczynać zawsze wielką literą. Kropka na końcu każdego przypisu.
4. Jeżeli źródło wskazane w przypisie jest przywoływane pogładowo, wówczas należy poprzedzić przywołanie skrótem „Zob.” Jeśli przywoływane jest porównawczo lub polemicznie, wówczas należy zastosować skrót „Por.” W przypadku wiernego przywołania (cytowania) przypisu nie należy poprzedzać wskazanymi skrótami.
5. W przypadku publikacji obcojęzycznej w alfabecie innym niż łaciński należy podać tytuł transkrybowany na alfabet łaciński, a w nawiasie obok zamieścić tytuł w alfabecie oryginalnym.
6. Przypisy literaturowe:
  - a) MONOGRAFIE: inicjał imienia autora; podwójne inicjały bez spacji (M.J. Nowak); nazwisko; tytuł kursywą (bez cudzysłowu), miejsce i rok wydania; numer strony:

Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022, s. 77.
  - b) ROZDZIAŁ W PRACY ZBIOROWEJ: kolejność elementów jak przy monografiach, [w:] w nawiasie kwadratowym:

E. Gruza, *Instytucje specjalistyczne jako podmiot opiniujący*, [w:] *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa profesora Huberta Koleckiego*, red. E. Gruza, Warszawa 2013, s. 100.

L. Staniszevska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 773.

- c) SYGNALIZACJA AUTORSTWA W MONOGRAFII WIELOAUTORSKIEJ (KOMENTARZU): kolejność elementów jak przy rozdziale w pracy zbiorowej:  
T. Demendecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, s. 56.  
A. Sypnicki, Art. 7, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, s. 121.
- d) CZASOPISMA: nazwa czasopisma w cudzysłowie, następnie rok i oznaczenie numeru/zeszytu/tomu, strona; nie stosujemy skrótów czasopism, np.  
W. Radecki, *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 3, s. 17.  
M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 1, s. 27–32.  
G. Heleniak, E. Talma-Pogrzebska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt II GSK 833/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5, s. 172–173.  
A. Orzeł, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 56, s. 858–865.
- e) POZYCJE (KOMENTARZE, ARTYKUŁY) Z LEXA I LEGALISA: zasady jak powyżej; jeśli nie jest znane miejsce wydania, to pomijamy tę pozycję; jeśli nie jesteśmy w stanie podać numeru strony, należy podać możliwie dokładne odesłanie do rozdziału, podrozdziału, punktu, numeru tezy, numeru bocznego, np.:  
M. Kuliński, *Prawa autorskie w budownictwie*, [w:] *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, red. M. Kuliński, 2016, Legalis, podrozdział 1.  
K. Rokicka-Murszewska, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2, nb 3.  
M. Wałachowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Frasz, M. Habdas, 2018, LEX/el., komentarz do art. 449, pkt 3.
- f) AKTY PRAWNE:  
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).  
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).  
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 1088).  
Uchwała nr XXXVIII/288/22 Rady Gminy Laskowa z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie: nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Ujanowicach (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2022 r. poz. 4510).



g) ORZECZENIA: określenie formy orzeczenia, data, sygnatura (bez stosowania skrótów: „sygn.”, „sygn. akt”), miejsce publikacji; w przypadku uchwał można dodać w nawiasie wskazanie, w jakim składzie uchwała została wydana.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK 2005, seria A, nr 5, poz. 51.

Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 28 maja 2021 r., OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

Uchwała (pełnego składu) NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., II SA/Gł 803/19, LEX nr 2734899.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Bd 1262/19, CBOSA.

Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, skarga nr 33949/05, LEX nr 784737, z głosem D. Sześciło, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 81–83.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 lipca 2009 r., WN.I.-6.0912–3/2009, Dz.Urz.Woj.Włkp. 2009, nr 153, poz. 2647.

h) ŹRÓDŁA INTERNETOWE: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł artykułu, datę publikacji (jeśli to możliwe do określenia); link (bez hiperłącza), data dostępu, np.

J. Parafianowicz, *Banan w teczce – blichtr u prawników*, 1 sierpnia 2021 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art16892101-joanna-parafianowicz-banan-w-teczce-blichtr-u-prawnikow> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Ł. Staszewski, *Protesty społeczne po decyzji ws. aborcji. RPO przypomina rządzącym standardy zgromadzeń spontanicznych*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/protesty-po-decyzji-aborcji-rpo-przypomina-rzadzacy-m-standardy> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

## Skracanie przypisów i skrótów

1. Stosujemy skrót *ibidem*, *idem*, *eadem*, *passim* (kursywą), np.
  - a) *Ibidem*, s. 373.
  - b) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, *passim*.
2. Nie stosujemy skrótu *op. cit.* Skrót tytułu podawać z wielokropkiem, np.
  - a) Ł. Kobrań-Gąsiorowska, *Modele ochrony...*, s. 36.
3. Stosować skrótów ustaw w formie następującej: k.p.a., k.c., k.p.c., k.k., u.p.z.p., u.p.e.a. itd.
4. Nie należy stosować skrótu „i n.”

## Bibliografia

1. Wykaz wykorzystanej literatury umieszczamy na końcu tekstu (bez aktów prawnych, orzecznictwa, innych dokumentów).

2. Każda pozycja zakończona kropką.
3. Nie należy podawać numerów stron.
4. Kolejność alfabetyczna według nazwiska, np.

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022.

Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Łaguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.

Małyśa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 1.

**Radca Prawny. Zeszyty Naukowe**  
Kwartalnik naukowy

Punkty MEiN: 40

<https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>  
<https://www.ejournals.eu/Radca-Prawny/>

**Wydawca**

Krajowa Izba Radców Prawnych  
ul. Powązkowska 15  
01-797 Warszawa  
e-mail: radca.prawny@kirp.pl

**Redaktor koordynator**

Klara Szczęsnowicz

**Abstrakty i słowa kluczowe w języku angielskim**

Piotr Brodowski

**Korekta**

Aleksandra Sachanowicz-Wrzal

**DTP, layout i projekt okładki**

Aleksandra Snitsaruk

**Druk**

Wiedza i Praktyka

© Copyright by Krajowa Izba Radców Prawnych  
Warszawa 2024

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH