

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 4 (45)/2025



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 4 (45)/2025

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

CZŁONKOWIE KOLEGIUM

- » dr hab. Małgorzata Dumkiewicz, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, radca prawny
- » dr Jakub Janeta, Uniwersytet Łódzki, radca prawny
- » dr Szymon Krajnik, radca prawny

REDAKTORZY NUMERU

- » Aneta Giedrewicz-Niewińska
- » Karolina Rokicka-Murszewska

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 (45)/2025



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2025

RADA NAUKOWA

- » dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. dr hab. Rafał Blicharz, Uniwersytet Śląski
- » dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr hab. Monika Całkiewicz, prof. Akademii Leona Koźmińskiego
- » prof. Emilio Castorina, Università degli Studi di Catania, Włochy
- » dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
- » dr hab. Marcin Dyl, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
- » dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr hab. Alicja Jagielska-Burduk, prof. Uniwersytetu Opolskiego
- » prof. dr hab. Eryk Kosiński, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » doc. JUDr. Viktor Križan, PhD, University of Trnava, Słowacja
- » prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, Uniwersytet Śląski w Katowicach
- » prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Uniwersytet Wrocławski
- » prof. Solomon Menabdishvili, PhD, Batumi Shota Rustaveli State University, Gruzja
- » dr hab. Barbara Mielnik, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
- » 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. 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
- » dr hab. Bogusław Sołtys, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
- » 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

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
Rozstrzygnięcie konkursu „Najlepsza praca naukowa poświęcona samorządowi radców prawnych oraz deontologii zawodowej” (edycja 2025)	11
Ogłoszenie o konkursie „Najlepsza praca naukowa poświęcona samorządowi radców prawnych oraz deontologii zawodowej” (edycja 2026)	13

ARTYKUŁY

Jana Komendová, Michal Smejkal

Equal treatment between part-time workers and full-time workers; equal remuneration for overtime work	15
---	----

Monika Smusz-Kulesza

Protection against discrimination in employment in light of the European Social Charter's standards	31
---	----

Marzena Szabłowska-Juckiewicz, Małgorzata Cilak

Współpraca organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością	47
---	----

Michał Skóra

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami w świetle współczesnych wyzwań rynku pracy. Wybrane aspekty	65
---	----

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnym w świetle reformy doręczeń elektronicznych 79

Tomasz Moll

Mediacja a tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego 95

Agnieszka Sznajder

Susza a korzystanie z wód – uwagi na temat potrzeby zmian w prawie 109

Witold Matejko

Umowa o parkowanie w polskim prawie cywilnym 121

GLOSY**Magdalena Matusiak-Frącczak**

Niezależność adwokatów i radców prawnych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Glosa do wyroku TSUE z dnia 4 września 2025 r. w sprawie C-776/22 P *STUDIO LEGALE UGHI E NUNZIANTE*. Częściowo krytyczna 139

INNE**Sławomir Ciupa**

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Przymus adwokacko-radcowski w perspektywie zmian prawa procesowego”, Gdańsk, 24 października 2025 r. 151

Marlena Felisiak

Zmiany w pisowni od 2026 roku 155

Rozstrzygnięcie konkursu Krajowej Izby Radców Prawnych na esej dla uczniów szkół ponadpodstawowych „Współczesne wyzwania dla prawa w erze zmian geopolitycznych”:

Joanna Jasiejko 159

Karol Bartkowiak 161

ORZECZNICTWO**Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (wrzesień–październik 2025) 165

OD REDAKCJI

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy, Szanowne Osoby Czytelnicze,

rok kalendarzowy kończymy rozstrzygnięciem konkursu na najlepsze prace naukowe poświęcone samorządowi radców prawnych oraz deontologii zawodowej. Kapituła przyznała pierwszą nagrodę w kategorii najlepszy artykuł naukowy oraz dwa wyróżnienia, również za artykuły naukowe. Nazwiska laureatów znajdziecie Państwo w tym numerze czasopisma.

Jednocześnie miło nam poinformować, że rozpoczynamy kolejną edycję konkursu, który został rozszerzony o nową kategorię – najlepsza rozprawa doktorska (oprócz dotychczasowych: najlepszej monografii, najlepszej pracy magisterskiej, najlepszego artykułu naukowego oraz najlepszej glosy). Zachęcamy Państwa do nadsyłania zgłoszeń do 30 czerwca 2026 r. W bieżącym „Zeszycie” publikujemy skrócony regulamin konkursu, natomiast szczegóły można znaleźć na stronach www.kirp.pl oraz <https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>.

W najnowszym, czwartym, numerze „Zeszytów Naukowych” z 2025 r. powracamy do wydań tematycznych związanych z aktualnymi problemami dotyczącymi obowiązujący system prawny. Nie ograniczamy się jedynie do polskiej regulacji, jesteśmy otwarci również na opracowania przygotowane przez autorów zagranicznych. Mamy nadzieję, że stworzy to możliwość poszerzenia wiedzy i prowadzenia dyskursu w szerszym gronie badaczy. W bieżącym numerze koncentrujemy się na prawie pracy.

W tekście otwierającym, napisanym przez Janę Komendovą i Michała Smejka („Equal treatment between part-time workers and full-time workers; equal remuneration for overtime work”), zwrócono uwagę na pojawiający się w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, problem zapewnienia równego traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy z pracownikami zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy w odniesieniu do dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach

nadliczbowych. Autorzy koncentrują się na analizie najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym przełomowego dla Polski w związku z odmiennym orzecznictwem Sądu Najwyższego w tym zakresie. W artykule oceniono także wpływ orzecznictwa trybunału na czeskie ustawodawstwo krajowe. W konkluzji stwierdzono, że czeskie regulacje prawne dotyczące wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych przez pracowników zatrudnionych w skróconym czasie pracy nie są zgodne z interpretacją prawa unijnego dokonaną przez trybunał.

W kolejnym artykule („Protection against discrimination in employment in the light of the European Social Charter's standards”) Monika Smusz-Kulesza podkreśla, że prawo do równości i ochrony przed dyskryminacją leży u podstaw każdego prawa gwarantowanego przez Europejską Kartę Społeczną. Autorka dokonuje wnikliwej analizy prawa do równości i ochrony przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle tej karty. Rozważania kończy ocena skuteczności wdrożenia w Europie zasady równości.

W kolejnych dwóch tekstach poruszona została problematyka związana z szeroko rozumianym zatrudnianiem osób z niepełnosprawnością. Marzena Szablowska-Juckiewicz oraz Małgorzata Cilak zajęły się analizą i oceną rozwiązań prawnych odnoszących się do współpracy organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością. Autorki zauważają, że ramy współpracy wyżej wymienionych podmiotów zostały szeroko zakreślone w obowiązujących przepisach. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, współpraca z tak zwanym trzecim sektorem jest w wielu przypadkach preferowanym przez ustawodawcę sposobem realizacji zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością. Z kolei Michał Skóra przygotował tekst naukowy, w którym dokonał analizy wybranych aspektów zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w kontekście współczesnych wyzwań rynku pracy, wynikających z przemian technologicznych, społecznych i gospodarczych. W artykule zwrócono szczególną uwagę na pracę zdalną, która – zdaniem autora – może przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia tej grupy społecznej na otwartym rynku pracy.

Następnie Martyna Wilbrandt-Gotowicz w artykule „Doręczenie wydruku pisma z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnym w świetle reformy doręczeń elektronicznych” analizuje problem wdrożenia w postępowaniu administracyjnym przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Rozważania koncentrują się na relacji między wprowadzonymi w ramach reformy nowymi usługami doręczeń i zmienionymi, kodeksowymi dyrektywami doboru sposobu doręczenia w konkretnym przypadku a instytucją doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu. Według autorki brak jednoznaczności regulacji instytucji doręczenia wydruku dokumentu na tle złożoności reformy doręczeń elektronicznych nie sprzyja jednolitej praktyce w tym zakresie, o czym świadczy rozbieżne orzecznictwo sądowe.

W kolejnym artykule, autorstwa Tomasza Molla („Mediacja a tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego”), celem badawczym jest udowodnienie hipotezy o możliwości mediacji administracyjnej w trybach nadzwyczajnych. Rozważania prowadzą do wniosku, że mediacja jest możliwa w tych trybach nadzwyczajnych, w których spełnione zostaną minimalne przesłanki pozwalające na wdrożenie tej alternatywnej metody

rozwiązywania sporów: zostanie ustalona sytuacja prawna strony oraz powstały kwestie sporne mające istotne znaczenie dla załatwienia sprawy.

W artykule zatytułowanym „Susza a korzystanie z wód – uwagi na temat potrzeby zmian w prawie” Agnieszka Sznajder zauważa w obowiązującej regulacji poszukiwanie równowagi między koniecznością ochrony środowiska a potrzebami człowieka. Postuluje oparcie ewentualnych zmian w prawie na wcześniejszej hierarchizacji celów zarządzania zasobami wodnymi oraz kierunkach wskazywanych przez organy organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem.

Przydatne w praktyce mogą okazać się rozważania zaprezentowane przez Witolda Matejkę w odniesieniu do zagadnienia „Umowa o parkowanie w polskim prawie cywilnym”. Umowy te wywołują kontrowersje. W szczególności wątpliwości pojawiają się w kwestii sposobu zawierania umów o parkowanie, postanowień spotykanych w takich umowach, ich potencjalnej abuzywności, a także kwalifikacji umowy jako nazwanej lub nienazwanej.

W dziale poświęconym glosom publikujemy częściowo krytyczne omówienie Magdaleny Matusiak-Frącczak wyroku TSUE z dnia 4 września 2025 r. w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante*, dotyczącego niezależności adwokatów i radców prawnych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W komentowanym wyroku trybunał odróżnił sytuację prawników pozostających w stosunku pracy od sytuacji adwokata lub radcy prawnego reprezentującego kancelarię, której są współnikami. Autorka aprobuje tę część rozstrzygnięcia, w której trybunał wyklucza przy ocenie niezależności prawnika zastosowanie tego samego automatyzmu jak w przypadku adwokatów lub radców prawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Z kolei krytycznie ocenia rozszerzenie możliwości uznania jako zależnych prawników powiązanych z reprezentowaną stroną w sposób inny niż umowa o pracę, jeżeli wystąpią okoliczności wskazane przez trybunał. Zdaniem autorki okoliczności te mają charakter nieprecyzyjny i ocenny.

W ostatnim wydaniu w 2025 r. na naszych łamach ukazują się również eseje licealistów – Joanny Jasiejko i Karola Bartkowiaka. W dniu 14 listopada br. odbyło się rozstrzygnięcie ogólnopolskiego konkursu na esej dla uczniów szkół ponadpodstawowych „Współczesne wyzwania dla prawa w erze zmian geopolitycznych”, zorganizowanego przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Inicjatywa miała na celu rozwijanie świadomości prawnej młodzieży, zachęcenie do refleksji nad rolą prawa we współczesnym świecie oraz promowanie postaw obywatelskich. Wyróżnione prace cechowały się dojrzałością argumentacji i wrażliwością na globalne procesy.

Całość dopełnia tekst Marleny Felisiak na temat największych od kilkudziesięciu lat zmian w zasadach pisowni, które wejdą w życie dnia 1 stycznia 2026 r. Ponadto na końcu zeszytu znajdziecie Państwo sprawozdanie Sławomira Ciupy z konferencji naukowej „Przymus adwokacko-radcowski w perspektywie zmian prawa procesowego” (Gdańsk, 24 października 2025 r.) oraz przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres wrzesień–październik 2025) zredagowany jak zwykle przez Kacpra Milkowskiego.

Życzymy owocnej lektury!

W imieniu redakcji

Aneta Giedrewicz-Niewińska
Karolina Rokicka-Murszewska

ROZSTRZYGNIĘCIE KONKURSU

„NAJLEPSZA PRACA NAUKOWA POŚWIĘCONA SAMORZĄDOWI RADCÓW PRAWNYCH ORAZ DEONTOLOGII ZAWODOWEJ” (EDYCJA 2025)

Konkurs kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” na najlepsze prace naukowe o tematyce związanej z samorządem zawodowym radców prawnych lub wykonywaniem zawodu radcy prawnego został rozstrzygnięty. Po wnikliwej ocenie nadesłanych zgłoszeń kapituła konkursu zdecydowała o przyznaniu pierwszej nagrody oraz dwóch wyróżnień za artykuły naukowe.

Tegoroczna edycja konkursu, którego celem jest promowanie wysokiej jakości prac dotyczących działalności samorządu radców prawnych oraz deontologii zawodowej, obejmowała cztery kategorie:

- » najlepsza monografia (nagroda 3000 zł);
- » najlepsza praca magisterska (nagroda 2000 zł);
- » najlepszy artykuł naukowy (nagroda 1000 zł);
- » najlepsza glosa (nagroda 1000 zł).

Uczestnikami konkursu mogli być autorzy monografii, prac magisterskich, artykułów naukowych i glos, które zostały obronione od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. lub opublikowane w Rzeczypospolitej Polskiej we wskazanym przedziale czasowym i z oznaczeniem roku 2024.

W skład kapituły konkursowej na mocy uchwały Prezydium KRRP powołani zostali Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych Włodzimierz Chróścik, Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych dr hab. Tomasz Scheffler, członkowie kolegium redakcyjnego kwartalnika: dr Karolina Rokicka-Murszewska – redaktor naczelna – przewodnicząca kolegium redakcyjnego, dr hab. Aneta Giedrewicz-Niewińska, prof. UwB – zastępczyni przewodniczącej, dr hab. Cezary Błaszczuk – sekretarz redakcji, dr hab. Małgorzata Dumkiewicz, prof. UMCS, dr Jakub Janeta, dr Szymon Krajnik, a także zaproszeni eksperci: prof. dr hab. Rafał Stankiewicz z UW, dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US, oraz dr hab. Marzena Świstak, prof. UMCS.

Zgodnie z regulaminem konkursu kapituła poza nagrodami za pierwsze miejsca w poszczególnych kategoriach prac mogła także przyznać w szczególnych przypadkach wyróżnienia w wysokości 1000 zł.

Na posiedzeniu w dniu 23 października br. po szczegółowej analizie nadesłanych prac – monografii oraz artykułów naukowych dotyczących szeroko rozumianej praktyki radcy prawnego – kapituła postanowiła przyznać pierwszą nagrodę tylko w kategorii najlepszy artykuł naukowy.

Laureatką pierwszego miejsca została **Izabela Pawłowska** za tekst „Zajęcia niedopuszczalne z perspektywy etyki zawodowej radcy prawnego”, opublikowany w „Radcy Prawnym. Zeszytach Naukowych” nr 3/2024.

Kapituła zdecydowała ponadto o przyznaniu dwóch wyróżnień, również za artykuły naukowe. Otrzymują je:

1. **Dawid Daniluk** za artykuł „Wyznaczanie radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”, opublikowany w „Radcy Prawnym. Zeszytach Naukowych” nr 1/2024,
2. **Krzysztof Kurosz** za artykuł „Konflikt interesów klienta i osoby, na której rzecz radca prawny wykonywał czynności przed uzyskaniem statusu radcy prawnego”, opublikowany w „Radcy Prawnym. Zeszytach Naukowych” nr 3/2024.

Zwycięzcom gratulujemy! Wszystkim autorom dziękujemy za zgłoszenia i zachęcamy do wzięcia udziału w kolejnej edycji konkursu.

KONKURS

„NAJLEPSZA PRACA NAUKOWA POŚWIĘCONA SAMORZĄDOWI RADCÓW PRAWNYCH ORAZ DEONTOLOGII ZAWODOWEJ” (EDYCJA 2026)

Krajowa Izba Radców Prawnych ogłasza trzecią edycję ogólnopolskiego konkursu kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” na najlepsze prace naukowe o tematyce związanej z samorządem zawodowym radców prawnych lub wykonywaniem zawodu radcy prawnego.

Celem konkursu jest promowanie wysokiej jakości prac, które dotyczą działalności samorządu radców prawnych oraz deontologii zawodowej.

Konkurs obejmuje kategorie:

- » najlepsza monografia,
- » najlepsza rozprawa doktorska,
- » najlepsza praca magisterska,
- » najlepszy artykuł naukowy,
- » najlepsza glosa.

Uczestnikami konkursu mogą być autorzy rozpraw doktorskich i prac magisterskich obronionych od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. oraz autorzy lub współautorzy monografii, artykułów naukowych i glos, które zostały opublikowane w Rzeczypospolitej Polskiej we wskazanym przedziale czasowym i z oznaczeniem roku 2025.

W celu oceny prac konkursowych organizator powoła kapitułę konkursową, w której skład wejdą Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych nadzorujący wydawnictwa KIRP, Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” oraz trzy do pięciu osób powołanych przez Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych.

W ramach konkursu zostaną przyznane nagrody finansowe za zajęcie pierwszego miejsca:

- » za najlepszą monografię – 2500 zł;
- » za najlepszą rozprawę doktorską – 2500 zł;
- » za najlepszą pracę magisterską – 1000 zł;
- » za najlepszy artykuł naukowy – 1000 zł;
- » za najlepszą glosę – 1000 zł.

Kapituła konkursowa może przyznać w szczególnych przypadkach wyróżnienie w wysokości 1000 zł za pracę, która nie zajęła pierwszego miejsca.

Prace konkursowe należy przesłać do 30 czerwca 2026 r. w formie elektronicznej na adres e-mail: radca.prawny@kirp.pl, w tytule wpisując „Konkurs” oraz imię i nazwisko autora, lub w formie papierowej na adres siedziby organizatora (Krajowa Izba Radców Prawnych, ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa), dopisując na kopercie słowa „Konkurs Zeszyty Naukowe” oraz podając w piśmie przewodnim standardowe informacje kontaktowe.

Zgłoszenie do konkursu musi zawierać wypełnione i podpisane dokumenty stanowiące załączniki nr 1 i nr 2 do Regulaminu (karta zgłoszenia uczestnika oraz oświadczenie, które można znaleźć na stronach www.kirp.pl oraz <https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>.

Rozstrzygnięcie konkursu i ogłoszenie wyników nastąpi do 31 października 2026 r.

Jana Komendová

Masaryk University

ORCID: 0000-0001-9420-1900

Michal Smejkal

Masaryk University

ORCID: 0000-0002-1136-8607

EQUAL TREATMENT

BETWEEN PART-TIME WORKERS AND FULL-TIME WORKERS; EQUAL REMUNERATION FOR OVERTIME WORK

ABSTRAKT

Równe traktowanie pracowników zatrudnionych w niepełnym i pełnym wymiarze godzin; równe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych

Artykuł poświęcony jest równości traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. W pierwszej części przeanalizowano przepisy UE zakazujące dyskryminacji pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przepisy te stanowią, że w odniesieniu do warunków zatrudnienia pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy nie mogą być traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy wyłącznie z powodu tego, że pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy, chyba że odmiennie traktowanie jest uzasadnione obiektywnymi względami. Omówiono odpowiednie orzecznictwo TSUE dotyczące interpretacji warunków wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy. Druga część poświęcona jest czeskim przepisom krajowym dotyczącym pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Skupia się ona na pojęciu pracy w godzinach nadliczbowych

w odniesieniu do pracowników o skróconym czasie pracy oraz dodatkowym wynagrodzeniu za pracę w godzinach nadliczbowych. Analizowana jest zgodność czeskich przepisów krajowych z przepisami UE zakazującymi dyskryminacji pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz ich interpretacja w orzecznictwie TSUE.

Słowa kluczowe: praca w niepełnym wymiarze godzin, wynagrodzenie, równe traktowanie, praca w godzinach nadliczbowych, dodatkowe wynagrodzenie

ABSTRACT

Equal treatment between part-time workers and full-time workers; equal remuneration for overtime work

The paper is dedicated to the equality of treatment between part-time workers and full-time workers. The first part analyses EU legislation prohibiting discrimination against part-time workers. This legislation states that in respect of employment conditions, part-time workers shall not be treated in a less favourable manner than comparable full-time workers solely because they work part-time unless different treatment is justified on objective grounds. Relevant case-law of the CJEU interpreting the conditions of remuneration of part-time workers compared to full-time workers is discussed. The second part is dedicated to the Czech national law relating to part-time work. It focuses on the notion of overtime work with respect to employees with reduced working hours and extra pay for overtime work. The compliance of the Czech national law with the EU legislation prohibiting discrimination against part-time workers and its interpretation in the case-law of the CJEU is analysed.

Keywords: Part-time work, remuneration, equal treatment, overtime work, extra pay

Introduction

Part-time work is considered to be one of the most important instruments of reconciliation of professional life and family life. This form of work promotes participation in the labour market of vulnerable groups of workers, such as workers taking care of children or other dependent relatives, elderly workers, or workers with disabilities. However, in many EU Member States, part-time workers face less favourable treatment based on a reduction of working hours compared to full-time workers. The present article is dedicated to equal remuneration of part-time workers and full-time workers with respect to extra pay for overtime work. The first part deals with the regulation of part-time work in EU law. It analyses the case-law of the Court of Justice of the EU (hereinafter the CJEU) relating to the prohibition of discrimination based on the grounds of part-time work. The second part is dedicated to the regulation of part-time work in the national law of the Czech Republic. It highlights the legal definition of overtime work with respect to employees with reduced working hours. Moreover, it examines the compliance of the Czech national law with the interpretative approach of the CJEU as regards the prohibition of discrimination based on the grounds of part-time work. Overall, the article seeks to analyse the

impact of the case-law of the CJEU on the Czech national legislation and its interpretation, while also aiming to assess whether the Czech national framework follows EU law.

1. Regulation of Part-time Work in EU Law

Regulation of part-time work in EU (ex. Community) law dates to the 1990s. In 1997, the Council adopted Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on Part-time Work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC (hereinafter Framework Agreement). This directive was adopted as a result of social dialogue between social partners at the EU level.¹ The Framework Agreement is annexed to Directive 97/81. Its purpose is defined as follows:

- a) to provide for the removal of discrimination against part-time workers and to improve the quality of part-time work,
- b) to facilitate the development of part-time work on a voluntary basis and to contribute to the flexible organization of working time in a manner which takes into account the needs of employers and workers.²

The scope of application of the Framework Agreement includes part-time workers who have an employment contract or employment relationship as defined by the law, collective agreement or practice in force in each Member State.³ The term “part-time worker” is defined as an employee whose normal hours of work, calculated on a weekly basis or on average over a period of employment of up to one year, are less than the normal hours of work of a comparable full-time worker.⁴ “A part-time employment relationship to which the Framework Agreement is applicable may be one in which the length of weekly working time and the organisation of working time are not fixed but dependent on quantitative needs in terms of the work to be performed determined on a case-by-case basis with workers being entitled to accept or refuse that work.”⁵ The term “comparable full-time worker” is defined as a full-time worker in the same establishment having the same type of employment contract or relationship, who is engaged in the same or a similar work/occupation, due regard being given to other considerations which may include seniority and qualification/skills.⁶

¹ For more details, see e.g. R. Blanpain, *European Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2014, pp. 910-915.

² Clause 1 of the Framework Agreement.

³ Clause 2 (1) of the Framework Agreement. According to clause 2 (2), Member States, after consultation with the social partners in accordance with national law, collective agreements or practice, and/or the social partners at the appropriate level in conformity with national industrial relations practice may, for objective reasons, exclude wholly or partly from the terms of this Agreement part-time workers who work on a casual basis. Such exclusions should be reviewed periodically to establish if the objective reasons for making them remain valid.

⁴ Clause 3 (1) of the Framework Agreement.

⁵ P. Watson, *EU Social and Employment Law; Policy and Practice in an Enlarged Europe*, Oxford, 2009, pp. 278-279.

⁶ Clause 3 (2) of the Framework Agreement. Where there is no comparable full-time worker in the same establishment, the comparison shall be made by reference to the applicable collective agreement or,

1.1. Prohibition of Discrimination on the grounds of Part-time Work

As has been mentioned, one of the objectives of the Framework Agreement is to remove discrimination against part-time workers. It is worth noting that discrimination based on part-time work may constitute indirect discrimination based on sex because female workers are more likely than male workers to work part-time. Before adopting Directive 97/81, the ECJ (a part of the CJEU) decided that if a much lower proportion of women than of men work full-time, the exclusion of part-time workers from the occupational pension scheme was contrary to the prohibition of discrimination based on sex.⁷ It should be noted that the concept of pay within the meaning of Art. 157 (2) of the Treaty on the Functioning of the EU (ex-Art. 141 (2) of the Treaty Establishing European Community or Art. 119 (2) of the Treaty Establishing European Economic Community) is understood very broadly. According to relevant case-law of the CJEU, it includes inter alia other benefits from the employer, such as redundancy payment and private occupational pensions.⁸ Similarly, discrimination against part-time workers may constitute indirect discrimination based on disability or age, especially if a certain number of part-time workers are persons with disabilities, elderly persons or young persons.

Prohibition of discrimination based on the grounds of part-time work is stipulated by clause 4 (1) of the Framework Agreement, providing that: "In respect of employment conditions, part-time workers shall not be treated in a less favourable manner than comparable full-time workers solely because they work part-time unless different treatment is justified on objective grounds."

Discrimination on the grounds of part-time employment contract or relationship is established if the following features exist:

1. less favourable treatment,
2. part-time employment contract or relationship,
3. comparable full-time worker,
4. comparable situations,
5. causal link between less favourable treatment and part-time work.

It is apparent that the Framework Agreement does not define different treatment or less favourable treatment. Unlike EU equality directives (Directive 2006/54 Gender Equality Directive, Directive 2000/43 Race Equality Directive and Directive 2000/78 Framework Equality Directive) there is no definition of forms of discrimination such as direct discrimination, indirect discrimination or harassment.⁹ In fact, the CJEU has never explicitly

where there is no applicable collective agreement, in accordance with national law, collective agreements or practice.

⁷ See judgment of the ECJ of 13 May 1986 in case Kaufhaus GmbH v Karin Weber von Hartz (C-170/84), para 29.

⁸ See e.g. the judgment of the ECJ of 17 May 1990 in case Douglas Harvey Barber v Guardian Royal Exchange Assurance Group (262/88), para 20 and 30.

⁹ 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, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

referred to the concepts of direct or indirect discrimination when interpreting clause 4 (1) of the Framework Agreement.

It should be noted that, according to established case-law of the CJEU, clause 4 (1) of the Framework Agreement is directly applicable. As will be examined below, this provision prohibits, in a general manner and in unequivocal terms, any difference in treatment of fixed-term workers in respect of employment conditions that is not objectively justified. This means that under certain conditions, in case of non-implementation of the directive into the national law of a Member State, an individual may claim the right not to be discriminated on the grounds of part-time work before national authorities.¹⁰

Clause 4 (2) of the Framework Agreement provides that where appropriate, the principle of *pro rata temporis* shall apply.¹¹ However, this provision appears vague and unclear. “The principle of *pro rata temporis* is often presented as a clarification of what is permissible; an employment condition set proportionally – when appropriate – does not violate the non-discrimination clause.”¹²

According to settled case-law of the CJEU, employment conditions within the meaning of clause 4 (1) of the Framework Agreement include conditions of remuneration. “However, salary schemes often include different elements, such as a basic salary and additional remuneration. The complexity generates uncertainty around what constitutes different treatment and how to compare full-time workers and part-time employees.”¹³ Several times, the CJEU decided on remuneration of part-time workers for work performed during extra reduced working hours compared to remuneration for overtime work of full-time workers. Before adopting Directive 97/81, the ECJ (a part of the CJEU) dealt with extra pay for “overtime” work of part-time workers and full-time workers with respect to possible indirect discrimination based on sex. In particular, the question of the same extra pay for the same number of hours worked by part-time workers and full-time workers was examined. In the Helmig case (C-399/92) the ECJ decided that it was not contrary to the prohibition of discrimination based on sex if part-time workers do receive the same overall pay as full-time workers for the same number of hours worked.¹⁴

¹⁰ As regards conditions of direct effect of EU directives, see R. Král, *On the Erosion of the Limits of the Direct Effect of EU Directives*, “The Lawyer Quarterly” 2024, issue 1, pp 30-38.

¹¹ According to clause 4 (3), the arrangements for the application of this clause shall be defined by the Member States and/or social partners, having regard to European legislation, national law, collective agreements and practice. According to clause 4 (4), Member States, after consultation of the social partners in accordance with national law, collective agreements or practice and/or social partners may, where appropriate, make access to particular conditions of employment subject to a period of service, time worked or earnings qualification. Qualifications relating to access by part-time workers to particular conditions of employment should be reviewed periodically, having regard to the principle of non-discrimination as expressed in clause 4 (1).

¹² M.J. Hotvedt, *Substantive Equality of Part-time Work; The Evolving Protection of the Part-time Work Directive*, “European Labour Law Journal” 2025, issue 3, p. 544.

¹³ Ibidem.

¹⁴ See judgment of the ECJ of 15 December 1994 in case *Stadt Lengerich v Angelika Helmig and Waltraud Schmidt v Deutsche Angestellten-Krankenkasse and Elke Herzog v Arbeiter-Samariter-Bund Landverbund Hamburg eV and Dagmar Lange v Bundesknappschaft Bochum and Angelika Kussfeld v Firma Detlef Bogdol GmbH and Ursula Ludewig v Kreis Segeberg* (C-399/92), para 27.

In other words, the same extra pay for the same number of hours worked was thus deemed equal.¹⁵ However, in case Voß (C-300/06) the ECJ took a different approach and decided that national legislation defining overtime, for both full-time civil servants and part-time civil servants, as hours worked over and above their normal working hours, and which remunerates those additional hours at a rate lower than the hourly rate applied to their normal working hours contrary to the principle of non-discrimination between men and women for equal work. In the Court's opinion, such a rule "affected a considerably higher number of women than men and to the extent that there were no objective factors wholly unrelated to sex discrimination which might justify such a difference in treatment."¹⁶

1.1.1. Case MK v Lufthansa CityLine GmbH (Case C-660/20)

In its judgment of 19 October 2023 in Case C-660/20, the CJEU addressed the issue of equal treatment of part-time employees in relation to remuneration for overtime work, specifically the fair structuring of conditions for the payment of bonuses compared to full-time employment. The case was factually based on MK, a pilot employed by Lufthansa CityLine, who worked under a 90% part-time contract and challenged German labour law and national practice, under which the conditions for awarding bonuses were applied uniformly to all employees regardless of their working time percentage. Under the company's internal regulations, pilots were entitled to receive an additional remuneration for flight service hours exceeding a predetermined threshold. This threshold was set at a fixed level and applied uniformly to all pilots, irrespective of whether they were employed on a full-time or part-time basis. As a result, part-time pilots—such as the claimant employed at 90% capacity—were required to perform proportionally more flight hours relative to their contractual working time to qualify for the same bonus as their full-time counterparts.

The pilot (MK) argued that the threshold for the payment of additional remuneration should be proportionally adjusted to reflect his 90% part-time employment status, as compared to full-time employment. Nevertheless, the collective agreement applicable at Lufthansa CityLine contained a provision stipulating that bonus payments were only granted where a pilot had flown a certain number of hours more than a fixed limit. Importantly, this required number of hours was not reduced for part-time employees. Consequently, part-time pilots were subject to a comparatively greater workload relative to their contractual working hours to qualify for the same additional remuneration as their full-time counterparts. This arrangement gave rise to concerns regarding the equitable treatment of part-time workers and the potential for indirect discrimination contrary to the principles of EU labour law.

In the case under discussion, the CJEU reiterated the conclusions previously adopted, inter alia, in its judgment of 7 April 2022, *Ministero della Giustizia and Others* (Status of Italian Justices of the Peace), Case C-236/20, and in its judgment of 7 July 2022, *Zone*

¹⁵ This approach was criticised by a number of experts as being unable to see the issue affecting the part-time workers at all. See C. Barnard, *EU Employment law*, 4th ed. Oxford, 2012, p. 430.

¹⁶ Judgment of the ECJ of 6 December 2007 in case Ursula Voß v Land Berlin (C-300/06), para 39.

de secours Hainaut-Centre, Case C-377/21. The CJEU affirmed that, regarding working conditions—including remuneration arrangements—clause 4 of the Framework Agreement on part-time work precludes the less favourable treatment of part-time workers compared to comparable full-time workers solely on the grounds that they work part-time, unless such difference in treatment is justified by objective reasons.

Objective justification for differential treatment between part-time and full-time workers cannot be derived merely from the fact that such treatment is laid down in a general and abstract provision of national law, such as a statute or a collective agreement. Rather, it must be based on specific and concrete circumstances characterising the working conditions in question, within the context in which they arise, and must rely on objective and transparent criteria. These criteria must allow verification that:

1. the difference corresponds to a genuine need,
2. it is appropriate to achieve the objective pursued,
3. it is necessary for that purpose.

Such justification may stem from the specific nature and characteristics of the tasks performed, or from the pursuit of a legitimate objective of the Member State's social policy.

In interpreting clause 4 of the Framework Agreement, it is essential not to lose sight of its underlying objectives, namely the promotion of part-time employment and the elimination of discrimination between part-time and full-time workers. The prohibition of discrimination enshrined therein constitutes a specific expression of the general principle of equality, which forms part of the fundamental principles of Union law.¹⁷

Accordingly, clause 4 (1) of the Framework Agreement must be understood as an embodiment of a principle of EU social law, which cannot be interpreted restrictively. It is incumbent upon the competent national authorities, when determining both the individual components of remuneration and their respective levels, to apply the principle of non-discrimination laid down in Art. 4 of the Framework Agreement. In doing so, they may, where appropriate, consider the principle of proportionality¹⁸.

In this context, the CJEU stated that where threshold values for entitlement to additional remuneration are set identically for both full-time and part-time workers, this may result in indirect discrimination against part-time workers. Such workers would be required to work more hours beyond their contractual working time to qualify for the same increased remuneration as their full-time counterparts. This differential treatment is not objectively justified unless the employer demonstrates that the identical thresholds are necessary and appropriate to achieve a legitimate aim. In the case at hand, no evidence was submitted to support such justification.

On that basis, the CJEU held that clause 4 (1) of the Framework Agreement must be interpreted as meaning that national legislation which makes the payment of additional remuneration conditional, for both part-time and comparable full-time workers, upon exceeding the same number of hours worked in the performance of a given activity—

¹⁷ Cf. the judgment of the CJEU of 5 May 2022, *Universiteit Antwerpen and Others*, Case C-265/20, para 41 and 42

¹⁸ Cf. para 42.

such as a pilot's flight duty—constitutes “less favourable” treatment of part-time workers within the meaning of that provision.

In other words, clause 4 (1) of the Framework Agreement on part-time work precludes a practice whereby the thresholds for entitlement to increased remuneration for overtime work are set identically for full-time and part-time workers, without considering the differences in their respective working arrangements.

1.2.2. Joined Cases IK and CM v fH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. (C-184/22 and C-185/22)

The CJEU followed the interpretation provided in the *Lufthansa* case and in the *Kuratorium* case (joined cases C-184/22 and 185/22). Two part-time workers performing work as nurses claimed extra pay for work exceeding their agreed working hours. According to national collective agreement a part-time carer assistant received a salary supplement for overtime only in respect of hours worked in excess of the normal weekly working time of a person working as a full-time care assistant. The claimants argued that by not paying them any additional pay in respect of overtime worked in excess of the working hours agreed in their employment contract and by failing to enter in their time-savings accounts any time credit corresponding to the additional pay payable to them, the employer treated them less favourably than full-time employees on the grounds that they worked part-time. In addition, they claimed to have suffered indirect discrimination on grounds of sex insofar as the employer employed predominantly women on a part-time basis. The questions raised by the national court concerned the prohibition of discrimination based on the grounds of part-time work according to clause 4 (1) of the Framework Agreement and possible indirect discrimination based on sex prohibited by Art. 4 of the Gender Equality Directive.

As regards the prohibition of discrimination against part-time workers stipulated by clause 4 of the Framework Agreement the CJEU repeated that this provision “must be interpreted as articulating a principle of EU social law which cannot be interpreted restrictively.”¹⁹ Then it observed that “a person working as part-time carer must work the same number of hours as a person working as a full-time care assistant in order to receive the additional pay for overtime, regardless of the normal working hours agreed individually in the employment contract of that person working as a part-time care assistant, with the result that he or she cannot reach the number of hours of work required, or that he or she has a significantly lower probability of doing so than a person working as a full-time care assistant, the number of hours of work required in order to receive that additional pay.”²⁰

In fact, the remuneration for overtime appeared to be equal for persons working as part-time care assistants and for persons working as full-time care assistants because both part-time workers and full-time workers were entitled to additional pay only beyond the threshold of 38.5 hours per week. However, the CJEU noted that “the setting of

¹⁹ Judgment of the CJEU of 29 July 2024 in joined cases IK and CM v fH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. (C-184/22 and C-185/22), para 31.

²⁰ Ibidem para 40.

that uniform threshold both for persons working as full-time care assistants and for persons working as part-time care assistants represents, for the latter, in view of the normal working time agreed in their contracts, a greater burden in so far as at least part of the hours worked in excess of that normal working time, although remunerated, does not give rise to entitlement to a supplement. Persons working as full-time care assistants receive an overtime supplement from the very first hour of work performed beyond the normal working hours applicable to them, that is to say, 38.5 hours per week, whereas persons working as part-time care assistants do not receive a supplement for working hours beyond the normal working hours agreed in their employment contracts but below the normal working hours fixed for persons working as full-time care assistants.”²¹ The CJEU concluded that “in these circumstances part-time care assistants were treated unequally than full-time care assistants.”²²

After finding less favourable treatment with part-time workers, the CJEU examined the existence of possible objective grounds justifying such treatment. According to settled case law concerning the prohibition of discrimination on the grounds of part-time work or on the grounds of fixed-term work, the objective grounds justifying less favourable treatment must be interpreted restrictively.²³

The national court asked whether the objective of deterring employers from requiring workers to work overtime more than the individually agreed working hours for those workers. In the Court’s opinion, “the setting of a uniform threshold for part-time workers and full-time workers as regards the grant of overtime pay is not, in the case of part-time workers, capable of achieving the objective of deterring employers from requiring workers to work overtime.”²⁴

In addition, the national court asked whether the objective of preventing full-time workers from being treated less favourably than part-time workers may constitute ‘objective grounds’ within the meaning of clause 4 (1) of the Framework Agreement. The CJEU refused the premise that obliging an employer who requires a part-time worker to work overtime to pay that worker additional pay as from the first hour of work performed by that worker in excess of the working hours individually agreed in his or her employment contract, as it does for full-time workers, would give rise to less favourable treatment of the latter workers. In the Court’s opinion, “in that situation, full-time workers would, as regards overtime, be treated in the same way as part-time workers, subject to the application of the principle *pro rata temporis*.”²⁵ Finally, the CJEU did not find the existence of objective grounds justifying different treatment between part-time workers and full-time workers.²⁶

²¹ Ibidem, para 41.

²² Ibidem, para 42.

²³ As regards the prohibition of discrimination on the grounds of fixed-term work, see clause 4 (1) of the Framework Agreement on Fixed-term Work annexed to the Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.

²⁴ Judgment of the CJEU of 29 July 2024 in joined cases IK and CM v fH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. (C-184/22 and C-185/22), para 50.

²⁵ Ibidem, para 51.

²⁶ Ibidem, para 53.

As has been mentioned, the second question raised by the national court concerned possible indirect discrimination based on sex according to Directive 2006/54 (Gender Equality Directive) and the interpretation of the equal pay for men and women for equal work or for work of equal value provided for by Art. 157 (2) of the TFEU. The CJEU dealt with a question whether national legislation (collective agreement) placed part-time workers at a disadvantage as compared with full-time workers in that, for the hours which they worked in excess of the working time agreed in their employment contracts without exceeding the normal working hours fixed for full-time workers (38.5 hours a week), they were not entitled to additional pay, whereas the latter workers received additional pay from the first hour worked in excess of those 38.5 hours per week.²⁷ According to evidence provided by the national court female workers had a majority in both groups of workers employed by the employer, part-time workers and full-time workers.²⁸ The CJEU left to national court to assess to what extent statistics adduced before it concerning the situation of the workforce are valid and whether they can be taken into account.²⁹

In the opinion of the case, the Advocate General observed that the definition of indirect discrimination “adopts a qualitative approach according to which it is important to ascertain whether the national measure at issue is liable, by its very nature, to put persons of one sex ‘at a particular disadvantage’ compared with persons of the other sex. It follows that the national court must examine all the relevant factors of a qualitative nature in order to determine whether such a disadvantage exists, taking into consideration all the workers subject to the national legislation on which the difference in treatment in question is based.”³⁰ Finally, the CJEU interpreted Art. 157 of the TFEU and Art. 2(1)(b) and the first par. of Art. 4 of the Gender Equality Directive “as meaning, first, that national legislation under which the payment of additional pay is provided, for part-time workers, only for hours worked in excess of the normal working hours laid down for full-time workers in a comparable situation, constitutes indirect discrimination on grounds of sex if it is established that that legislation disadvantages a significantly higher proportion of women than men without it also being necessary for the group of workers which is not placed at a disadvantage by that legislation, namely full-time workers, to be made up of a considerably higher number of men than women and, secondly, that such discrimination cannot be justified by the pursuit of the objective of deterring the employer from requiring workers to work overtime in excess of the hours individually agreed in

²⁷ The collective agreement applying to the remuneration of the workers did not involve direct discrimination, since it applied without distinction to male and female workers.

²⁸ It should be mentioned that the employer in the main proceedings employed more than 5,000 workers in all its positions, 76.96% of whom were women. Of all those workers, 52.78% work part-time. Among part-time workers, 84.74% were female and 15.26% were male, and within the group of full-time workers, 68.20% were female and 31.80% were male.

²⁹ As regards statistical evidence requirements in proving indirect discrimination under EU law, see S. Hungler, *Indirect Discrimination and the Gendered Realities of Part-time Work; Review of the Joined Cases IK (C-184/22) and CM (C-185/22) v KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV*, EU:C:2022:1011, “European Labour Law Journal” 2025 issue 2, pp. 195-211,

³⁰ Opinion of Advocate General Rantos delivered on 16 November 2023. *IK and CM v KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V.*, para 36-40.

their employment contracts and of the objective of preventing full-time workers from being treated less favourably than part-time workers.”³¹

The interpretation of the prohibition of discrimination as regards remuneration of part-time workers for “overtime” work provided by the CJEU will have a significant impact on the national law of many EU Member States, including the Czech Republic. First, the CJEU takes into consideration the specific position of part-time workers. Second, part-time work itself is understood as a particular ground of discrimination. Thus, less favourable treatment of part-time workers is not interpreted in connection with other prohibited grounds of discrimination, like sex.

2. Regulation of Part-time Work in the National Law of the Czech Republic

2.1. General Insight

Overtime work constitutes a specific regime of work performance governed primarily by Sections 78(1)(i), 93, and 114 of the Czech Labour Code.³² In the case of employees who have agreed to a shorter working time pursuant to Section 80 of the Labour Code, the assessment of overtime work requires careful differentiation between various modes of work performance.

Unlike employees with full-time contracts, who may be assigned overtime work unilaterally, employees with shorter working hours cannot be required to perform overtime work without their consent. Overtime work in such a case is permissible only based on mutual agreement with the employer, which may be concluded in writing, orally, or even implicitly.

Czech case law acknowledges that the employer’s consent may be inferred from conduct, such as accepting the work, utilizing its results, or approving leave on a day not scheduled as a working day.³³ Mere presence of the employee at the workplace outside the agreed working hours does not establish a claim to overtime pay. It must be demonstrated that the employer intended to accept such work as overtime, which may be evidenced by attendance records, approval of leave, or use of the employee’s work output.

Overtime work is permissible only exceptionally,³⁴ and its scope is limited to a maximum of 8 hours per week and 150 hours per calendar year, with any additional overtime requiring a specific agreement.

Special attention must be paid to professions where work performance is difficult to measure in time, such as scientific or creative activities. In such cases, determining the occurrence of overtime work may be challenging. Nevertheless, even in these professions,

³¹ Judgment of the CJEU of 29 July 2024 in joined cases IK and CM v fH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V. (C-184/22 and C-185/22), para 73.

³² Act No. 262/2006 Coll., as amended (hereinafter “Labour Code”).

³³ See the judgment of the Czech Supreme Court of 27 October 2021, Case No. 21 Cdo 2141/2021

³⁴ Section 93(1) of the Labour Code

the entitlement to overtime pay cannot be categorically excluded if the statutory conditions are met and the employer's consent is proven.

It is now necessary to highlight a key provision concerning overtime work performed by employees with an agreed shorter working time. "An employee with an agreed shorter working time may perform work beyond the scope of their contractual working hours. However, overtime work within the meaning of the Labour Code arises only when the performance of work exceeds the statutory weekly working time, which is generally 40 hours per week."³⁵ Work performed beyond the agreed shorter working time but not exceeding the statutory weekly limit does not qualify as overtime work and entitles the employee only to the basic wage, without the statutory extra pay under Section 114(1) of the Labour Code ("private sector") or Section 127 of the Labour Code ("public sector").

We are of the view that this legal regulation is inconsistent with the conclusions of the CJEU. Considering the interpretation provided by the CJEU, overtime work in the case of employees with agreed shorter working hours should be understood as work performed (with the employer's consent) beyond the scope of those agreed reduced hours.

In the context of the topic, the Czech legal regulation concerning so-called excess hours ("přespočetné hodiny")³⁶ for pedagogical staff also merits attention. Section 2(3) and (4) of Act No. 563/2004 Coll., on Pedagogical Staff, as amended, introduces the legal framework for assigning direct pedagogical activities beyond the standard scope of duties. According to section 23 (3), the head of a school or a social services facility may mandate a pedagogical employee to perform "direct pedagogical work exceeding the prescribed weekly scope", up to a maximum of four hours per week. Any additional hours beyond this statutory limit may only be assigned based on mutual agreement between the employer and the employee.

Subsection (4) further clarifies the legal classification of such activities. It stipulates that direct pedagogical work performed under subsection (3) shall be considered as exceeding the prescribed scope even in cases where the employee fails to meet the weekly schedule of direct pedagogical hours due to engaging in other activities deemed as work performance under labour law.

Importantly, the statute draws "a distinction between full-time and part-time pedagogical staff." For employees with reduced working hours, excess pedagogical activity is defined as any direct pedagogical work exceeding the weekly scope corresponding to their contracted working time. The law explicitly prohibits the employer from unilaterally imposing such excess hours on part-time pedagogical staff. It is therefore evident that "this legal provision introduces distinctions between pedagogical staff with a standard weekly working time and those employed under reduced working hours," without being justified by objective grounds. We therefore draw attention to the fact that this legal provision may also give rise to a conflict with clause 4(1) of the Framework Agreement and the case-law of the CJEU.

³⁵ Section 79(1) of the Labour Code

³⁶ Cf. the so-called excess hours under Czech legal framework M. Smejkal, *Pracovní poměr pedagogických pracovníků*. 1st edition. Praha, 2023, pp. 134-136.

Moreover, pursuant to Section 132 of the Labour Code, a pedagogical employee (of a public school) is entitled to a supplementary payment amounting to twice the average hourly wage for each hour of direct teaching activity performed in excess of the scope of hours determined by the school principal. The following text shall therefore also apply to the remuneration of so-called excess hours in the case of pedagogical staff.

2.2. Remuneration of Overtime Work in the Context of Part-Time Employment under Czech Labour Law

Remuneration for dependent work constitutes one of the fundamental issues of labour law. It is deeply rooted in legal tradition,³⁷ and the relevant legal regulation should aim to preserve several essential functions of remuneration, such as its subsistence and motivational roles.³⁸ In terms of remuneration, overtime work (i.e. work exceeding the statutory weekly working time) entitles the employee in “private sector” to wages and an extra pay of at least 25% of the average earnings, unless the employer and employee agree on compensatory time off³⁹ or, in “public sector” to salary and an extra pay of 25% of the average hourly earnings, or 50% if the overtime occurs during uninterrupted weekly rest unless the employer and employee agree on compensatory time off.⁴⁰ Regarding the “remuneration” for overtime work, specifically overtime extra pay, Czech legislation provides that such an extra pay is due to employees employed under both full-time and part-time employment contracts, but only “for work performed more than the statutory weekly working time.” It is thus evident—and consistent with the above-mentioned interpretation—that the legal framework envisages entitlement to overtime extra pay only for work exceeding the statutory weekly working time, regardless of whether the employee is employed on a full-time basis or under a reduced working time arrangement pursuant to an agreement with the employer.

In the Czech legal context, overtime work has been and continues to be assessed according to a quasi-objective criterion, whereby even for employees working under an agreed reduced working time, overtime and its financial compensation (see below) only arise once the threshold of the statutory weekly working time—uniform for all employees—has been exceeded.

This may (appear to) suggest that there is no differential treatment, as the entitlement to the overtime extra pay arises for both full-time and part-time employees only after the same number of hours worked. However, considering the recent case law of the CJEU, it must be concluded that where an employer grants overtime extra pay to two employees performing the same or similar work only for work exceeding the statutory weekly

³⁷ H. Úlehlová, *Odměňování*. In: Hůrka, P. et al. *Pracovní právo*. 5th ed. Plzeň, 2023, p. 208 et seq.

³⁸ For the functions of wages, see D. Hrabcová. *Odměňování práce*. In: Galvas, M. et al. *Pracovní právo*. 2nd, revised and expanded edition. Brno, 2015, pp. 486–489.

³⁹ Section 114 of the Labour Code.

⁴⁰ Section 127 (1) and (2) of the Labour Code.

working time, without objective justification based on specific and concrete circumstances, the part-time employee may be treated less favourably.

In our view, there is a direct conflict between the applicable Czech legal framework and European Union law, as interpreted by the case law of the CJEU, which may have significant implications. For instance, we believe that this discrepancy opens the possibility for the initiation of infringement proceedings against the Czech Republic.

Furthermore, in light of the fact that the CJEU has recognised the direct effect of clause 4(1) of the Framework Agreement, it appears that there is scope for employees—both in the public and private sectors—to bring claims against their employers for the payment of overtime extra pay for work performed beyond their agreed working hours, even where such work does not exceed the statutory weekly working time. We are of the opinion that, in cases where an employer grants overtime compensation to two employees performing identical or similar work, but only for work carried out beyond the established weekly working hours, and where no objective justification based on specific and concrete circumstances exists for such differential treatment, an employee engaged under a part-time employment contract may be subject to less favourable treatment. Such an employee may be entitled to seek judicial redress and claim the outstanding remuneration.

As mentioned above, this conclusion also applies to the remuneration of so-called excess hours in the case of pedagogical staff.

Conclusions

As has been mentioned throughout the article, the Czech national law does not explicitly prohibit discrimination against employees with reduced working hours. The right to equal treatment between part-time workers and comparable full-time workers may be derived from Section 16(1) of the Labour Code, stipulating an exhaustive enumeration of prohibited grounds of discrimination. With respect to the direct effect of clause 4(1) of the Framework Agreements, the worker may, under certain circumstances, claim the right to equal treatment, including the right not to be discriminated with respect to conditions of remuneration by an employee before the national court.

The Czech legal framework, insofar as it concerns the performance of overtime work by employees with agreed shorter working hours and its remuneration, is, in our view, inconsistent with the interpretation of clause 4(1) of the Framework Agreement by the CJEU. A comparable inconsistency was observed in the evaluation of additional teaching hours (“extra hours”) performed by pedagogical staff, particularly in relation to the entitlement and calculation of the corresponding remuneration premium. This discrepancy may, in our opinion, give rise to potential legal disputes concerning claims for supplementary payment of overtime compensation for work performed beyond the agreed reduced working hours.

Literature

- Barnard, C., *EU Employment law*, 4th ed., Oxford, 2012,
- Blanpain, R., *European Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2014,
- Galvas, M. et al. *Pracovní právo*. 2nd, revised and expanded edition, Brno, 2015,
- Hotvedt, M.J., *Substantive Equality of Part-time Work; The Evolving Protection of the Part-time Work Directive*, “European Labour Law Journal” 2025, issue 3, pp. 343-359,
- Hungler, S., *Indirect Discrimination and the Gendered Realities of Part-time Work; Review of the Joined Cases IK (C-184/22) and CM (C-185/22) v KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV*, EU:C:2022:1011, “European Labour Law Journal” 2025, issue 2, pp. 195-211,
- Hůrka, P. et al. *Pracovní právo*. 5th ed, Plzeň, 2023,
- Komendová, J., Smejkal, M., *Práce přesčas u zaměstnanců v pracovním poměru se sjednanou kratší pracovní dobou*, “Právní rozhledy” 2025, issue 12. pp. 392-397,
- Král, R., *On the Erosion of the Limits of the Direct Effect of EU Directives*. “The Lawyer Quarterly” 2024, issue 1, pp. 30-38,
- Smejkal, M., *Pracovní poměr pedagogických pracovníků*. 1st edition, Praha, 2023,
- Watson, P., *EU Social and Employment Law; Policy and Practice in an Enlarged Europe*, Oxford, 2009.

Monika Smusz-Kulesza

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0001-7392-4464

PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT IN LIGHT OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER'S STANDARDS

ABSTRAKT

Ochrona przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle standardów Europejskiej karty społecznej

Artykuł poświęcony jest analizie prawa do równości i ochrony przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle Europejskiej karty społecznej. Prawa te są podstawowymi prawami człowieka o kluczowym znaczeniu, uznanymi w konstytucjach wszystkich państw członkowskich UE i EOG z wyjątkiem trzech oraz w większości międzynarodowych instrumentów praw człowieka. Celem artykułu jest kompleksowe ujęcie relacji między standardami Europejskiej karty społecznej w świetle interpretacji jej postanowień dokonywanej przez Europejski Komitet Praw Społecznych a praktyką implementacyjną w państwach członkowskich, w tym w Polsce. W prawie Rady Europy Europejska karta społeczna (zrewidowana) bezpośrednio ustanawia prawo do równości i ochrony przed dyskryminacją w punkcie 20 i określa odpowiadające temu obowiązki państw stron w zakresie poszanowania, ochrony i realizacji tego prawa w artykule 20. Jednakże poza artykułem 20 zasada równości i niedyskryminacji leży u podstaw każdego prawa gwarantowanego przez kartę, co wyrażono w artykule E. Karta jest jedynym prawnie wiążącym dokumentem obowiązującym w przestrzeni europejskiej, który zawiera postanowienia ustanawiające tak różnorodny i szeroki wachlarz praw pracowniczych i socjalnych, w tym np. prawo do mieszkania. Z uwagi na powyższe rola karty w kształtowaniu najwyższych standardów prawa do równości

i niedyskryminacji oraz wzmacnianiu mechanizmów ich ochrony w Europie jest kluczowa. Niestety wnioski Europejskiego Komitetu Praw Społecznych dotyczące prawa do równości i niedyskryminacji odzwierciedlają stosunkowo niski stopień zgodności ze standardami karty. Dlatego też zachęcanie państw do poprawy standardów ochrony tego prawa jest istotnym wyzwaniem dla wszystkich krajów europejskich na najbliższą przyszłość.

Słowa kluczowe: równość, niedyskryminacja, europejska karta społeczna, dyskryminacja bezpośrednia, molestowanie

ABSTRACT

Protection against discrimination in employment in light of the European Social Charter's standards

This paper is devoted to the analysis of the right to equality and protection against discrimination in employment in the light of the European Social Charter. The said rights are fundamental human rights of key importance recognized in the constitutions of all but three EU and EEA Member States and in most international human rights instruments. The aim of the article is to comprehensively present the relationship between the standards of the European Social Charter in the light of the interpretation of its provisions made by the European Committee of Social Rights and the implementation practice in the member states, including Poland. In the law of the Council of Europe, the European Social Charter (revised) directly establishes the right to equality and protection against discrimination, especially in point 20, and specifies the corresponding duties of states parties to respect, protect, and fulfil this right in Article 20. However, the principle of equality and non-discrimination lies at the heart of each right guaranteed by the Charter, which is expressed in Article E. The Charter is unique in being the only legally binding European instrument that contains provisions specifically and exclusively addressing many social and employment rights, including e.g. the right to housing. Therefore, its role in establishing high standards of enjoyment of the rights to equality and non-discrimination and strengthening the mechanisms of their protection in Europe is crucial. Unfortunately, conclusions of the European Committee of Social Rights concerning the right to equality and non-discrimination reflect a relatively low degree of compliance with the Charter's standards. Therefore, incentivizing states to improve their standards of protection of this right is an important challenge for all European countries in the future.

Keywords: equality, non-discrimination, European Social Charter, direct discrimination, harassment

Introduction – the right to equality and protection against discrimination in the light of international standards

The right to equality and protection against discrimination are fundamental human rights of key importance, which are recognized in the constitutions of all but three EU and EEA Member States¹ and in most international human rights instruments. Equality

¹ The three exceptions are Denmark, Norway and the United Kingdom. See more on protection of equality and non-discrimination under national constitutions in: C. McCrudden, S. Prechal, *The Concepts of*

represents the principle of ensuring equal treatment and access to opportunities for all individuals, regardless of their background. In social contexts, it promotes fairness across race, gender, age, sexual orientation, religion, political opinions and other factors that differentiate people. Politically, it safeguards rights like voting and representation, while economically, it supports equitable access to resources and opportunities. At its core, equality emphasizes fundamental human rights, as endorsed by the Universal Declaration of Human Rights, highlighting every individual's right to dignity, freedom, and fairness.

Even though the international community has frequently reaffirmed the importance of full respect for the right to equality and non-discrimination, there remains a disturbingly large gap between the standards set in international human rights treaties and the situation prevailing in many parts of the world. While the problems are often particularly acute in certain developing countries, which are confronted with major constraints regarding employment and the social sphere, significant problems of discrimination in the enjoyment of employment and social rights also exist in some of the most economically developed societies.

World Justice Project (WJP) Rule of Law Index — the world's leading, independent source of rule of law data — finds that 70% of countries have seen discrimination worsen between 2021 and 2022. Since 2015, discrimination has increased in three-fourths of the states that WJP studied². The results of surveys show that no state is free from significant problems related to discrimination of one kind or another³. Looking at the problem from a gender and employment perspective, according to Eurostat⁴, in 2021, 5.23 million women in the EU reported feeling they were being discriminated against at work⁵. Far fewer men, 3.63 million, reported the same. More women than men also reported having felt discriminated against at work on the grounds of age (0.37 million women versus 0.31 million men) and disability (0.11 million women versus 0.09 million men), whereas more men than women reported having felt discriminated against on the grounds of foreign origin (0.81 million men versus 0.59 million women).

Discrimination exists in practice despite the fact that international human rights law places an obligation on states to ensure equality between people, so that everyone can enjoy the rights necessary to live and work with dignity, including the right to fair remuneration, promotion and termination of employment. States must guarantee equal rights for all, without discrimination based on gender, race, ethnicity, age, disability, sexual orientation or other characteristics.

Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach, European Commission 2009, p. 1-49; Heymann, J., Sprague, A. and Raub, A., *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, California: University of California Press 2020, Available at: <https://doi.org/10.1525/luminos.81>.

² World Justice Project (WJP) Rule of Law Index, available at <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global> [accessed 9.10.2025].

³ UN CESCR, *General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*, par. 4.

⁴ Eurostat, *Self-perceived discrimination at work – statistics*, available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Self-perceived_discrimination_at_work_-_statistics [accessed 9.10.2025].

⁵ See: A. Clonch, M.G. Baker, *Occupational gender composition as a determinant of perceived discrimination*, *Occupational and Environmental Medicine* 82 (Suppl 2), 2025, A118.3-A119.

The right to equality and non-discrimination is enshrined in many international human rights treaties, which address its different dimensions⁶. Historically, key statements on the right to equality and protection against discrimination are contained in two documents authored by the United Nations. The United Nations' Universal Declaration of Human Rights states, in Article 7, that "All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination" and in Article 23.2 that "Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work."⁷ The United Nations' International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter: the ICESCR) asserts, in Article 7 par. a). point i). that "The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favorable conditions of work which ensure, in particular: Remuneration which provides all workers, as a minimum, with: fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work" and in Article 7 par. c). that, "equal opportunity for everyone to be promoted in his employment to an appropriate higher level, subject to no considerations other than those of seniority and competence"⁸. Under articles 2(2) and 3 of the ICESCR, States parties are required to eliminate all forms of discrimination and to ensure substantive equality. Both quoted acts recognize equal treatment and equal opportunities as a component of the human right to equality and non-discrimination. The latter is of central importance for the enjoyment of all economic, social, and cultural rights.

As the Committee on Economic, Social and Cultural Rights emphasizes, to ensure equality and non-discrimination in employment and the social sphere in practice, states should conduct regular reviews to ensure that national laws and policies do not discriminate against individuals on any prohibited grounds. They should also adopt specific measures, including legislation, aimed at eliminating discrimination against both public and private entities in relation to rights under the conventions and covenants in land-related contexts. In particular, women, migrants, persons with disabilities, the elderly and other people working in rural areas deserve special attention, either because they have been traditionally discriminated against in terms of access to, use of and control over land or because of their particular relationship to land⁹.

6 United Nations, Universal Declaration of Human Rights, arts. 23 and 24; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, art. 5; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 11; Convention on the Rights of the Child, art. 32; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 25; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 27; European Social Charter (Revised), Part I, paras. 2, 3, 4, 7 and 8; and Part II, arts. 2, 3 and 4; Charter of Fundamental Rights of the European Union, arts. 14, 23, 31 and 32.

7 United Nations, Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1948.

8 See: D. Donnelly, J. Finnerty, C. O'Connell, *The Right to Housing* in: G. McCann, F. Ó hAdhmaill (eds.), *International Human Rights, Social Policy and Global Development. Critical Perspectives*, Cambridge University Press 2021.

9 Committee on Economic, Social and Cultural Rights *General comment No. 26 (2022) on land and economic, social and cultural rights*, par. 12. Available at: <https://docs.un.org/en/E/C.12/GC/26> [accessed 9.10.2025].

The European Social Charter as a document establishing the right to equality and protection against discrimination in employment

The European Social Charter is a Council of Europe treaty that guarantees fundamental social and economic rights related to employment, housing, health, education, social protection and welfare¹⁰. It was opened for signature on October 18, 1961 and initially became effective on February 26, 1965, after West Germany had become the fifth of the 13 signing nations to ratify it. The Charter was intended to be the counterpart, in the field of economic and social rights, to the 1950 European Convention on Human Rights (hereinafter: the ECHR), the major achievement of the Council of Europe in the field of human rights. When the Convention was drafted and adopted in 1950, social and economic rights were put aside for reasons of priorities and tactics. A follow-up was, however, intended and a drafting process was initiated already the following year¹¹.

The 1961 European Social Charter (hereinafter: the 1961 Charter; ESC (1961)) recognized a first list of social rights related to work, social protection and vulnerable groups of people, as well as the so-called reporting system as a mandatory monitoring mechanism¹². Later on, the original Charter of 1961 was expanded on and added to by a series of instruments. The final result of the process was the adoption of the Revised European Social Charter (hereinafter: the Revised Charter; RESC (1996)), opened for signature on 3 May 1996¹³. It entered into force on 1 July 1999. Built on the 1961 Charter, the Revised Charter was basically intended to update and adapt the substantive content of the first Charter and supplement its provisions in the light of social changes and developments since the adoption of the original text.

Today, the Charter treaty system is one of the most widely accepted human rights set of standards within the Council of Europe. The widespread support for social rights is assured by the fact that 42 out of the 46 member States of the Council of Europe are parties to either the 1961 Charter or the Revised Charter, including all 28 EU Member States. Poland is a party to the 1961 Charter; it has signed, but not yet ratified, the Revised Charter¹⁴.

The monitoring procedures of the European Social Charter rely mainly on the European Committee of Social Rights (hereinafter: the ECSR, the Committee), which the Charters refer to as the Committee of Independent Experts¹⁵. The Committee is

¹⁰ European Social Charter (European Treaty Series No. 035).

¹¹ E. Stein, *The European Social Charter – instruments and procedures*, Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter – Vol. 25, Nr 1, pp. 58–64.

¹² For early comments see: D. Harris, 'The European Social Charter', *International and Comparative Law Quarterly*, 1964, vol. 13, pp. 1076–87; N. Valticos, 'La Charte sociale européenne: sa structure, son contenu, le contrôle de son application', *Droit social*, 1963, vol. 26, pp. 466–82; H. Wiebringhaus, 'La Charte sociale européenne', *Annuaire français de droit international*, 1963, vol. 9, pp. 709–21.

¹³ European Social Charter (Revised) (European Treaty Series No. 163).

¹⁴ On the status of Poland in the context of the Charter see more: T. Zieliński, *Les Incidences de la Ratification de la Charte Sociale Européenne du Conseil de L'Europe sur le Systeme Juridique Polonais*, *Droit Polonais Contemporain/Polish Contemporary Law* 1999 № 1–4 (121–124).

¹⁵ A denomination given since control cycle XV-1 (March–June 2000).

composed of 15 independent members. Its role is to rule on the conformity of the situation in States with the Charters. The Committee adopts conclusions within the framework of the reporting procedure and decisions under the collective complaints procedure. Both the conclusions and the decisions are made public and published annually. They are available on the Council of Europe's website and in the HUDOC-ESC database¹⁶.

Analyzing protection against discrimination, the Revised Charter contains the most extensive and detailed provisions protecting against discrimination in employment of any Council of Europe legal instruments¹⁷. The scope of protection guaranteed under the 1961 one is narrower; however, in its essentials, it does not differ significantly from the level established in the Revised Charter, primarily due to the broad interpretation of its provisions by the European Committee of Social Rights.

In the preparatory process of the European Social Charter, the right to protection against discrimination had already been included in the drafts of the 1961 version, in various contexts. However, the introduction of the right as a specific and directly regulated one came only in 1996, with the Revised Charter¹⁸.

In the 1961 Charter, the principles of equality and non-discrimination were not fully developed and the equality elements were expressly incorporated only for certain groups and areas. The Charter contained provisions guaranteeing equal pay for men and women for equal work and work of equal value (Article 4§3 ESC (1961)) and provisions protecting groups of employees particularly vulnerable to discriminatory actions – female employees on maternity leave (Article 8§2 ESC (1961)) and workers with disabilities (Article 15§2 ESC (1961)). Non-discrimination principle featured only in the Preamble; in accordance with its third indent, “the enjoyment of social rights shall be secured without discrimination on grounds of race, color, sex, religion, political opinion, national or social origin.” Therefore, under the 1961 Charter, protection against discrimination in employment has been interpreted as part of the right to work established in Article 1§2 ESC (1961)¹⁹.

Further regulations protecting employees against discrimination in employment were introduced into the European Social Charter system by the Additional Protocol of 1988. The Protocol enriched the scope of rights protected by the Charter with new rights, including the right of employees to equal opportunities and equal treatment in matters

¹⁶ <https://hudoc.esc.coe.int/eng>.

¹⁷ See: Bell M., ‘Combating discrimination through collective complaints under the European Social Charter’ in O de Schutter (ed), *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Bruylant, Brussels 2006, p. 39-48.

¹⁸ See: Smusz-Kulesza M., *Ochrona przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle regulacji prawnych Rady Europy*, w: red. Carby-Hall J.R., Góral Z., Tyc A., *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, Wolters Kluwer 2021, p. 69-90.

¹⁹ One of the key principles of the Charter interpretation is that the ESC is a ‘living instrument’ and therefore its standards should be applied to current situations and interpreted in the light of current or emerging human rights issues. This led the Committee to interpret the right of a worker to earn a living in an occupation freely entered upon, guaranteed under Article 1§2 of the Charter, as encompassing the general prohibition of all forms of discrimination in employment. See, e.g., *ESCR, Autism-Europe v. France*, Collective Complaint No. 13/2002, decision of 4 November 2003; *Transgender Europe and ILGA-Europe v. The Czech Republic*, Collective Complaint No. 117/2015, decision of 15 May 2018.

of employment and occupation without discrimination on grounds of sex (Article 1 of the Additional Protocol). Poland has not ratified the 1988 Additional Protocol.

The broadest scope of protection against discrimination in employment is guaranteed by the Revised Charter. This document, in addition to the rights granted in the previously mentioned documents (the 1961 Charter and the 1988 Additional Protocol), the scope of which it partially replicates (Article 1§2, Article 4§3 and Article 1 of the Additional Protocol – currently Article 20) and partially expands (Article 8§2 and Article 15§2), contains also newly added regulations guaranteeing employees broad protection against discrimination in employment (primarily Article 23, Article 26, Article 27, and Article E of the RESC (1996)). Poland has not ratified the Revised European Social Charter.

In the text of the Revised Charter the right to equality and protection against discrimination is established directly in Part I, points: 2, 4, 8, 19, 20, 26, 27 and the corresponding duties of Member States to respect, protect, and fulfil the right are specified in in Part II, Articles 2, 4, 8, 19, 20, 26 and 27. What is more, the principle of equality and non-discrimination lies at the heart of each right guaranteed by the Charter, which is expressed in Part V, Article E RESC (1996). Pursuant to the latter, “The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.”

Equality and non-discrimination are complex concepts, with considerable debate on their meanings and justification. The discussion on equality and discrimination is, in general, characterized by considerable conceptual and methodological confusion. This is no different in relation to the discussion of equality and discrimination in the context of European Social Charter. Although there is agreement on the most elementary principles, in practice, a wide range of approaches is often adopted by the European Committee of Social Rights and the European Court of Human Rights. Similarly, despite there being many common definitions of the central concepts of equality and non-discrimination law in the Council of Europe Member States, there is a fair chance that the concepts are understood and applied differently and that confusion also exists here.

In many aspects concerning the right to equality and protection against discrimination, the Charter derives from the case-law of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR, the Court). The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, better known as the European Convention on Human Rights, requires that states guarantee equality and protection against discrimination. Pursuant to Article 14 ECHR, “The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

Although the Convention does not guarantee the right to employment, Article 8 has been interpreted as covering the sphere of employment under certain circumstances. The European Court of Human Rights has ruled on the right to equality and non-discrimination in employment under Article 8 ECHR, though only in a narrow sense, concentrating on the imposition of employment restrictions in the civil service, for example, in

*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*²⁰. Protection against discrimination in the realm of employment has also been guaranteed by the Court in relation to the freedom to join or not to join a trade union under Article 11 (*Danilenkov and Others v. Russia*²¹), protection against dismissal because of trade union activities (*Hoppen and trade union of AB Amber Grid employees v. Lithuania*²²) and in conjunction with the freedom of religion under Article 9 (*Eweida and Others v. the United Kingdom*²³). In a different context, in *Acar and Others v. Turkey*²⁴, employment-related claims of workers which had been accrued more than one year prior to the opening of the insolvency proceedings were not granted priority in the ensuing bankruptcy proceedings concerning their employer. Generally, however, in its case law, the Court has largely refrained from setting positive obligations on the states in respect of employment²⁵. Therefore, the role of the European Social Charter is crucial in this area and so the paper will concentrate on protection established by the Charter, especially in Article 1§2 ESC (1961)/RESC (1996) and Article E RESC (1996).

Protection against discrimination in employment under Article 1§2 and Article E of the European Social Charter

Consideration of the scope of protection against discrimination in employment within the legal framework of the European Social Charter should begin with the recognition that both the 1961 Charter and its Revised 1996 version contain provisions establishing the general principle of non-discrimination in employment. In both Charters, this is Article 1§2 and in the Revised Charter, it is additionally Article E, which extends protection against discrimination beyond the area of employment to also cover social rights.

In accordance with Article 1§2 of the Revised Charter, which contains content identical to Article 1§2 of the 1961 Charter, “With a view to ensuring the effective exercise of the right to work, the Parties undertake: (...) to protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon.” The analyzed provision does not explicitly establish the right of employees to equal treatment or protection against discrimination. However, as the European Committee of Social Rights points out, in order to fulfil their obligations under Article 1§2 of the Charter, signatory states are obligated to introduce regulations in their legal systems prohibiting any discrimination in

20 Judgment of ECtHR of 27 July 2004, *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, Application nos. 55480/00 and 59330/00, HUDOC.

21 Judgment of ECtHR of 30 July 2009, *Danilenkov and Others v. Russia*, Application no. 67336/01, HUDOC.

22 Judgment of ECtHR of 17 January 2023, *Hoppen and Trade Union of Ab Amber Grid Employees v. Lithuania*, Application no. 976/20, HUDOC.

23 Judgment of ECtHR of 15 January 2013, *Eweida and Others v. The United Kingdom*, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, HUDOC.

24 Decision of ECtHR of 12 December 2017, *Mehmet Emin ACAR and others against Turkey and Şafak DOĞAN against Turkey*, Applications nos. 26878/07 and 32446/07, HUDOC.

25 M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Karelactio 2010, p. 341.

employment on the basis of, among others, gender, race, ethnic origin, religion, disability, age, sexual orientation, or political opinion²⁶. The catalogue of protected characteristics is open and shall be determined in the light of current challenges. The obligations arising from Article 1§2 include the need to establish legal regulations, firstly, prohibiting discrimination in all aspects of employment, in particular in terms of access to employment, working conditions and pay, access to training, promotions and job changes, and termination of employment, and secondly, prohibiting any harmful or retaliatory actions taken against employees exercising the rights granted to victims of discrimination²⁷.

The principle of non-discrimination, as interpreted by the Committee under Article 1§2 of the Charter, is expressly included in the text of the Revised Charter – in Article E, in Part V, which binds all signatory states to the Revised Charter. Pursuant to Article E, which has no equivalent in the 1961 Charter, “the enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.” According to the Explanatory Report²⁸, Article E of the Revised Charter confirms the case law of the Committee in respect of Article 1§2 of the Charter, that the non-discrimination clause in the preamble to the Charter applies to all its provisions. Accordingly, the Revised Charter does not allow discrimination on any of the grounds listed in this Article in respect of any of the rights contained in the instrument.

The formula of Article E of the Revised Charter corresponds to the formula used in Article 14 of the European Convention on Human Rights, mentioned earlier in this paper, as the Charter was meant to be the counterpart to the Convention. Like Article 14 of the Convention, Article E RESC (1996) applies to all rights set out in the Charter. It does not establish an autonomous right that can be a standalone basis for a complaint, but complements and enriches the content of the substantive rights established in Part I of the Charter and further specified in Part II²⁹. Furthermore, as in the case of Article 14 of the Convention, Article E of the Charter is characterized by a certain autonomy – a violation of Article E in conjunction with the relevant article from Parts I and II of the Charter may also occur in a situation in which the provision establishing the autonomous right has not been violated³⁰.

Given the complexity of the right to equality and protection against discrimination under Article 1§2 and Article E of the Charter, the European Committee of Social Rights

26 Conclusions of ECSR of 2006, Albania; Conclusions of ECSR of 2012, Iceland, Moldova and Turkey, HUDOC-ESC.

27 ECSR, *Digest of the case-law of the European Committee of Social Rights*, Council of Europe, December 2022, p. 46-50, available at: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> [accessed 9.10.2025].

28 Council of Europe (1996), *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*. Strasbourg, 3.V.1996, par. 135, available at: <https://rm.coe.int/16800ccde4> [accessed 9.10.2025].

29 Decision of ECSR of 4.11.2003, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) v. France*, Collective Complaint No. 13/2000, HUDOC-ESC.

30 ECSR, *Digest ...*, p. 231.

has been concerned with a wide range of issues concentrating on the scope of prohibited grounds of discrimination, the material scope of protection and the measures required to ensure the effectiveness of the prohibition of discrimination³¹.

The catalogue of characteristics on which differential treatment is prohibited as discriminatory under Article E of the Charter is open-ended and very similar to that contained in Article 14 of the Convention. The fundamental difference lies in the mention of health in Article E of the Charter, while Article 14 of the Convention does not specify this characteristic, and in the absence of property in Article E of the Charter, which is specified in Article 14 of the Convention. This difference, however, is offset by the openness of both catalogues. The catalogue of protected characteristics is not closed; the words “such as” and “any other grounds” contained in the provision indicate that the list of grounds on which discrimination is prohibited is not exhaustive. In addition to the characteristics expressly listed in Article E, the European Committee of Social Rights has recognized, as falling within the concept of “any other grounds,” for example: age³², disability³³, place of residence³⁴, economic and social status³⁵. Essentially, all characteristics recognized as legally protected under Article 1§2 of the Charter are considered to fall within the concept of “any other grounds” under Article E³⁶. What shall be noted, however, in terms of nationality, is that Article E must not be interpreted to extend the scope *ratione personae* of the Revised Charter³⁷ which is defined in the Appendix and which includes foreigners only in so far as they are nationals of other parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned³⁸.

Both Article 1§2 and Article E of the Charter prohibit all forms of discrimination, including, in particular, direct and indirect discrimination³⁹. The understanding of individual forms of discrimination under both Charters is the same as under the European Convention on Human Rights. Direct discrimination is defined as differential treatment of persons in comparable situations, unless it pursues a legitimate aim, is based on objective and legitimate reasons, and is proportionate to the aim pursued⁴⁰. Indirect discrimination occurs when a measure or practice applicable to everyone puts persons

31 See: Smusz-Kulesza M., Manasyan A., Fedorova A., *Training Programme for Judges. European Social Charter and case law of the European Committee of Social Rights*, Council of Europe, 2021, p. 14-25.

32 Decision of ECSR of 2.07.2013, *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norway*, Collective Complaint No. 74/2011, HUDOC-ESC.

33 Decision of ECSR of 4.11.2003, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) v. France*, Collective Complaint No. 13/2000, HUDOC-ESC.

34 Ibidem.

35 Decision of ECSR of 10.09.2013, *IPFEN v. Italy*, Collective Complaint No. 87/2012, HUDOC-ESC.

36 Decision of ECSR of 2.07.2013, *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norway*, Collective Complaint No. 74/2011, HUDOC-ESC.

37 See: C. Panzera, *The Personal Scope of The European Social Charter: Questioning Equality*, in: J. Luther, L. Mola (eds./dir.), *Europe's Social Rights Under the 'Turin Process'/Les droits sociaux de l'europe sous le «processus de Turin»*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 173-188.

38 Ibidem, par. 137.

39 Conclusions of ECSR Nr XVIII-I (2006), Austria, HUDOC-ESC.

40 Decision of ECSR of 10.10.2000, *Syndicat national des professions du tourisme v. France*, Collective Complaint No. 6/1999, HUDOC-ESC; ECSR, Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Greece, HUDOC-ESC.

distinguished on the basis of a legally protected characteristic at a particular disadvantage⁴¹. Indirect discrimination may also result from a failure to take appropriate positive action to ensure the practical effectiveness of the rights granted to all persons⁴².

Harassment and sexual harassment are treated under the Revised European Social Charter as offences separate from discrimination that should be legally prohibited as part of or independently from discrimination and sanctioned in the same way as acts of discrimination⁴³. Article 26§1 of the Revised Charter addresses sexual harassment and imposes on states the obligation to protect against its occurrence in order to ensure the effective exercise of employees' right to protection of their dignity at work. Sexual harassment is defined as unwanted conduct of a sexual nature or related to an employee's sex that violates the employee's dignity, in particular when committed by superiors or co-workers⁴⁴. The obligation of states to protect against moral harassment, which is defined as other forms of preferential or retaliatory actions or other aggressive behavior that may violate the dignity of employees or negatively impact their careers⁴⁵ arises from Article 26§2 of the Revised Charter. Pursuant to its provisions, in order to ensure the effective exercise of the right of all workers to protection of their dignity at work, States Parties to the Charter undertake, in consultation with employers' and workers' organizations, to promote awareness, information, and prevention of criminal or clearly hostile and offensive acts directed against individual workers in the workplace or in connection with work, and undertake to take all appropriate measures to protect workers from such conduct.

Moving on to the discussion on sanctions, it should be emphasized that both Article 1§2 of the 1961 and Revised Charters and Article E of the Revised Charter oblige States Parties to establish appropriate and effective means of legal protection against discrimination in employment⁴⁶. To fulfil this obligation, States are obliged, at a minimum, to establish mechanisms for the repeal, annulment or amendment of legal provisions, including provisions of collective agreements, company regulations and other workplace regulations, and individual employment contracts that are contrary to the principle of equal treatment⁴⁷. They should also establish independent institutions specializing in anti-discrimination law to promote equal treatment and provide legal assistance to victims of discrimination⁴⁸.

41 ECSR, *Digest* ..., p. 58.

42 Decision of ECSR of 4.11.2003, *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, Collective Complaint No. 13/2002, HUDOC-ESC; decision of ECSR of 25.06.2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Collective Complaint No. 58/2009, HUDOC-ESC; decision of ECSR of 21.03.2012, *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Collective Complaint No. 62/2010, HUDOC-ESC; decision of ECSR of 11.09.2012, *Médecins du Monde v. France*, Collective Complaint No. 67/2011, HUDOC-ESC. Read more at: M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Karelactio 2010, p. 11–14.

43 Conclusions of ECSR of 2007, Statement of interpretation on Article 26, HUDOC-ESC.

44 CoE, Explanatory Report to European Social Charter (Revised), <https://rm.coe.int/168007cf93> [accessed 9.10.2025].

45 Conclusions of ECSR of 2003, Bulgaria; Conclusions of ECSR of 2005, Moldova, HUDOC-ESC.

46 Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Iceland; Conclusions of ECSR of 2002 France; Conclusions of ECSR of 2012, Andorra; decision of ECSR of 13.09.2012, *Syndicat de Défense des fonctionnaires v. France*, Collective Complaint No. 73/2011, HUDOC-ESC.

47 Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Iceland, HUDOC-ESC.

48 ECSR, *Digest* ..., p. 59.

The choice of appropriate legal mechanisms of protection against discrimination in employment rests with the signatory states of the Charter; however, the measures used must be effective, proportionate, and dissuasive. The European Committee of Social Rights considers that the necessary measures must include, first and foremost, the right to compensation for the harm suffered and the protection against retaliatory actions that might be taken by the employer⁴⁹. Individuals affected by discriminatory actions must be guaranteed the right to seek compensation for damage suffered through legal proceedings⁵⁰. Trade unions should be entitled to participate in these proceedings, including initiating them on the employees' behalf⁵¹. The burden of proof in employment discrimination cases must be shared and partially transferred to the defendant employer⁵². An employee initiating a lawsuit shall be able to limit himself to demonstrating circumstances that make discrimination probable; in such a case, the burden of proof shifts to the defendant employer, who must demonstrate that they have not violated the principle of non-discrimination⁵³.

Sanctions for violations of the principle of non-discrimination should serve both a compensatory and preventive function. The list of sanctions should provide for the reinstatement or continuation of employment in the event of its discriminatory termination⁵⁴. An employee subjected to discriminatory conduct should also have the right to seek cessation of further violations⁵⁵ and compensation or damages. The amount of monetary compensation should, on the one hand, be proportional to the harm suffered, which must be covered in full – both in terms of pecuniary and non-pecuniary damage – and, on the other hand, deter the employer from repeating the violation of the prohibition of discrimination. Establishing a maximum compensation limit for employees affected by discriminatory conduct should be considered unacceptable and contrary to the principle of full compensation⁵⁶. Furthermore, a necessary legal remedy against discrimination is to provide employees exercising their rights arising from a violation of the principle of equal treatment in employment with protection from termination of employment or other types of retaliatory measures⁵⁷.

As described above, Article 1§2 and Article E provide for a general non-discrimination clause. In addition to the provisions establishing the principle of non-discrimination in employment applicable to all employees on the basis of different criteria, the European

49 Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Iceland; decision of ECSR of 13.09.2012, *Syndicat de Défense des fonctionnaires v. France*, Collective Complaint No. 73/2011, HUDOC-ESC.

50 Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Iceland, HUDOC-ESC.

51 Ibidem.

52 Conclusions of ECSR of 2002, France; decision of ECSR of 13.09.2012, *Syndicat de Défense des fonctionnaires v. France*, Collective Complaint No. 73/2011, HUDOC-ESC; decision of ECSR of 3.06.2008, *Mental Disability Advocacy Center (MDAC) v. Bulgaria*, Collective Complaint No. 41/2007, HUDOC-ESC.

53 Conclusions of ECSR Nr XIII-5 (1997), Statement of Interpretation on Article 1 of the Additional Protocol, HUDOC-ESC.

54 ECSR, *Digest* ..., p. 192.

55 Conclusions of ECSR Nr XVII-2, Finland, Article 1 of the Additional Protocol, HUDOC-ESC.

56 Conclusions of ECSR of 2012, Andorra, HUDOC-ESC.

57 Conclusions of ECSR Nr XVI-1 (2002), Iceland; decision of ECSR of 13.09.2012, No. 73/2011, *Syndicat de Défense des fonctionnaires v. France*, HUDOC-ESC.

Social Charter also contains regulations aimed at protecting employees against discrimination on grounds of sex (Article 4§3, Article 20) and protecting groups at particular risk of discrimination. Article 20 of the Revised Charter prohibits discrimination between men and women in employment and calls on states to give recognition to this prohibition and take steps to promote the right to equal opportunity and equal treatment. There are also specific provisions addressing the needs of certain groups, including the rights of employed women to protection of maternity (Article 8), the rights of disabled to social integration (Article 15), the rights of children and young persons to social, legal and economic protection (Article 17), the rights of migrant workers and their families to protection and assistance (Article 19) and the rights of the elderly to social protection (Article 23). The interpretation given by the Committee to these provisions is based upon a broad adherence to “substantive equality.”

Conclusions

The right to equality and protection against discrimination in employment is a critical right for a decent life and a safeguard against maltreatment, poverty and social exclusion. It is a complex and resource-intensive right to implement⁵⁸, which can hardly be realized without proper legislative regulation and a well-functioning mechanism of its implementation and monitoring.

Europe still faces a huge implementation gap regarding equality and social rights. Large disparities in social rights protection remain among and within European countries. Discrimination against marginalized groups is prevalent in all states⁵⁹. While there is progress in terms of legislation, *de facto* inequalities regarding specific groups continue to exist. This has been confirmed by the Committee’s conclusions of 2020, where discrimination based on gender, ethnicity, disability and sexual orientation was noted in many countries⁶⁰. Examples of non-conformities included: indirect discrimination not being defined and prohibited by legislation (Armenia); lack of protection against discrimination in employment on grounds of sexual orientation (Armenia, Azerbaijan, Turkey), ethnic origin and political opinion (Turkey). As regards prohibition of discrimination the most problematic matter for States has been the restrictions on access of foreign nationals to employment and the requirement that the only jobs from which foreigners may be banned therefore are those that are inherently connected with the protection of the public interest or national security and involve the exercise of public authority (Albania, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Latvia, Montenegro,

58 K. Lukas, *The Revised European Social Charter. An Article-by-Article Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 337.

59 K. Lukas, *Taking Stock of the European Social Charter at 60 The European Social Charter and Equality*, Council of Europe, 2021, p. 5. Available at: <https://rm.coe.int/the-european-social-charter-and-equality/1680a3d8cc>

60 ECSR, 2020 Conclusions of the European Committee of Social Rights, HUDOC-ESC.

North Macedonia, Turkey, Serbia). In the case of Poland, the Committee was unable to assess the situation and refrained from taking a position on the prohibition of discrimination in employment, pending receipt of the information requested.

The Charter framework recognizes the close and necessary link between social rights protection and equality. The scope of protection against discrimination in employment under the Charter is broad and covers, in particular, the establishment and termination of employment, working conditions, including remuneration, and access to training, promotions, and job transfers. Employees exercising their rights under anti-discrimination law must be guaranteed protection against any retaliatory actions by their employers. The interpretation of the Charter's provisions by the European Committee of Social Rights has helped to broaden the protection coefficients in Article 1§2 ESC (1961)/RESC (1996) and Article E RESC (1996), thereby expanding the States obligations in combating discrimination and providing an effective legal response to new needs for protection at work, such as the right to privacy. In addition, in identifying the protection needs of the most vulnerable groups, such as persons with disabilities and migrants⁶¹, the prohibition of discrimination, which has been gradually expanded by the ECSR, is a driving force for promoting and enhancing equal treatment among workers. At the same time, by helping to break down the (false) boundaries between civil and social rights for the consolidation of the European constitutional framework, this prohibition offers considerable food for thought on the opportunity to enhance the interpretative interconnection between the ECSR and the European Convention on Human Rights⁶².

The conclusions of the Committee show the need for a common European approach to combating discrimination in the workplace with the aim of ensuring that all persons get fair and equal treatment at work. This approach should include both actions aimed at raising the standards of legal regulation and its effective implementation. The Charter should be the reference point for defining minimum requirements.

⁶¹ At the international level, this need has long been recognized by the ILO. See more in: L. Vosko, *Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Justice*, Global Social Policy, 2, 1, 2002, p. 26.

⁶² M. Giovannone, *The Right to Work*, in: C. Nivard, the Academic Network on the European Social Charter and Social Right (eds.), *The European Social Charter: A Commentary*, Volume 2, Brill 2023, p. 72.

Bibliography

- Bell M., 'Combating discrimination through collective complaints under the European Social Charter' in O de Schutter (ed), *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Bruylant, Brussels 2006.
- Clonch A., Baker M.G., *Occupational gender composition as a determinant of perceived discrimination*, *Occupational and Environmental Medicine* 82 (Suppl 2), 2025.
- Donnelly D., Joe Finnerty, Cathal O'Connell, *The Right to Housing* in: Gerard McCann, Félim Ó hAdhmaill (eds.), *International Human Rights, Social Policy and Global Development. Critical Perspectives*, Cambridge University Press 2021.
- European Committee of Social Rights, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Council of Europe Publishing, December 2022.
- Giovannone M., *The Right to Work*, in: C. Nivard, *The Academic Network on the European Social Charter and Social Right* (eds.), *The European Social Charter: A Commentary*, Volume 2, Brill 2023
- Harris D.J., 'The European Social Charter', *International and Comparative Law Quarterly*, 1964, vol. 13.
- Heymann, J., Sprague, A. and Raub, A., *Advancing Equality: How Constitutional Rights Can Make a Difference Worldwide*, California: University of California Press 2020.
- Lukas K., *Taking Stock of the European Social Charter at 60 The European Social Charter and Equality*, Council of Europe 2021.
- Lukas K., *The Revised European Social Charter. An Article-by-Article Commentary*, Edward Elgar Publishing 2022.
- McCrudden C., Prechal S., *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission 2009
- Mikkola M., *Social Human Rights of Europe*, Karelactio 2010.
- Mikkola M., *Social Rights as Human Rights in Europe*, *European Journal of Social Security*, 2000, Volume 2/3.
- Panzer C., *The Personal Scope of The European Social Charter: Questioning Equality*, in: J. Luther, L. Mola (eds./dir.), *Europe's Social Rights Under the 'Turin Process'/Les droits sociaux de l'europe sous le «processus de Turin»*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- Smusz-Kulesza M., *Ochrona przed dyskryminacją w zatrudnieniu w świetle regulacji prawnych Rady Europy*, w: red. Carby-Hall J.R., Góral Z., Tyc A., *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*, Wolters Kluwer 2021.
- Smusz-Kulesza M., Manasyan A., Fedorova A., *Training Programme for Judges. European Social Charter and case law of the European Committee of Social Rights*, Council of Europe, 2021.
- Stein E., *The European Social Charter – instruments and procedures*, *Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter* – Vol. 25, Nr 1.
- Vosko L., *Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Justice*, *Global Social Policy*, 2, 1, 2002.
- Wiebringhaus H., 'La Charte sociale européenne', *Annuaire français de droit international*, 1963, vol. 9.

Zieliński T., *Les Incidences de la Ratification de la Charte Sociale Europeenne du Conseil de L'Europe sur le Systeme Juridique Polonais*, Droit Polonais Contemporain/Polish Contemporary Law 1999, Nr 1–4.

Marzena Szablowska-Juckiewicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ORCID: 0000-0003-1975-1309

Małgorzata Cilak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ORCID: 0000-0003-1429-8429

WSPÓŁPRACA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE WSPIERANIA REHABILITACJI ZAWODOWEJ I ZATRUDNIENIA OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ

ABSTRACT

Cooperation of NGOs and local government in supporting vocational reorientation and employment of persons with disabilities

Activities supporting people with disabilities are part of public tasks performed by NGOs. A significant area within this activity is the promotion of vocational reorientation and employment of people with disabilities. Local government units have also been entrusted with public tasks in vocational development of people with disabilities. They are expected to cooperate with NGOs in performing these tasks. Such cooperation includes, in particular, consultations with NGOs on acts of local law in areas of their statutory activity and delegating to NGOs tasks in the area of the vocational reorientation and social reintegration of people with disabilities on the terms set out in the Act of August 27, 1997 on vocational reorientation and social reintegration and employment of people with disabilities. It can also be demonstrated in the joint establishment of occupational therapy workshops and social cooperatives of people with disabilities. Cooperation between

NGOs and local government in supporting the vocational activity of people with disabilities should be regarded as a necessary condition for achieving the goal of making it easier for people with disabilities to enter the labor market and to stay there despite barriers resulting from their disabilities.

Keywords: person with a disability, employment, non-governmental organizations, local government

Słowa kluczowe: osoba z niepełnosprawnością, zatrudnienie, organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Niepełnosprawność może być przeszkodą dla pełnego uczestnictwa w życiu społecznym¹. Osoby z niepełnosprawnością są w sposób szczególny narażone na marginalizację społeczną, a nawet wykluczenie społeczne². Zewidencjonowanie tego zagrożenia skłania do wprowadzania instrumentów, w tym instrumentów prawnych, mających przeciwdziałać tego rodzaju negatywnym zjawiskom. Działalność na rzecz osób z niepełnosprawnością znajduje się w sferze zadań publicznych, realizowanych przez organizacje pozarządowe. Istotnym obszarem w ramach tej działalności jest wspieranie rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością³. Praca jest postrzegana bowiem jako sposób inkluzji społecznej tychże osób. Jednostkom samorządu terytorialnego również zostały powierzone zadania publiczne z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością. Wykonując te zadania, powinny one współpracować z organizacjami pozarządowymi.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych kierunków działalności organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego na rzecz rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością oraz form współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Przedmiotem analizy oraz oceny będą rozwiązania wprowadzone przez polskiego ustawodawcę, wyznaczające ramy tejże współpracy, w szczególności w zakresie tworzenia i wspierania warsztatów terapii zajęciowej oraz spółdzielni socjalnych osób z niepełnosprawnością, a także tworzenia i prowadzenia mieszkań treningowych i wspomaganych. Rozwiązania te są jednym z modułów systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością w Polsce. Z uwagi na to z jednej strony ich prawidłowe funkcjonowanie przyczynia się do osiągnięcia pożądanej efektywności całego systemu,

1 Konwencja ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169), preambuła, lit. e.

2 L. Frąckiewicz, *Niepełnosprawni – wykluczeni i osamotnieni*, [w:] *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2008, s. 15.

3 Działania w tym zakresie podejmują organizacje pozarządowe zajmujące się wszystkimi kategoriami osób niepełnosprawnych oraz organizacje pozarządowe zajmujące się tylko określonymi kategoriami osób niepełnosprawnych (np. osobami z niepełnosprawnością intelektualną). Por. T. Majewski, *Rola organizacji pozarządowych w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, red. H. Ochonczenko, M.A. Paszkowicz, Zielona Góra 2006, s. 134.

z drugiej zaś w procesie wdrażania przedmiotowych rozwiązań uwidaczniają się problemy natury systemowej. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że „system wspierania zatrudnienia oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych jest nierozzerwalnie związany z polityką społeczną państwa, a jego poziom w wymiarze ekonomicznym jest pochodną możliwości finansowych państwa. Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest zależność występująca między deklaracjami i zapisami ustawowymi a sposobem ich realizacji”⁴. Ponadto nie ulega wątpliwości, że skoordynowanie działań podmiotów zaangażowanych w realizowanie zadań z zakresu wspierania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością jest niezwykle istotne, aby cały system był efektywny. Uwidacznia się to także w przypadku współpracy organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego.

1. Działalność organizacji pozarządowych na rzecz rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością

1.1. Pojęcie organizacji pozarządowych

Należy zauważyć, że na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵ pojęciu „organizacje pozarządowe” został nadany szerszy zakres znaczeniowy niż w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁶. Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.r. obejmuje ono oprócz organizacji pozarządowych również inne podmioty, które prowadzą działalność pożytku publicznego i zostały enumeratywnie wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

Należą do nich: kościoły i związki wyznaniowe⁷, stowarzyszenia j.s.t., spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z o.o. oraz kluby sportowe będące spółkami, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Warto zwrócić uwagę także na to, że redakcja niektórych przepisów u.r. zdaje się sugerować, że fundacje to kategoria podmiotów, które znajdują się poza zakresem znaczeniowym pojęcia „organizacje pozarządowe”. Tytułem przykładu można wskazać na art. 36 ust. 1 u.r. Przepis ten stanowi, że „zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na zlecenie Funduszu przez fundacje

⁴ M. Garbat, *Wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na świecie. Polityki, systemy, modele*, Zielona Góra 2020, s. 469.

⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913 z późn. zm., dalej jako: u.r.

⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, dalej: u.d.p.p.w.

⁷ Jak wskazuje P. Robak, Kościół już od starożytności, a w Polsce od czasów chrztu miał obowiązek przeznaczać część dochodów na działalność charytatywną, skierowaną m.in. do osób z niepełnosprawnościami. P. Robak, *Troska Kościoła katolickiego o osoby z niepełnosprawnościami*, „Kościół i Prawo” 2022, nr 2, s. 257, <http://doi.org/10.18290/kip22112.15>.

oraz organizacje pozarządowe”. Posłużenie się przez ustawodawcę spójnikiem „oraz” może prowadzić do wniosku, że fundacje to podmioty, które nie posiadają statusu organizacji pozarządowej. Taka konstatacja pozostawałaby jednak w sprzeczności z treścią art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., który *expressis verbis* wskazuje, że fundacje są organizacjami pozarządowymi. W tej sytuacji uzasadnione wydaje się podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu nadanie nowego brzmienia przepisom u.r. (w szczególności art. 36 ust. 1) w taki sposób, aby nie sugerowały one, że fundacje to podmioty znajdujące się poza zakresem znaczeniowym pojęcia „organizacje pozarządowe”.

1.2. Zakres działalności na rzecz rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością

W sferze zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe jest działalność na rzecz osób z niepełnosprawnością⁸, a w szczególności na rzecz aktywizacji zawodowej tych osób. Ramowe uregulowania dotyczące działań podejmowanych w tym ostatnim obszarze znajdują się w u.r., a także w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy.

Organizacjom pozarządowym ustawodawca przyznaje uprawnienia w zakresie organizowania warsztatów terapii zajęciowej⁹ oraz tworzenia zakładów aktywności zawodowej¹⁰. Określa on również zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością, które mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz samorządu województwa lub powiatu¹¹. Ponadto organizacje pozarządowe mogą zakładać i nabywać członkostwo w spółdzielniach socjalnych, w tym w spółdzielniach socjalnych osób niepełnosprawnych¹². Formą wspierania osób z niepełnosprawnością są też mieszkania treningowe oraz wspomagane, które przewiduje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³.

Nie ulega wątpliwości, że warsztatom terapii zajęciowej, zakładom aktywności zawodowej, spółdzielniom socjalnym oraz mieszkaniom treningowym lub wspomaganym dla osób z niepełnosprawnością została wyznaczona przez ustawodawcę istotna rola w systemie rehabilitacji zawodowej i społecznej tych osób. Organizacje pozarządowe posiadające uprawnienia w zakresie tworzenia i prowadzenia tych podmiotów mogą zatem w sposób znaczący przyczyniać się do aktywizacji zawodowej oraz inkluzji społecznej osób z niepełnosprawnością.

⁸ Zob. art. 4 ust. 1 pkt 7 u.d.p.p.w.

⁹ Zob. art. 10b ust. 1 u.r.

¹⁰ Zob. art. 29 ust. 1 u.r.

¹¹ Zob. art. 36 u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1945.

¹² Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 178 z późn. zm., dalej: u.s.s.

¹³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm., dalej: u.p.s.

2. Formy współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością

2.1. Uwagi ogólne

Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. należy do zadań własnych gminy¹⁴ oraz zadań publicznych wykonywanych przez powiat¹⁵. Samorząd województwa, przy przeformułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji tej polityki, współpracuje w szczególności z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.¹⁶

Formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi zostały wskazane w art. 5 u.s.p.p.w.¹⁷ Przepis ten nakazuje organom administracji publicznej współpracować z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Ponadto współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnością należy do zadań zarówno samorządu województwa, jak i samorządu powiatu¹⁸. W oparciu o przepisy ustaw szczególnych – u.r., a także u.s.s. – można wskazać na kolejne formy współpracy, polegające m.in. na tworzeniu wspólnie z organizacjami pozarządowymi warsztatów terapii zajęciowej oraz spółdzielni socjalnych.

Do podstawowych form współpracy j.s.t. z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy osobom z niepełnosprawnością należą:

- » konsultowanie z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego w dziedzinach ich działalności statutowej,
- » zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych,
- » wspólne tworzenie warsztatów terapii zajęciowej i spółdzielni socjalnych.

2.2. Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi aktów prawa miejscowego w dziedzinach ich działalności statutowej

Podstawą prawną do przeprowadzania konsultacji z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego jest art. 5 ust. 2 pkt 3 u.d.p.p.w. Przepis ten wyraźnie wskazuje przedmiot konsultacji – projekty aktów normatywnych w dziedzinach działalności statutowej organizacji pozarządowych. Ustawodawca nie określił formy ani sposobu

¹⁴ Art. 7 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.

¹⁵ Art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.

¹⁶ Art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

¹⁷ Szerzej zob. J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 51–60; M. Żołędowska, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011, s. 18–23.

¹⁸ Art. 35 ust. 1 pkt 8, art. 35a ust. 1 pkt 6 u.r.

przeprowadzenia konsultacji. Zgodnie z art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w. czyni to organ stanowiący j.s.t. w drodze uchwały¹⁹. Nie ulega wątpliwości, że regulując kwestie dotyczące konsultacji w sprawie projektów aktów prawa miejscowego, należy zapewnić organizacjom pozarządowym możliwość merytorycznego wypowiedzenia się w sprawach objętych ich działalnością statutową, nie wprowadzając zbędnego formalizmu oraz utrudnień.

Ustawodawca nie wskazał wprost, czy wynik konsultacji jest wiążący dla j.s.t. Należy zatem uznać, że nie i nawet w razie negatywnych opinii o projekcie aktu, wyrażonych przez zainteresowane organizacje pozarządowe, akt ten może być przez organy j.s.t. przyjęty. Odrębną kwestią jest natomiast obligatoryjność podjęcia uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu przeprowadzenia konsultacji oraz przeprowadzenie tychże konsultacji zgodnie z uchwałą. W świetle art. 5a ust. 1 oraz 2 u.d.p.p.w. zarówno podjęcie uchwały na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w., jak i przeprowadzenie konsultacji w sposób wskazany w tej uchwale jest warunkiem uchwalenia rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Niedochowanie wyżej wymienionych obowiązków skutkować będzie zatem stwierdzeniem nieważności uchwał w sprawie wyżej wymienionych programów współpracy. Zdaniem WSA w Opolu z łącznego odczytania art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 1 u.d.p.p.w. wynika, że organ stanowiący j.s.t. powinien – w pierwszym rzędzie – podjąć uchwałę w sprawie zasad przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pożytku publicznego i innymi podmiotami wymienionymi w ustawie, i dopiero po przeprowadzeniu na jej podstawie konsultacji z tymi podmiotami może podjąć uchwałę w sprawie programu²⁰.

W przypadku programów współpracy z organizacjami pozarządowymi ustawodawca wprost wskazał na podjęcie uchwały na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w. oraz przeprowadzenia konsultacji w określony sposób (tzn. zgodnie z treścią wyżej wymienionej uchwały) jako warunki proceduralne konieczne do prawidłowego podjęcia uchwał w sprawie programów. Uchwała podejmowana na podstawie art. 5 ust. 5 u.d.p.p.w. jest aktem prawa miejscowego²¹. Taki status prawny uchwały sprawia, że zainteresowane podmioty – organizacje pozarządowe – mogą domagać się jej przestrzegania przez organy j.s.t. Umożliwia on również zaskarżenie przez nie takiej uchwały²². Ponadto publikacja uchwały w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym jest warunkiem jej obowiązywania²³.

19 Tytułem przykładu można wskazać na uchwałę Nr XIV/19/2025 Rady Gminy Łęczycze z dnia 31 marca 2025 r., w której przewidziano dwie formy przeprowadzania konsultacji: po pierwsze – zgłaszanie uwag do projektu uchwały na piśmie za pomocą formularza konsultacyjnego; po drugie – zgłaszanie uwag podczas spotkania zwołanego w celu przeprowadzenia konsultacji (§ 5 ust. 1 oraz § 6 uchwały, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2025 r. poz. 1799). Z kolei w § 5 ust. 1 uchwały Nr LIX/369/2024 Rady Gminy Ostaszewo wymienia się następujące formy konsultacji: po pierwsze – protokolowane otwarte spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, z możliwością składania opinii i uwag; po drugie – przyjmowanie opinii i uwag na piśmie z wykorzystaniem strony internetowej Urzędu Gminy w Ostaszewie; po trzecie – inny dostępny sposób, w szczególności forma elektroniczna; https://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2024/1265/akt.pdf (dostęp: 9.10.2025).

20 Wyrok WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Op 151/11, Legalis nr 363818.

21 Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1448/11, Legalis nr 389598.

22 *Ibidem*.

23 Wyrok NSA z dnia 27 września 2011 r., II OSK 1332/11, Legalis nr 388154.

2.3. Zlecenie organizacjom pozarządowym zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością

Jedną z form współpracy organów j.s.t. z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością jest zlecenie przez j.s.t. organizacjom pozarządowym tych zadań. Ogólne ramy prawne do zlecania zadań organizacjom pozarządowym wyznacza u.d.p.p.w. Dodatkowo w przypadku zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością wykaz zadań, jakie mogą być zlecane organizacjom pozarządowym, zawiera rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym²⁴. Dotyczy to zadań, które są finansowane ze środków PFRON. Przy zlecaniu zadań z zakresu rehabilitacji osób z niepełnosprawnością znaczenie mają też postanowienia uchwał w sprawie wieloletnich i rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz w sprawie programów działań na rzecz osób z niepełnosprawnością (art. 35a ust. 1 pkt 1 u.r.).

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1) oraz ust. 4 u.d.p.p.w. zlecenie realizacji zadań może mieć formę powierzania albo wspierania wykonywania zadań publicznych. Podstawowa różnica pomiędzy tymi formami sprowadza się w praktyce do odmiennego określenia stopnia zaangażowania środków publicznych²⁵. W przypadku powierzania wykonywania zadań publicznych mamy do czynienia z finansowaniem tego zadania z dotacji. Oznacza to, że przekazywana dotacja służy pokryciu wszystkich kosztów związanych z realizacją zadania. Z kolei przy wspieraniu wykonywania zadań publicznych ma miejsce jedynie dofinansowanie, czyli częściowe pokrycie dotacją kosztów związanych z realizacją zadania. Pozostałe środki mogą pochodzić z ofiarności publicznej, od sponsorów, ze środków własnych organizacji pozarządowej i innych źródeł²⁶. Współpraca j.s.t. z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. w formie zlecania zadań zakłada finansowanie (lub dofinansowanie) jedynie poprzez dotację. Wyklucza to z kręgu potencjalnych wykonawców podmioty, wobec których nie stosuje się przepisów działu II u.d.p.p.w., chyba że realizowałyby zadanie ze środków innych niż dotacja²⁷.

Procedury stosowane w zlecaniu zadań publicznych określają przepisy u.d.p.p.w. oraz u.f.p. (zwłaszcza art. 221). Podstawowym trybem zlecania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym jest otwarty konkurs ofert. Zlecenie realizacji zadania może się także odbyć w innym trybie, przewidzianym w odrębnych przepisach²⁸. Nowelizacja

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1945.

²⁵ A. Ozimek, *Zlecenie zadań publicznych jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – zagadnienia wybrane*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Aspekty społeczne, normatywne, ekonomiczne i organizacyjne*, red. A. Bublicz, B. Springer, Zielona Góra 2018, s. 33.

²⁶ K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018, s. 298.

²⁷ P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, WKP 2022, komentarz do art. 13 (punkt 3).

²⁸ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach społecznych. Komentarz*, LEX 2012, komentarz do art. 5 u.d.p.p.w.

ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.²⁹ doprecyzowała możliwość stosowania przez samorządy terytorialne tzw. regrantingu. Polega on na tym, że organ j.s.t. nie dokonuje bezpośrednio wyboru wykonawcy zadania zleconego w drodze konkursu, ale zleca wykonywanie zadania operatorowi projektu, którym może być organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Operator projektu zleca wykonanie projektu realizatorowi projektu – innej organizacji pozarządowej lub podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Pojęcie projektu obejmuje zadanie publiczne w sferze, o której mowa w art. 4 u.d.p.p.w. Zgodnie z art. 13 ust. 2a u.d.p.p.w. w przypadku, gdy organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sposób określony w art. 16a (czyli właśnie poprzez regranting), ogłoszenie otwartego konkursu ofert zawiera dodatkowo informacje o zasadach i warunkach zlecenia realizacji zadania.

2.4. Współpraca w zakresie tworzenia i wspierania warsztatów terapii zajęciowej

Warsztaty terapii zajęciowej to istotne ogniwo rehabilitacji społecznej i zawodowej. Funkcjonują one jako placówki wyodrębnione organizacyjnie i finansowo³⁰. Tworzenie i wspieranie warsztatów terapii zajęciowej (wtz) jest sferą, w której ustawodawca preferuje model zakładający rezygnację z samodzielnego wykonywania zadania przez administrację publiczną na rzecz przekazania wykonywania tego zadania podmiotom zewnętrznym, zwłaszcza fundacjom i stowarzyszeniom.

Przepisy u.r. nie przewidują możliwości tworzenia ani prowadzenia wtz przez j.s.t. Nie można wywodzić takiej kompetencji z art. 10b ust. 1 tej ustawy poprzez rozszerzenie interpretacji terminu „inne podmioty” na j.s.t. Możliwość tworzenia wtz przez j.s.t. powinna być wprost w u.r. wskazana, a skoro nie jest – nie może być domniemana, ani na podstawie art. 10b ust. 1 tej ustawy, ani też w oparciu o ogólne normy kompetencyjne do tworzenia jednostek organizacyjnych, wynikające z samorządowych ustaw ustrojowych. Mimo braku podstaw prawnych praktyka wskazuje, że j.s.t. tworzą i prowadzą wtz, powołując się na art. 10b u.r. albo ogólne kompetencje wynikające z ustaw ustrojowych. Nie wydaje się to prawidłowe. Należy zauważyć, że brak możliwości tworzenia i prowadzenia przez j.s.t. warsztatów terapii zajęciowej może uniemożliwić osobom niepełnosprawnym odbycie terapii zajęciowej w sytuacji, gdy np. w danej j.s.t. albo jej okolicy nie ma organizacji pozarządowej zainteresowanej tworzeniem czy prowadzeniem wtz.

Ustawodawca przewidział zadania dotyczące wtz dla samorządu powiatowego. Zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 8 u.r. do zadań powiatu należy dofinansowanie kosztów tworzenia i działania wtz. Należy przypomnieć, że obowiązek powiatów w zakresie dofinansowania kosztów tworzenia wtz istnieje od 2005 r., a w zakresie dofinansowania działania wtz – od 2007 r. Ustawodawca dokonał wówczas zmiany w zakresie finansowania kosztów tworzenia i działania wtz³¹. W miejsce pełnego finansowania tych zadań ze środków

²⁹ Ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1339.

³⁰ D. Kobus-Ostrowska, *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami. Aspekty ekonomiczne i społeczne*, Łódź 2018, s. 191.

³¹ Art. 68c dodany do ustawy o rehabilitacji przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 44, poz. 422) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2005 r.

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wprowadzono solidarne finansowanie ich ze środków PFRON oraz powiatów, z możliwością dofinansowania tych kosztów także z innych źródeł³². Należy dodać, że środki z PFRON są przekazywane powiatom. Powiaty przekazują organizacjom pozarządowym tworzącym lub prowadzącym warsztaty zarówno środki funduszu, jak i środki pochodzące z własnego budżetu. Szczegółowe zasady tworzenia wtz zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie warsztatów terapii zajęciowej³³.

W przypadku tworzenia wtz, zgodnie z przyjętymi zasadami, ze środków PFRON pokryte może być maksymalnie 70% kosztów utworzenia, z kolei pozostałe 30% ze środków powiatu albo z innych źródeł, np. środków własnych organizacji pozarządowej zamierzającej utworzyć wtz, środków pozyskanych od sponsorów, z darowizn itp. Przepisy u.r. nie wskazują minimalnego ani maksymalnego procentowego udziału finansowego powiatu w tworzeniu wtz. Dofinansowanie z innych źródeł ma charakter fakultatywny, powiat zamierzający zaakceptować utworzenie wtz musi liczyć się z ewentualnością poniesienia wszystkich kosztów utworzenia wtz w części niepokrytej ze środków PFRON.

Wysokość dofinansowania ze środków PFRON utworzenia wtz ma charakter maksymalnego limitu. Jednak właściwa kwota dofinansowania tego zadania ze środków funduszu jest wyliczana zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym³⁴. Algorytm nie wyróżnia puli środków przeznaczonej konkretnie na koszty tworzenia wtz. Środki na ten cel mogą pochodzić z ogółu kwoty dofinansowania różnych zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, przekazywanych powiatowi przez PFRON, wyliczanej z uwzględnieniem m.in. takich kryteriów, jak stosunek liczby osób niepełnosprawnych w danym powiecie do średniej liczby osób niepełnosprawnych w powiecie, w kraju (średnia krajowa) czy stosunek bezrobotnych i poszukujących pracy osób niepełnosprawnych w danym powiecie do średniej liczby takich osób w powiecie (średnia krajowa). Nie są to kryteria ściśle związane z tworzeniem wtz. Rada powiatu w uchwale decyduje o przeznaczeniu środków PFRON na wszystkie zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zadanie polegające na dofinansowaniu tworzenia wtz „konkuruje” zatem z innymi zadaniami na rzecz osób niepełnosprawnych, na które jest przeznaczona jedna, ogólna pula środków.

Jeśli chodzi o koszty działania wtz, maksymalna wysokość dofinansowania ze środków PFRON wynosi 90% tych kosztów w danym roku, jednak właściwa kwota dofinansowania tego zadania ze środków funduszu jest wyliczana zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie algorytmu. Kwota dofinansowania stanowi iloczyn kwoty jednostkowej przypadającej na jednego uczestnika wtz (w 2025 r. wynosi ona 38 000 zł) oraz liczby uczestników wtz w danym powiecie.

32 A. Barczyński, *Zasady finansowania barierą rozwoju terapii zajęciowej osób z niepełnosprawnościami*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 258, s. 234.

33 Rozporządzenie z dnia 25 marca 2004 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 2284, dalej: rozporządzenie w sprawie wtz.

34 Dz.U. z 2019 r. poz. 1605 z późn. zm., dalej: rozporządzenie w sprawie algorytmu.

Zgodnie z art. 10b ust. 2a u.r. powiat jest zobowiązany do pokrycia minimum 10% kosztów działania wtz. Ustawa nie wyklucza zatem większego udziału finansowego powiatu w kosztach działania wtz niż wyżej wskazany. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy wyliczona zgodnie z algorytmem kwota dofinansowania ze środków PFRON byłaby niższa niż 90% rzeczywistych kosztów działania wtz. W takiej sytuacji nie można wykluczyć partycypacji finansowej powiatu w kosztach działania wtz przekraczającej 10% tychże, zwłaszcza gdyby nie było możliwości pokrycia z innych źródeł zaistniałej luki między poziomem dofinansowania z PFRON a 10% kosztów wtz pokrywanych obligatoryjnie przez powiat.

Możliwość obniżenia procentowego pułapu partycypacji finansowej powiatu w kosztach działania wtz istnieje jedynie, gdyby już po obliczeniu kwoty przypadających powiatowi 10% kosztów działania wtz w danym roku udało się pozyskać dodatkowe środki na działanie wtz. Wówczas w naturalny sposób procentowy udział dofinansowania ze środków powiatu w relacji do całej kwoty kosztów obniżyłby się. Jednak obniżenie może być wykazane na koniec roku w sytuacji, gdy pozyskano inne środki na rozwój działalności wtz. Nie może natomiast być przyjęte na etapie planowania kosztów wtz, gdyż wówczas konieczne jest przestrzeganie proporcji finansowania określonych u.r. Przyjęte rozwiązanie ma zapewniać stabilność funkcjonowania wtz i realizację jego podstawowych celów terapeutycznych³⁵.

Nie jest również wykluczona partycypacja powiatu w kosztach zwiększenia liczby uczestników wtz. Chodzi m.in. o sytuację, w której w wtz biorą udział niepełnosprawni przebywający w jednostkach organizacyjnych zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do zapewnienia im terapii zajęciowej³⁶. W takim przypadku dofinansowanie z PFRON kosztów uczestnictwa takich osób w wtz może ulec obniżeniu w zależności od tzw. wskaźnika udziału, czyli udziałowi takich niepełnosprawnych w ogólnej liczbie uczestników wtz. Jeżeli wskaźnik udziału nie przekracza 30%, dofinansowanie z PFRON nie ulega obniżeniu. Jeżeli wskaźnik udziału jest większy, dofinansowanie z PFRON zmniejsza się w sposób określony w § 17 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej. Jeśli wskaźnik udziału wynosi co najmniej 80%, koszty uczestnictwa w wtz niepełnosprawnych przebywających w jednostkach organizacyjnych zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do zapewnienia im terapii zajęciowej nie mogą być pokrywane ze środków funduszu.

Powiaty ponoszą również koszty związane z uczestniczeniem osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych na obszarze powiatu w wtz organizowanych w innym powiecie, w części niepokrytej ze środków PFRON – na podstawie porozumienia z tym powiatem.

Przyjęta zasada solidarnego finansowania kosztów tworzenia i działania wtz ze środków PFRON i samorządu powiatowego może wpływać na działalność warsztatów. Powiaty

35 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pismo z dnia 29 kwietnia 2010 r., SPS-023-14934/10, *Zasady finansowania warsztatów terapii zajęciowej. Koszty działalności warsztatu terapii zajęciowej są finansowane ze środków samorządu powiatowego w wysokości co najmniej 10% tych kosztów.*

36 Do jednostek organizacyjnych zobowiązanych do zapewnienia terapii zajęciowej na podstawie odrębnych przepisów należą domy pomocy społecznej, zakłady karne, ośrodki sportu i rekreacji, ośrodki kultury. T. Wrocławska, komentarz do art. 10b, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, WKP 2015.

nieposiadające wystarczających środków na dofinansowanie utworzenia lub działania wtz mogą nie popierać wniosków składanych przez organizacje pozarządowe o utworzenie warsztatów. Mogą także być zainteresowane zmniejszaniem maksymalnych kosztów tworzenia i działania wtz, przez co udział procentowy dofinansowania ze środków powiatu przekładałby się na mniejszą kwotę. Jak zauważono w literaturze, od 2006 r. nastąpiło zmniejszenie dynamiki tworzenia nowych wtz, co zostało wytłumaczone przyjętymi w 2005 r. zasadami ich finansowania, odciążającymi PFRON i obciążającymi samorząd powiatu³⁷.

Forma planowania w budżecie powiatu wydatku na dofinansowanie kosztów działania wtz wynika z formy organizacyjnoprawnej istniejącego warsztatu. Jeżeli są one prowadzone przez organizacje pozarządowe, w budżecie powiatu powinna być zaplanowana dotacja podmiotowa dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Tryb przyznania takiej dotacji jest oparty na przepisach u.r.³⁸ Nie znajdzie zastosowania art. 221 u.f.p., zawierający ogólne przepisy dotyczące procedur dotowania organizacji pozarządowych. W przypadku tworzenia wtz dofinansowanie z budżetu powiatu może być dokonane w formie dotacji celowej na koszty realizacji inwestycji lub dotacji celowej na wydatki bieżące związane z utworzeniem wtz. Z kolei w przypadku, gdy mieszkańcy powiatu są uczestnikami wtz położonego na terenie innego powiatu, w budżecie powiatu zobowiązanego powinna zostać zaplanowana dotacja celowa dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień³⁹.

Jeśli chodzi o współpracę w zakresie wtz przez j.s.t. inne niż powiaty, nie przewidziano wprost możliwości finansowego ani pozafinansowego wspierania przez nie warsztatów. Jednak te j.s.t. mogą korzystać w tym zakresie z pewnych przepisów o ogólnym zastosowaniu. Należy do nich art. 220 ust. 1 u.f.p., dający możliwość udzielania przez jedną j.s.t. innej pomocy finansowej w formie dotacji celowej lub pomocy rzeczowej. Podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Pomoc ta może być wykorzystana na dofinansowanie wtz. Jednak możliwość udzielenia pomocy jest fakultatywna i zależy wyłącznie od woli j.s.t. udzielającej pomocy⁴⁰.

2.5. Współpraca w zakresie tworzenia i wspierania spółdzielni socjalnych osób z niepełnosprawnością

Współpraca j.s.t. i organizacji pozarządowych w zakresie spółdzielni socjalnych może przejawiać się w szczególności w dwóch aspektach:

- a) zakładanie spółdzielni socjalnych wspólnie przez j.s.t. i organizacje pozarządowe;
- b) wspieranie spółdzielni socjalnych utworzonych przez organizacje pozarządowe przez j.s.t. (przekazanie lokalu, dofinansowanie z budżetu j.s.t.).

37 A. Barczyński, *Zasady finansowania...*, s. 237–238.

38 I. Szymańska, *Warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej – formy działania i zasady finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6, s. 29–30.

39 I. Szymańska, *Warsztaty terapii...*, s. 29–30.

40 *Ibidem*, s. 27–33.

Spółdzielnie socjalne mogą być zakładane przez podmioty wymienione w art. 4 u.s.s. Zgodnie z ust. 1 wyżej wymienionego przepisu spółdzielnię socjalną mogą założyć określonego rodzaju osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, takie jak m.in. bezrobotni czy niepełnosprawni. Wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych nie dotyczy natomiast członków spółdzielni niebędących jej założycielami. Spółdzielnię socjalną mogą założyć też osoby prawne, m.in. kościelne osoby prawne, organizacje pozarządowe lub jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o spółdzielniach socjalnych nie zawiera ograniczeń co do j.s.t. mogących być założycielami spółdzielni socjalnej. Mogą to być zarówno gminy, powiaty, jak i samorządy województw. Ustawy o samorządzie: gminnym, powiatowym i województwa przewidują możliwość tworzenia i przystępowania tych j.s.t. do spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. f u.s.p., art. 18 pkt 19 lit. e u.s.w.).

Celem spółdzielni socjalnej jest prowadzenie działalności gospodarczej, dlatego należy wziąć pod uwagę regulacje szczególne co do możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez j.s.t. Istnieje ona, gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność mieszczącą się w sferze użyteczności publicznej. Poza sferą użyteczności publicznej gminy i województwa mogą tworzyć jedynie spółki kapitałowe, a powiaty nie mogą prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza tę sferę. Należy zauważyć, że ustawodawca sformułował wprost zadanie dotyczące wspierania niepełnosprawnych jedynie w u.s.p. Z kolei ani u.s.g., ani u.s.w. nie przewidują takiego zadania gmin ani województw. Jeżeli zatem przedmiotem działania spółdzielni socjalnej byłaby pomoc osobom z niepełnosprawnością, powiat mógłby być założycielem takiej spółdzielni (pod warunkiem, że przedmiot jej działania nie wykraczałby poza sferę użyteczności publicznej)⁴¹. W przypadku natomiast gmin i województw możliwość bycia założycielem spółdzielni socjalnej prowadzącej działalność w sferze użyteczności publicznej również nie jest wykluczona, gdyż osoby z niepełnosprawnością mogą być wspierane w ramach innych działań podejmowanych przez te j.s.t. (np. w ramach pomocy społecznej, wspierania zatrudnienia i in.).

Założycielami spółdzielni socjalnych mogą być wyłącznie organizacje pozarządowe, wyłącznie j.s.t. czy wyłącznie kościelne osoby prawne lub wymienione wyżej podmioty w dowolnej konfiguracji, np. j.s.t. oraz organizacja pozarządowa⁴². Nie jest też wykluczone, aby dany podmiot był założycielem większej liczby spółdzielni socjalnych. Utworzenie przez j.s.t. spółdzielni socjalnej wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący danej j.s.t. Tryb zakładania spółdzielni socjalnej reguluje u.s.s. oraz – w zakresie nieuregulowanym w u.s.s. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze⁴³.

Od bycia założycielem spółdzielni socjalnej należy odróżnić bycie jej członkiem. W świetle art. 5 ust. 2–5 u.s.s. zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne mogą być członkami spółdzielni socjalnej. Członkami s.s. mogą być osoby fizyczne, ale także osoby prawne, m.in. organizacje pozarządowe oraz j.s.t. W odniesieniu do nich przewidziano wyjątek od zasady, że spółdzielnia socjalna opiera się na osobistej pracy jej członków, gdyż warunek ten nie może być spełniony przez osobę prawną. Do osób prawnych będących

41 M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, WKP 2008, komentarz do art. 10, pkt 12.

42 B. Godlewska-Bujok, C. Miżewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach...*, s. 46.

43 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 593.

członkami s.s. nie stosuje się zatem art. 182 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze (art. 5 ust. 7 u.s.s.).

Z członkostwem w spółdzielni socjalnej wiąże się m.in. kwestia uiszczenia wkładów członków. Według ustawy – Prawo spółdzielcze obowiązek uiszczenia wkładów do spółdzielni nie wynika z ustawy, ale z postanowień statutu spółdzielni⁴⁴. Ustawa o spółdzielniach socjalnych nie zawiera odrębnych regulacji w tym zakresie. Uznać zatem wypada, że wyżej wymienione zasady odnośnie do wkładów przewidziane w prawie spółdzielczym obowiązują również w przypadku spółdzielni socjalnych. Wkład do spółdzielni socjalnej może mieć różne formy, np. przeniesienie własności rzeczy lub innych praw, obciążenie własności rzeczy lub innych praw czy innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w szczególności polegające na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników podmiotu zakładającego spółdzielnię socjalną. W przypadku j.s.t. wniesienie wkładu odbywać się musi przy zachowaniu zasad określonych w przepisach u.f.p.⁴⁵ Wniesienie wkładu przez j.s.t. do spółdzielni socjalnej może być istotnym elementem wsparcia jej działalności.

Formy wspierania działania s.s. przez j.s.t. wymienia art. 15 ust. 1 u.s.s. Zgodnie z tym przepisem działalność s.s. może zostać wsparta ze środków budżetu j.s.t. w szczególności przez: dotacje, pożyczki, poręczenia, usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym czy też zrefundowanie kosztów lustracji. Wyżej wymienione wsparcie udzielane jest w drodze uchwały przez właściwe organy j.s.t. Spółdzielnie, w tym socjalne, mogą być uznane za przedsiębiorstwo w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej o pomocy publicznej, udzielane im ze środków publicznych wsparcie powinno uwzględniać zasady dotyczące pomocy publicznej. Jest ono udzielane jako pomoc *de minimis* albo jako pomoc *de minimis* dla podmiotów wykonujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, o ile spółdzielnia takie usługi wykonuje.

Ujęty w art. 15 ust. 1 u.s.s. katalog form wspierania działalności s.s. przez j.s.t. ma charakter jedynie przykładowy. Niektórzy dopuszczają zatem inne formy wsparcia, np. obniżenie czynszu itp.⁴⁶ Należy jednak brać pod uwagę, że j.s.t. powinny działać zgodnie z zasadą legalizmu, która wymaga istnienia podstawy prawnej dla każdego działania, również ze sfery *dominium*. W każdym zatem przypadku wymagana byłaby zgodność działania z przepisami o pomocy publicznej oraz zachowanie przedstawionego powyżej trybu (uchwała organu stanowiącego). Ustawy szczególne musiałyby także umożliwiać określone działanie organom j.s.t. (np. decydowanie o wysokości i obniżaniu czynszu, udzielanie pożyczek, przekazywanie nieruchomości z określoną bonifikatą itp.).

Kolejną możliwość wspierania spółdzielni socjalnych przewiduje art. 15a u.s.s. Zgodnie z tym przepisem jednostka sektora finansów publicznych (zatem również j.s.t.), udzielając zamówienia, które nie podlega ze względu na jego wartość ustawie – Prawo zamówień publicznych, może zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie spółdzielnie socjalne, działające na podstawie ustawy lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z uwzględnieniem przepisów art. 44 ust. 3 u.f.p.

⁴⁴ K. Kwapisz-Krygel, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Lexis Nexis 2014.

⁴⁵ B. Godlewska-Bujok, C. Miżajewski, A. Muzyka, *Ustawa o spółdzielniach...*, s. 66.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 107.

Kolejną możliwością wspierania spółdzielni socjalnych na gruncie prawa zamówień publicznych jest art. 11 ust. 5 pkt 5 p.z.p., zgodnie z którym ustawy tej nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jeżeli zamówienia te udzielane są przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy. Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 1 pkt 1 p.z.p. zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek mających realizować zamówienie obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. W katalogu takich osób ustawa wymienia m.in. osoby niepełnosprawne w rozumieniu u.r. W takim przypadku zamawiający określa minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia tychże osób przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki⁴⁷.

Warto jeszcze wspomnieć o art. 361 ust. 1 p.z.p., na którego podstawie zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy spełniający łącznie określone warunki, takie jak m.in. cel działalności – realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej oraz społeczna i zawodowa integracja osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych⁴⁸.

Warto wspomnieć także o dobrych praktykach, które są niezwykle istotne w obszarze współpracy pomiędzy j.s.t. i organizacjami pozarządowymi. Tytułem przykładu można wskazać na projekt „Osiedle Sitowie” oraz Gdańską Spółdzielnię Socjalną. Projekt „Osiedle Sitowie” jest formą wszechstronnego wsparcia w usamodzielnieniu się oraz przygotowaniu prozawodowym dla beneficjentów pomocy społecznej. Działania są realizowane przez organizacje pozarządowe oraz Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku. „Osiedle Sitowie” jest „przedsionkiem” Gdańskiej Spółdzielni Socjalnej, której członkami-założycielami jest siedem organizacji pozarządowych. Spółdzielnia stara się wspierać w szczególności osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub ruchową, współpracując z Gminą Miasta Gdańska i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Gdańsku⁴⁹. Przykład „Osiedla Sitowie” oraz Gdańskiej Spółdzielni Socjalnej pokazuje, że istotny jest etap przygotowania osób niepełnosprawnych do tego, aby być członkami spółdzielni socjalnej.

2.6. Prowadzenie mieszkań treningowych i wspomaganych

Prowadzenie przez j.s.t. oraz organizacje pozarządowe mieszkań treningowych lub wspomaganych jest formą wspierania pełnoletnich osób znajdujących się w trudnej sytuacji

⁴⁷ *Ibidem*, s. 112–113.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 113–114.

⁴⁹ *Dobre praktyki samorządów 2012. Polityka na rzecz osób niepełnosprawnych*, Kraków 2012, s. 13–14. Aktualne informacje: osiedlesitowie.pl (dostęp: 9.07.2023), gss.org.pl (dostęp: 9.07.2023).

życiowej, w tym osób z niepełnosprawnością, którą przewiduje art. 53 ustawy o pomocy społecznej. Ustawa przewiduje, że prowadzenie takich mieszkań i zapewnianie w nich miejsc jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy (art. 17 ust. 1 pkt 12) oraz zadaniem własnym powiatu (art. 19 pkt 11). Zgodnie z art. 25 u.p.s. organy j.s.t. mogą zlecać organizacjom pozarządowym realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania. Do zlecania zadań stosuje się przepisy u.d.p.p.w. Celem pomocy jest przygotowanie świadczeniobiorcy do samodzielnej egzystencji oraz udzielanie wsparcia osobom, które potrzebują opieki, ale nie wymagają umieszczenia w placówce socjalnej⁵⁰. Dla osób z niepełnosprawnością są adresowane w szczególności mieszkania wspomagane. Wsparcie w takim mieszkaniu może być przyznawane na czas określony, a w przypadku osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, oraz w szczególnych przypadkach innych osób – nieokreślony.

Podstawą prawną przyznania wsparcia w mieszkaniu wspomagany w przypadku zlecenia przez organ j.s.t. organizacji pozarządowej prowadzenia takiego mieszkania jest decyzja wydawana po dokonaniu ustaleń zwanych kontraktem mieszkaniowym między podmiotem kierującym do tej formy wsparcia, podmiotem prowadzącym mieszkanie wspomagane oraz osobą ubiegającą się o pobyt w tym mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym. Przedmiotem kontraktu są kwestie takie, jak cel i okres pobytu, rodzaj i zakres świadczonego wsparcia, odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia oraz inne aspekty związane z pobytem (art. 53 ust. 8–14 w zw. z ust. 15 u.p.s.).

W świetle art. 97 u.p.s. wsparcie w mieszkaniu wspomagany jest odpłatne. Opłatę za pobyt w mieszkaniach wspomaganych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. W określonych przypadkach osoby mogą otrzymywać wsparcie w mieszkaniu wspomagany nieodpłatnie. Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach wspomaganych określa rada gminy lub rada powiatu w drodze uchwały.

Podsumowanie

Analiza obowiązujących przepisów dotyczących współpracy j.s.t. i organizacji pozarządowych w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym wskazuje, że ramy współpracy wyżej wymienionych podmiotów zostały określone szeroko. Przede wszystkim należy zauważyć, że współpraca z tzw. trzecim sektorem jest w wielu przypadkach preferowanym przez ustawodawcę sposobem realizacji zadań, m.in. z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością. Wyrazem takiego podejścia jest u.d.p.p.w. wraz z całym trybem zlecania realizacji zadań organizacjom pozarządowym.

Do form współpracy organizacji pozarządowych i j.s.t. w zakresie wspierania rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnością należy konsultowanie projektów aktów prawnych dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych

⁵⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz*, WKP 2023, komentarz do art. 53 u.p.s.

oraz możliwość współtworzenia przez j.s.t. i organizacje pozarządowe określonych form organizacyjnych, w tym spółdzielni socjalnych oraz warsztatów terapii zajęciowej.

Współpraca j.s.t. z organizacjami pozarządowymi, podobnie jak cały system rehabilitacji zawodowej oraz zatrudniania osób z niepełnosprawnością w Polsce, napotyka bariery natury organizacyjnej i finansowej. Możliwości finansowe j.s.t. wpływają na standard realizacji zadań z zakresu pomocy osobom niepełnosprawnym i możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych w tym zakresie. Jest to widoczne w szczególności w przypadku wtz. Ich sposób finansowania składa na barki powiatów ciężar finansowy, który niekiedy może być trudny do udźwignięcia i skłaniać samorządy powiatów do niewyrażania zgody na tworzenie wtz.

Bibliografia

- Barczyński A., *Zasady finansowania barierą rozwoju terapii zajęciowej osób z niepełnośprawnosćmi*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 258.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX 2012, komentarz do art. 5 u.d.p.p.w.
- Czarnecki K., *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018.
- Frąckiewicz L., *Niepełnosprawni – wykluczeni i osamotnieni*, [w:] *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, Warszawa 2008.
- Garbat M., *Wspieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na świecie. Polityki, systemy, modele*, Zielona Góra 2020.
- Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., Muzyka A., *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kobus-Ostrowska D., *Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Aspekty ekonomiczne i społeczne*, Łódź 2018.
- Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kwapisz-Krygel K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Lexis Nexis 2014
- Majewski T., *Rola organizacji pozarządowych w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, [w:] *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, red. H. Ochonczenko, M.A. Paszkowicz, Zielona Góra 2006.
- Ozimiek A., *Zlecanie zadań publicznych jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – zagadnienia wybrane*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Aspekty społeczne, normatywne, ekonomiczne i organizacyjne*, red. A. Bulicz, B. Springer, Zielona Góra 2018.
- Robak P., *Troska Kościoła katolickiego o osoby z niepełnosprawnością*, „Kościół i Prawo” 2022, nr 2.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna, Komentarz*, WKP 2023, komentarz do art. 53 u.p.s.
- Staszczuk P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, WKP 2022, komentarz do art. 13 (punkt 3 komentarza).
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, WKP 2008, komentarz do art. 10, pkt 12.
- Szymańska I., *Warsztaty terapii zajęciowej i zakłady aktywności zawodowej – formy działania i zasady finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6.
- Wrocławska T., komentarz do art. 10b, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, WKP 2015.
- Żołędowska M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2011.

Michał Skóra

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-2701-5945

ZATRUDNIANIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI W ŚWIELE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ RYNKU PRACY. WYBRANE ASPEKTY

ABSTRACT

**Employment of persons with disabilities
in the context of contemporary labor market challenges: selected aspects**

The modern labor market is undergoing dynamic changes resulting from technological development, digitalization, and artificial intelligence. This is leading to the emergence and development of more flexible forms of employment. These changes are particularly important for people with disabilities, who are especially vulnerable to exclusion from the labor market. For these people, work is not only a source of livelihood but also a prerequisite for their full social integration. The spread of remote working has created new opportunities for the professional activation of people with disabilities, enabling them to work in conditions adapted to their individual needs and psychophysical limitations. The introduction of provisions on remote work into the Polish Labor Code, on the other hand, provides opportunities for greater professional and social activation of this group of employees and implements the principle of social inclusion. Moreover, an important element supporting this idea is the provision of reasonable accommodations, which ensures equal opportunities in employment.

Keywords: remote work, persons with disability, open labor market, social inclusion, reasonable accommodations

Słowa kluczowe: praca zdalna, osoba z niepełnosprawnością, otwarty rynek pracy, inkluzja społeczna, racjonalne usprawnienia

Wprowadzenie

Problematyka zatrudniania osób z niepełnosprawnościami to istotny obszar badań w ramach nauk społecznych. Współczesny rynek pracy kształtowany jest przez procesy globalizacyjne oraz dynamiczny postęp technologiczny, gospodarczy i społeczny. Powyższe zjawiska są dla ustawodawcy oraz instytucji rynku pracy nowymi wyzwaniem w zakresie zapewnienia równych szans w dostępie do zatrudnienia. Powyższa tematyka nabiera szczególnego znaczenia w kontekście starzenia się społeczeństwa oraz wzrostu liczby osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnej, w tym sztucznej inteligencji, cyfryzacja procesów zatrudnienia oraz upowszechnienie pracy zdalnej otwierają przed tą grupą społeczną nowe możliwości w dostępie do zatrudnienia, przyczyniając się do ograniczenia dotychczasowych barier.

Odejście od tradycyjnego modelu zatrudnienia opartego na paradygmacie pracy etatowej było także konsekwencją przejścia od gospodarki industrialnej do gospodarki opartej na usługach i wiedzy. Wraz z tym procesem zaczęły rozwijać się nowe, bardziej elastyczne formy organizacji procesu pracy. W literaturze przedmiotu¹ podkreślano, że rozwój telepracy był istotnym narzędziem aktywizacji zawodowej osób, którym niepełnosprawność nie pozwalała na swobodne przemieszczanie się do miejsca pracy. Firma American Express w roku 1982 jako pierwsza wdrożyła program zatrudnienia w tej formie, który przeznaczony był głównie dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Dalszy rozwój pracy na odległość spowodował zwiększenie możliwości zatrudnienia również osób z innymi rodzajami niepełnosprawności, np. osób niewidomych oraz niesłyszących. Warto podkreślić także, że w Polsce w 2001 roku Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zainicjował pilotażowy program umożliwiający osobom niepełnosprawnym wykonywanie pracy w formie telepracy, czyli przed kompleksową regulacją tej materii w Kodeksie pracy².

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych aspektów zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w Polsce w kontekście współczesnych wyzwań rynku pracy, wynikających m.in. z przemian technologicznych, społecznych i gospodarczych. W artykule zwrócono w szczególności uwagę na pracę zdalną, która może znacząco przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia tej grupy społecznej na otwartym rynku pracy. W ramach

¹ M. Madej, *Wykonywanie pracy w formie telepracy przez osoby niepełnosprawne*, [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, Warszawa 2014, s. 135

² Szerzej: G. Spytek-Bandurska, *Telepraca jako nietypowa forma zatrudnienia w Polsce. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2015, s. 328–331.

rozważań omówione zostaną zagadnienia związane z organizacją pracy w tej formie z perspektywy zatrudniania pracownika z orzeczeniem o niepełnosprawności. Szczególne znaczenie przypisano również instytucji racjonalnych usprawnień, które są kluczowym instrumentem realizacji zasady równego traktowania i dostępności w zatrudnieniu.

Główną metodą badawczą zastosowaną w artykule jest metoda prawno-dogmatyczna. Jako pomocniczą posłużono się metodą historyczną.

Termin „osoba z niepełnosprawnością”

Nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca posługuje się terminem „osoba niepełnosprawna”, który jest utrwalony w przepisach prawa. Artykuł 1 ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³ określa zakres podmiotowy ustawy. Ustawodawca za osobę niepełnosprawną uznaje osobę, której niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem: o zaliczeniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub o całkowitej bądź częściowej niezdolności do pracy lub orzeczeniem o niepełnosprawności wydanym przed ukończeniem 16. roku życia. Przedmiotowa definicja akcentuje formalny aspekt niepełnosprawności, co niewątpliwie wpisuje się w medyczny model jej postrzegania.

W związku z tym na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jednak stosowanie zamiennie określeń „osoba z niepełnosprawnością” oraz „osoby z niepełnosprawnościami”. Terminologia stosowana w odniesieniu do tej grupy osób odgrywa bowiem istotną rolę w kształtowaniu ich społecznego postrzegania oraz integracji w społeczeństwie. Przywołane powyżej pojęcia mają charakter bardziej empatyczny i podmiotowy. Wpisuje się to również w promowanie koncepcji *person-first language* oraz sprzyja budowaniu społeczeństwa inkluzywnego, w którym osoby z niepełnosprawnościami mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i zawodowym⁴.

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami na chronionym i otwartym rynku pracy

Co do zasady osoby z niepełnosprawnościami mogą podejmować zatrudnienie zarówno na chronionym, jak i otwartym rynku pracy. Pierwotnym modelem aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej było zatrudnianie w warunkach pracy chronionej. Podkreślić należy, że chroniony rynek pracy jest przeznaczony wyłącznie dla osób z niepełnosprawnościami,

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913, dalej: u.r.z.s.n.).

⁴ Wiąże się to m.in. z błędnym tłumaczeniem na język polski Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169). Tytuł w języku angielskim w oryginale brzmi „Convention on the Right of the Persons with Disabilities”.

umożliwiając im podjęcie zatrudnienia w warunkach dostosowanych do potrzeb i ograniczeń psychofizycznych tych osób. Z uwagi na brak konkurencji pomiędzy osobami zdrowymi a pracownikami z orzeczeniem o niepełnosprawności rynek ten może często być jedyną realną szansą na zatrudnienie tej grupy społecznej.

W Polsce chroniony rynek pracy tworzą przede wszystkim zakłady pracy chronionej oraz zakłady aktywności zawodowej. Podmioty te oferują szeroki zakres usług wspierających dla osoby z niepełnosprawnościami. Obejmują one rehabilitację zawodową i społeczną, opiekę medyczną, doradztwo zawodowe oraz pomoc psychologiczną. Zakres tego wsparcia wykracza poza standardowe obowiązki pracodawców funkcjonujących na otwartym rynku pracy. Podmioty chronionego rynku pracy pełnią nie tylko funkcję zatrudnieniową, lecz także rehabilitacyjną i integracyjną, umożliwiając osobom z niepełnosprawnościami zatrudnienie w warunkach dostosowanych do indywidualnych potrzeb tych osób. Szczegółowe zasady uzyskania statusu zakładu pracy chronionej oraz zakładu aktywności zawodowej określają przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Uzupełniającą rolę w procesie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pełnią również podmioty ekonomii społecznej. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej⁵ przez pojęcie ekonomii społecznej należy rozumieć działalność podmiotów ukierunkowaną na wspieranie społeczności lokalnych poprzez reintegrację społeczną i zawodową, tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także świadczenie usług społecznych w ramach działalności gospodarczej, pożytku publicznego lub innej działalności odpłatnej. Do podmiotów ekonomii społecznej, obok wspomnianych wyżej zakładów aktywności zawodowej, zalicza się w szczególności spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej oraz centra i kluby integracji społecznej.

Spółdzielnia socjalna prowadzi wspólne przedsiębiorstwo oparte na osobistej pracy jej członków i pracowników, a zasady jej tworzenia, funkcjonowania i likwidacji określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁶. Ustawodawca podkreślił, że działalność spółdzielni obejmuje również społeczną i zawodową reintegrację jej członków oraz pracowników. Podkreślić należy jednak, że działania te mają charakter pozagospodarczy, ukierunkowany na wzmacnianie kompetencji i samodzielności uczestników.

Istotną rolę w procesie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pełnią warsztaty terapii zajęciowej, które realizują zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej. Ich celem jest przygotowanie uczestników do podjęcia zatrudnienia przez rozwijanie umiejętności społecznych, zwiększanie samodzielności i naukę funkcjonowania tych osób w środowisku pracy. Zgodnie z art. 10a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych warsztat terapii zajęciowej jest wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostką, która umożliwia osobom niezdolnym do pracy nabycie lub przywrócenie umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Rehabilitacja ta realizowana jest przez terapię zajęciową prowadzoną

⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 806.

⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 178.

na podstawie indywidualnych programów obejmujących zakres, metody i planowane efekty terapii oraz współpracę z rodziną i opiekunami. Szczegółowe zasady tworzenia, działania i dofinansowania tych jednostek określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie warsztatów terapii zajęciowej⁷.

Uzupełnieniem tego systemu wsparcia są centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁸. Podmioty te realizują zadania zatrudnienia socjalnego, którego celem jest m.in. podjęcie działań na rzecz inkluzji społecznej. Zatrudnienie to ma zastosowanie do osób z niepełnosprawnościami, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

Należy jednak zaznaczyć, że zatrudnienie w warunkach chronionych powinno mieć charakter przejściowy, pełniąc funkcję etapu przygotowującego osobę z niepełnosprawnością do podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy, który jest dostępny dla wszystkich osób zdolnych do wykonywania pracy.

Kluczowym założeniem tzw. otwartego rynku pracy jest zasada inkluzywności, zgodnie z którą każda osoba powinna mieć równy dostęp do zatrudnienia oraz możliwości rozwoju zawodowego, niezależnie od stanu zdrowia czy rodzaju posiadanej niepełnosprawności. Pracownicy powinni być oceniani wyłącznie na podstawie posiadanych kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego. Istotne znaczenie ma w tym kontekście zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Warto także zauważyć, że zatrudnienie na otwartym rynku pracy stwarza osobom z niepełnosprawnościami większe możliwości wyboru pracodawcy, uzyskania atrakcyjniejszego wynagrodzenia, a także podnoszenia kwalifikacji zawodowych i awansu. Zatrudnienie osoby z niepełnosprawnością odbywa się na zasadach ogólnych, poza pewnymi szczególnymi uprawnieniami wynikającymi z przepisów prawa pracy.

Polski ustawodawca przewidział szereg instrumentów wspierających zatrudnienie tej grupy społecznej, w tym m.in. zwrot kosztów zatrudnienia pracownika pomagającego osobie z niepełnosprawnością, zwrot kosztów szkolenia, wyposażenia i przystosowania stanowiska pracy oraz dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników z niepełnosprawnościami. Szczególne znaczenie ma również obowiązek zapewnienia przez pracodawcę racjonalnych usprawnień.

Podsumowując powyższe, zarówno chroniony, jak i otwarty rynek pracy odgrywają istotną rolę w systemie zatrudniania osób z niepełnosprawnościami. Jednakże współczesne tendencje na rynku pracy sprzyjają stopniowemu przenoszeniu akcentu z zatrudnienia w warunkach chronionych na otwarty rynek pracy. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rozwój elastycznych form zatrudnienia, w szczególności pracy zdalnej.

⁷ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2284.

⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 83.

Praca zdalna jako instrument prawny wspomagający zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami

Pierwszą prawnie uregulowaną w Polsce formą pracy wykonywanej na odległość była telepraca. Została ona wprowadzona do Kodeksu pracy na mocy art. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁹. Jednym z głównych założeń niniejszej regulacji było zwiększenie aktywności zawodowej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami¹⁰.

Jednakże mimo licznych zalet odsetek pracowników wykonujących pracę w formie telepracy pozostawał niewielki. Sytuacja uległa diametralnej zmianie dopiero w roku 2020, kiedy pandemia COVID-19 wymusiła dynamiczne upowszechnienie nowych, elastycznych form zatrudnienia. W obawie przed gwałtownym wzrostem liczby zachorowań ustawodawca wprowadził przepisy dotyczące pracy zdalnej. Regulacje te miały obowiązywać w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19¹¹. Zaznaczyć przy tym należy, że w mocy pozostawały dotychczasowe regulacje Kodeksu pracy odnoszące się do telepracy. Równoczesne obowiązywanie dwóch odmiennych reżimów prawnych odnoszących się do pracy wykonywanej na odległość prowadziło w praktyce do licznych wątpliwości interpretacyjnych, zwłaszcza w zakresie ustalenia, które przepisy powinny znaleźć zastosowanie w konkretnych sytuacjach.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹² pracodawca był uprawniony polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę poza miejscem jej stałego wykonywania. W następstwie późniejszej nowelizacji¹³ doprecyzowano, że polecenie świadczenia pracy w tej formie mogło być wydane jedynie wówczas, gdy pracownik posiadał odpowiednie umiejętności i warunki lokalowe do jej wykonywania, a także jeśli pozwalał na to rodzaj pracy¹⁴.

W związku z faktem, iż praca zdalna zyskała szerokie zastosowanie na rynku pracy, jak również okazała się korzystną formą organizacji zatrudnienia, ustawodawca podjął decyzję o jej trwałym uregulowaniu w Kodeksie pracy. Na mocy ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw¹⁵ do działu II Kodeksu pracy został dodany rozdział IIc, który zastąpił dotychczasowe przepisy dotyczące

⁹ Dz.U. nr 181 poz. 1288.

¹⁰ Szerzej: Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, w szczególności w zakresie: społecznych skutków proponowanych regulacji prawnych oraz wpływu na rynek pracy (Druk sejmowy nr 1684).

¹¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095).

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 568.

¹³ Art. 3 ust. 3 dodany przez art. 77 pkt 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086).

¹⁴ A. Daszyńska-Ciborowska, *Polecenie pracy zdalnej*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021, s. 29–30.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 240.

telepracy. Regulacje te umożliwiły stosowanie pracy zdalnej również po odwołaniu stanu epidemii COVID-19.

Przez pracę zdalną należy rozumieć wykonywanie pracy całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika. Pracę zdalną należy w szczególności wykonywać z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Praca ta może być wykonywana zarówno na wniosek pracownika, jak i z inicjatywy pracodawcy. Ustawodawca przewidział jednak możliwość polecenia pracy zdalnej przez pracodawcę jedynie w dwóch szczególnych przypadkach. Po pierwsze w sytuacji ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a także w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu. Po drugie w razie wystąpienia siły wyższej bądź sytuacji, gdy pracodawca nie jest w stanie zapewnić pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w dotychczasowym miejscu jej wykonywania. W takich przypadkach pracownik przed wydaniem polecenia pracy zdalnej zobowiązany jest złożyć oświadczenie, że ma warunki techniczne i lokalowe umożliwiające wykonywanie pracy w tej formie.

Zasady wykonywania pracy zdalnej powinny zostać uregulowane w regulaminie lub odpowiednim porozumieniu. Akty te powinny w szczególności określać grupy pracowników uprawnionych do świadczenia pracy w tej formie, a także zasady pokrywania kosztów związanych z użytkowaniem narzędzi niezbędnych do jej wykonywania. Ponadto powinny one regulować kwestie ustalania ekwiwalentu pieniężnego lub ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik korzysta z własnych narzędzi pracy, a także sposób komunikacji między stronami stosunku pracy oraz potwierdzania obecności pracownika. Istotnym elementem tych aktów powinny być również postanowienia dotyczące zasad kontroli wykonywanej pracy, w tym w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony danych osobowych, jak również procedury związane z instalacją, konserwacją, aktualizacją oprogramowania oraz serwisem narzędzi udostępnionych przez pracodawcę.

Ponadto warto podkreślić, iż ustawodawca nałożył na pracodawcę szereg obowiązków związanych z organizacją pracy zdalnej, obejmujących przede wszystkim ponoszenie kosztów przygotowania i wykonywania tej pracy oraz zapewnienie materiałów, urządzeń technicznych i innych niezbędnych narzędzi. Moim zdaniem przepis ten ma szczególne znaczenie w kontekście potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza z ograniczeniami narządu ruchu, gdyż umożliwia tym osobom pełne i efektywne wykonywanie obowiązków służbowych. Pracodawca zobowiązany jest również do udzielenia pracownikowi wsparcia technicznego, organizacji odpowiednich szkoleń, a także zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W związku z tym na pracodawcy spoczywa obowiązek instalacji, serwisu i konserwacji sprzętu wykorzystywanego do świadczenia pracy zdalnej. W odróżnieniu od uchylonych przepisów o telepracy obecne regulacje mają charakter bezwzględnie obowiązujący¹⁶, z wyjątkiem tzw. okazjonalnej pracy zdalnej, czyli pracy świadczonej incydentalnie, na wniosek pracownika, w wymiarze nie większym niż 24 dni w roku kalendarzowym.

¹⁶ M. Gładoch, *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja Kodeksu pracy. Komentarz. Linia orzecznicza*, 2023, Legalis.

Dodatkowo z perspektywy pracownika z orzeczeniem o niepełnosprawności szczególne znaczenie ma art. 67, § 4–6 k.p., który określa zasady dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy w kontekście wykonywania pracy zdalnej. Przepis ten po pierwsze wskazuje rodzaj prac wyłączonych z możliwości wykonywania w tej formie (obejmuje w szczególności prace o podwyższonym ryzyku, a także te, które wiążą się z czynnikami fizycznymi, chemicznymi lub biologicznymi). Po drugie pracodawca zobowiązany jest do przeprowadzenia oceny zawodowej w odniesieniu do pracownika wykonującego pracę zdalną, z uwzględnieniem wpływu tej pracy na narząd wzroku, układ mięśniowo-szkieletowy oraz czynniki psychospołeczne. Ponadto przed rozpoczęciem wykonywania pracy pracownik jest zobowiązany do zapoznania się z oceną ryzyka, a także z zasadami bezpiecznego i higienicznego świadczenia pracy. Jest to istotny element ochrony zdrowia pracownika z orzeczeniem o niepełnosprawności. Jednocześnie powyższe przepisy podkreślają obowiązek pracodawcy w zakresie właściwej organizacji środowiska pracy wykonywanej w formie zdalnej.

Warto podkreślić, że ustawodawca przewidział dla pracowników wykonujących pracę zdalną możliwość przebywania na terenie zakładu pracy, utrzymania kontaktu z innymi pracownikami oraz korzystania z pomieszczeń, urządzeń i obiektów socjalnych pracodawcy na zasadach ogólnych. W praktyce jednak realizacja tego uprawnienia przez osoby z niepełnosprawnościami może napotkać istotne trudności wynikające z ich ograniczeń psychofizycznych. Z tego względu należy podzielić pogląd Magdaleny Paluszkiewicz, iż paradoksalnie praca zdalna, mimo że w wielu przypadkach jest jedyną realną formą aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, w swojej konstrukcji odbiega od założeń inkluzywnego zatrudnienia, zakładającego pełny udział tej grupy w życiu społecznym i zawodowym¹⁷.

Racjonalne usprawnienia jako instrument wyrównywania szans w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami

Jak wspomniano powyżej, istotnym elementem procesu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na współczesnym rynku pracy jest również obowiązek zapewnienia przez pracodawcę racjonalnych usprawnień. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w wyniku nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁸ (art. 23a).

Zgodnie z art. 23a ust. 1 zdanie 2 przedmiotowej ustawy racjonalne usprawnienia polegają na wprowadzeniu niezbędnych w danym przypadku zmian lub dostosowań do szczególnych potrzeb osoby z niepełnosprawnością, zgłoszonych pracodawcy, pod warunkiem że ich realizacja nie pociąga za sobą nadmiernych obciążeń (te nie są uznawane

17 M. Paluszkiewicz, [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, s. 97.

18 Dz.U. z 2010 r. nr 254 poz. 1700.

za nieproporcjonalne, jeżeli w odpowiednim stopniu są rekompensowane ze środków publicznych). Ponadto ustawodawca zawęził zakres tego obowiązku wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami, które pozostają w stosunku pracy lub uczestniczą w procesie rekrutacji, a także do osób odbywających szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe, praktyki zawodowe lub absolwenckie.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że racjonalne usprawnienia są zindywidualizowanymi działaniami, podejmowanymi jednorazowo bądź długotrwale w celu uwzględnienia szczególnych potrzeb konkretnej osoby z niepełnosprawnością, będącej w określonej sytuacji zatrudnienia lub środowisku pracy. Działania te polegają na dostosowaniu obowiązujących w zakładzie pracy procedur, procesów czy infrastruktury do potrzeb tej osoby¹⁹.

Liczne przykłady zmian lub dostosowań, które mogą być uznane za wypełnienie obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień, znajdziemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Sądu Najwyższego. W orzeczeniu w sprawie *HK Danmark*²⁰ TSUE wskazał, że skrócenie czasu pracy lub zmiana rozkładu godzin pracy to przykład racjonalnych usprawnień dla pracownika z niepełnosprawnością. Natomiast w sprawie *DW v. Nobel Plastiques Iberica*²¹ trybunał uznał, że przedmiotowy obowiązek spełnia przeniesienie pracownika na inne stanowisko służbowe lub zmiana zakresu obowiązków. Z kolei w wyroku w sprawie *VL przeciwko Szpitalowi Klinicznemu im. dra J. Babińskiego Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Krakowie*²² TSUE podkreślił, że obowiązek racjonalnych usprawnień obejmuje dostosowanie stanowiska pracy lub wsparcie techniczne.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 listopada 2014 r. wskazał, że art. 23a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy interpretować jako obowiązek podejmowania przez pracodawcę skutecznych i praktycznych działań dostosowujących miejsce pracy do potrzeb wynikających z niepełnosprawności pracownika. Obejmuje to nie tylko dostosowanie pomieszczeń czy wyposażenia, lecz także organizacji czasu pracy i podziału obowiązków²³. Z kolei w orzeczeniu z dnia 7 grudnia 2017 r. Sąd Najwyższy wskazał, że racjonalne usprawnienia polegają na umożliwieniu pracownikowi z niepełnosprawnością dalszego wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, a nie na tworzeniu dla niego nowego stanowiska przez usunięcie z zakresu obowiązków zadań o kluczowym znaczeniu dla dotychczasowego stanowiska²⁴.

19 A. Śledzińska-Simon, *Obowiązek dokonania racjonalnych usprawnień – uwagi na tle wyroku TSUE Jette Ring i Lone Skouboe Werge (C-335/11 i C-337/11)*, „Studia Prawnicze” 2013, nr 2, s. 35.

20 Wyrok TSUE z dnia 11 kwietnia 2013 r. w połączonych sprawach C-335/11 i C-337/11, *HK Danmark* działający w imieniu *Jette Ring* przeciwko *Dansk almennyttigt Boligselskab* oraz *HK Danmark* działający w imieniu *Lone Skouboe Werge* przeciwko *Dansk Arbejdsgiverforening*, działającemu w imieniu *Pro Display A/S* w upadłości, ECLI:EU:C:2013:222.

21 Wyrok TSUE z dnia 11 września 2019 r., C-397/18, w sprawie *DW* przeciwko *Nobel Plastiques Iberica*, ECLI:EU:C:2019:703.

22 Wyrok TSUE z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie C-16/19 *VL* przeciwko *Szpitalowi Klinicznemu im. dra J. Babińskiego Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Krakowie*, ECLI:EU:C:2021:64.

23 I PK 74/14, LEX nr 1567458.

24 I PK 334/16, LEX nr 2433079.

Jak wskazano wyżej, wprowadzenie racjonalnych usprawnień pozostaje w ścisłym związku z możliwością rekompensowania ich ze środków publicznych. W tym kontekście kluczowe znaczenie w polskim systemie prawnym ma artykuł 26 u.r.z.s.n. Przepis ten przewiduje możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na dostosowanie pomieszczeń i urządzeń do potrzeb pracowników z niepełnosprawnościami. Jednocześnie podkreślić należy, że ustawodawca ograniczył wysokość tego dofinansowania do kwoty odpowiadającej dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia na każde przystosowane stanowisko pracy, co w niektórych sytuacjach może prowadzić do nadmiernych obciążeń po stronie pracodawcy, powodując w konsekwencji uchylenie się od tego obowiązku²⁵.

W piśmiennictwie podkreśla się, że kryterium nieproporcjonalnie wysokich obciążeń ma charakter klauzuli generalnej, co oznacza, że jego treść powinna być interpretowana z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sytuacji. W związku z tym przy ocenie proporcjonalności tych obciążeń należy z jednej strony analizować takie elementy, jak: poziom osiąganych przez pracodawcę zysków, wielkość obrotów czy jego kondycja finansowa, z drugiej zaś ustalić, czy w danym przypadku realizacja przedmiotowego obowiązku nie przekracza rzeczywistych możliwości pracodawcy, biorąc pod uwagę również wysokość uzyskanej przez niego pomocy ze środków publicznych²⁶.

Podsumowanie

Jak wskazano, współczesne tendencje w polityce zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami ukierunkowane są na stopniowe przesuwanie akcentu z zatrudnienia w warunkach chronionych na zatrudnienie w ramach otwartego rynku pracy. Pomimo tego podmioty funkcjonujące na chronionym rynku pracy nadal odgrywają istotną rolę w systemie wsparcia zawodowego osób z niepełnosprawnościami. Jednostki te nie tylko tworzą miejsca pracy dostosowane do potrzeb tych osób, ale również zapewniają kompleksowe wsparcie organizacyjne, finansowe i rehabilitacyjne. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do osób, które z uwagi na rodzaj i stopień niepełnosprawności napotykały istotne bariery w podjęciu zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Dla tej grupy osób chroniony rynek pracy jest często jedyną realną możliwością aktywizacji zawodowej oraz stopniowego przygotowania do podjęcia w przyszłości pracy w konkurencyjnych warunkach.

Reasumując, wśród istotnych narzędzi wspierających aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnościami, w szczególności na otwartym rynku pracy, wskazać należy pracę zdalną. Wykorzystanie nowoczesnych technologii niewątpliwie ogranicza znaczenie

²⁵ J. Drożdż, *Racjonalne usprawnienia jako główny instrument w przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zatrudnieniu*, [w:] *Zjawiska niepożądane w zatrudnieniu z perspektywy prawa pracy – wybrane zagadnienia*, red. M. Paluszkiewicz, E. Staszewska, Łódź 2023, s. 78.

²⁶ M. Paluszkiewicz, [w:] *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, E. Bielać-Jomaa et al., Warszawa 2023, s. 412.

sprawności psychofizycznej pracownika w kontekście wykonywania pracy w tej formie²⁷. Jest to szczególnie istotne dla osób z niepełnosprawnością m.in. mających trudności z pokonywaniem barier architektonicznych lub potrzebujących elastycznego czasu pracy. Takie rozwiązanie umożliwia tym osobom świadczenie pracy w warunkach domowych, dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych. W konsekwencji upowszechnienie pracy zdalnej przyczynia się do zwiększania udziału osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy. Taki stan rzeczy potwierdzają badania międzynarodowe oraz ogólnoswiatowe trendy. W raporcie NBER „Work from Home and Disability Employment”²⁸ autorzy badania wskazują, że wzrost zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami po zakończeniu pandemii COVID-19 można przypisać upowszechnieniu pracy zdalnej. W Polsce ten fakt potwierdza m.in. rosnąca liczba portali internetowych publikujących oferty dla tej grupy społecznej.

Jednakże pomimo licznych zalet i możliwości, jakie daje praca zdalna, należy dostrzec, że może ona również prowadzić do pogłębienia izolacji osób z niepełnosprawnością lub być czynnikiem sprzyjającym wykluczeniu społecznemu tych osób²⁹. Jak trafnie wskazuje Magdalena Paluszkiwicz, w przypadku stosowania tej formy zatrudnienia może dochodzić do „podwójnej izolacji” – wynikającej zarówno z wykonywania pracy poza zakładem pracy, jak i z samej niepełnosprawności³⁰.

Jednym ze sposobów ograniczenia tego zjawiska może być model pracy hybrydowej, łączący elementy pracy zdalnej i stacjonarnej w zakładzie pracy, który sprzyja niewątpliwie utrzymywaniu więzi społecznych i integracji zawodowej. Należy również podkreślić, że efektywne wykonywanie pracy zdalnej wymaga określonych predyspozycji psychospołecznych, co może być wyzwaniem dla części tej grupy społecznej³¹. Ponadto dodatkowym problemem pozostaje brak odpowiednich kompetencji cyfrowych, który może prowadzić do wykluczenia technologicznego, a tym samym ograniczać dostęp do pracy w tej formie³².

Podsumowując, należy stwierdzić, że praca zdalna to istotny instrument wspierający aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnościami, umożliwiając tej grupie społecznej podejmowanie zatrudnienia w warunkach dostosowanych do jej indywidualnych potrzeb i ograniczeń psychofizycznych. Ponadto dodać należy, że praca w tej formie sprzyja utrzymaniu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz zwiększa elastyczność organizacji pracy. Rozwój technologii oraz narzędzi sztucznej inteligencji redukuje znaczenie barier architektonicznych oraz ograniczeń związanych z mobilnością, co przyczynia się do wzrostu uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy.

27 M. Madej, *Wykonywanie pracy w formie telepracy...*, s. 135.

28 Szerzej: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32943/w32943.pdf (dostęp: 11.10.2025).

29 M. Mędrala, *Praca zdalna a wykluczenie społeczne*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021, s. 186–187.

30 M. Paluszkiwicz [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej...*, s. 97.

31 Szerzej: W. Ostrorębski et al., *Strategie radzenia sobie z obciążeniem psychicznym w pracy u osób niepełnosprawnych jako jeden z wyznaczników powodzenia telepracy*, [w:] *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, red. M. Piasecki, J. Śliwak, Lublin 2008, s. 50–51.

32 Szerzej: A. Rogacka-Łukasik, *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020, s. 199–203.

Jak wskazano, instytucja racjonalnych usprawnień to jeden z kluczowych elementów współczesnego modelu zatrudniania osób z niepełnosprawnościami, który został oparty na zasadzie równego traktowania oraz inkluzywności. Racjonalne usprawnienia pełnią istotną funkcję narzędzia w praktyce realizującego zasadę dostępności i włączenia osób z niepełnosprawnościami na rynek pracy. Ponadto instytucja ta może sprzyjać budowaniu wizerunku pracodawcy odpowiedzialnego społecznie. W warunkach dynamicznie zmieniającego się rynku pracy, postępu technologicznego oraz różnorodności form zatrudnienia realizacja przedmiotowego obowiązku powinna stać się istotnym elementem polityki kadrowej przy zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami.

Jak już wskazano, ustawodawca ograniczył obowiązek zapewnienia racjonalnych usprawnień wyłącznie do sfery zatrudnienia pracowniczego. W związku z tym *de lege ferenda* należy moim zdaniem postulować rozszerzenie tego obowiązku również na osoby wykonujące zatrudnienie w innych formach, w tym umowy cywilnoprawne. W piśmiennictwie wskazuje się, że w przedmiotowym obszarze istotne jest zapewnienie równego traktowania wszystkich osób z niepełnosprawnością, bez względu na podstawę zatrudnienia³³.

³³ M. Szablowska-Juckiewicz, *Tendencje rozwojowe w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu*, [w:] *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2018, s. 95–96.

Bibliografia

- Daszyńska-Ciborowska A., *Polecenie pracy zdalnej*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021.
- Drożdż J., *Racjonalne usprawnienia jako główny instrument w przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zatrudnieniu*, [w:] *Zjawiska niepożądane w zatrudnieniu z perspektywy prawa pracy – wybrane zagadnienia*, red. M. Paluszkiewicz, E. Staszewska, Łódź 2023.
- Głądoch M., *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja Kodeksu pracy. Komentarz. Linia orzecznicza*, 2023, Legalis/el.
- Madej M., *Wykonywanie pracy w formie telepracy przez osoby niepełnosprawne*, [w:] *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Regulacje prawne*, red. A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, Warszawa 2014.
- Mędrala M., *Praca zdalna a wykluczenie społeczne*, [w:] *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*, red. M. Mędrala, Warszawa 2021.
- Ostrorębski W., Piasecki M., Rutkowska E., Stępiak M., Śliwka J., *Strategie radzenia sobie z obciążeniem psychicznym w pracy u osób niepełnosprawnych jako jeden z czynników powodzenia telepracy*, [w:] *Wybrane zagadnienia z aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, red. M. Piasecki, J. Śliwak, Lublin 2008.
- Paluszkiewicz M., [w:] *Rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami. Komentarz*, E. Bielak-Jomaa, M. Paluszkiewicz, E. Staszewska, M. Włodarczyk, T. Wrocławska, Warszawa 2023.
- Paluszkiewicz M., [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015.
- Rogacka-Łukasik A., *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020.
- Spytek-Bandurska G., *Telepraca jako nietypowa forma zatrudnienia w Polsce. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2015.
- Szablowska-Juckiewicz M., *Tendencje rozwojowe w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu*, [w:] *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2018.
- Śledzińska-Simon A., *Obowiązek dokonania racjonalnych usprawnień – uwagi na tle wyroku TSUE Jetta ring i Lone Skoube Werge (C-335/11 i C-337/11)*, „Studia Prawnicze” 2013, nr 2.

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0003-1527-0305

DORĘCZENIE WYDRUKU PISMA UZYSKANEGO Z SYSTEMU TELEINFORMATYCZNEGO ORGANU W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM W ŚWIELE REFORMY DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH

ABSTRACT

Delivery of a printout of a document obtained from the authority's IT system in administrative proceedings in light of the electronic delivery reform

The topic of electronic delivery is a prime example of legal reform aimed at ensuring secure communication and protecting against risks associated with electronic environments. Implementation of the Act of November 18, 2020, on electronic delivery in administrative proceedings raises numerous problems and uncertainties related to transparency and regulations, particularly regarding their effects. The aim of this article is to define the legal nature of delivering a hard copy of a document obtained from an authority's IT system, regulated by Article 39³ of the Polish Code of Administrative Procedure, and the relationship between the new delivery services introduced as part of the reform (public registered electronic delivery service and public hybrid service) and the amended Code directives regarding the selection of the delivery method in individual cases and the institution of delivering such a hard copy. It is important to answer the question of the conditions for applying this method in the context of the principles of electronic delivery established by the Electronic Delivery Act. Is it a delivery method that complements or competes with the electronic delivery system, or does its legal nature differ? The study will also address the interpretation

of the statutory requirements for hard copies of documents delivered on this basis and the legal classification of deficiencies in the application of Article 39³ of the Polish Code of Administrative Procedure.

Keywords: document printing, printout delivery, electronic delivery, administrative proceedings

Słowa kluczowe: wydruk pisma, doręczenie wydruku, doręczenia elektroniczne, postępowanie administracyjne

Wprowadzenie

Zagadnienie doręczeń elektronicznych to modelowy przykład modernizacji regulacji prawnych w celu ich dostosowania do zmieniającej się w związku z cyfryzacją życia społecznego rzeczywistości. Wdrożenie w postępowaniu administracyjnym przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹ (dalej: u.d.e.) wywołuje wiele problemów praktycznych i wątpliwości dotyczących ich przejrzystości i spójności². Instytucją, która wymyka się ustanowionej w art. 4 i 5 u.d.e. zasadzie powszechności stosowania publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) uzupełnianej publiczną usługą hybrydową (PUH)³, jest doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu na podstawie art. 39³ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej k.p.a.).

Szczególnie istotną kwestią z punktu widzenia stron postępowania i pełnomocników procesowych oraz organów administracji jest określenie relacji między wprowadzonymi w ramach reformy nowymi usługami doręczeń i zmienionymi, kodeksowymi dyrektywami doboru sposobu doręczenia w konkretnym przypadku a instytucją doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu. W związku z powyższym w artykule poruszone zostaną zagadnienia charakteru prawnego doręczenia takiego wydruku, rozumienia jego ustawowych wymogów oraz kwalifikacji prawnej uchybień w zastosowaniu art. 39³ k.p.a., jak również przesłanek zastosowania tego przepisu na tle zasad doręczeń elektronicznych ustanowionych ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. Koncentrują się one wokół pytania, czy instytucja doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu na podstawie art. 39³ k.p.a. jest sposobem doręczenia będącym uzupełnieniem czy też konkurencją dla systemu doręczeń elektronicznych, a może jej charakter prawny jest odmienny, i jakie wynikają z tego skutki dla oceny

1 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.

2 Dotyczy to także, pozostawionego poza ramami niniejszego opracowania, problemu dopuszczalności skarg do sądu administracyjnego wniesionych na adres do doręczeń elektronicznych organu, którego działalność jest przedmiotem skargi. Por. np. postanowienia: NSA z dnia 24 czerwca 2025 r., II FSK 672/25, LEX nr 3887919; WSA w Gdańsku dnia z 29 sierpnia 2025 r., II SA/Gd 580/25, LEX nr 3906573; WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2025 r., II SA/Bk 860/25, LEX nr 3904327.

3 Względem podmiotów, które nie posiadają adresów do doręczeń elektronicznych w Bazie Adresów Elektronicznych (BAE) bądź ADE, z którego nadano podanie.

4 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.

skuteczności doręczenia danego pisma? Analizy i oceny powyższych zagadnień dokonano w kontekście trwającego okresu przejściowego reformy doręczeń elektronicznych, w oparciu o metodę dogmatyczną, z uwzględnieniem obowiązujących aktów normatywnych, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

Charakter prawny doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnym

Podstawę prawną doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnym stanowi art. 39³ k.p.a., który został dodany do kodeksu z dniem 18 kwietnia 2020 r. ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁵. Regulacja ta nie miała charakteru tymczasowego, gdyż nie została przyjęta tylko na czas stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego⁶. Następnie, z dniem 5 października 2021 r., została nieznacznie znowelizowana i uproszczona przez ustawę o doręczeniach elektronicznych, co dowodzi, iż pozostawienie tego rozwiązania w obrocie prawnym przez ustawodawcę, mimo systemowego wdrażania nowej formuły doręczeń elektronicznych, miało celowy charakter. Podobnie jak w innych przepisach kodeksu termin pismo „w formie dokumentu elektronicznego” zastąpiono jego „postacią elektroniczną”⁷.

W aktualnym brzmieniu art. 39³ § 1 k.p.a. wskazuje, że w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego⁸, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną

5 Dz.U. z 2024 r. poz. 683 ze zm.

6 Pierwotnie przepis regulował, że skutek doręczenia następował w następstwie doręczenia wydruku uzyskanego z systemu teleinformatycznego odzwierciedlającego treść pisma wydanego przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu takiego systemu, które zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Mogło to mieć miejsce, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.

7 Co motywowane jest prawidłowością rozróżniania sposobów wyrażania (forma) od utrwalania treści (postać). Por.: M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025, s. 470–471; G. Szpor, *Lex Informatica – problemy słownika*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 194.

8 Pojęcie systemu teleinformatycznego należy rozumieć zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.) jako: zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1221). System ten powinien spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U.

albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Odpowiednikiem tej regulacji jest w postępowaniu podatkowym art. 144b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁹ (dalej o.p.). W art. 26e § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ (dalej u.p.e.a.) przewidziano natomiast, że jeżeli zachodzi potrzeba doręczenia wydruku pisma sporządzonego przez wierzyciela lub organ egzekucyjny w postaci elektronicznej, wydruk tego pisma odzwierciedla jego treść i zawiera informację o sporządzeniu pisma w postaci elektronicznej oraz o opatrzeniu pisma takim podpisem lub pieczęcią¹¹.

Wprowadzone rozwiązanie nazywane jest „doręczeniem hybrydowym”¹² bądź „odwróconą cyfryzacją”, będącą odmiennym od dotychczasowej tendencji informatyzacji kolejnych czynności w postępowaniu administracyjnym i zależnym od uznania organu procesem przeniesienia na nośnik papierowy pism z systemu informatycznego organu, stworzonych w wyniku cyfrowego wydawania i podpisywania dokumentów elektronicznych¹³.

Istota tej szczególnej regulacji doręczenia opiera się na doręczeniu wydruku odzwierciedlającego treść pisma, nie zaś oryginału dokumentu. Spełniający wymogi z art. 39³ § 2 k.p.a. wydruk to dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej (art. 39³ § 4 k.p.a.). Jest zatem dokumentem urzędowym potwierdzającym wydanie decyzji bądź innego pisma o określonej treści. Z doręczeniem takiego wydruku ustawodawca wiąże zaś skutki właściwe doręczeniu oryginału dokumentu (np. rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania, skargi do sądu). Jak wskazuje Agata Cebera, papierowy wydruk nie jest oryginałem pisma, które było przedmiotem konwersji poprzez jego wydruk, lecz jest jedynie poświadczeniem jego treści i metadanych z systemu teleinformatycznego. Oryginał pisma (np. decyzji) utrwalony pozostaje w postaci elektronicznej¹⁴.

Moim zdaniem realizacja przez organ wymogów doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu, a więc wydruku dokumentu sporządzonego przez organ w postaci elektronicznej (opatrzonego właściwym podpisem lub pieczęcią

z 2024 r. poz. 773). Szerzej na ten temat: J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2023, art. 39³.

⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.

¹¹ Regulacja ta traktowana jest jako kompletna i autonomiczna względem art. 39³ k.p.a. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 marca 2025 r., I SA/Po 27/25, LEX nr 3856572, zgodnie z którym: „unormowania zawarte w art. 67 i 26e § 2 u.p.e.a. stanowią regulację kompletną wobec pism sporządzanych przez wierzyciela i organ egzekucyjny i nie wymagają sięgania do wymogów określonych w art. 39³ k.p.a. – w tym wypadku – dotyczących obowiązku wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby podpisującej”.

¹² Zob. P. Wajda, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 39³, pkt 4.

¹³ Zob. G. Sibiga, „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji *Kodeksu postępowania administracyjnego* z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18, s. 957.

¹⁴ A. Cebera, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX 2023, art. 39³, pkt 2. Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2024 r., I OSK 294/24, LEX nr 3821049.

elektroniczną organu¹⁵), zastępuje doręczenie oryginału dokumentu, powodując wprowadzenie pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu do obrotu prawnego, w tym zaktualizowanie się domniemania jego legalności. Nie jest jednak odrębną formą załatwienia sprawy, gdyż formą tą jest pismo w postaci elektronicznej¹⁶.

W orzecznictwie i literaturze zaaprobowano w większości stanowisko, że omawiany przepis ma zastosowanie także względem decyzji administracyjnych¹⁷. Zgadzam się, że brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za wyłączeniem możliwości kwalifikowania art. 39³ k.p.a. w kategoriach *lex specialis* względem art. 109 § 1 k.p.a. czy za nie-
możnością doręczania w tym trybie wydruku decyzji uzyskanej z systemu teleinformatycznego organu z tego względu, iż nie przewiduje on doręczania oryginału decyzji opatrzonej podpisem zgodnie z wymogami art. 14 k.p.a. w zw. z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. Wydruku z art. 39³ § 1 k.p.a. nie należy przy tym, jak już wskazano, utożsamiać z nową prawną formą działania organów administracji, bowiem decyzyjna forma działania nie uległa zmianie¹⁸. Natomiast za zakwalifikowaniem art. 39³ § 1 k.p.a. jako *lex specialis* względem art. 109 § 1 k.p.a. przemawiają także względy systemowe¹⁹. „Rolą kwalifikowanego wydruku jest zakomunikowanie treści rozstrzygnięcia, a funkcję gwarancyjną pełni tu art. 39³ k.p.a., wskazujący, że wydruk, o którym mowa w art. 39³ § 1 k.p.a., to dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej”²⁰.

Przyjąć w związku z tym należy, że organ ma możliwość załatwienia sprawy i wydania decyzji w formie pisemnej w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej i doręczyć:

- 1) decyzję sporządzoną w postaci papierowej w jeden ze sposobów określonych w art. 39 k.p.a. mających zastosowanie do tej postaci aktu (tj. w siedzibie organu, przez swoich pracowników, przez inne upoważnione osoby lub organy, w tym poza

15 Stosownie do treści art. 14 § 1a i 1b k.p.a. pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Sprawy mogą być jednak załatwiane także z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W takim przypadku przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się.

16 Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2025, art. 39³, pkt 4. Odmienne G. Sibiga, którego zdaniem „w istocie mamy do czynienia z nową formą załatwiania indywidualnej sprawy administracyjnej, która nie została przewidziana w art. 14 § 1 KPA” – G. Sibiga, [w:] „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu..., s. 957.

17 Odmienne A. Wróbel, którego zdaniem przepis art. 39³ k.p.a. nie ma zastosowania do pism załatwiających sprawę będącą przedmiotem postępowania, w tym decyzji administracyjnych, które mogą być wydawane w formie pisemnej i doręczane jako pisma utrwalone na papierze lub pisma utrwalone elektronicznie, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 3.

18 A. Cebera, *Glosa aprobująca do wyroku NSA z 7.02.2023 r. (II OSK 112/22, LEX nr 3514051)*, „Palestra” 2024, nr 12, DOI: 10.54383/0031-0344.2024.12.8, s. 131–132.

19 Jak słusznie wskazuje A. Cebera, „kodeksowi znane są bowiem również inne regulacje szczególne, w tym zwłaszcza zróżnicowane formy uzewnętrznienia treści rozstrzygnięć nieprzewidziane *expressis verbis* w art. 109 § 1 i 2 k.p.a., np. zawiadomienie przez publiczne obwieszczenie o treści decyzji administracyjnej” – A. Cebera, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 4.

20 *Ibidem*.

siedzibą organu, albo przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²¹);

- 2) decyzję sporządzoną w postaci elektronicznej w jeden ze sposobów określonych w art. 39 k.p.a. mających zastosowanie do tej postaci aktu (tj. na adres do doręczeń elektronicznych bądź przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem PUH), a w okresie przejściowym wynikającym z art. 147 ust. 3 i 5 u.d.e. także z wykorzystaniem ePUAP; bądź
- 3) decyzję sporządzoną w postaci elektronicznej poprzez doręczenie wydruku decyzji w trybie art. 39³ k.p.a.²²

Instytucja doręczenia wydruku dokumentu (który to wydruk został uzyskany z systemu teleinformatycznego organu) to zatem szczególny sposób wprowadzenia do obrotu prawnego pisma organu sporządzonego w postaci elektronicznej. W przypadku decyzji administracyjnej organ administracji staje się nią związany z chwilą doręczenia wydruku takiego dokumentu zgodnie z wymogami art. 39³ k.p.a. Zastosowanie omawianej regulacji usuwa tym samym wymóg doręczenia oryginału pisma, ma zatem charakter zastępczy i wyłączający doręczenie oryginału pisma w stosunku do adresata pisma (np. strony), względem którego dokonano doręczenia odpowiedniego wydruku. Wiąże się jednocześnie z koniecznością takiej wykładni innych regulacji kodeksowych, by uwzględnić zasadę racjonalnego działania ustawodawcy. Przykładowo art. 129 § 2 k.p.a. powinien być, w sytuacji uprzedniego zastosowania art. 39³ k.p.a. względem decyzji organu pierwszej instancji, zasadniczo interpretowany w ten sposób, że czternastodniowy termin na wniesienie odwołania od decyzji liczony jest od doręczenia stronie (jej pełnomocnikowi) wydruku decyzji uzyskanego z systemu teleinformatycznego odzwierciedlającego treść tego pisma. Na tym tle dla usunięcia niejasności postulować należy włączenie do art. 39³ k.p.a. regulacji na wzór art. 26e § 4 u.p.e.a., zgodnie z którą doręczenie wydruku pisma (o którym mowa w § 2) uznaje się za doręczenie tego pisma lub jego podpisu.

Zastosowanie art. 39³ k.p.a. odznacza się dwufazowością – doręczenie wydruku pisma wymaga uprzedniego jego wydania w postaci elektronicznej. Przepis ten cechuje szczególność względem założeń reformy doręczeń elektronicznych, pozostawanie niejako w kontrze do wprowadzonych usług PURDE i PUH, gdyż zakłada, że pismo podmiotu publicznego kierowane jest przez ten podmiot do adresata w postaci papierowej wbrew domyślnej cyfrowości doręczeń. Opisany mechanizm ma charakter hybrydowy, związany z konwersją przez organ pisma sporządzonego w postaci elektronicznej do będącego jego odwzorowaniem wydruku dokumentu. Konwersja ta ma charakter wewnętrzny

21 T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.

22 Podobnie na tle uprzedniej wersji art. 39³ k.p.a. NSA w wyroku z dnia 7 lutego 2023 r., II OSK 112/22, LEX nr 3514051. Odmienne A. Wróbel, zdaniem którego: „Doręczenie wydruku nie ma skutku równoważnego doręczeniu pisma w postaci elektronicznej, którego treść wydruk odzwierciedla. Nie jest to także doręczenie o podwójnej naturze, a mianowicie, że doręczenie wydruku wywołuje takie skutki, jakby doręczone zostało pismo w postaci elektronicznej, co z oczywistych względów jest wykluczone. W związku z tym z wydrukiem i jego doręczeniem ustawodawca nie wiąże innych skutków niż tylko domniemanie, że wydruk »stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej«” – zob. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 9.

podmiotu sporządzającego pismo (autokonwersji), w przeciwieństwie do PUH świadczonej przez podmiot zewnętrzny względem organów administracji – operatora wyznaczonego. W obu przypadkach emanacją woli organu administracji (w tym opartej na władztwie administracyjnym) jest oryginalny dokument (np. decyzja) sporządzony w postaci elektronicznej, który jednak staje się wiążący dla organu i wchodzi do obrotu prawnego dopiero z momentem doręczenia jego wydruku (przy spełnieniu zarówno wymogów doręczenia, jak i zasadniczo wymogów wydruku takiego dokumentu, o czym mowa dalej).

Na tym tle wskazać należy, że choć art. 39³ k.p.a. ustanawia szczególny, odrębny względem ogólnego model wprowadzania do obrotu prawnego aktu w następstwie doręczenia wydruku, a nie oryginału dokumentu, nie tworzy jednak samodzielnych trybów, sposobów doręczenia. Inny jest przedmiot doręczenia (wydruk dokumentu, a nie oryginał), ale nie sam sposób doręczenia tego wydruku, do którego art. 39³ k.p.a. bezpośrednio się nie odnosi. Wtórność tej regulacji względem art. 39 k.p.a. przemawia za stwierdzeniem, że doręczenie wydruku dokumentu może być zrealizowane poprzez wszystkie sposoby wymienione w tym przepisie, które ze swej istoty odpowiadają doręczeniu pisma w postaci papierowej (doręczeniu na podstawie art. 39³ k.p.a. podlega bowiem wydruk, a nie dokument w postaci elektronicznej). Może więc to nastąpić w siedzibie organu lub poza – przez pracowników organu, przez inne upoważnione osoby lub organy albo przesyłką rejestrowaną. Doręczenie rzeczonoego wydruku odbywa się więc z zachowaniem trybu doręczenia tradycyjnego (tj. doręczenie pism w postaci dokumentu papierowego) zgodnie z odpowiednio art. 42–45 k.p.a.²³

Wymogi prawne doręczanego wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu

Wydruk pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu powinien zawierać dokładne odzwierciedlenie treści pisma wydanego w postaci elektronicznej. Jego istotą jest bowiem wykonanie na papierze kopii pierwotnego i oryginalnego pisma w postaci elektronicznej²⁴. Stosując art. 39³ k.p.a., organ zobowiązany jest spełnić ponadto dodatkowe wymogi wskazane w tym przepisie (§ 2) dotyczące elementów wydruku. Wydruk pisma powinien obligatoryjnie zawierać:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo (alternatywnie więc) opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, jak również

²³ P. Wajda, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 1.

²⁴ Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 4.

2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane²⁵.

Wydruk pisma może przy tym zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo, co stanowi element fakultatywny²⁶.

Wątpliwości wywołuje charakter wymaganego do umieszczenia na wydruku identyfikatora pisma sporządzonego w postaci elektronicznej. Ma być to identyfikator pisma, nie zaś wydruku pisma. Stąd kolejne wydruki tego samego pisma powinny być opatrzone tożsamym identyfikatorem. Ustawodawca nie dookreśla rodzaju identyfikatora. Wydaje się, że powinien nim być konkretny znak identyfikacyjny (np. numer), nie zaś zestaw danych, np. sygnatura akt sprawy z datą wydania, które mogą nie mieć charakteru unikalnego dla konkretnego pisma²⁷. Zdaniem judykatury: „Do weryfikacji istnienia i treści pisma oraz że zostało ono podpisane przez upoważnioną osobę, konieczne jest, aby zostało ono opatrzone informacją, która umożliwi jednoznaczne zweryfikowanie tych elementów. Dlatego konieczne jest opatrzenie wydruku pisma [...] identyfikatorem tego pisma, nadawanym przez system teleinformatyczny. Taki niepowtarzalny identyfikator umożliwia weryfikację pisma z danymi zawartymi w systemie teleinformatycznym”²⁸. Wiele podmiotów publicznych nie korzystało dotychczas z takiej funkcjonalności systemów teleinformatycznych, co może być przeszkodą w poprawnym stosowaniu przepisu²⁹.

W dotychczasowym orzecznictwie pojawiło się nie tylko restrykcyjne rozumienie pojęcia identyfikatora, lecz także rygorystyczne stanowisko, zgodnie z którym jeżeli doręczony wydruk nie spełnia wymogów formalnych z art. 39³ § 2 pkt 1 i 2 k.p.a., nie ma on mocy dokumentu urzędowego i nie korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności), jak również zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych. W takim przypadku nie dojdzie do prawidłowego sporządzenia wydruku pisma (decyzji), jak również do prawidłowego doręczenia tego wydruku. „Wydruk ten ma charakter sformalizowany. Nie chodzi tu bowiem o dowolne wydrukowanie pliku, a wydruk spełniający wymagania formalne oznaczone w art. 39³ § 2 k.p.a. Prawidłowy wydruk decyzji powinien zawierać obligatoryjne elementy wymienione w tym przepisie, tj. informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, a także zawiera identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane”³⁰. Podkreśla się, że „wydruk decyzji wydanej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego ma zawierać określone informacje i identyfikator, a więc zgodnie

25 Dla porównania wśród wymogów wydruku pisma sporządzonego przez wierzyciela lub organ egzekucyjny określonych w art. 26e u.p.e.a. brak jest obowiązku zamieszczenia identyfikatora, jak również wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby podpisującej.

26 Por. A. Cebera, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 2.

27 M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne*, s. 505.

28 Wyrok NSA z dnia 27 maja 2022 r., I FSK 217/22, LEX nr 3396328.

29 M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne*, s. 506.

30 Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2024 r., I OSK 294/24, LEX nr 3821049.

z wolą ustawodawcy spełniać konkretne warunki formalne. W przeciwnym razie nie ma dowodu na fakt wydania decyzji w formie dokumentu elektronicznego³¹.

Kwalifikacja prawna doręczenia wydruku niespełniającego wymogów z art. 39³ k.p.a., np. ze względu na brak identyfikatora jako innego naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, uzasadniającego uchylenie decyzji zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³² (dalej p.p.s.a.), bywa przedmiotem krytyki. Grzegorz Sibiga uważa, że nadrukowane elementy treściowe kopii (wydruku) nie odgrywają żadnej roli w procesie doręczania dokumentu i nie wpływają na skuteczność bądź nieskuteczność tej czynności, a identyfikator stanowi jedynie składnik informacyjno-techniczny wydruku, którego rola ujawnia się dopiero w przypadku konieczności dotarcia do pisma w systemie teleinformatycznym opatrzonego podpisem elektronicznym. Uchylenie decyzji przez sąd administracyjny powinno mieć miejsce dopiero wówczas, „jeśli w realiach konkretnej sprawy z powodu braku identyfikatora niemożliwe stanie się odszukanie dokumentu elektronicznego (decyzji), podczas gdy stan sprawy tego wymagał. Natomiast uchylanie każdej decyzji bez identyfikatora jest wyrazem nadmiernego formalizmu, w którym zaistnienie wady formalnej o charakterze techniczno-informacyjnym automatycznie jest podstawą uchylenia decyzji, bez ustalania realnych konsekwencji uchybienia”³³. Moim zdaniem ocena potencjalnych skutków wskazanych uchybień powinna odbywać się *ad casum*, nie zaś *in genere*. Konieczne jest przy tym ustalenie, czy naruszenie wymogów wydruku dokumentu mogło mieć taki skutek, że mogło istotnie, przesądzająco wpłynąć na wynik (sposób rozstrzygnięcia) sprawy administracyjnej, a więc łączyć się z prawdopodobieństwem oddziaływania na sposób ukształtowania stosunku administracyjnoprawnego materialnego lub procesowego³⁴. Należy bowiem pamiętać, że wydruk pisma powinien odzwierciedlać treść pisma sporządzonego w postaci elektronicznej. Stąd jeżeli pismo zostało prawidłowo opatrzone podpisem elektronicznym bądź pieczęcią elektroniczną, doręczony wydruk jest jego papierową konwersją i organ dysponuje oryginałem dokumentu w postaci elektronicznej, który na podstawie danych wydruku można odszukać i np. udostępnić stronie (pełnomocnikowi) w postaci elektronicznej, wydaje się, że brak elementu, jakim jest identyfikator rozumiany jako dodatkowe jednostkowe oznaczenia pisma nadawane przez system teleinformatyczny, nie jest uchybieniem proceduralnym, które powinno być kwalifikowane jako mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Jeszcze bardziej kategorycznie wypowiedział się w tej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazując, że brak identyfikatora nie świadczy bowiem o tym, że wydruk decyzji decyzją nie jest. Ponieważ zgodnie z art. 39³ § 4 wydruk pisma, o którym mowa w § 1 k.p.a., to dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej, jest dowodem na okoliczność wydania decyzji o treści zawartej w wydruku. Sam zaś identyfikator pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za

31 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 czerwca 2022 r., I SA/Lu 14/22, LEX nr 3371121.

32 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

33 G. Sibiga, *Glosa do wyroku NSA z 27.05.2022 r.*, I FSK 217/22, OSP 2023, nr 12, s. 172.

34 M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne...*, s. 507.

pomocą którego pismo zostało wydane, nie ma prawnego znaczenia dla solennej formy decyzji, potwierdzanej wydrukiem elektronicznym. Niewątpliwym więc prawnie jest to, że zarówno decyzja organu pierwszej, jak i drugiej instancji ma formę solenną i jest decyzją, a nie, że – jak twierdzi pełnomocnik skarżącej – „doręczona »decyzja« nie może być uznana za pismo załatwiające sprawę (decyzję) w rozumieniu przepisów KPA, albowiem nie została sporządzona w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe”³⁵.

Wskazane wątpliwości co do prawnych wymogów wydruku dokumentu sporządzonego w postaci elektronicznej nie sprzyjają kształtowaniu się jednolitej praktyki organów odnośnie do doręczeń w tym trybie ani jej oceny przez sądy administracyjne, co jest dodatkowo potęgowane brakiem określenia *explicite* przesłanek zastosowania art. 39³ k.p.a.

Zakres stosowania doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w świetle reformy doręczeń elektronicznych

Zakres stosowania art. 39³ k.p.a. nie jest jasny w świetle zasad doręczeń elektronicznych wynikających z art. 1–10 u.d.e. oraz przepisów kodeksowych. Wykładnia językowa tego przepisu nie pozwala bowiem na dookreślenie hipotezy zawartej w nim normy prawnej. Jak już wskazano, omawiana regulacja nie ustanawia odrębnego sposobu doręczania pism, lecz odmienny tryb wprowadzania pism sporządzonych w postaci elektronicznej do obrotu prawnego poprzez doręczenie wydruku takiego pisma spełniającego wymogi określone w art. 39³ § 2 k.p.a. zamiast doręczenia oryginału pisma. Z tego przepisu nie wynika jednak wprost, czy możliwość zastosowania tego trybu aktualizuje się w każdym przypadku wydania pisma w postaci elektronicznej przy uwzględnieniu ustawowych wymogów wydruku i *de facto* jego zastosowanie zależy od uznania organu. Przed 5 października 2021 r. możliwość skorzystania przez organ z doręczenia przewidzianego w art. 39³ k.p.a. łączono jedynie z sytuacją, gdy strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, nie wystąpiła do organu o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie w taki sposób³⁶. Reforma doręczeń elektronicznych wprowadziła jednak nowe uwarunkowania prawne dla doręczeń w postępowaniu administracyjnym.

Konstatacja o niesamoistości omawianej regulacji z punktu widzenia aktualnego katalogu sposobów doręczeń z art. 39 k.p.a. zdaje się nie być wystarczająca dla uznania, że organ ma możliwość skorzystania z doręczenia wydruku dokumentu sporządzonego w systemie teleinformatycznym organu jedynie w przypadkach, w których zgodnie z art. 39 k.p.a. nie jest możliwe doręczenie pisma sporządzonego w postaci elektronicznej (oryginału) na konto w systemie teleinformatycznym organu, na adres do doręczeń elektronicznych czy publiczną usługą hybrydową. Względy natury systemowej prowadzą bowiem do wniosku, że regulacja powyższa została wprowadzona do porządku prawnego przed wejściem w życie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych i nie została

35 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2021 r., VII SA/Wa 913/21, LEX nr 3310386.

36 Por. postanowienie NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 1634/21, LEX nr 3270426.

tym aktem bezpośrednio zmodyfikowana w zakresie przesłanek jej zastosowania, w szczególności ustawodawca nie wprowadził odniesienia do adekwatnych sposobów doręczenia wydruku zgodnie z hierarchią wprowadzoną z dniem 5 października 2021 r. w art. 39 k.p.a. Zmiana paradygmatu doręczeń wynikająca z wdrożenia przepisów ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. nakazuje jednak uwzględnienie szerszej perspektywy stosowania omawianej regulacji. Skoro wytyczne ustawodawcy co do przesłanek stosowania art. 39³ k.p.a. nie znajdują się w Kodeksie postępowania administracyjnego, należy odwołać się do regulacji ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Ta zaś, po pierwsze, ustanawia swoiste domniemanie cyfrowości doręczeń – powszechności stosowania PURDE. Podmiot publiczny w świetle art. 4 u.d.e. doręcza bowiem korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, a w przypadku gdy adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, doręczenie korespondencji następuje na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję. Zasada ta jest uzupełniana akcesoryjną usługą w postaci PUH. Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku: 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności (art. 5 u.d.e.).

Po drugie mimo prymatu doręczania z wykorzystaniem PURDE i PUH ustawodawca w art. 3 i 6 u.d.e. przewidział szereg wyjątków od stosowania ustawy bądź poszczególnych usług doręczeń. Dla analizowanej materii kluczowy charakter ma regulacja art. 3 pkt 1 lit. d u.d.e., zgodnie z którą ustawy nie stosuje się do doręczania korespondencji, jeżeli przepisy odrębne przewidują wnoszenie lub doręczanie korespondencji z wykorzystaniem innych niż adres do doręczeń elektronicznych rozwiązań techniczno-organizacyjnych, w szczególności na konta w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowania sądowe lub do repozytoriów dokumentów, jak również art. 6 ust. 1 u.d.e., zgodnie z którym art. 4 i 5 u.d.e. nie stosuje się, gdy:

- 1) podmiot wnosi o doręczenie oryginału dokumentu sporządzonego pierwotnie w postaci papierowej;
- 2) korespondencja nie może być doręczona na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na:
 - a) brak możliwości sporządzenia i przekazania dokumentu w postaci elektronicznej wynikający z przepisów odrębnych,
 - b) brak możliwości wykorzystania publicznej usługi hybrydowej wynikający z przepisów odrębnych,
 - c) konieczność doręczenia niepodlegającego przekształceniu dokumentu utrwalonego w postaci innej niż elektroniczna lub rzeczy,
 - d) ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny,
 - e) ograniczenia techniczno-organizacyjne wynikające z objętości korespondencji oraz inne przyczyny mające charakter techniczny;

- 3) przepisy odrębne przewidują możliwość dokonywania doręczeń z wykorzystaniem także sposobów innych niż publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publiczna usługa hybrydowa, w szczególności przy pomocy swoich pracowników, a nadawca w konkretnych okolicznościach uzna inny sposób doręczenia za bardziej efektywny.

Artykuł 39³ k.p.a., choć samoistnie nie ustanawia odrębnego względem u.d.e. sposobu doręczenia, jednak w powiązaniu ze sposobami doręczeń innymi niż PURDE i PUH wskazanymi w art. 39 k.p.a. spełnia przesłankę przepisów odrębnych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.e. W związku z powyższym wydaje się, że podstawowym kryterium zastosowania art. 39³ k.p.a. przy uwzględnieniu kontekstu reformy doręczeń elektronicznych jest kryterium efektywności, które podlega ocenie wyłącznie przez nadawcę, czyli w tym przypadku przez organ administracji prowadzący postępowanie w danej sprawie. To zaś prowadzi do konstatacji o szerokim i uznaniowym potencjalnym zakresie zastosowania omawianej regulacji. Jak wskazuje Barbara Adamiak, wprowadzenie nowych reguł komunikacji organu administracji publicznej ze stroną opartych na komunikacji elektronicznej wyłącza dyspozycyjność strony w zakresie dopuszczalności jej stosowania przez organ. Ma to również znaczenie dla wyłączenia konieczności uzyskania zgody strony lub uczestników postępowania na doręczanie wydruku pisma³⁷.

Doręczenie wydruku dokumentu uzyskanego z systemu teleinformatycznego może być zatem zasadne i dopuszczalne nie tylko w sytuacji:

- » wyłączenia stosowania PUH na podstawie przepisu szczególnego w sprawach danego rodzaju;
- » niespełniania przez przesyłkę parametrów objętościowych PUH;
- » w okresie przejściowym, o którym mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e. ze względu na przesłanki organizacyjne;
- » ale również jeżeli nadawca w konkretnych okolicznościach uzna taki sposób doręczenia po prostu za bardziej efektywny³⁸.

W tym kontekście bez znaczenia jest, że potencjalnym adresatem pisma będzie profesjonalny pełnomocnik strony (np. radca prawny) zobowiązany do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych w BAE, choć należy postulować, by w takich przypadkach pisma organów sporządzone w postaci elektronicznej były doręczane za pośrednictwem PURDE, jeśli tylko względy organizacyjne lub ustawowe wyłączenia tego nie wykluczają. Zdaniem Pawła Wajdy przesłankami zastosowania doręczenia hybrydowego z art. 39³ k.p.a. są:

- 1) okoliczność, że pismo, które ma być przedmiotem doręczenia, wydane zostało w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; oraz
- 2) okoliczność, że nie są spełnione przesłanki dla dokonania doręczenia elektronicznego z art. 39 § 1 k.p.a.;

37 B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2024, art. 39³, pkt 1.

38 M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Doręczenia elektroniczne...*, s. 505.

a możliwość doręczenia wydruku w trybie art. 39³ k.p.a. zachodzi wówczas, gdy obie te przesłanki wystąpią łącznie³⁹. Stanowisko to jest przeniesieniem wprost poglądów judykatury wyrażanych na tle doręczeń pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej regulowanych art. 39¹ k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 5 października 2021 r.⁴⁰ Jak wskazano powyżej, przesłanki zastosowania PURDE i PUH na tle konkretnej sprawy są jednak złożone i wysoce ocenne, wymagając uwzględnienia zarówno przepisów kodeksowych o doręczeniach, art. 3–6 u.d.e., jak i harmonogramu wdrażania doręczeń elektronicznych przez poszczególne podmioty (art. 155 u.d.e.) oraz okresu przejściowego wynikającego z art. 147 u.d.e., co sprawia, że zakres zastosowania tej regulacji nie jest *de facto* ściśle określony.

Instytucja doręczenia wydruku pisma sporządzonego w postaci elektronicznej ma w praktyce szczególne znaczenie dla organów jednostek samorządu terytorialnego jako tych podmiotów, które w świetle art. 155 ust. 6 u.d.e. nie są zobowiązane do stosowania przepisów o publicznej usłudze hybrydowej przed 1 października 2029 r. W przypadku prowadzenia akt i wydawania decyzji w postaci elektronicznej w sprawie, w której występują zarówno strony (pełnomocnicy) posiadające adres do doręczeń elektronicznych w BAE (bądź ADE, z którego nadano podanie, albo ADE wskazany w podaniu przez pełnomocnika), jak i strony (pełnomocnicy) nieposiadające takiego adresu do doręczeń, stosowanie art. 39³ k.p.a. względem tych ostatnich umożliwia zachowanie jednolitości postaci pism w danej sprawie (postaci elektronicznej).

Podsumowanie

Instytucja doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnym (odpowiednio podatkowym) to mechanizm hybrydowy, który pełni istotną rolę w procesie transformacji cyfrowej administracji, w tym wdrażania elektronicznego zarządzania dokumentacją i doręczeń elektronicznych. Służy zapewnieniu postaci elektronicznej pism w postępowaniu, w którym nie wszyscy adresaci korzystają ze środków komunikacji elektronicznej, w tym adresów do doręczeń elektronicznych. Szczęólnego znaczenia nabiera: w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie są zobowiązane do stosowania do 30 września 2029 r. publicznej usługi hybrydowej świadczonej przez operatora wyznaczonego; w sprawach, w których zastosowanie PUH jest wyłączone na podstawie przepisów szczególnych; czy z przyczyn natury technicznej (w tym awarii) albo objętości korespondencji wykraczającej poza zakres usługi. W świetle regulacji kodeksowych oraz ustawy o doręczeniach elektronicznych podkreślić należy szeroki potencjalny zakres zastosowania limitowany zasadą efektywności.

Istotnym mankamentem na tym tle jest jednak brak przejrzystości regulacji doręczania wydruku dokumentu uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu zarówno

39 P. Wajda, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, art. 39³, pkt 5.

40 Por. np. postanowienie NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 1634/21, LEX nr 3270426.

w odniesieniu do przesłanek zastosowania tej instytucji, jak i wymogów samego wydruku. Instytucja ta jest bowiem wyłomem w zasadzie powszechności doręczeń elektronicznych ustanowionej art. 4 i 5 u.d.e., jej regulacja nie została również wprost powiązana z dyrektywami doboru trybu doręczenia określonymi w art. 39 k.p.a. Co istotne, będący podstawą normatywną doręczania wydruku pisma sporządzonego w postaci elektronicznej art. 39³ k.p.a. nie ustanawia odrębnego sposobu doręczenia, lecz reguluje jego przedmiot. Odnoszony w szczególności do decyzji art. 39³ k.p.a. to podstawa wprowadzenia do obrotu prawnego aktu administracyjnego w sposób alternatywny do doręczenia oryginału pisma sporządzonego w postaci elektronicznej bądź papierowej, co wywołuje istotne konsekwencje prawne, stanowiąc *lex specialis* względem art. 109 § 1 k.p.a. W istocie bowiem organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany w takim przypadku od chwili jej doręczenia, rozumianego jako doręczenie wydruku pisma na podstawie art. 39³ k.p.a. Warto, by przepisy wprost wskazywały, że doręczenie wydruku pisma, o którym mowa w art. 39³ § 1 i 2 k.p.a., uznaje się za doręczenie tego pisma lub jego odpisu. Niejasny jest również charakter wymogów wydruku, zwłaszcza rodzaj i konsekwencje prawne nieumieszczenia na wydruku identyfikatora pisma nadawanego przez system teleinformatyczny organu. Brak jednoznaczności regulacji omawianej instytucji na tle złożoności reformy doręczeń elektronicznych, w tym trwającego okresu przejściowego, nie sprzyja jednolitej praktyce w tym zakresie, czego przejawem jest także rozbieżne, choć często bazujące na rygoryzmie oceny realizacji wymogów wydruku w odniesieniu do oceny naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, orzecznictwo sądowe. Ważniejsze przy tym pod kątem konsekwencji prawnych, w tym oceny realizacji zasad ogólnych postępowania, jest to, by w danej sprawie zapewniona została prawidłowa forma rozstrzygnięcia, w tym opatrzenie pisma właściwym podpisem lub pieczęcią elektroniczną, oraz zrealizowane zostały prawne wymogi danego sposobu doręczenia niż sam dobór adekwatnego sposobu doręczenia oryginału, ewentualnie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu odzwierciedlającego treść tego pisma, zgodnie z art. 39³ k.p.a.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2024.
- Cebera A., *Glosa aprobowująca do wyroku NSA z 7.02.2023 r. (II OSK 112/22, LEX nr 3514051)*, „Palestra” 2024, nr 12.
- Wilbrandt-Gotowicz M. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2023.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2023.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023.
- Sibiga G., „Odwrócona cyfryzacja” w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy” 2020, nr 18.
- Sibiga G., *Glosa do wyroku NSA z 27.05.2022 r., I FSK 217/22*, OSP 2023, nr 12.
- Szpor G., *Lex Informatica – problemy słownika*, [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2025.

Tomasz Moll

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-1466-8274

MEDIACJA A TRYBY NADZWYCZAJNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

ABSTRACT

Mediation in the context of extraordinary remedies in administrative proceedings

Mediation in administrative proceedings signifies a rapprochement between public administration authorities and society, facilitating the shaping of administrative-legal relations in a manner that enhances the parties' influence over the resolution of their own matters. As a collaborative instrument for determining rights and obligations, mediation is typically associated with the ordinary course of administrative proceedings. Legal scholars note, however, that the application of mediation within extraordinary modes of administrative procedure is problematic, as these procedures differ fundamentally in nature and purpose from ordinary proceedings. Consequently, decisions rendered under extraordinary procedures diverge in substance from those issued in the ordinary course. Ordinary administrative proceedings are aimed at resolving a case on its merits, either in whole or in part, through the issuance of a decision. In contrast, extraordinary procedures primarily serve to review or invalidate decisions made in ordinary proceedings, often for reasons of expediency or legality, which appears to limit their potential for mediation. Nevertheless, an analysis of the normative prerequisites for initiating extraordinary procedures – some of which involve substantive determinations or incorporate general clauses – supports the hypothesis that mediation may, under certain conditions, be applicable within these frameworks as well. Should this hypothesis be confirmed, mediation would emerge as a versatile instrument, enabling parties to engage not only in ordinary proceedings but also to reach amicable resolutions within specific domains of extraordinary procedures –

domains often characterized by a conflict between public and individual interests. Thus, mediation in administrative law could be viewed as a “flexible” mechanism with broad applicability, significantly enhancing participatory rights across various procedural modes and reflecting the adaptation of public administration to the evolving needs and challenges of a dynamic social reality.

Keywords: administrative proceedings, extraordinary modes of administrative procedure, mediation, alternative dispute resolution (ADR), the case’s potential for resolution through mediation

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego, mediacja, alternatywne sposoby rozwiązania sporów, potencjał mediacyjny sprawy

Wprowadzenie

Mediacja, jako partnerski instrument kształtowania praw i obowiązków w postępowaniu administracyjnym, jest zasadniczo kojarzona ze zwyczajnym trybem tego postępowania. Stosowanie mediacji w trybach nadzwyczajnych wydaje się problematyczne, bowiem mają one odmienny cel niż postępowanie zwyczajne. Postępowanie zwyczajne polega na załatwieniu (rozstrzygnięciu) sprawy co do jej istoty w całości lub w części przez wydanie decyzji, natomiast tryby nadzwyczajne zasadniczo zmierzają do weryfikacji rozstrzygnięć wydanych w trybie zwyczajnym albo do wzruszania decyzji ze względów celowościowych, co – *prima facie* – zdaje się je pozbawiać potencjału mediacyjnego.

Normatywnie wyznaczone przesłanki wdrażania trybów nadzwyczajnych, obejmujących w niektórych ich typach konstrukcje rozstrzygnięć merytorycznych lub zawierające klauzule generalne, pozwalają jednak postawić hipotezę o możliwości mediacji także w tych trybach postępowania.

W przypadku potwierdzenia tej hipotezy mediacja byłaby instrumentem o szerokim spektrum zastosowania, który stwarza stronie możliwość partnerskiego udziału nie tylko w postępowaniach zwyczajnych, ale również i polubowny sposób dojścia do rozstrzygnięcia, w określonych obszarach trybów nadzwyczajnych, na gruncie których nierzadko ma miejsce konflikt interesu publicznego z interesem indywidualnym.

Cel i zakres mediacji administracyjnej

W świetle art. 96a § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ mediacja administracyjna obejmuje:

- » wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych. Nie oznacza to przeprowadzania dowodów, lecz ewentualną ich ocenę w świetle przedmiotu postępowania² oraz

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

² P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, 2024, LEX/el., komentarz do art. 96(a).

zakomunikowanie różnic w ich ocenie, a także próbę wyjaśnienia rozbieżności w celu załagodzenia sporu;

- » dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Ustalenia dokonane przez uczestników mediacji nie stanowią rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, lecz mogą być podstawą do wydania przez organ decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty albo zawarcia między stronami ugody, podlegającej następnie zatwierdzeniu przez organ³.

Wydaje się, że mediacja możliwa jest w postępowaniu administracyjnym – w tym w trybach nadzwyczajnych – jeśli zostanie ustalona sytuacja prawna strony (decyzja wywoła skutek materialnoprawny) oraz powstały kwestie sporne mające istotne znaczenie dla załatwienia sprawy (sytuacja sporna, między stronami albo między stroną a organem, jest jedną z zasadniczych przesłanek mediacji). Kumulatywne zaistnienie tych okoliczności oznacza, że dana sprawa ma potencjał mediacyjny, bowiem w jej obszarze występują niezbędne przesłanki, które nie tylko pozwalają na wykorzystanie tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów, jako okazji do wypowiedzenia się, wymiany poglądów, przedstawienia argumentów, zarzutów, ujawnienia faktów lub złożenia oświadczeń⁴, co powinno przyczynić się do wzmocnienia zaufania do administracji i poprawy relacji między stroną postępowania a organem, ale przede wszystkim do zwiększenia efektywności postępowania (skrócenie czasu jego trwania) oraz akceptowalności decyzji.

Zasadniczo potencjału mediacyjnego nie mają sprawy załatwiane decyzją związaną⁵, bowiem w takiej sytuacji przepis prawa wprost wskazuje jedną konsekwencję prawną, którą organ obowiązany jest zastosować przy rozstrzyganiu danej sprawy. Ustalenie konsekwencji prawnej dokonywane jest nie w oparciu o wybór organu, lecz jest zdeterminowane samym prawem. Czynności organu sprowadzają się przede wszystkim do ustalenia, czy stan rzeczywisty odpowiada stanowi przewidzianemu w normie prawnej. Zatem organ musi zastosować normatywnie określone rozstrzygnięcie zawsze w przypadku ziszczenia się okoliczności faktycznych przewidzianych w hipotezie normy prawnej⁶.

Przytoczone powyżej okoliczności istotnie ograniczają przestrzeń do mediacji, co wszakże nie wyklucza zupełnie potencjału tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów. Przykładem służy decyzja zawierająca dwa rodzaje elementów: obligatoryjne (które muszą wystąpić w decyzji) i fakultatywne (które mogą wystąpić w decyzji)⁷. Wydaje się, że mediacja znajdzie również zastosowanie w sprawie załatwianej decyzją związaną, jeśli

3 M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, 2024, LEX/el., komentarz do art. 96(a).

4 J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, 2023, LEX/el., komentarz do art. 96(a).

5 *Ibidem*, komentarz do art. 96(a); wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 marca 2018 r., II SA/Kr 180/18, LEX nr 2475918; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 września 2020 r., III SA/Łd 186/20, Legalis nr 2482041.

6 Zob. J. Jagielski, J. Piecha, *Związanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 141.

7 Zob. art. 82 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.; K. Gruszecki, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2025, art. 82; B. Rakoczy, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego*

strona nie zgadza się z mającym zapaść rozstrzygnięciem, w szczególności jeżeli zapowiada wniesienie środka prawnego. Wówczas wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych oraz dokonanie w ich świetle ustaleń dotyczących załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa może spełnić swoją rolę i w sposób polubowny doprowadzić do usunięcia różnic zapatrywań na sposób rozstrzygnięcia sprawy między stroną postępowania a organem administracji. W konsekwencji może to zapobiec wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego⁸. Mediacja w takich okolicznościach służy również jako instrument, za pomocą którego organ urzeczywistnia w szczególności zasady: prawdy obiektywnej, zaufania do władzy publicznej, informowania stron, przekonywania.

Odnosnie do trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego przedstawiciele doktryny prawa stoją na stanowisku, że mediacja dopuszczalna jest zasadniczo również w tego typu postępowaniach⁹, pod warunkiem że organ może rozstrzygnąć sprawę co do istoty¹⁰. Eliminuje to możliwość przeprowadzenia mediacji w postępowaniach, w których następuje weryfikacja obejmująca badanie zaistnienia wad kwalifikowanych, tj. w trybie wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego¹¹, bowiem zastosowanie tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów jest sprzeczne z ich istotą, z uwagi na brak możliwości polubownego rozwiązania sporu w zakresie wadliwości aktu administracyjnego, „[...] czy tym bardziej ustalania ze stroną stopnia wadliwości aktu”¹².

Dodać należy, że w ramach powyższego stanowiska prezentowany jest słuszny pogląd, w myśl którego „w odniesieniu do wznowienia postępowania w zakresie ponownego rozstrzygnięcia »zwyczajnej« sprawy administracyjnej w drodze odmiennego ukształtowania stosunku prawnego leżącego u jej podstaw istnieją ramy do mediowania. Uwaga ta dotyczy wznowienia postępowania przede wszystkim na podstawie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.”¹³

Tryby nadzwyczajnego postępowania administracyjnego

Do trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego należy wznowienie postępowania, a także postępowanie w celu stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia¹⁴.

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Warszawa 2010, art. 82.

⁸ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 96(a).

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el., komentarz do art. 96(a).

¹² K. Klonowski, *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 68–82.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 219; A. Broniewska-Kłosińska, *Wznowienie postępowania*

W doktrynie prawa zauważono, że zwrot „postępowania nadzwyczajne” przypisywany jest tylko do powyższych postępowań (tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego *sensu stricto*). Kodeks postępowania administracyjnego zawiera normy regulujące wzruszanie decyzji ostatecznych ze względów celowościowych¹⁵ (tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego *sensu largo*), które zostały również poddane w niniejszym opracowaniu analizie pod względem wykazywania potencjału mediacyjnego.

Postępowanie wznowieniowe ma na celu ocenę, czy decyzja wydana w trybie zwykłym ma wadę określoną w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1 lub art. 145b § 1 k.p.a., i w warunkach dopuszczających jej uchylenie, wyeliminowanie wadliwego aktu administracyjnego z obrotu prawnego oraz ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną¹⁶.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma na celu ocenę, czy decyzja wydana w trybie zwykłym ma wadę określoną w art. 156 § 1 k.p.a. i w razie jej stwierdzenia oraz braku przesłanek negatywnych wyeliminowanie aktu dotkniętego wadą lub wadami kwalifikowanymi z obrotu prawnego z mocą wsteczną¹⁷.

Wspólnym celem zarówno wznowienia postępowania, jak i postępowania w celu stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia jest ocena, czy decyzja wydana w trybie zwykłym ma określoną wadę kwalifikowaną.

Istotą postępowania wznowieniowego jest ujawnienie wady kwalifikowanej, która powoduje nie tylko konieczność wykluczenia aktu administracyjnego z obrotu prawnego, lecz także rozstrzygnięcie na nowo rozpatrywanej sprawy w trybie zwyczajnym¹⁸.

W ramach postępowania wznowieniowego wyróżnia się dwie fazy:

- 1) wstępną – w tej fazie w pierwszej kolejności bada się, czy wniosek o wznowienie postępowania opiera się na podstawach wymienionych w k.p.a. oraz czy został zachowany termin do złożenia wniosku. Organ bada również, czy nie występują negatywne przesłanki przedmiotowe dla wznowienia postępowania, a także czy wniosek pochodzi od strony postępowania;
- 2) merytoryczną – oznaczającą postępowanie następujące po wydaniu postanowienia o wznowieniu postępowania. Organ w tej fazie bada w pierwszej kolejności, czy rzeczywiście w sprawie wystąpiła przesłanka wznowienia postępowania określona w postanowieniu o wznowieniu, dokonując następnie merytorycznej oceny prawidłowości dotychczasowej decyzji, i w przypadku jej uchylenia ponownie rozpoznaje sprawę¹⁹.

administracyjnego, [w:] *Postępowania administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 277 i 296.

15 K. Sobieralski, Ł. Kropiewski, P. Majczak, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 159; Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 219.

16 A. Broniewska-Kłosińska, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowania administracyjne...*, s. 277; Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 220;

17 T. Kiełkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el., komentarz do art. 151; Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 220.

18 Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 220.

19 P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, komentarz do art. 149; wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 marca 2025 r., III SA/Łd 20/25, LEX nr 3857344.

Czynności dokonywane w ramach fazy wstępnej nie mają charakteru merytorycznego²⁰, a jedynie wewnętrzny. Na tym etapie badane jest jedynie spełnienie przesłanek warunkujących wdrożenie fazy merytorycznej. Czynności te pozbawione są całkowicie potencjału mediacyjnego, bowiem mają wyłącznie charakter formalny, ich celem jest sprawdzenie przez organ okoliczności, których zaistnienie warunkuje wdrożenie kolejnej fazy merytorycznej.

„Wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania daje podstawę do rozpoznania dwóch połączonych ze sobą spraw, tj. jednej dotyczącej przyczyn wznowienia oraz drugiej co do rozstrzygnięcia istoty sprawy”²¹.

W ramach fazy merytorycznej występują dwa etapy:

- » pierwszy – którego celem jest stwierdzenie, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie i jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia sprawy²²;
- » drugi – zmierzający do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Mimo że oba etapy następują w postępowaniu rozpoznawczym²³, mają one odmienne cele. Etap pierwszy pozbawiony jest potencjału mediacyjnego, bowiem nie zmierza do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, lecz oceny dokonywanej przez organ, czy zaistniała przyczyna wznowienia. Natomiast na drugim etapie fazy merytorycznej (po stwierdzeniu, że wystąpiła przyczyna wznowienia postępowania), mającym wyraźny potencjał mediacyjny, następuje ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zakończonoj uprzednio decyzją ostateczną²⁴, z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie przed organem pierwszej instancji²⁵.

W przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności mediacja jest niedopuszczalna, przede wszystkim z uwagi na jego cel. Mimo że podlega ono takim samym regułom procesowym jak postępowanie zwykłe, odmienny jest przedmiot obu postępowań. O ile w postępowaniu zwykłym organ zmierza do wyjaśnienia stanu faktycznego i merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, w przypadku zarzutu materialnych wad decyzji powstaje nowa sprawa administracyjna, w obszarze której nie ma miejsca na jurysdykcję administracyjną, lecz normami stosowanymi są tylko te określające przesłanki nieważności decyzji. Oznacza to, że jeżeli organ ustali w tym postępowaniu, że decyzja jest dotknięta wadą (wadami) wymienioną w art. 156 § 1 k.p.a., wówczas ma obowiązek stwierdzić nieważność decyzji (wykluczyć ją z obrotu prawnego), chyba że zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 156 § 2 k.p.a.²⁶ Analogiczny pogląd został

20 Zob. wyrok NSA z dnia 5 października 2007 r., I OSK 1390/06, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 91; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2018 r., II OSK 999/16, LEX nr 2446963.

21 Wyrok NSA w Katowicach z dnia 16 marca 1998 r., I SA/Ka 1414/96, LEX nr 33534.

22 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2001 r., SA 420/01, LEX nr 77650.

23 Wyrok NSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 1998 r., I SA/Lu 551/97, LEX nr 33395.

24 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., IV SA 2172/97, LEX nr 47255; B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022, s. 968.

25 Zob. M. Jaśkowska, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, 2025, LEX/el., komentarz do art. 149.

26 Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., I OSK 3012/23, LEX nr 3737950; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 czerwca 2024 r., IV SA/Po 795/23, LEX nr 3728517; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2025 r., II SA/Gd 1228/24, LEX nr 3862246.

wyrażony w wyroku WSA w Warszawie dnia 22 maja 2019 r.: „w postępowaniu nieważnościowym co do zasady nie jest potrzebne i dopuszczalne prowadzenie mediacji, bowiem postępowanie to dotyczy stwierdzenia, czy określona decyzja dotknięta jest wadą kwalifikowaną [...]. Żadne ustalenia w toku mediacji nie mogłyby oddziaływać na inne postrzeganie wady kwalifikowanej, jeżeli takowa by występowała (nie mogłyby jej zlaćgodzić)”²⁷.

Odnosząc się do norm regulujących wzruszanie decyzji ostatecznych ze względów celowościowych zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a., decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

W myśl art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Przytoczone powyżej przepisy są podstawą do wykluczenia z obrotu prawnego decyzji ze względu na interes społeczny lub słuszny interes strony (uchylenie) albo ich zmiany. Różnica między postępowaniem określonym w art. 154 a art. 155 k.p.a. odnosi się wprost do dwóch okoliczności:

- a) charakteru decyzji – decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa (art. 154 § 1 k.p.a.), albo decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.),
- b) zgody strony – wymaganej jedynie dla uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.).

Trzecią okolicznością powinien być brak występowania *lex specialis* – przepisów szczególnych – które sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo. Okoliczność ta jest wyrażona wprost w art. 155 k.p.a., natomiast brak jej na gruncie art. 154 k.p.a. Jednakże zdaniem Andrzeja Wróbla „artykuł 154 § 1 i 2 nie daje podstaw do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nie nabyła prawa, jeżeli przepisy ustaw sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takich decyzji ostatecznych lub wprowadzają wyraźny zakaz uchylania albo zmiany wszelkich decyzji ostatecznych”²⁸. Janusz Borkowski i Barbara Adamiak podkreślili, że „zakazy wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych mogą być stanowione przepisami późniejszymi ustaw szczególnych, wprowadzających odrębne uregulowania obowiązujące w określonych rodzajach spraw”²⁹.

A zatem występowanie *lex specialis* nie stanowi w istocie różnicy między postępowaniem określonym w art. 154 a art. 155 k.p.a., bowiem w świetle przytoczonych wyżej

²⁷ VII SA/Wa 2893/18, LEX nr 2691824.

²⁸ A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2020, s. 842.

²⁹ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022, s. 984.

poglądów zarówno pierwszy, jak i drugi przepis nie jest podstawą do wzruszania ostatecznych decyzji, jeżeli przepis szczególnie się temu sprzeciwia.

Natomiast elementem zbieżnym postępowań prowadzonych zarówno na podstawie art. 154, jak i art. 155 k.p.a. jest uznanie administracyjne³⁰, które zasadniczo oznacza zdadność tego typu spraw do mediacji. Zagadnienie to wymaga jednak szerszej analizy. Jak trafnie zauważył Andrzej Wróbel, zakres znaczeniowy zwrotu „decyzja, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa” jest niejasny, bowiem powstaje wątpliwość, czy nabycie praw związane jest tylko z decyzjami merytorycznymi (rozstrzygającymi sprawę co do istoty, np. pozbawienie lub ograniczenie posiadanych przez stronę uprawnień, nałożenie obowiązku), czy również z procesowymi, które nie rozstrzygają sprawy co do istoty, jednak kończą postępowanie w danej instancji³¹. Wydaje się, że mediacja może znaleźć zastosowanie do postępowań (określonych w art. 154 § 1 i art. 155 k.p.a.) wszczynanych w celu uchylecia dotychczasowej decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, takiej jak cofnięcie w całości przyznanego wcześniej uprawnienia albo nałożenie obowiązku³², bowiem akty te nie tylko wywołują skutki proceduralne (kończą postępowanie w danej instancji), lecz przede wszystkim wywołują skutki materialnoprawne (ustalają sytuację prawną strony) – rozstrzygają sprawę co do istoty³³.

Powyższa konstatacja nie dotyczy decyzji odmownych dla wszystkich stron, decyzji o umorzeniu postępowania ani postanowienia o odmowie wznowienia postępowania, ponieważ akty te nie konkretyzują przepisów prawa materialnego, wywołując jedynie skutki proceduralne, co pozbawia je potencjału mediacyjnego.

Mediacja może znaleźć również zastosowanie do postępowań (określonych w art. 154 § 1 i art. 155 k.p.a.), wszczynanych w celu zmiany dotychczasowej decyzji, bowiem zmierzają one do modyfikacji dotychczasowej sytuacji prawnej strony, dokonywanej przez organ w nowym postępowaniu – w formie decyzji administracyjnej (w nowej sprawie)³⁴, treściowo odmiennej od tej, na mocy której, w myśl art. 154 § 1 k.p.a., żadna ze stron nie nabyła prawa albo, zgodnie z art. 155 k.p.a., nabyła prawo. Istotą zmiany jest zastąpienie czegoś czymś³⁵, co w świetle art. 154 § 1 i art. 155 k.p.a. oznacza „zastąpienie” decyzji ostatecznej „nowym” rozstrzygnięciem (decyzją), wydawanym po to, by wywołać skutki w sferze prawnej adresatów³⁶.

30 Zob. P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 154.

31 A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, s. 842–843. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 19 lutego 2025 r., II OSK 1542/22, LEX nr 3852852: „Pojęcie nabycia praw użyte w art. 154 i 155 k.p.a. rozumie się szeroko, przyjmując, że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła prawa”.

32 P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 154, art. 155.

33 A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 568.

34 Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 1998 r., I SA 380/98, LEX nr 45708.

35 *Zmiana*, [hasło w:] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zmiana.html> (dostęp: 11.12.2024).

36 M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el., komentarz do art. 104.

W świetle art. 161 § 1 k.p.a. minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Zgodnie z art. 161 § 2 k.p.a. uprawnienia określone wyżej w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej przysługują również wojewodzie.

Postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji, określone w art. 161 § 1 oraz § 2 k.p.a., może być wszczęte z urzędu albo na wniosek strony. Jest to postępowanie w nowej sprawie, a decyzja jest wydawana w pierwszej instancji. Stosowanie mediacji do postępowań określonych w art. 161 § 1 i § 2 k.p.a. jest dopuszczalne przede wszystkim z uwagi na skutki materialnoprawne decyzji, obejmujące sytuację prawną strony poprzez jej modyfikację, polegającą przykładowo na uchyleniu decyzji przyznającej stronie uprawnienia albo zmieniającej zakres (ograniczającej) przyznanego wcześniej uprawnienia. Przeprowadzona mediacja w postępowaniu, którego podstawą jest art. 161 § 1 lub § 2 k.p.a. (mediacja wertykalna), powinna przyczynić się do podjęcia przez organ „wyważonej” decyzji, która z jednej strony zrealizuje zasadniczy cel regulacji (usunięcie stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenie poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa), a z drugiej uchylenie lub zmiana decyzji będą dokonane w wyniku wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, przy „partnerskim”, czynnym udziale strony.

W myśl art. 161 § 3 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję. Organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu. Sprawa odszkodowania ma charakter sprawy administracyjnej, załatwianej przez organ w toku instancji, i podlega kontroli sądu administracyjnego tylko co do zgodności z prawem wydanej w niej decyzji. Ustalenie odszkodowania następuje w wyniku czynności dowodowych unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w przepisach o dowodach i zasadach postępowania dowodowego, bez obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁷. Skoro postępowanie w sprawie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił decyzję, jest prowadzone przez organ, który dokonał tejże czynności, a jej rozstrzygnięcie ma formę decyzji administracyjnej, nie ma przeszkód, aby w ramach tego postępowania przeprowadzono mediację – niezależnie od tego, czy szkoda wynikła z uchylenia lub zmiany decyzji – ponieważ postępowanie odszkodowawcze prowadzone jest w nowej sprawie, a decyzja wydawana w pierwszej instancji ma charakter merytoryczny.

Zgodnie z art. 162 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja: 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to

³⁷ B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022, s. 1077 i 1079; ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.).

w interesie społecznym lub w interesie strony; 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Odnosząc się do sformułowanej w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. przesłanki wygaśnięcia decyzji „z powodu jej bezprzedmiotowości”, zauważyć należy, że zachodzi ona wówczas, gdy niemożliwe okaże się osiągnięcie celu, ze względu na który decyzja została wydana – wskutek tego, że przestanie istnieć bądź przedmiot rozstrzygnięcia (prawo lub obowiązek strony), bądź podmiot, którego to rozstrzygnięcie dotyczyło (przestał istnieć lub utracił kwalifikację).

Bezprzedmiotowość zachodzi także wówczas, gdy na skutek zmiany stanu faktycznego albo też prawnego niemożliwe okaże się wykonanie decyzji³⁸. Bezprzedmiotowość, o której mowa wyżej, „wynika z okoliczności mających miejsce po wydaniu decyzji, wskazujących na ustanie prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej”³⁹. A zatem w przypadku bezprzedmiotowości decyzji, niezależnie od tego, czy stwierdzenie jej wygaśnięcia nakazuje przepis prawa⁴⁰, czy też leży to w interesie społecznym lub w interesie strony, brak jest potencjału mediacyjnego, z uwagi na jej deklaratoryjny charakter.

Wyrażona w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. przesłanka wygaśnięcia decyzji „strona nie dopełniła określonego warunku”, stanowiącego element decyzji⁴¹, aktualizuje się, jeśli ów warunek nie został spełniony, co oznacza, że decyzja administracyjna nie wywoła skutków prawnych. „Należy przyjąć, że w tym trybie powinny być eliminowane z obrotu prawnego zarówno decyzje zawierające warunek rozwiązujący, jak i zawieszający”⁴². „Należy [...] odróżnić wygaśnięcie zezwolenia jako skutek materialnoprawny określonego zdarzenia, który powoduje wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego obejmującego konkretne uprawnienie [...], od wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji, z której to uprawnienie wynikało [...]”⁴³.

Również tego typu decyzje mają charakter deklaratoryjny, co pozbawia je potencjału mediacyjnego.

Zarówno decyzja wydana na podstawie art. 162 § 1 pkt 1, jak i pkt 2 k.p.a. są decyzjami wydanymi w nowej sprawie⁴⁴. Decyzje te mają charakter związany, co z założenia wyklucza mediację w tego typu postępowaniach, bowiem norma prawna w ustalonym stanie faktycznym wyznacza organowi tylko jeden sposób rozstrzygnięcia sprawy⁴⁵, i to

38 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 września 2024 r., IV SA/Po 610/24, LEX nr 3766918.

39 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 kwietnia 2024 r., II SA/Sz 87/24, LEX nr 3721905.

40 Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418.) decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata.

41 A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, 2025, LEX/el., komentarz do art. 162; K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 162.

42 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2022 r., II SA/Po 211/22, LEX nr 3399703.

43 Uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 32/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 152.

44 Zob. wyrok NSA z dnia 7 lipca 1988 r., II SA 1676/87, Legalis nr 36349.

45 J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 664; M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 96(a).

ponadto o charakterze deklaratoryjnym, a nie kształtującym⁴⁶, co oznacza, że ów akt stwierdza jedynie skutki, które wcześniej nastąpiły.

Naczelny sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2022 r. orzekł, że: „Mediacja może być prowadzona tylko w sprawach, których charakter pozwala na »mediowanie«. [...] Wygaśnięcie [...] jakiegokolwiek indywidualnego uprawnienia nie może być przedmiotem mediacji”⁴⁷.

Ostatnim z poruszonych w niniejszym opracowaniu trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego jest tryb określony w art. 162 § 2 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej uchyli decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie.

Artykuł 162 § 2 k.p.a. obejmuje decyzje wydane z tzw. zleceniem. Podstawa prawna nałożenia na stronę owych dodatkowych obowiązków musi wynikać z przepisów prawa materialnego. Określony w zleceniu obowiązek nie ma wpływu na ważność decyzji, jest bowiem wyłącznie związany z jej wykonywaniem. A zatem obowiązek zastosowania się do treści zlecenia zaczyna się dopiero po przystąpieniu do wykonywania decyzji⁴⁸.

Zlecenie jest częścią składową aktu administracyjnego, kształtującą sytuację prawną strony⁴⁹; może objąć zarówno czynności prawne, jak i faktyczne, polegające na działaniu lub powstrzymaniu się od określonego działania⁵⁰, jednakże wpływające z niego obowiązki wykraczają poza treść stosunku prawnego ustalonego decyzją⁵¹.

Decyzje uchylające decyzje zawierające zlecenie są wydawane w nowej sprawie, w nowym postępowaniu – w pierwszej instancji, od których służy odwołanie. W postępowaniu, o którym mowa w art. 162 § 2 k.p.a., „niedopuszczalne jest zmienianie pierwotnej decyzji”⁵².

Istotą postępowania prowadzonego na podstawie art. 162 § 2 k.p.a. jest kontrola, czy adresat decyzji zrealizował określone czynności wynikające z zawartego w akcie administracyjnym zlecenia. Jeśli owe czynności nie zostały wykonane, decyzja, w której zawarto zlecenie, podlega uchyleniu⁵³. Taka konstrukcja normatywna pozbawia postępowanie prowadzone na podstawie art. 162 § 2 k.p.a. potencjału medacyjnego, bowiem zastrzeżenie dopełnienia określonych czynności zostało dokonane w decyzji, która zawiera zlecenie, natomiast decyzja uchylająca tę decyzję stanowi jedynie efekt kontroli, w wyniku której ustalono, że strona nie dopełniła czynności wynikających ze zlecenia.

46 K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, komentarz do art. 162; P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, komentarz do art. 162; uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 23 czerwca 1997 r., OPK 32/97, ONSA 1997, nr 4, poz. 152; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2003 r., II SA 3738/01, LEX nr 1694126.

47 Wyrok NSA z dnia 17 października 2022 r., II GSK 1756/21, LEX nr 3442587.

48 Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 2004/06, LEX nr 327771.

49 K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 162.

50 J. Wegner, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, komentarz do art. 162.

51 Wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 2004/06, LEX nr 327771.

52 K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 162.

53 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2017 r., II SA/Po 853/17, LEX nr 2422556; K. Klonowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, art. 162.

Wnioski

Postawiona we wprowadzeniu do niniejszego artykułu hipoteza o możliwości mediacji administracyjnej w trybach nadzwyczajnych została częściowo potwierdzona. Mediacja jest możliwa w tych trybach nadzwyczajnych, w których spełnione zostaną minimalne przesłanki pozwalające na wdrożenie tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów: zostanie ustalona sytuacja prawna strony oraz powstały kwestie sporne mające istotne znaczenie dla załatwienia sprawy. Klauzule generalne w przepisach regulujących tryby nadzwyczajne są jedynie pomocniczą przesłanką mediacji, bowiem w braku kwestii spornych w ramach danego postępowania nadzwyczajnego samo występowanie klauzuli generalnej nie jest samodzielną przesłanką do wdrożenia tej alternatywnej metody rozwiązywania sporów.

Mediacja nie znajdzie zastosowania do postępowań mających na celu: weryfikację aktów administracyjnych, badanie istnienia okoliczności warunkujących wywołanie przez wydaną decyzję skutków prawnych, a także kontrolę wykonania przez stron określonych obowiązków, stanowiących część składową aktu administracyjnego, ponieważ w tego typu postępowaniach nie ma przestrzeni na kompromis. Organ nie prowadzi wówczas „dialogu” ze stroną, lecz jego czynności sprowadzają się do wyjaśnienia, czy będące przedmiotem postępowania okoliczności stanowią dyspozycję jednego z przepisów regulujących tryby nadzwyczajne postępowania. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie organ obowiązany jest wydać decyzję treściowo zgodną z tymi przepisami. Mediacja zakłada współpracę, co jest sprzeczne z istotą weryfikacji i kontroli, w obrębie których organ ma obowiązek reagować na nieprawidłowości, wydając mającą odpowiednią podstawę prawną decyzję związaną.

Bibliografia

- Adamiak B., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022.
- Borkowski J., Adamiak B., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022.
- Broniewska-Kłosińska A., *Wznowienie postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowania administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Jagielski J., Piecha J., *Związanianie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, 2025, LEX/el., komentarz do art. 149.
- Kielkowski T., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el.
- Klonowski K., *Charakter administracyjnej sprawy mediacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6.
- Klonowski K., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Przybysz P. M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybysz, 2024, LEX/el.
- Romańska M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, 2023, LEX/el.
- Sobieralski K., Kroplewski Ł., Majczak P., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2018.
- Wegner J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, 2023, LEX/el.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, 2024, LEX/el.
- Wróbel A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2020.

Agnieszka Sznajder

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Rzeszowie

ORCID: 0009-0000-1697-449X

SUSZA A KORZYSTANIE Z WÓD – UWAGI NA TEMAT POTRZEBY ZMIAN W PRAWIE

ABSTRACT

Drought and water use – comments on the need for changes in the law

The aim of this publication is to review national legislation concerning drought. Since water use is regulated by water law, the article focuses on presenting the provisions of the aforementioned act that concern drought prevention and minimizing its effects. The publication presents the criteria for admissibility and forms of water use restrictions during droughts. Reference is made to the prevention of the effects of drought as an objective of water resource management. It also shows how drought, or the possibility of its occurrence, affects the admissibility of granting a water permit and the possibility of modifying the rights under the permit and revoking them. It refers to sources defining the concept of 'drought' and its stages. It indicates the direction in which legislative work in this area should proceed first and what should be the determinant of changes in the law.

Keywords: drought, water law, hydrology, permit, retention

Słowa kluczowe: susza, prawo wodne, hydrologia, pozwolenie, retencja

Wprowadzenie

Susza jest zjawiskiem, które w coraz większym stopniu oddziałuje na różne sfery życia, w tym możliwość i warunki korzystania z zasobów wodnych¹. „Negatywny wpływ suszy dotyczy wielu dziedzin gospodarczych i społecznych. Straty ponosi gospodarka komunalna, przemysł, energetyka i żegluga turystyczna. Uważa się, że nawet środowisko naturalne, w tym obszary chronione, również odczuwają negatywne skutki naturalnej zmienności opadów. Największe jednak straty ponosi rolnictwo, ponieważ następuje ograniczenie wzrostu roślin i ulegają zmniejszeniu plony”².

Susza to nie tylko brak lub znikoma ilość opadów atmosferycznych. Susza oznacza deficyt wody w glebie, będący zagrożeniem dla upraw. Znamieniem suszy hydrologicznej jest zmniejszanie się powierzchni lustra wody jezior i innych zbiorników wodnych czy wysychanie rzek. Prowadzić to może do problemów z zapewnieniem wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Susza to także zmniejszanie zasobów wód podziemnych (m.in. wysychanie studni)³. Pojawia się pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym – zważywszy na dotkliwe skutki suszy – zjawisku temu poświęcono wystarczająco dużo uwagi, czy też zasadne byłoby rozbudowanie (uzupełnienie/modyfikacja) regulacji prawnych w celu minimalizowania skutków tego zjawiska. Analizie poddano krajowe przepisy prawne obowiązujące w Polsce.

Czym jest susza

Choć w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴ zawarta jest definicja powodzi, definicji suszy w tej ustawie nie znajdziemy. Susza to katastrofa naturalna w rozumieniu

1 Jedną z przyczyn zjawiska suszy jest globalne ocieplenie; jak podają T. Tokarczyk, M. Andynkiewicz-Piragas, W. Krasowski, I. Otop, W. Szalińska: „Z punktu widzenia kształtowania się zasobów wodnych istotna jest informacja o temperaturach ekstremalnych. Wzrost rocznej maksymalnej temperatury powietrza na przeważającym obszarze Polski wynosi 0,2-0,3°C/10 lat. W ujęciu sezonowym największym wzrostem charakteryzuje się wiosna 0,4-0,5°C/10 lat. Nieznacznie mniejsze jest tempo wzrostu latem, które w południowej części Polski wynosi 0,4°C/10 lat. W sezonie zimowym na przeważającym obszarze Polski wzrost temperatury maksymalnej przekracza 0,2°C/10 lat (Ustrnul i in. 2021). Podobnie kształtuje się trend zmian średniej rocznej minimalnej temperatury powietrza, który na znacznym obszarze Polski wynosi 0,2-0,3°C/10 lat. Największy wzrost jest wiosną i zimą, kiedy na obszarze Polski północnej i wschodniej przekracza 0,4°C/10 lat (Ustrnul i in. 2021). Wraz ze wzrostem temperatury powietrza obserwowany jest wzrost częstości występowania, intensywności oraz czasu trwania fal upałów i fal ciepła, zarówno w skali globalnej (Perkins i in. 2012), jak i w skali regionalnej w Europie Środkowej (Wibig i in. 2009; Tomczyk, Bednorz 2019; Wibig 2021)”. T. Tokarczyk *et al.*, *Niżówki, susze i ich skutki w hydro-morfologii rzek Polski*, [w:] *Gospodarka wodna w Polsce*, red. A. Magnuszewski, Warszawa 2024, s. 107.

2 W. Mioduszewski, *Ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków suszy w rolnictwie*, [w:] *Ochrona i kształtowanie zasobów wodnych na terenach wiejskich*, red. K. Jóźwiakowski, W. Siuda, Warszawa 2017, s. 25.

3 Informacje pochodzą ze strony internetowej: <https://www.gov.pl/web/susza/susza> (dostęp: 27.05.2025).

4 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1087; zgodnie z przepisem art. 16 pkt 43 powołanej ustawy jako „powódź” należy rozumieć: „czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych”.

ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (który to przepis zawiera objaśnienie pojęć użytych w tej ustawie), ilekroć w ustawie jest mowa o „katastrofie naturalnej – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”. Według słownika opracowanego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej susza to „Zjawisko o charakterze naturalnym, związane z ograniczoną dostępnością wody. Susza ma charakter rozwijającego się procesu – wyróżnia się następujące fazy: susza meteorologiczna (atmosferyczna), susza glebowa (rolnicza), susza hydrologiczna, niżówka hydrogeologiczna”⁶. IMGW⁷ wskazuje na cztery następujące po sobie fazy suszy, tj. suszę atmosferyczną rozumianą jako brak lub znaczny niedobór opadów na danym terenie, suszę glebową, która jest bezpośrednim następstwem wydłużającej się suszy atmosferycznej (wilgotność gleby jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb np. roślin i prowadzenia normalnej gospodarki w rolnictwie), suszę hydrologiczną rozumianą jako niedobór wody w rzekach i jeziorach (niewystarczające przepływy), suszę hydrogeologiczną (niedobór wody w zasobach podziemnych)⁸. W ustawie – Prawo wodne ustawodawca posługuje się pojęciem suszy hydrologicznej i z jej wystąpieniem wiąże określone skutki, tj. m.in. wprowadza dodatkowe obowiązki wobec podmiotów korzystających z wód.

Susza a stan klęski żywiołowej

Jak wskazano powyżej, susza jest katastrofą naturalną. Zgodnie z art. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej. Na podstawie przepisu art. 31 ust. 5 ustawy – Prawo wodne „w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom powodzi lub suszy, wojewoda może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, a także zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych”. Wojewoda wydaje w takim przypadku prawo miejscowe w rozumieniu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹. W oparciu o przepis art. 59 ust. 1 przywołanej ustawy¹⁰ „na podstawie i w granicach upoważnień

⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 112.

⁶ Słownik dla mediów. Najważniejsze pojęcia i zwroty w hydrologii, METEO IMGW – PIB, https://imgw.pl/wp-content/uploads/2024/10/sownik-dla-mediow_chok.pdf (dostęp: 27.05.2025).

⁷ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

⁸ SUSZA – najważniejsze pytania i odpowiedzi, <https://www.imgw.pl/wydarzenia/susza-najwazniejsze-pytania-i-odpowiedzi> (dostęp: 27.05.2025).

⁹ K. Gruszecki, *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, LEX 2024, komentarz do art. 31, pkt 6.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428).

zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części”. W konsekwencji w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej spowodowanego zjawiskiem suszy może dojść do ograniczenia uprawnień do korzystania z wód, w tym ich poboru oraz odprowadzania ścieków. Ograniczenie to dokonywane jest w formie aktu prawa miejscowego wojewody. Gdy mimo suszy nie dojdzie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, wojewoda nie będzie uprawniony do wydania wspomnianego aktu prawa miejscowego.

W związku z powyższym zasadne jest pytanie o możliwość wprowadzenia na okres suszy ograniczeń w korzystaniu z wód w drodze przepisu porządkowego wydawanego przez radę gminy w trybie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Na podstawie przywołanego przepisu „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. W wyroku z dnia 13 lutego 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny¹² uznał, że w takiej właśnie sytuacji, tj. wystąpienia suszy (katastrofy naturalnej), gdy na danym obszarze nie został wprowadzony stan klęski żywiołowej, gmina może – na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. – ustanowić zakaz podlewania m.in. ogródków przydomowych czy trawników wodą z gminnego wodociągu. Jak wynika z uzasadnienia przywołanego wyroku, stanowienie przepisów porządkowych w oparciu o powołaną podstawę prawną jest dopuszczalne w razie łącznego spełnienia trzech przesłanek. Pierwsza z nich to przesłanka obiektywna, która sprowadza się do zbadania i ustalenia oraz stwierdzenia, że nie istnieje przepis prawa powszechnie obowiązującego, który regulowałby przedmiotową materię. Druga przesłanka – subiektywna – odnosi się do oceny dokonanej przez organ stanowiący prawo co do tego, że wymienione w ustawie dobra zostały lub mogą zostać naruszone oraz że dobra te wymagają ochrony. Trzecia przesłanka – terytorialna, czyli ustalenie, że zagrożenie występuje na obszarze właściwości działania organu wydającego akt.

Spełnienie pierwszej przesłanki wymaga ustalenia istnienia luki w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących rozumianej jako brak w innych przepisach kompleksowej regulacji danego zagadnienia. W uzasadnieniu przywołanego wyroku NSA uznał, że regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalony przez radę gminy, w oparciu o przepis art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹³, nie stanowi kompleksowej regulacji omawianej materii.

Spełnienie drugiej przesłanki wymaga ustalenia, że stopień zagrożenia dóbr jest na tyle wysoki i poważny, że w celu ich ochrony konieczne jest wydanie przepisu porządkowego. Według NSA: „W niniejszej sprawie istnienie przesłanki faktycznej organ gminy uzasadnia tym, że w okresie letnim, tj. w lipcu 2015 r., gdy przez długi czas występowała wysoka temperatura (ponad 30°C), jakiegokolwiek ograniczenia bądź przerwy

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465), dalej: u.s.g.

¹² II OSK 994/16, ONSAiWSA 2019, nr 5, poz. 79.

¹³ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 757).

w dostawie wody, stwarzały realne zagrożenie bezpieczeństwa dla zdrowia, a w skrajnych przypadkach dla życia mieszkańców Gminy [...]. Należy również podkreślić, że z uwagi na występującą wtedy suszę, potencjalnie zwiększone były potrzeby korzystania z wodociągu gminnego w celach przeciwpożarowych. Zwiększone zatem byłoby potencjalne zagrożenie (tj. zagrożenie pożarowe) dóbr wymienionych przez art. 40 ust. 3 u.s.g. Podlewanie ogródków przydomowych, działkowych, tuneli foliowych oraz trawników i upraw rolnych stwarzało pośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Podkreślić też trzeba, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymaniu nienaruszalności życia, zdrowia, wolności, majątku prawnego wspólnych dóbr, jak np. publicznych urządzeń do zaopatrywania w wodę. Nie ulega wątpliwości, że dostęp do wody, w szczególności w okresie długotrwałej suszy, jest niezbędny dla ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Jak wskazuje Gmina w okresie suszy wzrost poboru wody spowodował znaczne spadki ciśnienia wody. Ponadto zwiększone pobory wody w celu podlewania roślin doprowadziły do sytuacji, że Gmina nie była w stanie zapewnić prawidłowych dostaw dla wszystkich mieszkańców na potrzeby socjalo-bytowe. Wydając zarządzenie organ gminy podjął zatem prawidłowe rozstrzygnięcie porządkowe w celu eliminacji powstałego zagrożenia”.

Ochrona przed suszą jako cel zarządzania zasobami wodnymi

Ochrona przed suszą jest celem zarządzania zasobami wodnymi. Zgodnie z przepisem art. 10 ustawy – Prawo wodne „zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie:

- 1) zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności;
- 2) ochrony przed powodzią oraz suszą;
- 3) ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją;
- 4) utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód;
- 5) zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu;
- 6) tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód;
- 7) zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją”.

Z przywołanego przepisu wynika zatem, że ochrona przed suszą ma służyć zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami. Pojęcie zarządzania zasobami wodnymi jest elementem szerszego terminu „gospodarowanie wodami”. Artykuł 1 ustawy – Prawo wodne przewiduje, że „ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”. Według Jana Szachułowicza gospodarowanie jest pojęciem właściwym ekonomii i rozumie się przez nie „[...] ciągłą i systematyczną dbałość o racjonalne zarządzanie, w rozważanej sytuacji zasobami wody, w sposób przynoszący pożądany

pożytek społeczny, z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa”¹⁴. Według tego autora gospodarowanie i zarządzanie to dwa różne pojęcia. Gospodarowanie może być bowiem odnoszone do każdego dobra majątkowego i różnych obszarów działalności, podczas gdy na zarządzanie składają się elementy gospodarcze, jak i prawno-organizacyjne. Do zarządzania konieczne jest posiadanie uprawnień do jego wykonywania, co może nastąpić *ex lege* lub z woli właściciela¹⁵. Z kolei Jerzy Rotko uważa, że pojęcia zarządzania zasobami wodnymi i gospodarki wodnej są pojęciami zamiennymi¹⁶.

Realizacja celów zarządzania zasobami wodnymi jest dokonywana poprzez instrumenty tego zarządzania, tj. planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności, kontrolę gospodarowania wodami oraz system informacyjny gospodarowania wodami (art. 11 ustawy – Prawo wodne). Z punktu widzenia omawianej tematyki najistotniejsze wydają się być instrumenty takie, jak: planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne oraz kontrola gospodarowania wodami.

Pozwolenie wodnoprawne, jako „administracyjnoprawna forma dysponowania przez właściwe organy zasobami wód”¹⁷, przyznaje określone uprawnienia do korzystania z wód. W pozwoleniu wodnoprawnym nakłada się również na zakład, któremu udzielono pozwolenia wodnoprawnego, pewne obowiązki, tak w zakresie dbałości o stan wód, jak i obowiązki wobec innych podmiotów (w tym użytkowników wód). Biorąc pod uwagę treść art. 403 ustawy – Prawo wodne, można wskazać, że obowiązki te mogą czy też mają być nakładane w celu ochrony zasobów środowiska, ludności i gospodarki (w zakresie niezbędnym do zapewnienia tej ochrony). Udzielając pozwolenia wodnoprawnego, organ powinien więc dążyć do zapewnienia równowagi między potrzebami zakładu ubiegającego się o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego a ochroną zasobów środowiska, ludności i gospodarki. Obowiązki te mogą dotyczyć m.in. wykonania urządzeń zapobiegających szkodom czy realizacji przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko. Co istotne, pozwolenie wodnoprawne musi być zgodne z dokumentami planistycznymi, o których mowa w art. 396 ustawy – Prawo wodne, w tym z ustaleniami planu przeciwdziałania skutkom suszy, zaś przesłanką odmowy wydania tej decyzji jest właśnie niezgodność planowanego sposobu korzystania z wód z przywołanym dokumentem planistycznym (art. 399 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne). W odniesieniu do zjawiska suszy zmniejszenie zasobów wód podziemnych w sposób naturalny jest przesłanką umożliwiającą cofnięcie lub ograniczenie bez odszkodowania pozwolenia wodnoprawnego, na podstawie art. 415 pkt 4 ustawy – Prawo wodne. W ocenie autorki publikacji z uwagi na daleko idące skutki decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia wodnoprawnego bez odszkodowania, tzn. pozbawienie zakładu uprawnień z tego pozwolenia¹⁸, do dokonywania takich modyfikacji decyzji o udzieleniu pozwolenia

¹⁴ J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 12.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 11.

¹⁷ P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021, s. 281.

¹⁸ Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 31 marca 2016 r., II FSK 90/14: „Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym

wodnoprawnego należałoby podchodzić ostrożnie. Najistotniejsze będzie oczywiście ustalenie, że zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny, przy czym samo zmniejszenie zasobów wód podziemnych oznacza, że ich pobór związany z zaopatrzeniem w wodę jej beneficjentów (ludności, przemysłu, rolnictwa), a także z odwodnieniem kopalń i budownictwem jest większy niż naturalne lub sztuczne zasilanie¹⁹. Druga istotna kwestia to samo zdecydowanie, czy na skutek owego zmniejszenia zasobów wód podziemnych rzeczywiście zasadne i celowe jest ograniczenie lub cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego. Należy bowiem mieć na uwadze, że ze względu na użycie w art. 415 sformułowania „można” nawet ustalenie, że zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny, nie obliguje organu do jego cofnięcia lub ograniczenia. Jak słusznie zauważa Karolina Szuma, organ powinien wskazać, z jakich powodów nie należy wydawać decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia²⁰. Dowiedzenie, że zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny, może okazać się trudne. Sam fakt zmniejszenia zasobów wód podziemnych może zostać zgłoszony przez uprawniony zakład, ale może także wynikać w związku z dokonywanym przeglądem pozwoleń wodnoprawnych. Ustalenie, z jakiego powodu stan zasobów podziemnych uległ zmniejszeniu, wymaga szczegółowego przeprowadzenia postępowania dowodowego. Może być tak, że zmniejszenie to jest wynikiem działalności uprawnionego zakładu (np. pobór wód w ilości większej, niż wynika z pozwolenia wodnoprawnego) czy też podmiotów trzecich (np. korzystanie z wód podziemnych tej samej warstwy wodonośnej na podstawie później wydanych pozwoleń).

Dodatkowo wskazać należy na uregulowane ustawowo pierwszeństwo w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji, gdy stan zasobów wodnych nie pozwala na równoległe jego udzielenie kilku zakładom. Zgodnie z art. 393 ust. 1 ustawy – Prawo wodne pierwszeństwo będą miały zakłady pobierające wodę w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi.

Jeżeli w związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej wojewoda – w drodze aktu prawa miejscowego – wprowadzi czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód z zamiarem zapobieżenia skutkom suszy, dochodzi do zawieszenia wykonywania uprawnień wynikających z pozwoleń wodnoprawnych (art. 31 ust. 6 ustawy – Prawo wodne). W art. 31 ust. 7 ustawy – Prawo wodne przewidziano natomiast, że za szkody powstałe na skutek czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód oraz powstałe na skutek zawieszenia uprawnień wynikających z pozwoleń wodnoprawnych zakładom nie przysługuje odszkodowanie. Jak wskazuje Krzysztof Gruszecki, z powodu wyłączenia *ex lege* w takiej

podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Ochrona praw nabytych nie oznacza jednak nienaruszalności tych praw i nie ma ona charakteru absolutnego. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna”; poszukując – w odniesieniu do omawianego zagadnienia – owej prokonstytucyjnej zasady, można wskazać, że podstawą ograniczenia praw będzie art. 31 ust. 3 w zw. z art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 783 ze zm. (tak: M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023, komentarz do art. 74, pkt 1).

19 A.S. Kleczkowski, *Czynniki powodujące zubożenie zasobów wód podziemnych. Co zagraża ilości wód podziemnych?*, [w:] *Ochrona wód podziemnych*, red. A.S. Kleczkowski, Warszawa 1984, s. 32.

20 K. Szuma, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 619.

sytuacji możliwości dochodzenia naprawienia szkody podmioty narażone na taką szkodę powinny rozważyć weryfikację rozwiązań wprowadzanych przez wojewodów w trybie skargi wywiedzionej w oparciu o przepis art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹.

Rola planu przeciwdziałania skutkom suszy

Zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy – Prawo wodne przeciwdziałanie skutkom suszy prowadzi się zgodnie z planem przeciwdziałania skutkom suszy. Według Waldemara Mioduszeńskiego plany te obejmują działania bieżące – możliwe do zastosowania w czasie suszy – oraz działania długookresowe²². Autor ten podaje, że „działania bieżące i krótkookresowe to przede wszystkim wprowadzanie ograniczeń w poborach wody dla mniej wrażliwych konsumentów, wydawanie czasowej zgody na zwiększenie poboru wód podziemnych z wykorzystaniem istniejących urządzeń lub budowy nowych, w tym dla potrzeb nawodnień rolniczych, wprowadzanie okresowych, zwiększonych opłat za pobór wody. Bardziej efektywne jest podejmowanie działań długookresowych, a w pierwszym rzędzie zwiększanie potencjalnych możliwości retencjonowania wody. Coraz większą uwagę zwraca się na odbudowę naturalnej retencyjności zlewni rzecznych [...], która często została zniszczona w wyniku nieprawidłowych działań człowieka. Do działań długookresowych zaliczyć również można przebudowę systemów melioracyjnych w kierunku ograniczania szybkiego odpływu wody z terenów rolnych, ograniczanie strat wody w sieci wodociągowej, tworzenie warunków dla powtórnego wykorzystania wód zużytych”²³.

W ust. 2 wskazano elementy takiego planu, zaliczając do nich analizę możliwości powiększenia dyspozycyjnych zasobów wodnych, propozycje budowy lub przebudowy urządzeń wodnych, propozycje niezbędnych zmian w zakresie korzystania z zasobów wodnych oraz zmian naturalnej i sztucznej retencji, działania służące przeciwdziałaniu skutkom suszy. Plan przeciwdziałania skutkom suszy przyjmowany jest w formie rozporządzenia. Aktualnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r.²⁴ Plan jest dokumentem dość obszernym i zawiera/omawia elementy wskazane art. 184 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Jego rolą jest właśnie opisanie aktualnej i prognozowanej sytuacji związanej z suszą, wskazanie możliwych działań, w tym w zakresie zwiększenia retencji, propozycji zmian w tym obszarze. W oparciu o ten dokument w wymiarze jednostkowym dokonuje się oceny dopuszczalności korzystania z wód. Jak możemy przeczytać na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury²⁵,

21 K. Gruszecki, *Prawo wodne...*, komentarz do art. 31, pkt 8.

22 W. Mioduszeński, *Ochrona przeciwpowodziowa...*, s. 25.

23 *Ibidem*, s. 26.

24 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz.U. z 2021 r. poz. 1615).

25 *Plan przeciwdziałania skutkom suszy*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/plan-przeciwdzialania-skutkom-suszy> (dostęp: 2.09.2025).

„głównym elementem PPSS jest katalog działań, których wdrożenie przyczyni się do minimalizowania skutków suszy. Wśród proponowanych działań znajdują się działania związane ze zwiększeniem retencji (zarówno sztucznej, jak i naturalnej), działania formalne, a także działania edukacyjne”. Jego celem jest zaś „zapewnienie odpowiedniej ilości i co najmniej dobrej jakości wód, użytecznych dla społeczeństwa, środowiska i wszystkich sektorów gospodarki narodowej”. Praktyczne wdrażanie planu trzeba jednak oceniać krytycznie. W ocenie autorki artykułu, zważywszy, że Plan przeciwdziałania skutkom suszy obowiązuje od 2021 r., skutków podejmowanych działań, w tym w celu zwiększenia retencji, nie widać²⁶.

Zmiany w prawie na przestrzeni ostatnich lat

Na przestrzeni ostatnich lat dokonano pewnych zmian legislacyjnych w omawianej kwestii. Ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry²⁷ wprowadzono pewne obowiązki i zakazy odnoszące się do suszy hydrologicznej, m.in. w zakresie wstrzymania wprowadzania przez zakład posiadający system retencyjno-dozujący ścieków do wód oraz zwiększenia zdolności retencyjnej tego systemu po zakończeniu okresu suszy (art. 101a ustawy – Prawo wodne).

Pojawia się jednak pytanie, czy w obliczu postępujących zmian klimatycznych potrzebne albo konieczne są dalsze zmiany w obrębie prawa administracyjnego, które odnosiłyby się do korzystania z wód, a związane byłyby z ochroną zasobów wodnych podczas i w związku z suszą.

Podsumowanie

Za Bartoszem Rakoczym można wskazać, że „współcześnie nie ma możliwości egzystowania bez wykorzystywania środowiska i oddziaływania na nie. Stąd też konieczne jest koncentrowanie się nie tylko na funkcjach ochronnych prawa, ale także, a może przede wszystkim, na funkcjach reglamentujących dostęp do zasobów środowiska i regulujących korzystanie z nich”²⁸. Według Mirosława Kałużnego „ocena zagrożenia suszą wymaga podejścia wielokryterialnego uwzględniającego elementy nie tylko meteorologiczne i hydrologiczne, lecz także społeczne i gospodarcze”²⁹. Zgadzając się z zaprezentowanymi poglądami, można wskazać, że w istocie, analizując przepisy prawne odnoszące się do

²⁶ Zastrzec należy, że celem publikacji i zamiarem autorki nie jest weryfikacja, czy poszczególne działania przewidziane w dokumencie zostały zrealizowane, czy też nie.

²⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. poz. 1963).

²⁸ B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 20.

²⁹ M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 491.

zjawiska suszy, widoczne jest poszukiwanie równowagi pomiędzy koniecznością ochrony środowiska a potrzebami człowieka, a inaczej mówiąc, pomiędzy celami zarządzania zasobami wodnymi. Odnosząc się do tematyki niniejszej publikacji, warto zwrócić uwagę na trzy kwestie: po pierwsze przepisy prawne regulują materię związaną z przeciwdziałaniem suszy oraz minimalizacją jej skutków na wielu płaszczyznach (od możliwości ograniczania korzystania z wód w drodze przepisów porządkowych przez kwestie odmowy czy cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego po instrumenty ekonomiczne – wpływ istnienia urządzeń do retencjonowania na wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej)). Po drugie to, czy i w jakim kierunku powinny zmierzać zmiany w prawie, wymaga głębszej refleksji nad tym, czy w dobie zmian klimatu i rosnącego ryzyka suszy należy dokonywać hierarchizacji celów zarządzania zasobami wodnymi oraz czy któryś z nich powinien mieć priorytet nad pozostałymi. Na chwilę obecną można jednak wskazać na potrzebę uszczelnienia procedury wydawania pozwoleń wodnoprawnych, aby wymóc szczegółową i rzetelną analizę zgodności zamierzonego korzystania z wód z celami zarządzania zasobami wodnymi oraz zgodnością z planem przeciwdziałania suszy, przez np. wymóg szczegółowego uzasadniania w treści operatu wodnoprawnego, dlaczego zamierzone korzystanie z wód jest zgodne z tym dokumentem. Po trzecie zaś zmiany w prawie powinny podążać za wyznacznikami zawartymi w prawodawstwie organów organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, w tym Unii Europejskiej. Istotne znaczenie w tym zakresie będą miały regulacje odnoszące się do gospodarki obiegu zamkniętego. Tematyki tej dotyczy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/741 w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody³⁰. W preambule (pkt 2) wskazano m.in. na zasadność upowszechniania ponownego wykorzystywania oczyszczonych ścieków, ograniczenie eksploatacji jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, ograniczenie skutków uwalniania oczyszczonych ścieków do wód powierzchniowych i propagowanie oszczędzania wody poprzez wielokrotne wykorzystywanie ścieków komunalnych, przy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska. W preambule zwrócono także uwagę na to, że wykorzystanie odpowiednio oczyszczonych ścieków, na przykład z oczyszczalni ścieków komunalnych, ma mniejszy wpływ na środowisko niż inne alternatywne źródła zaopatrzenia w wodę, takie jak przerzuty wody lub odsalanie (pkt 9), a także, że ponowne wykorzystanie wody do nawadniania w rolnictwie może się również przyczynić do propagowania gospodarki o obiegu zamkniętym dzięki odzyskiwaniu składników odżywczych z odzyskanej wody i wykorzystywaniu ich w uprawach z użyciem technik fertygacji (pkt 11). W odniesieniu do przywołanego rozporządzenia decyzją Ministra Infrastruktury³¹ wstrzymano jego stosowanie we wszystkich dziewięciu dorzeczach na terenie Polski. Uzasadniając decyzję, wskazano na wysokie koszty, zarówno środowiskowe, jak i ekonomiczne i jako korzystniejszy wariant określono inwestycje z wykorzystaniem alternatywnego źródła wody – ujęcia wody podzielnej wraz z modernizacją wodoszczędnego systemu irygacyjnego.

³⁰ Dz.U. UE L 2020.177.32;

³¹ Decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2023 r., znak: DGWiŻŚ-7.704.3.2023 (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/decyzja-ministerstwa-infrastruktury-z-dnia-22-czerwca-2023-r>).

Bibliografia

- Gruszecki K., *Prawo wodne Komentarz*, LEX 2024.
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.
- Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kleczkowski A.S., *Czynniki powodujące zubożenie zasobów wód podziemnych. Co zagraża ilości wód podziemnych?*, [w:] *Ochrona wód podziemnych*, red. A.S. Kleczkowski, Warszawa 1984.
- Korzeniowski P., *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021.
- Mioduszeński W., *Ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków suszy w rolnictwie*, [w:] *Ochrona i kształtowanie zasobów wodnych na terenach wiejskich*, red. K. Józwiński, W. Siuda, Warszawa 2017.
- Rakoczy B., *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014.
- Rotko J., *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.
- Szachulowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Szuma K., [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Tokarczyk T., Andynkiewicz-Piragas M., Krasowski W., Otop I., W. Szalińska, *Niżówki, susze i ich skutki w hydromorfologii rzek Polski*, [w:] *Gospodarka Wodna w Polsce*, red. A. Magnuszewski, Warszawa 2024.

Witold Matejko

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Toruniu

ORCID: 0009-0001-5362-244X

UMOWA O PARKOWANIE W POLSKIM PRAWIE CYWILNYM

ABSTRACT

Parking space agreement in the Polish contract law

The subject of the analysis is the civil-law nature of paid provision of parking spaces in commercially operated parking lots. The legal qualification of such situations raises numerous doubts, particularly concerning the nature of the contract between the parking user and the parking manager or owner, as well as the non-contractual use of the parking space. The issue also concerns the implied manner in which the parking contract is concluded, and the binding of the user – most often a consumer – to the parking's terms and conditions, which serve as a standard contract.

Keywords: parking space agreement, standard contract, terms and conditions, declaration of intent, implied entering into a contract

Słowa kluczowe: umowa dotycząca miejsca parkingowego, standardowa umowa, warunki, deklaracja woli, dorozumiane zawarcie umowy

Wprowadzenie

Parkingi udostępniane odpłatnie są powszechnie spotykane w przestrzeni publicznej. Położone są najczęściej w sąsiedztwie sklepów, obiektów usługowych, rekreacyjnych lub

użyteczności publicznej. Nazywane bywają parkingami prywatnymi, termin ten jednak należałoby wiązać nie z niepubliczną własnością nieruchomości, lecz z jej udostępnianiem na zasadach prawa prywatnego. Udostępnianie miejsc postojowych na zasadach komercyjnych odbywa się na gruntach będących własnością prywatną, jak i będących własnością podmiotów publicznych, np. gmin lub spółek komunalnych.

Prywatne parkingi odróżnić należy od stref płatnego parkowania, które mogą być ustalone na drogach publicznych przez radę gminy (miasta) na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych¹. Zasady korzystania ze stref płatnego parkowania regulowane są przez ustawę i uchwałę rady gminy, a więc źródła prawa powszechnie obowiązującego. Pojęcie parkingu pozbawione jest definicji legalnej, choć występuje w aktach prawnych². Od strony cywilnoprawnej parking jest najczęściej nieruchomością grunтовую (niezabudowaną bądź też zabudowaną – np. parkingi wielopoziomowe), na której wyznaczono miejsca parkingowe, stanowiące część tej nieruchomości. Zgodnie z art. 8 u.d.p. parkingi prywatne są drogami wewnętrznymi³.

Zasady korzystania z parkingów prywatnych stanowią stosunek cywilnoprawny, regulowany normami Kodeksu cywilnego⁴. Właściciel rzeczy ma prawo pobierać z niej pożytki, w tym dochody (art. 140 k.c.), nie budzi więc wątpliwości dopuszczalność odpłatnego udostępniania miejsc postojowych. Stosunek taki może być regulowany umową między korzystającym z parkingu a właścicielem (lub podmiotem, który zarządza parkingiem na podstawie umowy z właścicielem). Umowę o parkowanie można by – na użytek niniejszych rozważań – zdefiniować jako umowę, na której mocy właściciel (posiadacz, zarządca) nieruchomości zezwala korzystającemu na postój pojazdu na jego nieruchomości, a korzystający zobowiązuje się do zapłaty wynagrodzenia, choć nie można też wykluczyć nieodpłatnego udostępniania miejsc parkingowych.

Umowy te wywołują liczne kontrowersje. Wątpliwości wzbudza sposób zawierania umowy o parkowanie, postanowienia spotykane w takich umowach, ich potencjalna abuzywność, a także kwalifikacja umowy jako nazwanej lub nienazwanej. Celem artykułu jest analiza charakteru umowy korzystania z parkingu, w szczególności pod kątem powyższych zagadnień. Tematyka ta dotyczy podstawowych instytucji prawa cywilnego, takich jak istota oświadczenia woli czy też znaczenie wzorca umownego.

Wzorce umów o parkowanie mają liczne cechy wspólne, nie są one jednak identyczne. Rozważania odnosić się będą do postanowień powszechnie spotkanych w tego rodzaju umowach lub wzorcach. Trzeba jednak podkreślić, że cechują się one siłą rzeczy pewnym stopniem abstrakcyjności. Konkretnie umowy lub wzorce umów mogą bowiem w różny sposób regulować wynikające z nich stosunki, a jednoznaczne wnioski co do zgodności określonych postanowień umownych z k.c. czy też kwalifikacji danej umowy mogą być formułowane jedynie w oparciu o analizę konkretnej umowy.

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320, dalej: u.d.p.).

² Np. art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)

³ Zob. M. Burtowy, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX, komentarz do art. 8, tezy 1, 2 i 5.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, dalej: k.c.).

1. Zawarcie umowy o parkowanie

Umowa o korzystanie z parkingu jest najczęściej zawierana w sposób dorozumiany⁵. Do zawarcia takich umów dochodzi przez zachowania stron będące środkiem przejawu ich woli przy użyciu znaków pozajęzykowych. Strony nie składają ustnie oświadczeń ani ich nie spisują w formie dokumentu⁶. Umowa taka jest więc najczęściej tzw. umową adhezyjną, tj. zawieraną bez rokowań pomiędzy stronami⁷. Umowa o parkowanie może zostać zawarta w dowolny sposób, gdyż żaden przepis prawa nie przewiduje dla niej szczególnej formy. Uznawana bywa często za umowę najmu lub przechowania, a dla żadnej z nich k.c. nie czyni żadnych zastrzeżeń co do wymaganej formy⁸. Umowa o parkowanie może więc zostać zawarta przez każde zachowanie wyrażające wolę jej zawarcia przez strony⁹. Parkingi prywatne często pozbawione są pracowników obsługi, a korzystający opłatę wnoszą w automacie, w którym określa też czas parkowania i pobiera tzw. bilet parkingowy.

Regulaminy parkingów często stanowią, że umowa o parkowanie zostaje zawarta z chwilą wjazdu na parking, a kończy się z chwilą jego opuszczenia. Możliwość taką zaaprobował Sąd Apelacyjny w Katowicach¹⁰. Teza taka jest wątpliwa. Oświadczenie woli może być złożone w dowolnej formie, jednak uzewnętrzniać musi ono wolę, która była pierwotna w stosunku do zachowania będącego oświadczeniem. Wynika to z samego określenia „oświadczenie woli”, jak również z jego definicji z art. 60 k.c. Dorozumiane oświadczenie woli jest czynnością konwencjonalną, tj. zachowaniem skierowanym do innych osób, wyrażającym sens określony konwencją, czyli taki, którego sens i znaczenie wynika z określonych reguł społecznych, obyczajowych, prawnych, powszechnie stosowanych reguł znaczeniowych¹¹.

Pojawia się pytanie, czy wjechanie na parking jest *per se* czynnością, która konwencjonalnie stanowi oświadczenie woli o zawarciu umowy o parkowanie. Odpowiedź wydaje się być negatywna. Wjechanie na parking jest czynnością faktyczną, wręcz mechaniczną, polegającą na przemieszczaniu się przez człowieka przy użyciu pojazdu i nie można dopatrywać się w nim zamiaru wywołania skutków prawnych. W większości kontekstów, w jakich występuje, czynność ta nie jest związana z zawarciem umowy.

5 G. Matusik, *Problemy prawne związane z najmem powierzchni*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 13, s. 691.

6 Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 1998 r., I ACa 71/98, Legalis nr 44292; zob. także: wyrok SA w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., I ACa 962/98, LEX nr 42349; wyrok SA w Katowicach z dnia 12 czerwca 2019 r., I ACa 918/18, Legalis nr 2524355.

7 Zob. M. Bednarek, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 5. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2020, nb. 26.

8 Istnieją pewne wyjątki od tej dowolności w odniesieniu do umowy najmu – art. 660 k.c. umowa najmu okazjonalnego z art. 19a ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy – nie mają jednak zastosowania do umowy najmu miejsca parkingowego. Na temat kwalifikacji umowy o parkowanie jako określonej umowy nazwanej lub nienazwanej zob. pkt 3 niniejszego artykułu.

9 A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne w umowach o korzystanie z miejsca parkingowego*, „Nieruchomości” 2024, nr 2, s. 5.

10 Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 czerwca 2019 r., I ACa 918/18, Legalis nr 2524355.

11 P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 60, teza 9; J. Grykiel, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, Legalis, komentarz do art. 60, teza 1; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 233–234, nb. 495–496.

Zajęcie np. miejsca postojowego na drodze publicznej (poza strefą płatnego parkowania) nie wiąże się na ogół ze skutkami cywilnoprawnymi. Zatrzymanie samochodu na miejscu parkingowym nie jest powszechnie postrzegane w kategoriach zawarcia umowy. Nie inaczej jest na parkingach prywatnych, gdzie sama czynność wjazdu i zajęcia miejsca postojowego jest przecież identyczna.

W polskiej nauce prawa cywilnego dominująca jest teoria obiektywna oświadczenia woli, kładąca nacisk nie na zamiar wywołania skutków prawnych, lecz na wywołanie u innych osób uzasadnionego przekonania o takiej intencji¹². Nawet jednak mając to na uwadze, brak podstaw do przyjęcia, że wjazd na parking mógłby być odczytywany jako oświadczenie woli o zawarciu umowy. Przeciwnie, gdyby przyjąć, że w określonych przypadkach zajęcie miejsca parkingowego może stanowić oświadczenie, to stanowiłoby to nie konwencję, lecz wyjątek od powszechnego rozumienia tego zachowania¹³.

Przyjęcie, że wjazd na parking to zawarcie umowy, rodzi też problemy praktyczne. Żeby można było mówić o zawarciu umowy, teren parkingu musi być oznakowany w sposób pozwalający korzystającemu rozpoznać, że korzystanie z niego jest odpłatne lub podlega innym umownym zasadom¹⁴. Zapoznanie się z oznakowaniem, a tym bardziej regulaminem, przed wjazdem na parking może być niemożliwe, zwłaszcza w sposób, który umożliwiłaby rezygnację z wjazdu na skutek braku akceptacji dla warunków umowy. Przed wjechaniem na parking kierujący nie zatrzymuje się po to, żeby zapoznać się z warunkami, i nie można tego od niego oczekiwać. Mogłoby to powodować utrudnienia w ruchu lub narażałoby kierującego nawet na odpowiedzialność za wykroczenie z art. 90 Kodeksu wykroczeń¹⁵. Rezygnacja z korzystania z parkingu jest często możliwa dopiero już po wjechaniu na parking, gdyż dopiero wtedy kierujący będzie mógł zawrócić, żeby z niego wyjechać. Nasuwa się pytanie, jak interpretować sytuację, w której kierujący wjechał na parking, ale szybko z niego wyjechał, rezygnując z korzystania. Przyjmując koncepcję wjazdu na parking jako zawarcia umowy, należałoby uznać, że umowa została zawarta. Opuszczenie parkingu stanowi jednak dobitny wyraz braku woli korzystania z niego. Przyjęcie, że już sam wjazd na parking powoduje zawarcie umowy, jawi się wręcz jako sprzeczne z zasadami obrotu i wyłączające swobodę powzięcia decyzji i wyrażania woli. Zawarcie umowy odbywałoby się automatycznie, niezależnie od świadomości i woli kierującego pojazdem. Uniknięcie zawarcia umowy byłoby natomiast utrudnione i wymagałoby ponadprzeciętnego starania. Sytuacja taka jest niemożliwa do zaakceptowania. Koncepcję, jakoby już sam wjazd na parking miał stanowić oświadczenie skutkujące zawarciem umowy, należy więc odrzucić.

12 P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 60, nb 3; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny...*, tezy 6–8.

13 Pojawiające się zaś w regulaminach parkingów treści stanowiące, iż umowa parkingowa jest zawierana poprzez wjazd na parking, mogłyby być skuteczne wyłącznie, gdyby takie postanowienie wiązało kierującego już w chwili wjazdu na parking. Tymczasem wzorzec umowy musi być doręczony lub udostępniony adherentowi przed zawarciem umowy, do której ma zostać inkorporowany. Treść wzorca nie może więc regulować sposobu zawarcia umowy, gdyż przed jej zawarciem wzorzec adherenta nie wiąże. Zob. w tej kwestii dalsze rozważania dotyczące regulaminów parkingów.

14 Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., I ACa 962/98, Legalis nr 48188.

15 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119, dalej: k.w.).

Zawarcie umowy o parkowanie musi więc następować w inny sposób, poprzez czynności, które w sposób jednoznaczny manifestują wolę korzystania z parkingu na warunkach umownych. Trafny wydaje się pogląd, że do zawarcia umowy dochodzi z chwilą wprowadzenia do automatu czasu postoju, danych pojazdu, opłacenia parkowania lub wydruku biletu. W ten sposób uzewnętrzniana jest wola zawarcia umowy oraz określone są jej podstawowe warunki, takie jak czas trwania umowy oraz wysokość opłaty. W razie niedokonania tego rodzaju czynności nie następuje zawarcie umowy o parkowanie, lecz bezumowne korzystanie z parkingu, które uprawnia właściciela do żądania wynagrodzenia na podstawie art. 224 i 225 k.c.¹⁶ Wynagrodzenie przysługiwałoby właścicielowi w wysokości odpowiadającej stawkom rynkowym¹⁷. Założyć można, że w większości przypadków zastosowanie będą mogły znaleźć stawki ustalone przez właściciela dla umownego korzystania z parkingu, o ile nie odbiegają one istotnie od stawek rynkowych.

Rozważyć można też uznanie takiej sytuacji za zawarcie umowy o parkowanie *per facta concludentia* poprzez przystąpienie do niej przez korzystającego. Hipoteza taka nie byłaby jednak trafna. Po pierwsze wola korzystania z parkingu nie jest równoznaczna z wolą zawarcia umowy. Prawo cywilne reguluje sytuację bezumownego korzystania z rzeczy, a zatem faktyczne używanie cudzej rzeczy nie powoduje co do zasady zawarcia umowy o korzystanie ani nie stwarza domniemania zawarcia takiej umowy. Po drugie uznanie, że doszło do zawarcia umowy, wymagałoby złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli. W praktyce jednak przejawy woli właściciela zawarte w umieszczanych znakach i regulaminach świadczą nierzad o braku akceptacji dla korzystania z parkingu – np. zastrzeżenie, że korzystający nie może korzystać z parkingu bez pobrania biletu lub nie ma prawa korzystać z parkingu, jeżeli nie akceptuje treści regulaminu. Zachowanie korzystającego, który zostawia pojazd na parkingu bez wniesienia opłaty czy też pobrania biletu, również świadczy raczej o braku woli zawierania umowy mimo faktycznego korzystania z parkingu, co skłania do oceny takiego stanu rzeczy jako bezumownego korzystania, a nie dorozumianego zawarcia umowy. Zawarcie umowy jest wykluczone przez brak komplementarności przejawów woli osób, które miałyby być stronami tej umowy. W doktrynie wskazano, że nie dojdzie do konkludentnego zawarcia umowy, gdy kierowca pozostawi samochód na prywatnym parkingu, jednocześnie oświadczając, że nie będzie za niego płacił¹⁸.

Obecność na parkingu oznakowania informującego o warunkach korzystania przesądzałyby natomiast o braku dobrej wiary korzystającego z parkingu bezumownie, gdy towarzyszące okoliczności sprawiają, że wie lub powinien wiedzieć, że nie jest do tego uprawniony¹⁹.

16 K. Strzelec, *Glosa krytyczna do wyroku SO w Świdnicy w sprawie o sygn. akt II Ca 641/17*, <https://www.specprawnik.pl/poradnik-prawny/glosa-krytyczna-do-wyroku-sadu-okregowego-w-swidni/> (dostęp: 10.03.2025 r.); A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 8.

17 Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2000 r., IV KKN 5/00, LEX nr 52680.

18 J. Napierała, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7. *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. Z. Radwański, Warszawa 2018, s. 1000.

19 Zob. J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2. *Własność i inne prawa rzeczowe*, komentarz do art. 224, Warszawa 2016, LEX, teza 2.

Wnioski powyższe dotyczą sytuacji, w której korzystający z parkingu dopiero po rozpoczęciu postoju pobiera bilet i dokonuje opłaty za określony czas parkowania w automacie. Zawarcie umowy o parkowanie może odmiennie kształtować się na inaczej zorganizowanym parkingu. Niektóre parkingi prywatne mają wjazd zamknięty szlabanem, który podnosi się po pobraniu biletu z automatu, czego kierujący z reguły może dokonać, nie wysiadając z pojazdu. Opłata zaś wnoszona jest bezpośrednio przed opuszczeniem parkingu, za czas rzeczywistego korzystania, ustalony w oparciu o datę i godzinę wydruku biletu. W takiej sytuacji również umowa zawarta jest z momentem pobrania biletu parkingowego, z tym, że następuje to przed wjazdem na parking, który bez tego jest niemożliwy. Treść takiej umowy określałyby warunki, jakie były możliwe do odczytania przez korzystającego w momencie pobierania biletu.

2. Regulamin parkingu

Treść umowy o parkowanie kształtowana jest przez okoliczności towarzyszące jej zawarciu, w tym umieszczane na parkingu tablice informujące o odpłatności i innych warunkach korzystania²⁰. Na parkingu prywatnym zwykle umieszczony jest także regulamin, określający obowiązki korzystającego, zasady korzystania, reklamacji i inne warunki umowy. Nie istnieje rzecz jasna uprawnienie właściciela nieruchomości do ustalania norm, które na podobieństwo przepisów prawa wiązałyby każdego, kto znajdzie się na jego terenie. Regulaminy stanowią wzorce umowy w rozumieniu art. 384 k.c. Żeby regulamin skutecznie wiązał korzystającego, musi dojść do złożenia przez niego oświadczenia, choćby dorozumianego, o zawarciu umowy o parkowanie oraz do ziszczenia się przesłanek związania wzorcem umowy określonych w art. 384 k.c. Nie jest to ze sobą równoznaczne, gdyż k.c. wyraźnie odróżnia wzorzec umowy od umowy oraz zawarcie umowy od związania wzorcem (art. 384 § 1 k.c., art. 385 § 1 k.c.). Wzorzec nie kreuje stosunku umownego ani zobowiązań drugiej strony, jeżeli nie doszło do zawarcia umowy, i nie jest wiążący dla kontrahenta przed zawarciem umowy²¹. Wzorzec nigdy też nie będzie wiążący dla korzystającego z parkingu, jeżeli nie doszło do zawarcia umowy, a korzystanie następuje w sposób bezumowny.

Wzorzec umowy ustalony przez jedną stronę (proponenta) wiąże drugą stronę (adherenta), jeżeli został jej doręczony przed zawarciem umowy (art. 384 § 1 k.c.). Od zasady tej przewidziany jest wyjątek – jeżeli posługiwanie się wzorcem jest w danych stosunkach zwyczajowo przyjęte, wiąże on także, gdy druga strona mogła się z łatwością z nim zapoznać. Nie dotyczy to umów zawieranych z udziałem konsumentów, z wyjątkiem umów powszechnie zawieranych w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego – tzw. umów bagatelnych (art. 384 § 2 k.c.).

Doręczenie wzorca musi być rzeczywiste, tj. musi on być doręczony przed zawarciem umowy w taki sposób, aby adherent mógł się zapoznać z jego treścią. Warunku tego nie

²⁰ G. Matusik, *Problemy prawne...*, s. 693.

²¹ A. Kubiak-Cyruł, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, komentarz do art. 384, Legalis, tezy 1, 4.

spełnia samo poinformowanie o istnieniu wzorca i możliwości zapoznania się z nim w określonym miejscu²². Przedkładając powyższe na realia umów o parkowanie, w większości przypadków doręczenie wzorca nie jest w ogóle możliwe. Korzystający (adherent) nie wchodzi bowiem w kontakt z żadną osobą i nic nie jest mu doręczane. Umieszczenie regulaminu na terenie parkingu, choćby w widocznym miejscu, nie jest doręczeniem. Tym samym związanie korzystającego regulaminem parkingu nie może nastąpić w trybie określonym art. 384 § 1 k.c.

Bardziej skomplikowana jest kwestia możliwości inkorporacji regulaminu do umowy o parkowanie w oparciu o przesłankę możliwości łatwego zapoznania się z treścią wzorca przez drugą stronę (udostępnienia wzorca). Możliwe wydaje się przyjęcie, że w stosunkach, do których należy umowa o parkowanie, posługiwanie się wzorcem jest zwyczajowo przyjęte. Problemem pozostają pozostałe przesłanki inkorporacji wzorca. Przyjmuje się, że udostępnienie może nastąpić poprzez wywieszenie wzorca umowy, wyłożenie, wyświetlenie w łatwo dostępnym miejscu. Wzorzec musi zostać tak udostępniony, żeby adresat mógł łatwo zapoznać się z jego treścią²³. Nie wystarczy sam fakt fizycznego dostępu do wzorca – wymagane jest zapewnienie drugiej stronie realnej możliwości zapoznania się z nim. Udostępnienie pozorne lub niestwarzające w praktyce adherentowi możliwości zapoznania się z wzorcem nie spowoduje inkorporacji wzorca do umowy²⁴. Możliwość łatwego zapoznania się z treścią wzorca musi istnieć przed zawarciem umowy²⁵. Udostępnienie wzorca, a nawet jego doręczenie, dokonane po zawarciu umowy, nie będzie więc skuteczne²⁶. W umowach konsumenckich domniemywa się abuzywność postanowień, z którymi konsument nie mógł się zapoznać przed zawarciem umowy (art. 385³ pkt 4 k.c.).

Regulaminy parkingów często stanowią, że zawarcie umowy i związanie regulaminem następuje z chwilą wjazdu na parking. Nie jest to prawidłowe, z przyczyn już omówionych. Postanowienie takie nie może być skuteczne również z innych powodów. Adherent nie jest i nie może być związany wzorcem przed zawarciem umowy, zatem treść wzorca nie może przesądzać o zawarciu umowy ani regulować sposobu jej zawarcia. Postanowienie takie prowadzi wręcz do absurdu, gdyż zmierzając do związania adherenta regulaminem, w rzeczywistości wykluczałoby taką możliwość. Zapoznanie się z treścią wzorca jest z reguły niemożliwe przed wjechaniem na parking i zatrzymaniem pojazdu. Choćby regulamin był umieszczony przy samym wjeździe, to nie można oczekiwać od kierującego pojazdem, by się przed nim zatrzymywał, w miejscu nieprzeznaczonym do postoju, i czytał regulamin. Możliwość zapoznania się z wzorcem byłaby

22 P. Mikłaszewicz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 384, tezy 7–8; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 384, nb. 15–16.

23 A. Kubiak-Cyrul, [w:] *Kodeks cywilny*, teza 5.

24 K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny*, nb. 18.

25 Zob. F. Zoll, K. Południak-Gierz, [w:] *Zobowiązania*, t. 2. *Część ogólna*, red. P. Machnikowski, Warszawa 2024, komentarz do art. 384, Legalis, nb. 106 i 113; A. Pyrzyńska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz*. Art. 353–626, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 384, nb. 20; A. Kubiak-Cyrul, [w:] *Kodeks cywilny*, teza 5.

26 R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, LEX, komentarz do art. 384, teza 45.

iluzoryczna, a nie rzeczywista. Jeżeli by przyjąć, że umowa o parkowanie zostaje zawarta z momentem wjazdu na parking, to możliwość zapoznania się z treścią wzorca występowałaby dopiero po zawarciu umowy, a to uniemożliwiałoby jego włączenie do umowy.

Jeżeli natomiast do zawarcia umowy doszło poprzez pobranie biletu parkingowego, określenie umówionego czasu korzystania z parkingu, wniesienie opłaty itp., to możliwe byłoby uznanie, że korzystający miał rzeczywistą możliwość łatwego zapoznania się z jego treścią przed zawarciem umowy, jeżeli rzecz jasna regulamin faktycznie był w odpowiedni sposób udostępniony. Jeżeli korzystający nie wykonał żadnych tego rodzaju czynności, korzystanie z parkingu następuje bezumownie. W braku zawarcia umowy niemożliwe jest związanie wzorcem.

Odmienne sytuacja kształtuje się w przypadku parkingu, na którym skorzystanie z automatu i zawarcie umowy następuje przed wjazdem na parking (pobranie biletu powodujące podniesienie szlabanu). W tym wypadku zawarcie umowy odbywa się na warunkach, jakie mogły być jednoznacznie odczytywalne dla korzystającego w momencie dokonywania tej czynności. Trudno tu znaleźć miejsce dla doręczenia lub udostępnienia wzorca w sposób umożliwiający łatwe zapoznanie się z nim, co wyklucza jego włączenie do umowy.

Możliwość inkorporacji wzorca do umowy konsumenckiej przez jego udostępnienie jest możliwa wyłącznie w odniesieniu do tzw. umów bagatelnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach umowa o parkowanie stanowi umowę bagatelną, a konsument może zostać związany regulaminem poprzez jego udostępnienie²⁷. Odmienne wyraził się Sąd Okręgowy w Katowicach, którego zdaniem korzystanie z gruntów prywatnych w celach parkingowych nie stanowi drobnej sprawy życia codziennego, niezależnie od częstotliwości tego zjawiska²⁸. W piśmiennictwie wyrażono aprobatę dla takiego stanowiska²⁹.

W doktrynie podnosi się, że umowami bagatelными są umowy dotyczące świadczeń o niewielkiej wartości, służące do zaspokajania zwykłych potrzeb, niezwiązanych z zaciąganiem zobowiązań mogących wpłynąć na stan majątkowy konsumenta. Poddaje się w wątpliwość możliwość uznania za bagatelne umów o niewielkiej wartości pierwotnych świadczeń, których naruszenie może jednak skutkować poważnymi konsekwencjami majątkowymi, jak również takich, które modyfikują na niekorzyść konsumenta zasady odpowiedzialności odszkodowawczej³⁰. Na ocenę, czy dana umowa jest umową bagatelną, ma wpływ również treść wzorca. Jeżeli zawiera on postanowienia, których nie można uznać za drobne i powszechnie stosowane w bieżących sprawach – wówczas wzorzec powinien zostać doręczony adherentowi na zasadzie art. 384 § 1 k.c.³¹.

Umowa o parkowanie polegająca na samej regulacji odpłatności parkowania mogłaby być uznana za bagatelną. Jednakże włączenie do niej treści powszechnie spotykanych w regulaminach może już skłaniać do podważenia tej oceny. W szczególności we wzorcach

27 Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 czerwca 2019 r., I ACa 918/18, Legalis nr 2524355; zob. też: wyrok SR Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., IX C 157/19, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.

28 Wyrok SO w Katowicach z dnia 23 czerwca 2017 r., IV Ca 314/17, Legalis nr 2041871.

29 A. Pytel, *Korzystanie z gruntów prywatnych w celach parkingowych a unieruchamianie pojazdu przez zastosowanie urządzeń do blokowania kół*, „Palestra” 2018, nr 6, s. 55.

30 F. Zoll, K. Południak-Gierz, [w:] *Zobowiązania*, t. 2..., nb. 121–122; A. Pyrzyńska, *Art. 384*, [w:] *Kodeks cywilny...*, nb. 24.

31 R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 384, teza 41.

często zastrzegane jest obciążanie adherenta karami umownymi (których wysokość z reguły wielokrotnie przewyższa opłatę za parkowanie) czy też nakładanie na niego dodatkowych obowiązków, takich jak umieszczenie wydruku z automatu za szybą pojazdu, czy też umożliwienie bezpłatnego korzystania z parkingu przez np. pierwszą godzinę pod określonymi warunkami. Tego rodzaju dodatkowe postanowienia odbierałyby umowie przymiot zawartej w sprawie „drobnej”. Zgodzić się należy wobec tego ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie, że: „Jeśli naruszenie zobowiązania miałooby poważne konsekwencje majątkowe, to należy przyjąć, że stosuje się zasadę podstawową, określoną w art. 384 § 1 KC: aby wzorzec wiązał osobę, wobec której jest stosowany, wymagane jest jego doręczenie. Samo umieszczenie wzorca w widocznym miejscu, np. na tablicy informacyjnej przy wjeździe na parking, nie będzie zatem wystarczające”³².

Rozważając możliwość związania adherenta wzorcem umowy w trybie art. 384 § 2 k.c., trzeba mieć na uwadze, że tryb ten to wyjątek od reguły z art. 384 § 1 k.c. Wyjątek ten nie może być stosowany w umowach konsumenckich, jednakże od tej zasady przewidziany jest kolejny wyjątek, dotyczący umów bagatelnych. Związanie konsumenta wzorcem bez jego doręczenia jest więc możliwe jedynie w drodze wyjątku od wyjątku. Do uznania, że doszło do związania konsumenta wzorcem w trybie art. 384 § 2 k.c., podchodzić należy więc z ogromną ostrożnością, a przesłanki tego związania interpretować w sposób ścisły, a wręcz zawężający. Trafnie zauważa się, że art. 384 § 2 k.c. należy wyklądać restryktywnie, a w razie wątpliwości co do spełnienia przesłanek inkorporacji wzorca w trybie udostępnienia przyjmować, że wymagane było doręczenie³³. Jeżeli więc zachodzą wątpliwości co do rzeczywistego udostępnienia wzorca korzystającemu z parkingu przed zawarciem umowy, czy też co do bagatelności umowy kształtowanej wzorcem, to należy przyjąć, że wzorzec ten konsumenta nie wiąże, jeżeli nie został mu przed zawarciem umowy doręczony.

Regulaminy parkingów prywatnych zawierają niekiedy treści, które mają ułatwić ich inkorporację lub wręcz ją spowodować z pominięciem przesłanek ustawowych. Chodzi zwłaszcza o postanowienie, że umowa parkowania zostaje zawarta na warunkach określonych regulaminem z chwilą wjazdu na parking albo nakładające na klienta obowiązek zapoznania się z regulaminem i jego przestrzegania. Zmierzają one w istocie do wykreowania w treści wzorca podstaw jego inkorporacji – zgodnie z regulaminem regulamin wiąże korzystającego, ponieważ regulamin tak stanowi. Takie postanowienia nie mogą być skuteczne jako naruszające przepisy art. 384 § 1 i 2 k.c. lub mające na celu ich obejście. Tym samym dotknięte byłyby wadą nieważności zgodnie z art. 58 § 1 k.c.

3. Kwalifikacja umowy o parkowanie

Charakter umowy zawieranej przez osobę korzystającą z parkingu z właścicielem nie jest do końca jasny. Wzorce umowne najczęściej określają ją jako umowę najmu miejsca

³² F. Zoll, K. Południak-Gierz, [w:] *Zobowiązania...*, komentarz do art. 384, nb. 122.

³³ Zob. R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 384, teza 34 i 41; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny...*, nb. 21

parkingowego. Taka kwalifikacja spotkała się z aprobatą w orzecznictwie i piśmiennictwie³⁴. Zwrócono jednak uwagę na inne możliwości kwalifikacji takiej umowy – jako przechowania, gdy dotyczy parkingu strzeżonego, lub umowy nienazwanej łączącej cechy najmu i przechowania³⁵.

3.1. Umowa najmu

Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz (art. 659 § 1 k.c.). Do *essentialia negotii* umowy najmu należy więc oznaczenie przedmiotu najmu³⁶. Może nim być oznaczona rzecz ruchoma lub nieruchoma, a także zbiór rzeczy z przynależnościami lub część składowa rzeczy. Przedmiotem najmu nie może być rzecz oznaczona tylko co do gatunku³⁷.

Przedmiotem najmu może być część rzeczy, w tym fragment nieruchomości³⁸. Nie ma przeszkód, by przedmiotem najmu było miejsce parkingowe. W przypadku parkingów prywatnych miejsce to najczęściej nie jest jednak oznaczone. W literaturze wyrażono stanowisko, że możliwe jest zawarcie umowy najmu niezindywidualizowanego miejsca parkingowego³⁹. Teza ta wymaga krytycznego rozważenia. Korzystający ponosi opłatę za postój na parkingu, a nie na konkretnym miejscu parkingowym. Trudno więc powiedzieć, by przedmiotem umowy była oznaczona rzecz lub jej część, skoro obowiązki i prawa stron nie odnoszą się do rzeczy, która byłaby przedmiotem najmu. Przedmiotem umowy jest raczej udzielenie korzystającemu z parkingu uprawnienia do pozostawienia pojazdu na nieruchomości, a nie oddanie mu jej do używania. Nie jest to konstrukcja charakterystyczna dla najmu. Można zadać pytanie, czy zmiana miejsca postojowego przez korzystającego powoduje zmianę umowy lub zawarcie nowej, z uwagi na inny przedmiot umowy, czyli inne miejsce parkingowe, oraz co w takiej sytuacji dzieje się z najmem poprzedniego miejsca – czy wygasa, czy trwa nadal. Najem nie wygasa z tego powodu, że najemca w danej chwili nie używa jego przedmiotu. Kolejnym problemem

34 Wyrok SA w Katowicach z dnia 12 czerwca 2019 r., I ACa 918/18, Legalis nr 2524355; wyrok SR Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., IX C 157/19, Legalis nr 2600172; zob. J. Górecki, G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 659, tezy 36–36.1.

35 G. Matusik, *Problemy prawne...*, s. 692; A. Pytel, *Korzystanie z gruntów prywatnych...*, s. 58; A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 5; wyrok SA w Warszawie z 10 marca 1999 r., I ACa 962/98, Legalis nr 48188.

36 S. Strzelecka, [w:] *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okólski, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 659, nb. 1; J. Górecki, G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny...*, teza 16.

37 A. Grzesiok-Horosz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 659, tezy 1 i 5; P. Zakrzewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4. *Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764⁹)*, red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018, komentarz do art. 659, s. 379–380; W. Czachórski et al., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 475.

38 J. Panowicz-Lipska, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 8. *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 12; M. Grochowski, K. Królikowska, R. Strugała, [w:] *System Prawa Handlowego. Prawo umów handlowych*, t. 5A, Warszawa 2020, s. 1014.

39 J. Górecki, G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny*, teza 16; G. Matusik, *Problemy prawne...*, s. 692–693; A. Pytel, *Korzystanie z gruntów prywatnych...*, s. 56.

jest możliwość zajęcia miejsca fizycznie zwolnionego przez inną osobę. Jeżeli miejsce to było przedmiotem najmu przez poprzedniego korzystającego, a najem ten nie wygał (gdyż najemca np. zmienił miejsce parkingowe albo opuścił parking przed upływem opłaconego czasu parkowania), to w przypadku zawarcia kolejnej umowy tego samego miejsca parkingowego z inną osobą przedmiot najmu byłby dotknięty wadą prawną – obciążony uprawnieniem obligacyjnym drugiego najemcy⁴⁰. Taka sytuacja w zasadzie nie podważa ważności umowy, lecz wiąże się z odpowiedzialnością wynajmującego z tytułu rękojmi (art. 664 k.c.). Najemca byłby w takiej sytuacji uprawniony do rozwiązania umowy bez zachowania terminów wypowiedzenia, choć w praktyce – biorąc pod uwagę specyfikę tych umów i ich krótkotrwałość – trudno sobie wyobrazić wykonywanie tych uprawnień. Wydaje się jednak, że powszechnie występująca konstrukcja pozbawionego obsługi parkingu niestrzeżonego wyklucza możliwość, by można było mówić o występowaniu świadczenia „oddania rzeczy do używania” w rozumieniu art. 659 § 1 k.c. „Oddanie rzeczy” przez wynajmującego rozumie się jako jego stałe zachowanie się w taki sposób, aby najemca mógł bez przeszkód realizować swe uprawnienie, tj. używać oddaną w najem rzecz przez cały czas trwania najmu⁴¹. W omawianym przypadku parkingu wynajmujący może być nawet pozbawiony możliwości takiego zachowania, gdyż nie ma żadnego wpływu na dostępność miejsc parkingowych czy też to, który kierowca zajmuje jakie miejsce. Tym samym właściciel parkingu nie tylko nie oddaje korzystającemu miejsca do używania, ale też nie jest w stanie zapewnić, że jakiekolwiek miejsce będzie dla niego dostępne np. w przypadku próby zmiany miejsca przez korzystającego.

Hipotetycznie można by uznać umowę o parkowanie za najem, którego przedmiotem nie jest jednak miejsce parkingowe, lecz cały parking. Ograniczenie uprawnienia korzystającego do jednego miejsca postojowego jest natomiast umówionym sposobem korzystania z rzeczy. Zawarcie umowy najmu tej samej rzeczy z więcej niż jednym najemcą jest dopuszczalne, o ile tylko korzystanie z niej przez najemców jest możliwe zgodnie z umówionym sposobem korzystania z rzeczy. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie, żaden przepis prawa takiej możliwości nie wyklucza⁴².

Umowa najmu zawarta może być na czas oznaczony lub nieoznaczony. Oznaczenie czasowe trwania stosunku najmu może zostać dowolnie sformułowane – najczęściej poprzez określenie daty końcowej lub wskazanie okresu, w którym najem będzie trwał (dni, miesiące, lata itp.)⁴³. W przypadku parkingu, na którym z góry następuje określenie czasu parkowania i wniesienie opłaty, umowa byłaby umową zawartą na tak oznaczony czas. Określenie czasu trwania umowy byłoby natomiast problemem, gdyby przyjąć koncepcję wjazdu na parking jako zawarcia umowy i wyjazdu jako jej zakończenia. Przy takich założeniach wymiar uiszczonej opłaty nie ma wpływu na czas trwania umowy.

40 J. Jezioro, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 664, Legalis, teza 1.

41 S. Strzelecka, [w:] *Prawo rynku nieruchomości...*, nb. 2; W. Czachórski et al., *Zobowiązania. Zarys wykładu...*, s. 477.

42 Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2019 r., VII AGa 1155/18, Legalis nr 2241958.

43 Zob. J. Górecki, G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny...*, teza 29; A. Grzesiok-Horosz, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, teza 3; W. Czachórski et al., *Zobowiązania. Zarys wykładu...*, s. 475.

Prowadziłoby to do pytania, jak potraktować sytuację, w której korzystający opłaci określony czas parkowania, ale wyjedzie przed jego upływem, a zgodnie z umową najem ustaje wraz z opuszczeniem parkingu. Można by w takiej sytuacji mówić o powstaniu bezpodstawnego wzbogacenia po stronie wynajmującego, który otrzymał zapłatę za niewykonane świadczenie – czynsz najmu za dłuższy okres, niż trwał najem. Ewentualne postanowienie umowne wyłączające obowiązek wynajmującego do zwrotu nadwyżki w umowie konsumenckiej mogłoby ponadto zostać uznane za niedozwolone na podstawie art. 385¹ § 1 i art. 385³ pkt 12 k.c.

Czas trwania umowy nie jest określony z góry na parking, na którym umowa jest zawierana poprzez pobranie biletu przed wjazdem na parking, a opłata uiszczana bezpośrednio przed wyjazdem. Umowa będzie wówczas trwała do wyjazdu z parkingu. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne w ramach stosunku najmu. Termin końcowy trwania umowy najmu na czas oznaczony można również określić poprzez wskazanie przyszłego zdarzenia, jeżeli tylko jego nastąpienie jest pewne w ramach rozsądnych oczekiwań⁴⁴. Przepisy k.c. nie przewidują żadnych ograniczeń co do sposobu oznaczenia czasu trwania umowy najmu, wobec czego w ramach swobody umów możliwe jest oznaczenie czasu jej trwania do określonego, przyszłego zdarzenia, takiego jak wyjazd z parkingu przez najemcę.

3.2. Umowa przechowania

Istotą przechowania jest piecza przechowawcy nad rzeczą powierzoną (art. 835 k.c.). Przechowawca powinien strzec przedmiotu umowy przed utratą lub szkodą oraz zachować go w stanie niepogorszonym⁴⁵. Umowa o parkowanie tylko wtedy może być uznana za umowę przechowania, gdy z okoliczności wynikało będzie, że właściciel zobowiązuje się do pieczy nad pozostawionym pojazdem⁴⁶. Może to więc dotyczyć tylko parkingów strzeżonych.

Za elementy świadczące o tym, że umowa o parkowanie ma charakter przechowania, Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał ogrodzenie parking, umieszczenie przy wjeździe szlabanów i budek wartowniczych, otrzymanie przez klienta dokumentu z wpisanym numerem rejestracyjnym pojazdu, sprawdzenie przy wyjeździe przez wartowników, czy osoba wyjeżdżająca z parkingu jest do tego uprawniona⁴⁷. Nie oznacza to rzecz jasna, że wszystkie te elementy są wymagane. Do uznania, że postój pojazdu na parking ma charakter przechowania, wystarczyłoby również mniej restrykcyjne otoczenie parkingu. Mogłoby o tym przesądzać dowolne elementy wyrażające wolę właściciela do zobowiązania

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1990 r., IV CR 236/90, LEX nr 3666; J. Górecki, G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny...*, teza 29.

⁴⁵ Zob. S. SolarSKI, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 835, teza 1; J. Napierała, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7..., s. 1001.

⁴⁶ A. Pytel, *Korzystanie z gruntów prywatnych...*, s. 56–57; A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 5.

⁴⁷ Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 marca 1999 r., I ACa 962/98, LEX nr 42349.

się do zachowania zaparkowanych pojazdów w stanie niepogorszonym, a nie jedynie udostępnienia miejsca postojowego.

Większość parkingów prywatnych spotykanych w przestrzeni publicznej to parkingi niestrzeżone. Regulaminy takich parkingów nieraz zawierają postanowienia wprost wyłączające odpowiedzialność właściciela parkingu za pozostawione pojazdy. Brak zobowiązania do zachowania rzeczy w stanie niepogorszonym wyklucza uznanie takiego stosunku za przechowanie.

Zobowiązanie przechowawcy do pieczy nad pozostawionym na parkingu samochodem nie będzie istniało w przypadku bezumownego korzystania z parkingu przez korzystającego. Bezumowne korzystanie z nieruchomości nie może bowiem rodzić po stronie jej właściciela obowiązku pieczy nad rzeczami korzystającego wniesionymi na tę nieruchomość.

3.3. Umowa mieszana lub nienazwana

Elementami wspólnymi dla większości rodzajów umów o parkowanie jest zezwolenie korzystającemu na postój pojazdu na nieruchomości i zobowiązanie korzystającego do zapłaty wynagrodzenia. Od pozostałych postanowień umowy lub ich braku zależy, czy stosunek ten bliższy będzie najmowi, przechowaniu czy też może umowie mieszanej lub nienazwanej. Wydaje się, że najczęściej będzie to umowa nienazwana zbliżona do najmu, choć niebędąca najmem *sensu stricto* z uwagi na niedookreślenie jej przedmiotu i akcent położony na uprawnienie korzystającego do pozostawienia pojazdu na cudzym gruncie, a nie oddanie określonej rzeczy do używania. To upodabnia ją do przechowania, jednakże umowa o parkowanie najczęściej pozbawiona jest kluczowego dla przechowania elementu, jakim jest zobowiązanie przechowawcy do pieczy nad powierzoną rzeczą. Nie bez racji przy tym wskazuje się w doktrynie, że do uznawania danej umowy za nienazwaną należy podchodzić z ostrożnością, gdyż zbędne byłoby uznawanie istnienia umowy nienazwanej w sytuacji, gdy dana umowa wykazuje cechy właściwe dla znanego ustawie typu umowy⁴⁸. Wydaje się jednak, że konstrukcja umowy o parkowanie, choć wykazuje pewne podobieństwa do najmu oraz przechowania, to swoją istotą od nich odstaje i nie jest *stricte* tożsama z żadną z nich⁴⁹.

Nie można też wykluczyć zawarcia umowy dotyczącej konkretnego miejsca parkingowego, która będzie typową umową najmu, bądź też zastrzeżenia w umowie niebędącej *stricte* umową najmu, że przepisy o najmie będą do niej odpowiednio stosowane. Możliwe ponadto wydaje się odpowiednie stosowanie do umowy o parkowanie przepisów o najmie na zasadzie analogii, nawet bez takiego zastrzeżenia. Wskazuje się w literaturze na możliwość stosowania przepisów o umowie nazwanej *per analogiam* do umowy nienazwanej, która do danej umowy nazwanej wykazuje podobieństwo⁵⁰. Możliwe jest również

⁴⁸ B. Gawlik, *Pojęcie umowy nienazwanej*, „Studia Cywilistyczne” 1971, t. 18, s. 20.

⁴⁹ Zob. W. Katner, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 9. *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, red. Z. Radwański, Warszawa 2015, s. 16–17, 20; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 187–189.

⁵⁰ Zob. B. Gawlik, *Pojęcie umowy nienazwanej...*, s. 24–29; W. Katner, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 9..., s. 13–14, W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie...*, s. 189.

zawarcie nieodpłatnej umowy o parkowanie, która będzie wówczas umową zbliżoną do użyczenia (art. 710 k.c.) lub nieodpłatnego przechowania (art. 836 § 2 k.c.)⁵¹.

4. Kary umowne

Być może najbardziej kontrowersyjnym elementem umów o parkowanie są zastrzegane we wzorcach „opłaty dodatkowe”, nakładane na korzystającego w razie nieprzestrzegania warunków umowy. Opłaty przewidziane bywają zwłaszcza za nieumieszczenie za szybą pojazdu biletu parkingowego, niewprowadzenie do automatu numeru rejestracyjnego czy przekroczenie opłaconego czasu parkowania⁵².

Koncept opłaty dodatkowej zdaje się być zapożyczony z regulacji ustawowych dotyczących stref płatnego parkowania. Zgodnie z art. 13f ust. 1 u.d.p. opłatę dodatkową pobiera się za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Opłata może być przymusowo ściągana w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 40d ust. 2 u.d.p.). Regulacja ta nie ma żadnego zastosowania do parkingów prywatnych. Opłaty dodatkowe zastrzegane w regulaminach parkingów są karami umownymi (art. 483 k.c.). Nie ma przy tym znaczenia, w jaki sposób opłata ta jest nazwana w regulaminie parkingu⁵³.

W odróżnieniu od stref płatnego parkowania, na parkingu prywatnym niemożliwe jest zastrzeżenie kary umownej za nieopłacenie parkowania. Kara umowna może być przewidziana wyłącznie na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego (483 § 1 k.c.). Zastrzeżenie kary umownej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie byłoby więc nieważne jako niezgodne z ustawą (art. 58 § 1 k.c.)⁵⁴.

Kara umowna, jako surogat odszkodowania, podlega unormowaniom k.c. dotyczącym naprawienia szkody wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 k.c.)⁵⁵. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, zastrzeżenie kary nie powinno prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia wierzyciela, a szkoda spowodowana niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania determinuje interes wierzyciela chroniony przez zapłatę kary umownej⁵⁶. Kompensacyjny charakter kary umownej sprzeciwia się zastrzeganiu jej w umowach jako sankcji oderwanej od rozmiaru szkody,

⁵¹ G. Matusik, *Problemy prawne...*, s. 692.

⁵² A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 6–9.

⁵³ *Ibidem*, s. 7.

⁵⁴ M. Lemkowski, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz*. Art. 353–626, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 483, Legalis, nb. 4; W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, komentarz do art. 483, Legalis, tezy 33–37. Odmiennie: M. Kuźniar, *Zastrzeżenie obowiązku zapłaty określonej kwoty na wypadek niewykonania w terminie umownego zobowiązania pieniężnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 4, s. 41–48.

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2011 r., II CSK 318/10, LEX nr 784914.

⁵⁶ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2018 r., IV CSK 621/17, LEX nr 2515810, zob. też: wyrok SA w Gdańsku z dnia 12 marca 2020 r., V AGa 117/19, LEX nr 3029854.

w sposób, który prowadziłby do wzbogacenia drugiej strony⁵⁷. Dłużnik może więc bronić się przed żądaniem kary umownej, podnosząc brak szkody, dysproporcję między wysokością szkody a kary umownej lub brak winy za powstanie szkody. Przesłanki są podstawą miarkowania kary umownej jako rażąco wygórowanej (art. 484 § 2 k.c.). Zdaniem części doktryny brak szkody pozbawia wierzyciela roszczenia o zapłatę kary umownej⁵⁸. Sąd Najwyższy stwierdził, że może to być wyłącznie podstawą miarkowania⁵⁹. Postanowienia nakładające na konsumenta obowiązek rażąco wygórowanej kary umownej uważa się w razie wątpliwości za niedozwolone (art. 385³ pkt 17 k.c.).

Kary umowne z definicji mogą być zastrzeżone tylko w umowie. To stwierdzenie, w zasadzie banalne, prowadzić może do problemów na gruncie praktyki parkingów prywatnych, albowiem kary umowne, np. na okoliczność braku pobrania biletu parkingowego, niewprowadzenia danych do automatu parkingowego, w istocie zastrzeżone są na wypadek niezawarcia umowy, w sytuacji gdy korzystanie z parkingu następuje bezumownie. Brak zawarcia umowy wyklucza jednak skuteczność zastrzeżenia kary umownej⁶⁰.

Zastrzeżenia budzi kara za nieumieszczenie biletu parkingowego za szybą pojazdu, naliczana nawet, gdy korzystający zapłacił za parkowanie albo gdy było ono darmowe przez określony czas. Wysoce wątpliwa jest kompensacyjna funkcja opłaty, gdy korzystający zapłacił za parkowanie lub też opłata nie była należna. Kwestia ta wymaga indywidualnej oceny w danym stanie faktycznym, wydaje się jednak, że można by to rozważać w kategoriach rażącego wygórowania takiej kary lub nawet jej nieskutecznego zastrzeżenia, zwłaszcza z uwagi na treść art. 385³ pkt 17 k.c. Możliwe wydaje się też uznanie kary umownej za nieumieszczenie biletu parkingowego za szybą pojazdu za mającą na celu w rzeczywistości być sankcją za niewniesienie opłaty. Prowadziłoby to do uznania takiego postanowienia umownego za mające na celu obejście art. 483 § 1 k.c. i tym samym za nieważne na podstawie art. 58 § 1 k.c.⁶¹

Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe uznał zastrzeżenie kary umownej na wypadek braku biletu parkingowego umieszczonego za przednią szybą pojazdu za abuzywne w zakresie, w jakim zastrzegało rażąco wysoką opłatę dodatkową za niewykonanie przez konsumenta obowiązku, który nie stanowił *essentialia negotii* umowy⁶². W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że jeżeli korzystający opłacił postój na parkingu, to sam brak biletu parkingowego za szybą pojazdu nie powinien być podstawą do pobierania dodatkowych opłat⁶³. Poglądy te ocenić należy jako trafne, mając na uwadze cytowany pogląd Sądu Najwyższego, że kara umowna służyć ma naprawieniu szkody, a nie wzbogaceniu wierzyciela. Niezgodne z istotą kary umownej jest traktowanie jej jako alternatywnego źródła dochodu.

57 Wyrok SN z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13, LEX nr 1472172.

58 Zob. T. Wiśniewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, LEX, komentarz do art. 484, teza 1.

59 Uchwała SN z dnia 6 listopada 2003 r., III CZP 61/03, LEX nr 81615.

60 A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 6–7; K. Strzelec, *Glosa krytyczna do wyroku...*

61 Odnosnie problematyki obejścia prawa zob. Z. Radwański, M. Gutowski, R. Trzaskowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 312–314; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny*, komentarz do art. 58, tezy 77–93.

62 Wyrok SR Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., IX C 157/19.

63 A. Wilk, *Niedozwolone postanowienia umowne...*, s. 8.

Wnioski końcowe

Umowa o parkowanie jest najczęściej zawierana w sposób dorozumiany, poprzez czynności korzystającego, które nie pozostawiają wątpliwości co do woli korzystania z parkingu na zasadach umownych, np. wniesienie opłaty, określenie czasu parkowania, pobranie biletu. W przypadku niedokonania takich czynności następuje bezumowne korzystanie z cudzej rzeczy.

Regulamin parkingu jest wiążący dla korzystającego, jeżeli zawarł umowę o parkowanie, a regulamin został mu przed zawarciem umowy doręczony lub udostępniony. Korzystający nie zostaje związany regulaminem przez sam fakt wjazdu na parking. W razie wątpliwości co do zaistnienia przesłanek związania regulaminem należy przyjąć, że konieczne było jego doręczenie (art. 384 § 1 k.c.).

Opłata dodatkowa zastrzeżona w umowie jest karą umowną i może być nałożona na korzystającego tylko, jeżeli zawarł umowę o parkowanie, a w razie jej zastrzeżenia w regulaminie – jeżeli doszło do jego inkorporacji do umowy. Kary umowne muszą być stosowane w zgodzie z ich kompensacyjną funkcją. Sam fakt nieumieszczenia za szybą biletu parkingowego nie powinien być podstawą naliczenia kary umownej, zwłaszcza jeżeli parkowanie zostało opłacone lub nie podlegało opłacie.

Bibliografia

- Borysiak W., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, komentarz do art. 483.
- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 8. Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968.
- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Gawlik B., *Pojęcie umowy nienazwanej*, „*Studia Cywilistyczne*” 1971, t. 18.
- Górecki J., Matusik G., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, komentarz do art. 659.
- Grykiel J., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, komentarz do art. 60 k.c.
- Grochowski M., Królikowska K., Strugała R., [w:] *System Prawa Handlowego. Prawo umów handlowych*, t. 5A, Warszawa 2020.
- Grzesiok-Horosz A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, komentarz do art. 659 k.c.
- Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2. *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, komentarz do art. 224 k.c.
- Jezioro J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 664.
- Katner W., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 9. *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, red. Z. Radwański, Warszawa 2015.
- Kubiak-Cyrul A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, komentarz do art. 384.
- Kuźniar M., *Zastrzeżenie obowiązku zapłaty określonej kwoty na wypadek niewykonania w terminie umownego zobowiązania pieniężnego*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2009, nr 4.
- Lemkowski M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, komentarz do art. 483.
- Machnikowski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 60.
- Matusik G., *Problemy prawne związane z najmem powierzchni*, „*Monitor Prawniczy*” 2013, nr 13.
- Mikłaszewicz P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, komentarz do art. 384.
- Napierała J., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7. *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. Z. Radwański, Warszawa 2018.
- Panowicz-Lipska J., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 8. *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004.
- Pyrzyńska A., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, komentarz do art. 384.
- Pytel A., *Korzystanie z gruntów prywatnych w celach parkingowych a unieruchamianie pojazdu przez zastosowanie urządzeń do blokowania kół*, „*Palestra*” 2018, nr 6.

- Radwański Z., Gutowski M., Trzaskowski R., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011.
- Sobolewski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 58.
- Sobolewski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2024, Legalis, komentarz do art. 60.
- Solarski S., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2024, komentarz do art. 835.
- Strzelec K., *Glosa krytyczna do wyroku Sądu Okręgowego w Świdnicy w sprawie o sygn. akt II Ca 641/17*, <https://www.specprawnik.pl/poradnik-prawny/glosa-krytyczna-do-wyroku-sadu-okregowego-w-swidni/>.
- Strzelecka S., [w:] *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okólski, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 659.
- Trzaskowski R., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 384.
- Wilk A., *Niedozwolone postanowienia umowne w umowach o korzystanie z miejsca parkingowego*, „*Nieruchomości*” 2024, nr 2. Wiśniewski T., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 484.
- Zagrobelny K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 384.
- Zakrzewski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4. *Zobowiązania. Część szczególna (art. 535-764⁹)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, komentarz do art. 659.
- Zoll F., Południak-Gierz K., [w:] *Zobowiązania*, t. 2. *Część ogólna*, red. P. Machnikowski, Warszawa 2024, komentarz do art. 384.

Magdalena Matusiak-Frącczak

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-6736-8008

NIEZALEŻNOŚĆ ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH

PRZED TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ.
GŁOSA DO WYROKU TSUE Z DNIA 4 WRZEŚNIA 2025 R.
W SPRAWIE C-776/22 P *STUDIO LEGALE UGHI E NUNZIANTE*.
CZĘŚCIOWO KRYTYCZNA

ABSTRACT

The independence of advocates and attorneys-at-law before the Court of Justice of the European Union. Gloss to the judgment of the CJEU of September 4, 2025, case file no. C 776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante*. Partly critical

In proceedings before the CJEU, non-privileged entities are required to be represented by a lawyer. However, for a lawyer to represent a party before the CJEU, they must be sufficiently independent of the party. The CJEU has consistently denied independence to lawyers employed under an employment contract. In its judgment in the case C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante*, the CJEU generally recognized that partners in a law firm are presumed to be sufficiently independent of the firm and may represent it before EU courts. However, this presumption may be rebutted in the circumstances of a specific case. The status of a lawyer also has implications for legal professional privilege, as under EU law, it protects only communications between a client and an independent lawyer.

Keywords: advocate, attorney-at-law, independence, legal professional privilege

Słowa kluczowe: adwokat, radca prawny, niezależność, tajemnica zawodowa

Teza: W sytuacji gdy adwokaci lub radcowie prawni posiadają, w sposób zgodny z obowiązującymi ustawami, zasadami wykonywania zawodu i zasadami etyki zawodowej, status wspólników w kancelarii, którą reprezentują przed sądami Unii, okoliczność ta nie może sama w sobie zostać uznana za niezgodną z wymogiem niezależności¹.

Wprowadzenie

Artykuł 263 TFUE² reguluje skargę na nieważność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, jak również aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. Są trzy kategorie podmiotów uprawnionych do wniesienia takiej skargi: podmioty uprzywilejowane (państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada UE lub Komisja Europejska), podmioty półuprzywilejowane (Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów) oraz podmioty nieuprzywilejowane (osoby fizyczne i prawne). Podmioty nieuprzywilejowane mogą wnieść skargę na akty, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

W postępowaniu przed TSUE podmioty nieuprzywilejowane obowiązują przymus adwokacko-radcowski. Jedynie adwokat lub radca prawny uprawniony do występowania przed sądem państwa członkowskiego lub innego państwa, które jest stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, może reprezentować lub wspomagać stronę przed TSUE (art. 19 Statutu TSUE³). Przepis ten nie odsyła w zakresie definiowania pojęcia adwokat lub radca do prawa krajowego. Z tego powodu TSUE wywiódł, że pojęcie to należy interpretować w sposób autonomiczny i jednolity w całej Unii, biorąc pod uwagę nie tylko brzmienie tego postanowienia, ale także jego kontekst i cel. Tym samym strona postępowania przed TSUE nie posiada uprawnienia do samodzielnego występowania przed TSUE, ale musi korzystać z usług osoby trzeciej. Celem ustanowienia przymusu adwokacko-radcowskiego jest jak najlepsza ochrona i obrona interesów klienta, z zachowaniem pełnej niezależności i z poszanowaniem prawa oraz zasad wykonywania

¹ Teza wyróżniona przez autorkę.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1–388.

³ Protokół nr 3 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

zawodu i etyki⁴. Jednocześnie TSUE stawia wymóg, że adwokat lub radca prawny powinien być wystarczająco niezależny (ang. *sufficiently distant*, franc. *suffisamment détaché*) od reprezentowanej strony⁵, co oznacza, że mogą istnieć pewne powiązania pomiędzy adwokatem lub radcą a ich klientem, ale nie mogą to być powiązania tego typu, że godziłyby w niezależność prawnika. Stąd choć formalnie adwokaci lub radcowie prawni będą w pełni uprawnieni do reprezentowania strony przed sądami krajowymi bez względu na łączący ich ze stroną stosunek prawny, to nie będą oni automatycznie uprawnieni do reprezentowania tej samej strony przed sądami Unii Europejskiej⁶. W sytuacji, w której prawomocnie zostałoby uznane, że dany adwokat lub radca prawny nie może wnieść skargi w imieniu konkretnego podmiotu ze względu na brak wymaganej niezależności, stronie przysługuje prawo do uzupełnienia braku formalnego i przedłożenia skargi przez adwokata lub radcę będącego osobą trzecią w stosunku do reprezentowanej strony⁷.

Zagadnienia niezależności dotyczy wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante*⁸. W sprawie tej kancelaria adwokacka, będąca stroną skarżącą, złożyła wniosek do Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej (EUIPO) o stwierdzenie wygaśnięcia prawa do słownego unijnego znaku towarowego, jednakże otrzymała decyzję częściowo odmowną. W zakresie odmowy kancelaria adwokacka wniosła odwołanie, które zostało przez EUIPO oddalone, stąd kancelaria złożyła w trybie art. 263 TFUE skargę do Sądu UE o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Skarga została sporządzona przez jednego z adwokatów będących współnikami kancelarii. Sąd UE postanowieniem z dnia 10 października 2022 r.⁹ odrzucił skargę, ponieważ uznał, że nie została ona wniesiona przez prawnika niezależnego od skarżącej kancelarii adwokackiej. Skarżąca odwołała się od tego postanowienia i glosowanym wyrokiem Trybunał Sprawiedliwości uchylił postanowienie Sądu UE i przekazał sprawę sądowi do ponownego rozpoznania. W komentowanym wyroku trybunał dokonał rozróżnienia między sytuacją adwokata lub radcy prawnego będącego pracownikiem reprezentowanej strony a sytuacją adwokata lub radcy będącego współnikiem reprezentowanej kancelarii. Problemom tym zostaną poświęcone kolejne części niniejszego opracowania. Następnie zostaną wskazane konsekwencje uznania adwokata lub radcy prawnego za prawnika zależnego dla tajemnicy zawodowej.

4 Wyrok TSUE z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie C-515/17 P i C-561/17 P *Uniwersytet Wrocławski i Rzeczpospolita Polska v. Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych*; postanowienie Sądu UE z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie T-664/16 PJ *v. Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej*.

5 Postanowienie TSUE z dnia 5 września 2013 r. w sprawie C-573/11 P *ClientEarth v. Rada UE*; postanowienie TSUE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie C-259/14 P *ADR Center Srl v. Komisja Europejska*; postanowienie TSUE z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie C-464/16 P *Pénzügyi Ismeretterjesztő és Érdekkepviselési Egyesület (PITEE) v. Komisja Europejska*.

6 Wyrok TSUE z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-422/11 P *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Rzeczpospolita Polska v. Komisja Europejska*.

7 Sąd UE, Regulamin postępowania przed Sądem, Dz.Urz. UE L 105, s. 1, 23.4.2015, art. 78 § 5 w zw. z art. 51 § 2-4.

8 Wyrok TSUE z dnia 4 września 2025 r. w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante v. EUIPO*.

9 Postanowienie Sądu UE z dnia 10 października 2022 r. w sprawie T-389/22 *Studio Legale Ughi e Nunziante v. EUIPO*.

Adwokat lub radca prawny jako pracownik reprezentowanego klienta

W wyroku w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante* Trybunał Sprawiedliwości przypomniiał, że z art. 19 Statutu TSUE wynika domniemanie niezależności adwokata lub radcy prawnego, ale w okolicznościach konkretnej sprawy może ono zostać obalone. Istnienie stosunku pracy pomiędzy adwokatem lub radcą prawnym a jego klientem wyklucza możliwość reprezentacji przed TSUE tego klienta. Stosunek pracy oznacza bowiem istnienie stosunku podporządkowania między stroną a zatrudnionym przez nią prawnikiem. Nawet jeśli prawo krajowe dopuszcza reprezentowanie strony przez adwokata lub radcę będącego jej pracownikiem, to powyższe nie ma przełożenia na możliwość reprezentacji przed sądami Unii Europejskiej. Zakaz stosunku pracy ma w tym przypadku charakter bezwzględny.

TSUE konsekwentnie od samego początku wymaga braku istnienia stosunku pracy pomiędzy adwokatem lub radcą a reprezentowaną przez nich stroną¹⁰. W sprawie prezesa polskiego Urzędu Komunikacji Elektronicznej Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował, że może chodzić także o zatrudnienie przez jednostkę organizacyjną powiązaną z reprezentowaną przez adwokatów lub radców prawnych stroną. W tym zakresie TSUE podkreślił, że nawet jeśli formalnie sam UKE jest oddzielony od Prezesa UKE, to istnienie stosunku pracy między radcami a UKE może mieć wpływ na ich niezależność przy reprezentacji Prezesa UKE ze względu na to, że interesy UKE pokrywają się w znacznym stopniu z interesami jego prezesa. W tym przypadku istnieje bowiem ryzyko, że środowisko zawodowe tych radców wywiera, przynajmniej w pewnym stopniu, wpływ na wyrażaną przez nich opinię prawną¹¹.

W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że pracownik zawsze będzie zależny od pracodawcy. Nawet jeśli pracownik, taki jak adwokat lub radca prawny, jest na podstawie odrębnych przepisów związany stosownym kodeksem etyki. Reguły etyczne wówczas uelastyczniają stosunek zależności, ale nie eliminują go całkowicie¹². To stanowisko zdaje się konsekwentnie podzielać TSUE, jego wykładnia w tym przedmiocie jest niezmienna od lat. Z jednej strony można docenić stanowisko trybunału, które w sposób precyzyjny określa kryterium niezależności prawnika. Z drugiej strony w orzeczeniach TSUE brak jest przekonujących argumentów, które przemawiałyby za tym kryterium, nie wytłumaczył on bowiem, dlaczego adwokat lub radca zatrudniony na podstawie umowy o pracę miałby tracić swoją niezależność, którą najczęściej gwarantują mu odrębne przepisy, nawet w sytuacji zawarcia umowy o pracę. Tymczasem w wielu porządkach krajowych status adwokatów i radców prawnych jest tożsamy, bez względu na to, czy są oni zatrudnieni na podstawie

¹⁰ Wyrok TSUE z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P *Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akros Chemicals Ltd v. Komisja Europejska*; wyrok TSUE w sprawie C-422/11 P *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*; postanowienie TSUE z dnia 29 września 2010 r. w sprawie C-74/10 P i C-75/10 P *European Renewable Energies Federation ASBL v. Komisja Europejska*; postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 PJ.

¹¹ Wyrok TSUE w sprawie C-422/11 P *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*; postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 PJ.

¹² A. Tapia Hermida, *El requisito de la independencia del abogado. Comentario a la STJUE de 6 de septiembre de 2012, asuntos acumulados C-422/11 P y C-423/11 P, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, „Revista de Trabajo y Seguridad Social” 2012, nr 357, s. 208.

umowy o pracę, czy też nie. Wiążą ich te same reguły deontologiczne i w takim samym zakresie są objęci obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Interpretacja TSUE prowadzi zaś do powstania dyskryminacji w ramach wykonywania jednego zawodu¹³.

Na gruncie prawa polskiego omawiana sytuacja dotyczy adwokatów w znikomym stopniu. Zasadą jest, że adwokat nie może pozostawać w stosunku pracy (art. 4b ust. 1 pkt 1 p.o.a.¹⁴). Wyjątkiem jest zatrudnienie adwokata na uczelni na stanowisku badawczym lub badawczo-dydaktycznym (art. 4b ust. 3 p.o.a.). W takiej sytuacji należałoby przyjąć, że adwokat będący pracownikiem uczelni wyższej nie mógłby reprezentować tej uczelni w sporze przed sądami unijnymi. Zupełnie odmiennie kształtuje się sytuacja radców prawnych, którzy ustawowo mają przyznane uprawnienie do wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy (art. 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych¹⁵). Prawodawstwo polskie gwarantuje radcy prawnemu niezależność w takiej sytuacji, wskazując, że zajmuje on stanowisko samodzielne podległe bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej, że nie można polecać wykonania czynności wykraczającej poza zakres pomocy prawnej oraz że nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej (art. 9 ust. 1 i 4 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Ponadto radca prawny samodzielnie prowadzi sprawę pracodawcy przed organami orzekającymi (art. 14 ustawy o radcach prawnych). W takich sytuacjach radca prawny jest zwolniony z powinności respektowania poleceń pracodawcy¹⁶. Jednakże z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej i w świetle wykładni TSUE takie gwarancje nie mają znaczenia prawnego. Kryterium determinującym niezależność jest brak pozostawania w stosunku pracy z reprezentowaną stroną.

Należy nadmienić, że z sytuacją podporządkowania pracowniczego nie będziemy mieli do czynienia w przypadku związania adwokata lub radcy prawnego jedynie umową cywilnoprawną dotyczącą prowadzenia zajęć dydaktycznych. Związanie adwokata lub radcy prawnego umową cywilnoprawną z reprezentowaną stroną nie jest wystarczające, aby można było uznać, że prawnik znajduje się w sytuacji, która wyraźnie osłabia jego zdolność do obrony interesów klienta w możliwie najlepszy sposób i z zachowaniem pełnej niezależności¹⁷. Co prawda Sąd UE uznał jednostkowo, że związanie adwokata lub radcy umową cywilnoprawną z klientem wyklucza niezależność¹⁸, ale jest to stanowisko odosobnione.

Adwokat lub radca prawny jako wspólnik reprezentowanej kancelarii

W komentowanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości odróżnił sytuację prawników pozostających w stosunku pracy od sytuacji adwokata lub radcy prawnego reprezentującego

13 C. Mătușescu, *The Concept of a 'Lawyer' as an Autonomous Concept of European Union Law and the Conditions of Representation before the Union Courts From the Perspective of the Principle of Effective Judicial Protection*, „Law Review” 2019, nr 10 (2), s. 102.

14 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2024 r. poz. 1564, ze zm.

15 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 499, ze zm.

16 J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020, s. 347.

17 Wyrok TSUE w sprawie C-515/17 P i C-561/17 P *Uniwersytet Wrocławski*.

18 Postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 *PJ*.

kancelarię, której są współnikami. Posiadanie statusu współników kancelarii w sposób zgodny z obowiązującymi krajowymi ustawami, zasadami wykonywania zawodu i zasadami etyki zawodowej nie może samo w sobie zostać uznane za niezgodne z wymogiem niezależności. Dodatkowo w braku konkretnych dowodów wykazujących istnienie powiązań między kancelarią a adwokatem lub radcą, którego wyznaczyła na swojego reprezentanta, które to powiązania w oczywisty sposób ograniczałyby zdolność prawnika do wypełniania jego zadań w zakresie reprezentacji poprzez działanie w najlepszym interesie reprezentowanej strony, lub dowodów wykazujących, że wspomniany współnik nie przestrzega obowiązujących krajowych przepisów dotyczących wykonywania zawodu i etyki zawodowej, domniemania niezależności adwokata lub radcy prawnego będącego współnikiem nie można uznać za obalone.

Wynika z powyższego, że w przypadku prawnika powiązanego z reprezentowaną stroną w sposób inny niż umowa o pracę, jak właśnie fakt bycia współnikiem reprezentowanej kancelarii, sam z siebie automatycznie nie może doprowadzić do obalenia domniemania niezależności adwokata lub radcy prawnego. Niemniej obalenie to jest możliwe w sytuacji wystąpienia wskazanych przez TSUE okoliczności, które – co należy skrytykować – mają charakter ocenny i nieprecyzyjny. Należy natomiast przyjąć z zadowoleniem fakt, że w przypadku adwokatów i radców będących współnikami w kancelariach TSUE nie stosuje takiego samego automatyzmu, jak w przypadku prawników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W orzeczeniu TSUE powinien jednakże wskazać, co rozumie za ograniczanie w sposób oczywisty zdolności prawnika do wypełniania jego zadań w sposób niezależny.

Pewne wskazówki w tym zakresie mogą być znalezione w innych orzeczeniach TSUE. Trybunał miał już okazję podkreślić, że obowiązek zachowania niezależności przez adwokata lub radcę prawnego jest rozumiany nie jako brak jakichkolwiek powiązań z klientem, ale jako brak powiązań, które w oczywisty sposób ograniczają zdolność takiego prawnika do wypełniania zadań w zakresie obrony klienta w najlepszym interesie tego ostatniego¹⁹. Adwokat lub radca prawny powinien być strukturalnie, hierarchicznie i funkcjonalnie osobą trzecią w stosunku do osoby korzystającej z jego usług²⁰. Z tego powodu nie będzie wystarczająco niezależny adwokat lub radca prawny posiadający znaczne uprawnienia administracyjne i finansowe w ramach reprezentowanej strony sytuujące jego funkcję na poziomie kadry kierowniczej wysokiego szczebla w ramach spółki lub innej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, gdyż może to naruszyć jego status jako niezależnej osoby trzeciej²¹. Adwokat lub radca prawny nie może zajmować wysokich stanowisk kierowniczych w reprezentowanej osobie prawnej ani posiadać udziałów w spółce, którą reprezentuje i której zarządowi przewodniczy²². Wreszcie pozostawanie przez adwokata lub radcę w stosunkach gospodarczych lub strukturalnych z reprezentowaną stroną nie może być tego rodzaju,

19 Wyrok TSUE sprawie C-515/17 P i C-561/17 P *Uniwersytet Wrocławski*.

20 Postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 *PJ*.

21 Postanowienie TSUE w sprawie C-74/10 P i C-75/10 P *European Renewable Energies Federation ASBL*.

22 Postanowienie TSUE w sprawie C-464/16 P *PITEE*; postanowienie TS w sprawie C-259/14 P *ADR Center Srl*.

że będzie prowadziło do konfliktu między interesami klienta a osobistym interesem prawnika, co oznacza, że wyłączona jest również reprezentacja klienta przez osoby pozostające w gospodarczej zależności od niego²³. Z powyższych przyczyn Sąd UE odmówił niezależności adwokatowi w sytuacji, kiedy skarżący przed sądem był wspólnikiem kancelarii adwokackiej, zlecił tej kancelarii prowadzenie swojej sprawy przed sądami unijnymi, a kancelaria zleciła prowadzenie tej sprawy adwokatowi niebędącemu jej wspólnikiem. Sąd UE wziął pod uwagę, że decyzje kancelarii są przyjmowane jednomyślnie przez wspólników, skarżący sprawuje faktyczną kontrolę nad wszystkimi decyzjami kancelarii adwokackiej, w tym nad decyzjami dotyczącymi pracowników, więc prawnik, któremu kancelaria zleciła prowadzenie sprawy, nie jest ostatecznie niezależny od skarżącego²⁴.

W przypadku Polski ustalenie, czy adwokat lub radca prawny jest wystarczająco niezależny od spółki, którą reprezentuje jako jej wspólnik, może nie być oczywiste. Zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni mogą wykonywać zawód w ramach spółki cywilnej lub spółek osobowych (art. 4a ust. 1 p.o.a., art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Niewątpliwie za niezależnych nie będą mogli być uznani ci prawnicy-wspólnicy spółek osobowych, którzy należą do zarządu takich spółek (art. 97 k.s.h. w przypadku spółki partnerskiej). Z kolei wspólnicy w spółce cywilnej, jawnej oraz partnerskiej, w której nie powołano zarządu, jak i komplementariusze w spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej są zarówno uprawnieni, jak i zobowiązani do prowadzenia spraw spółki, mają bieżący wpływ na proces decyzyjny dotyczący całej spółki. Powstaje więc pytanie, czy bieżące zarządzanie, jako wspólnik, sprawami spółki powoduje utworzenie takiej więzi między prawnikiem a spółką, która wyklucza niezależność. Powyższe mogłoby wykluczyć z możliwości reprezentacji spółki albo wszystkich wspólników adwokatów i radców prawnych, albo tych, którym na mocy umowy spółki lub uchwały wspólników powierzono prowadzenie spraw spółki (art. 39 k.s.h. i art. 40 k.s.h., art. 865 k.c.). Tyle że wówczas doszłoby do faktycznego zrównania statusu adwokata lub radcy prawnego-wspólnika spółki ze statusem pracownika, a już sam TSUE zaznaczył, że takiego znaku równości postawić nie można. Nie dał jednakże jednocześnie wskazówek pozwalających na ustalenie, gdzie w spółkach przebiega granica między niezależnością a zależnością. Brak takiego doprecyzowania może doprowadzić do nazbyt pochopnego pozbawiania adwokatów i radców prawnych statusu niezależnego prawnika.

Konsekwencje uznania adwokata lub radcy prawnego za prawnika zależnego od reprezentowanej strony dla tajemnicy zawodowej

Tak naprawdę komentowane zagadnienie nie jest nowe w orzecznictwie TSUE, lecz jest rozwinięciem kształtującej się od lat linii orzeczniczej. Brak niezależności ma niebagatelne znaczenie dla tajemnicy zawodowej. Komunikacja adwokata lub radcy prawnego

²³ Postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 *PJ*; postanowienie Sądu UE w sprawie T-452/10 *ClientEarth*.

²⁴ Postanowienie Sądu UE w sprawie T-664/16 *PJ*.

zatrudnionego przez klienta na podstawie umowy o pracę nie jest objęta poufnością i może podlegać ujawnieniu w toku różnych postępowań prowadzonych przez instytucje unijne. Analogicznie będzie w przypadku obalenia domniemania, o którym mowa w wyroku w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante*, i wykazania, że adwokat lub radca prawny nie jest niezależny od kancelarii, której jest współnikiem i którą reprezentuje.

Pierwszym takim orzeczeniem był wyrok TSUE w sprawie 155/79 AM & S *Europe*²⁵ z 1982 r. W prowadzonym przez siebie postępowaniu Komisja Europejska chciała otrzymać od kontrolowanej spółki liczne dokumenty, w tym te sporządzone przez adwokata zatrudnionego w spółce na podstawie umowy o pracę. W Zjednoczonym Królestwie taka komunikacja klienta z adwokatem jest chroniona tajemnicą adwokacką, która wchodzi w zakres prawa do sprawiedliwego procesu. Prawa podstawowe są częścią ogólnych zasad prawa UE, których poszanowanie zapewnia TSUE. W ochronie tych praw TSUE czerpie inspirację między innymi z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim²⁶. Dlatego w sprawie 155/79 AM & S *Europe* TSUE zbadał, jaki jest wspólny poziom ochrony tajemnicy adwokackiej w państwach tworzących w tamtym czasie Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Badanie prawa krajowego wykazało, że tajemnica adwokacka obejmowała prawników zatrudnionych na etacie w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii, natomiast nie przysługiwała ona takim prawnikom w Belgii, we Francji, Włoszech i w Luksemburgu²⁷. Z okoliczności tych TSUE wywiódł, że adwokat lub radca prawny jest współuczestnikiem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, co jest związane z jego pozycją i statusem niezależnego prawnika. Dlatego TSUE skonstatawał, że od prawnika będzie się wymagać pełnej niezależności od klienta, co warunkuje dostarczanie klientowi wszelkiej niezbędnej pomocy prawnej przy jednoczesnym działaniu w służbie wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem adwokat lub radca prawny wewnętrzny, zatrudniony na podstawie umowy o pracę, nie korzysta z niezależności zawodowej porównywalnej z niezależnością prawnika zewnętrznego. Jego relacje z klientem nie będą więc podlegały ochronie wynikającej z tajemnicy zawodowej²⁸.

Tej oceny TSUE nie skorygowały zmiany zachodzące w prawodawstwie państw członkowskich²⁹ czy rozszerzanie Unii Europejskiej o kolejne państwa członkowskie. Trybunał zauważył, że o ile istotnie uznanie szczególnej roli prawników przedsiębiorstw oraz ochrony poufności wymienianych z nimi informacji jest obecnie relatywnie bardziej powszechne, niż było w czasach wydawania wyroku w sprawie 155/79 AM & S *Europe*, to

25 Wyrok TSUE z dnia 11 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM & S *Europe Limited v. Komisja Europejska*.

26 Wyrok TSUE z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 J. *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Komisja Europejska*.

27 Opinia RG TS J.-P. Warnera z dnia 20 stycznia 1981 r. w sprawie 155/79 AM & S *Europe Limited v. Komisja Europejska*. Opinia RG TS G. Slynna z dnia 26 stycznia 1982 r. w sprawie 155/79 AM & S *Europe Limited v. Komisja Europejska*.

28 Wyrok TSUE w sprawie 155/79 AM & S *Europe Limited*.

29 Belgia zmieniła podejście do tajemnicy adwokackiej i radcowskiej, obecnie komunikacja klienta z prawnikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę jest w tym państwie chroniona – zob. wyrok *Cour de cassation (Belgia)* z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie C.13.0532. M. Matusiak-Frącczak, *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*, Warszawa 2023, s. 189.

nadal nie jest możliwe zidentyfikowanie w porządkach prawnych państw członkowskich jednolitych tendencji w tym zakresie ani nawet tendencji wyraźnie większościowych. Dalej w wielu państwach członkowskich prawnicy przedsiębiorstw są wyłączeni z ochrony, jaką daje tajemnica zawodowa³⁰. Utrzymanie tej linii orzeczniczej spotkało się z krytyką ze strony doktryny. Co prawda TSUE rozszerzył katalog dokumentów podlegających ochronie ze względu na tajemnicę zawodową, ale wyłączenie prawników przedsiębiorstw z ochrony tajemnicy jest oceniane jednoznacznie negatywnie³¹. Zdaniem komentatorów nie przystaje ono do realiów XXI w. i jest kontrproduktywne w tym sensie, że zatrudnianie prawników na podstawie umowy o pracę zwiększa poziom poszanowania prawa przez dane przedsiębiorstwo, powinno być więc wspierane, a tymczasem komentowane orzecznictwo może prowadzić do jego ograniczenia³². Podejście TSUE powoduje również problemy praktyczne i powstanie niepewności prawnej, albowiem te same dokumenty mogą być w pełni chronione przed ujawnieniem w postępowaniach krajowych i pozbawione całkowicie ochrony w postępowaniach przed organami unijnymi³³. Sam TSUE nie wyjaśnił w zasadzie, dlaczego prawnicy przedsiębiorstw zatrudnieni na podstawie umowy o pracę mieliby być mniej niezależni w wykonywaniu swoich zadań niż prawnicy związani z klientem innymi rodzajami umów³⁴.

Na gruncie prawa polskiego zarówno adwokat, jak i radca prawny jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej (art. 6 ust. 1 p.o.a., art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych). W przypadku radców prawnych ustawa nie rozróżnia w tym zakresie sytuacji radcy prawnego wykonującego zawód samodzielnie lub w spółce od radcy zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Na gruncie prawa unijnego klientowi-pracodawcy tego ostatniego nie będzie przysługiwała ochrona wynikająca z tajemnicy zawodowej. Komentowane orzeczenie w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante* może prowadzić do dalszego ograniczenia tajemnicy zawodowej oraz będzie dotyczyło zarówno radców prawnych, jak i adwokatów. Każdy z tych podmiotów może być bowiem współnikiem w kancelarii i wówczas reprezentowana kancelaria nie będzie chroniona tajemnicą zawodową w zakresie jej komunikacji z adwokatem lub radcą będącymi współnikami, którzy nie zostali uznani za niezależnych. W dalszej perspektywie komentowane orzeczenie TSUE może doprowadzić do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sprawiedliwego procesu reprezentowanej przez takiego prawnika kancelarii. W takiej sytuacji

³⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-550/07 P *Akzo Nobel Chemicals Ltd.*

³¹ T. Baudesson, P. Rosher, *Le secret professionnel face au legal privilege*, „Revue de Droit des Affaires Internationales” 2006, Nr 1, s. 37; F.E. González Díaz, P. Stuart, *Legal professional privilege under EU law: current issues*, „Competition Law & Policy Debate” 2017, nr 3, s. 61, 63–64.

³² W. Cairns, *EU LAW Privileged few – the CFI continues to exclude in-house lawyers from confidentiality protection in EU competition cases. Akzo Nobel Chemicals Ltd. and Akros Chemicals Ltd v. Commission [2008] All ER (EC) 1*, „The Law Teacher” 2008, nr 1, s. 114–115.

³³ P. van Kempen, *Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2010, nr 14.3, s. 3.

³⁴ C.R. Long, *Akzo and the Debate on In-House Privilege in the European Union*, „Brigham Young University International Law and Management Review” 2011, nr 8 (1), s. 6.

adwokat lub radca prawny nie będzie w stanie należycie wykonywać swoich czynności, ponieważ owo należyte wykonywanie zależy od stosunku zaufania, jaki powinien istnieć między prawnikiem a jego klientem. Bez tajemnicy zawodowej to zaufanie nie powstanie³⁵.

Podsumowanie

Rekapitulując, jednoznaczna ocena wyroku TSUE w sprawie C-776/22 P *Studio Legale Ughi e Nunziante* jest problematyczna. Z jednej strony na aprobatę zasługuje pogląd TSUE, który wyklucza przy ocenie niezależności prawnika zastosowanie tego samego automatyzmu, co w przypadku adwokatów lub radców prawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Należy w tym zakresie zaakceptować argumentację, wskazując na fakt, że w przypadku reprezentowania przez adwokata lub radcę kancelarii, której jest współnikiem, sytuacja może być dużo bardziej zniuansowana i nie musi ona wykluczać niezależności prawnika, brak jest bowiem podstaw do zrównywania statusu współnika kancelarii ze statusem pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę ze względu na brak stosunku podporządkowania.

Z drugiej strony należy skrytykować rozszerzenie przez TSUE możliwości uznana za zależnych kolejnej kategorii prawników i to w dodatku w oparciu o kryterium nieprecyzyjne i niejasne. Może to oznaczać nazbyt pochopne wyłączenie adwokatów lub radców prawnych od reprezentacji stron przed TSUE. Trybunał nie zaproponował bowiem żadnych przesłanek, które powinny być brane przy ocenie niezależności współnika kancelarii od samej kancelarii. Z innych orzeczeń TSUE, przywołanych w niniejszym opracowaniu, można wywnioskować, że ci współnicy, którym powierzono funkcję członka zarządu kancelarii lub powierzono inną wysoką funkcję kierowniczą, nie mogą być uznani za niezależnych i tym samym nie będą mogli reprezentować kancelarii przed TSUE. Zupełnie natomiast nie wiadomo, jak oceniać sytuację współników spółek osobowych i cywilnych, w których nie ma zarządu i w których wszyscy współnicy są uprawnieni i zobowiązani do prowadzenia spraw spółki. W skrajnym przypadku można by nawet przyjąć, że prawnik będący współnikiem kancelarii nie jest strukturalnie, hierarchicznie i funkcjonalnie osobą trzecią w stosunku do niej, w związku z czym nigdy nie może jej reprezentować, gdyż nie jest od niej niezależny. Tyle że w takim przypadku doszłoby do zrównania statusu współnika z pracownikiem, a to, jak już zostało zaznaczone, wykluczył sam TSUE.

W dalszej konsekwencji sytuacja ta dodatkowo ogranicza tajemnicę zawodową. Ochrona wynikająca z tajemnicy nie przysługuje w sytuacji, kiedy prawnik reprezentujący daną jednostkę nie jest prawnikiem niezależnym. Jeżeli dojdzie do takiego uznania w przypadku adwokata lub radcy reprezentującego kancelarię, której jest współnikiem, wówczas komunikacja tego prawnika z kancelarią nie będzie podlegała ochronie i będzie mogła być ujawniona w toku postępowania przed organami unijnymi, w tym TSUE.

³⁵ Uchwała (siedmiu sędziów) SN z dnia 16 czerwca 1994 r., I KZP 5/94, OSNKW 1994/7-8/41; M. Czerwiński, *Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej adwokata a uzasadniony interes społeczny*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 56; J. Giezek, *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” 2014, nr 9, s. 60.

Bibliografia

- Baudesson T., Rosher P., *Le secret professionnel face au legal privilege*, „Revue de Droit des Affaires Internationales” 2006, nr 1.
- Borowicz J., *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, Wrocław 2020.
- Cairns W., *EU LAW Privileged few – the CFI continues to exclude in-house lawyers from confidentiality protection in EU competition cases. Akzo Nobel Chemicals Ltd. and Akros Chemicals Ltd v. Commission [2008] All ER (EC) 1*, „The Law Teacher” 2008, nr 1.
- Czerwiński M., *Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej adwokata a uzasadniony interes społeczny*, „Palestra” 2013, nr 11–12.
- Giezek J., *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” 2014, nr 9.
- González Díaz F.E., Stuart P., *Legal professional privilege under EU law: current issues*, „Competition Law & Policy Debate” 2017, nr 3.
- van Kempen P., *Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR and AfChHPR*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2010, nr 14.3.
- Long C.R., *Akzo and the Debate on In-House Privilege in the European Union*, „Brigham Young University International Law and Management Review” 2011, nr 8 (1).
- Mătușescu C., *The Concept of a ‘Lawyer’ as an Autonomous Concept of European Union Law and the Conditions of Representation before the Union Courts From the Perspective of the Principle of Effective Judicial Protection*, „Law Review” 2019, nr 10 (2).
- Matusiak-Frączczak M., *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*, Warszawa 2023.
- Tapia Hermida A., *El requisito de la independencia del abogado. Comentario a la STJUE de 6 de septiembre de 2012, asuntos acumulados C-422/11 P y C-423/11 P*, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, „Revista de Trabajo y Seguridad Social” 2012, nr 357.

Sławomir Ciupa

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ **„PRZYMUS ADWOKACKO-RADCOWSKI W PERSPEKTYWIE ZMIAN** **PRAWA PROCESOWEGO”, GDAŃSK, 24 PAŹDZIERNIKA 2025 R.**

INNE

W dniu 24 października br. na Wydziale Prawa i Administracji UG odbyła się współorganizowana przez Krajową Izbę Radców Prawnych, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Wydział Prawa i Administracji UG i Okręgową Izbę Radców Prawnych w Gdańsku konferencja naukowa poświęcona problematyce przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu cywilnym i karnym. Spotkanie zgromadziło przedstawicieli świata nauki, praktyków prawa, samorządów radcowskiego, adwokackiego i notarialnego oraz studentów. Celem konferencji była pogłębiona refleksja nad funkcją i przyszłością przymusu adwokacko-radcowskiego, zwłaszcza w kontekście zachodzących zmian w polskim prawie procesowym i w świetle standardów europejskich.

Konferencję otworzył prof. dr hab. Rafał Stankiewicz – Kierownik OBSiL KRRP – referatem „Prawo do sądu a przymus adwokacko-radcowski” poświęconym konstytucyjnemu i konwencyjnemu prawu do sądu. Prelegent podkreślił, że art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka gwarantują każdemu prawo dostępu do sądu, jednak prawo to nie ma charakteru absolutnego. Wskazano, iż przymus adwokacko-radcowski to istotne ograniczenie tego prawa, a jego zgodność z zasadą proporcjonalności musi być każdorazowo oceniana. Zwrócono uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które dopuszcza wprowadzenie obowiązku korzystania z profesjonalnego pełnomocnika, pod warunkiem istnienia

realnego i skutecznego systemu pomocy prawnej. Przeprowadzono test proporcjonalności różnych modeli zakresu przymusu (od obecnie obowiązującego do obowiązującego dodatkowo przed sądami I i II instancji).

Kolejny referat „Przymus adwokacko-radcowski jako wartość procesu cywilnego” wygłosił dr hab. Tadeusz Zembrzusi, prof. UW, który przedstawił przymus nie jako ograniczenie, lecz jako wartość dodaną procesu. Wskazano, że profesjonalizacja zastępstwa procesowego podnosi jakość argumentacji pism procesowych i prawnej, przyspiesza postępowanie i odciąża sądy od konieczności pouczenia stron, eliminuje z postępowania czynnik nieprofesjonalny. Z perspektywy systemowej przymus jest gwarancją rzetelności procesu i zapewnia równowagę stron – zwłaszcza w postępowaniach w wyższej instancji lub tam, gdzie stawką są fundamentalne wolności i prawa obywatelskie oraz skomplikowane zagadnienia prawne lub procesowe. Prelegent zwrócił uwagę, że zakres przymusu był znacznie szerszy niż obecnie przed sądami w II Rzeczypospolitej. Został znacznie ograniczony z powodów ideologicznych w latach 50. bez przymusu sądu, a i dzisiaj nie zmienił się znacznie od tego czasu.

W części karnej konferencji dr hab. Sławomir Steinborn, prof. UG, omówił zagadnienie „Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu karnym – czy aktualna regulacja spełnia swoją funkcję?”, tj. obowiązujący obecnie zakres przymusu obrończego i pełnomocniczego. Zaznaczył różnice między przymusem a obroną obligatoryjną. Referent zwrócił także uwagę, że w sprawach karnych przymus ma szczególne znaczenie, gdyż dotyczy ochrony podstawowych praw jednostki – wolności osobistej i prawa do obrony. Podkreślono, iż obecne regulacje w wielu przypadkach się sprawdzają, jednak nie zawsze odpowiadają realnym potrzebom stron. Przykładem jest brak przymusu w niektórych sprawach przed Sądem Najwyższym. Wskazał, że rozszerzenie zakresu przymusu winno iść w parze z reformą pomocy prawnej z urzędu – w tym obszarze potrzebna jest reforma zmierzająca do lepszego zrównoważenia prawa do obrony z wymogami sprawności postępowania. W ocenie prelegenta rozszerzaniu przymusu powinno towarzyszyć polepszenie jakości postępowania, co w szczególności winno być także związane z polepszeniem jakości kształcenia i doskonalenia zawodowego adwokatów i radców prawnych.

Następny referat – „Przymus adwokacko-radcowski w sprawach cywilnych – perspektywa prakseologiczna” – zaprezentował dr hab. Piotr Stec, który zanalizował instytucję z punktu widzenia prakseologii, czyli nauki o sprawnym działaniu. Zdaniem prelegenta przymus spełnia funkcję porządkującą postępowanie, ale jego efektywność nie zawsze idzie w parze ze sprawnością. Z punktu widzenia sprawności przymus może być oparty na różnych rozwiązaniach organizacyjno-finansowych. Mogą one mieć charakter pomocy publicznej organizowanej i finansowanej przez państwo, zlecanej i finansowanej przez państwo jako zadanie publiczne (np. regulatorowi rynku, samorządowi zawodowemu), powszechnego ubezpieczenia pomocy prawnej finansowanego przez obywateli lub współfinansowanego przy udziale innych podmiotów. Z perspektywy kosztów społecznych i gospodarczych uzasadnione jest stosowanie przymusu w sprawach. Referent wskazał na potrzebę bardziej elastycznego podejścia, w którym przymus stanowiłby pokrycie rzeczywistych potrzeb obywateli w zakresie pomocy prawnej.

W części porównawczej konferencji przedstawiono dwa referaty na temat Przymusu adwokackiego we Francji (dr hab. Piotr Rylski, prof. UW) i w Niemczech (dr hab. Andrzej Torbus, prof. UŚ) omawiające regulacje obowiązujące w tych krajach. We Francji przymus

adwokacki obowiązuje szeroko przed sądami I i II instancji oraz Radą Stanu i Sądem Kasacyjnym, przy czym system pomocy prawnej jest tam znacznie bardziej rozbudowany. W Niemczech przymus adwokacki jest rygorystyczny, ale praktyka sądowa i tradycja prawna przyjmują go jako element porządku prawnego i gwarancję jakości postępowania. Prelegenci podkreślili, że oba systemy są osadzone w silnej kulturze prawnej, a skuteczność przymusu jest tam mniej kwestionowana niż w Polsce. Jednocześnie zwrócono uwagę na różnice w organizacji i finansowaniu pomocy prawnej i dostępie obywateli do profesjonalistów.

Następnie dr hab. Robert Kulski, prof. UŁ, przedstawił referat „O konieczności nowego kształtu przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu cywilnym” poświęcony przyszłości tej instytucji w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Prelegent wskazał, że komisja jeszcze nie zdecydowała o ostatecznym rozwiązaniu legislacyjnym, ale zmiany przymusu powinny iść w kierunku bardziej zróżnicowanego modelu. W jego ocenie przymus adwokacko-radcowski powinien zostać utrzymany w sprawach przed Sądem Najwyższym, a także rozszerzony na inne wysoce sformalizowane postępowania lub wymagające wysokiego stopnia specjalizacji. Nie odrzucił koncepcji wprowadzenia przymusu przez sądami I i II instancji. Podkreślił, że rozwiązania te muszą uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i konstytucyjne prawo do sądu. Nowy kształt przymusu powinien być efektem kompromisu między samorządami zawodowymi a ustawodawcą, a przede wszystkim powinien odpowiadać na realne potrzeby obywateli.

Konferencję zamknął referat dr. hab. Anny Machnikowskiej, prof. UG, zastępcy kierownika OBSiL KRRP, „Udział radców prawnych w postępowaniach sądowych – wyniki badań ankietowych” prezentujący wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród całości środowiska radców prawnych. Badania dotyczyły oceny: aktualnej regulacji przymusu, korzyści, które ze sobą niesie, a także kryteriów i zakresu postulowanych zmian regulacyjnych. Wyniki badania wskazują, że w środowisku radcowskim występuje szeroki konsens co do rozszerzenia zakresu przymusu w połączeniu z reformą systemu pomocy prawnej. Rozszerzenie to winno następować stopniowo, poczynając od spraw o najbardziej istotnym znaczeniu dla osób korzystających z pomocy prawnej w sprawach karnych, skomplikowanych sprawach gospodarczych i majątkowych. Jako podstawowe kryteria obejmowania spraw przymusem wskazano stopień ich skomplikowania, wyrównywanie szans słabszej strony, instancję postępowania i znaczenie społeczne. Wskazano też na duże korzyści płynące z rozszerzenia przymusu dotyczące szybkości i jakości postępowania. Wyniki te wpisują się w szerszą debatę nad koniecznością elastycznego modelu przymusu, dostosowanego do charakteru i skali sprawy.

Dyskusja, która toczyła się w trakcie konferencji, wskazała jednoznacznie na potrzebę dalszej refleksji i reformy. Przyszły model powinien opierać się na zasadzie proporcjonalności: chronić sprawność i rzetelność procesu, a jednocześnie nie zamykać obywatelom drogi do sądu. Wyniki badań ankietowych potwierdziły, że także sami radcowie prawni dostrzegają konieczność zmian, co jest ważnym głosem w toczącej się debacie.

Konferencja „Przymus adwokacko-radcowski w perspektywie zmian prawa procesowego” pokazała, jak wielowymiarowe i dyskusyjne jest to zagadnienie. Wystąpienia unaocniły, że przymus adwokacko-radcowski jest instytucją niosącą ze sobą zarówno korzyści – w postaci profesjonalizacji postępowania – jak i zagrożenia dla prawa do sądu i dostępności wymiaru sprawiedliwości.

Marlena Felisiak

ZMIANY W PISOWNI OD 2026 ROKU¹

1 stycznia 2026 roku wejdą w życie największe od kilkudziesięciu lat zmiany w zasadach pisowni. Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk porządkuje reguły, które od dawna budziły wątpliwości wielu osób, pracujących na co dzień ze słowem. Dla radców prawnych zmiany oznaczają nie tylko korektę językowych nawyków, lecz także dostosowanie zawodowej dokumentacji do nowych standardów.

Nie chodzi o kilka pojedynczych korekt, lecz o kompleksowe uporządkowanie *Zasad pisowni i interpunkcji polskiej*. Zmiany obejmą przede wszystkim stosowanie **wielkiej i małej litery**, **sposób łączenia wyrazów** i **użycie partykuł**, czyli dokładnie te obszary, w których nawet prawnicy, przywykli do precyzji, miewają rozterki.

Reforma ma ułatwić życie użytkownikom języka, eliminując rozchwianie i niekonsekwencje w pisowni. Rada, w uzasadnieniu do uchwały, zaznacza, że „większość z wprowadzonych zmian była postulowana już wiele lat temu, jednak z najrozsądniejszych powodów nie udało się wcześniej nadać im mocy obowiązującej”.

Porządek w rozmiarze liter

Najbardziej widoczną zmianą będzie **silniejsze zaufanie do wielkiej litery**. Od 2026 roku nazwy mieszkańców miast i dzielnic, takie jak Warszawianin, Krakowianin, Nowohucianin, Ochocianka, zyskają status nazw własnych.

¹ Tekst w całości ukazał się w dwumiesięczniku „Radca Prawny” 2025, nr 222.

Wielką literę otrzymają również **marki i produkty**, nawet w odniesieniu do pojedynczych egzemplarzy. Nie napiszemy już „czerwony ford” ani „kopiarka xerox”, lecz „czerwony Ford” i „kopiarka Xerox”. W tekstach umów czy ekspertyz zniknie zatem częsta wątpliwość, czy marka jest nazwą własną, czy tylko określeniem rodzaju sprzętu.

Z kolei przymiotniki utworzone od nazw własnych, zakończone na -owski, jak choćby chopinowski, freudowski, będą odtąd zawsze pisane małą literą. Jak podkreśla Rada Języka Polskiego, dotychczasowe rozróżnienie (wielka litera, gdy odnosi się do osoby, mała – do stylu) było sztuczne i nieintuicyjne. Obie dopuszczalne formy pozostawiono natomiast w przypadku przymiotników tworzonych od imion (rzadziej od nazwisk) zakończonych na -owy, -in, -ów, jak np. poezja miłoszowa lub poezja Miłoszowa, zosina lalka lub Zosina lalka, jacków dom lub Jacków dom.

Ciekawie też wygląda zmiana związana z użyciem nieoficjalnych nazw etnicznych, lub jak kto woli, z ekspresywnymi nazwami, które pochodzą od cech postrzeganych jako typowe dla danej narodowości. Będzie można je zapisywać zarówno małą, jak i wielką literą, np. makaroniarz lub Makaroniarz.

To ważne, choćby przy konstruowaniu pełnomocnictw, umów czy opinii, także tych zawierających cytaty z wypowiedzi, w których prawidłowa pisownia nazw własnych zapobiega potencjalnym nieporozumieniom interpretacyjnym.

łącznie, rozdzielnie, bez wyjątku

Zmiany dotkną także obszarów, które od lat przyprawiały o ból głowy nie tylko uczniów, ale i autorów opinii prawnych. Słynne „nie” przestanie już być pułapką. Od 2026 roku napiszemy je **zawsze łącznie** z przymiotnikami i przysłówkami odprzymiotnikowymi: niepewny, nieadekwatny, nieprędzej, nienajlepiej. Zniknie zatem dylemat, czy dana konstrukcja ma znaczenie przeczące, czy opisowe.

Uproszczono też zasady pisowni partykuły -by. Dotychczas zdarzało się, że w jednym zdaniu pisano „czyby”, w innym „czy by”, a jeszcze w innym, zależnie od akcentu, „byśmy” albo „by śmy”. Od 2026 roku wszystko stanie się prostsze: by **zawsze będziemy zapisywać rozdzielnie**, niezależnie od pozycji w zdaniu. W efekcie w piśmie procesowym znajdziemy formy: „czy by uznać”, „może by warto rozważyć”. Należy jednak podkreślić, że zasada pisowni partykuły -by rozdzielnie dotyczy konstrukcji składniowych, w których -by występuje jako osobny element zdania; nie zmienia to pisowni form czasownikowych typu -byśmy, -bym, -byłby, np. „gdybyśmy wnieśli odwołanie”.

Rada zdecydowała również o ujednoliceniu pisowni części pół-, niby-, quasi-. Od stycznia napiszemy ją **łącznie**: półprawda, nibyartysta, quasiopiekun. Myślnik zachowamy tylko w połączeniach z nazwami własnymi, np. pół-Polka, pół-Francuzka.

Ponadto dopuszczona zostanie rozdzielna (obok łącznej) pisownia części super-, ekstra-, wege-, eko-, mini- i podobnych, np. mini zoo lub minizoo oraz wariantywna pisownia (z łącznikiem, przecinkiem lub spacją) wyrażen typu tuż-tuż lub tuż, tuż lub tuż tuż.

Nowy szyk w przestrzeni publicznej

Zasada wielkiej litery obejmie także sferę komercyjną i administracyjną. Spore zmiany czekają m.in. nazwy miejsc i instytucji. To jeden z obszarów, w których dotąd panował największy chaos. Nazwy ulic, parków i placów bywały zapisywane na różne sposoby, zależnie od redaktora czy urzędnika. Teraz reguły staną się jednolite. Wszystkie obiekty przestrzeni publicznej: Aleja Róż, Bulwar Nadwiślański, Park Kościuszki, Most Poniatowskiego będziemy zapisywać wielką literą w obu członach. Wyjątek stanowić będzie słowo ulica, które pozostanie pisane małą literą, np. ulica Jana Pawła II. Rada argumentuje, że ujednolicenie zapisu nazw topograficznych ma zwiększyć czytelność i jednoznaczność dokumentów urzędowych.

W nazwach firm i lokali usługowych każdy rzeczownik również rozpocznie się wielką literą. Od nowego roku poprawne będą zapisy: Restauracja pod Złotym Lwem, Księgarnia Prawnicza Lex, Kino Atlantic.

Wielkimi literami zapiszemy także wszystkie człony nazw odznaczeń i nagród: Nagroda Literacka Gdynia, Order Orła Białego, Medal Pamiątkowy Miasta Krakowa.

Czas na aktualizację szablonów i słowników

Eksperti językowi RJP zalecają, by instytucje i firmy przygotowały się do zmian z wyprzedzeniem. Kancelarie prawne powinny:

- » zaktualizować swoje szablony pism i umów,
- » zaktualizować słowniki w programach edycyjnych (Word, Lex, Legalis),
- » przeszkolić zespoły w zakresie nowych zasad pisowni.

Warto rozpocząć przygotowania już teraz, by od stycznia wszystkie dokumenty wychodzące z kancelarii były zgodne z nowym standardem. W świecie prawniczym każde słowo jest bowiem nośnikiem znaczenia, a każda litera może zmienić interpretację przepisu czy umowy. Nowa ortografia nie zmieni istoty języka, ale przywróci mu spójność i logikę. To krok w stronę większej przejrzystości, także w dokumentach prawnych.

Co z dotychczasowymi dokumentami?

Oczywiście nie trzeba aktualizować archiwów. Dokumenty sporządzone przed 2026 rokiem zachowają ważność i nie będą wymagać korekty. Warto jednak stosować nową ortografię konsekwentnie w tekstach tworzonych po tej dacie, aby uniknąć mieszanek stylów.

Jeśli cytujemy fragment starego aktu prawnego lub orzeczenia, najlepiej pozostawić pisownię oryginalną i dodać przypis, że pochodzi sprzed reformy. RJP podkreśla jednak, że zmiany mają charakter opisowy, a nie retroaktywny. Nie wpływają więc na moc prawną ani ważność wcześniej sporządzonych pism.

Gdzie szukać szczegółów

Pełny dokument *Zasady pisowni i interpunkcji polskiej* wraz z wykazem zmian dostępny jest na stronie Rady Języka Polskiego (rjp.pan.pl)

To właśnie ten plik stanie się od 1 stycznia 2026 roku jedynym obowiązującym źródłem ortografii w Polsce.

Aby zapoznać się z dokumentem *Zasady pisowni i interpunkcji polskiej* Rady Języka Polskiego, wystarczy zeskanować QR kod:



ROZSTRZYGNIĘCIE KONKURSU KRAJOWEJ IZBY RADCÓW PRAWNYCH NA ESEJ DLA UCZNIÓW SZKÓŁ PONADPODSTAWOWYCH:

„WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA PRAWA W ERZE ZMIAN GEOPOLITYCZNYCH”

Joanna Jasiejko

Heraklit z Efezu powiedział, że „jedyną pewną rzeczą w życiu jest zmiana”. Prawo ma olbrzymie znaczenie w świetle dokonujących się zmian geopolitycznych. Obecnie widzimy, jak szybko te procesy zachodzą w każdej sferze związanej z życiem człowieka. To czasy mobilności, migracji i olbrzymiego postępu technologicznego, który z jednej strony ułatwia, a z drugiej utrudnia ludziom codzienne funkcjonowanie i nawiązywanie bliskich relacji. Obserwując zmiany w stosunkach między państwami, obawiamy się konfliktów zbrojnych, kryzysów migracyjnych, zagrożeń wynikających z eko- czy cyberterroryzmu. Zadaję sobie wówczas pytanie: czy prawo nadąży za globalnym chaosem? I jakie wyzwania stoją przed nim w erze tak szybkich przeobrażeń?

Jestem uczennicą drugiej klasy liceum, a jednym z przedmiotów, które rozszerzam, jest historia. Mój profil daje mi możliwość poznawania języka hiszpańskiego, który pozwala mi zanurzyć się w świecie historii i kultury Ameryki Łacińskiej i Hiszpanii. Stąd również zainteresowanie sytuacją geopolityczną na świecie. Poznając historię, dowiaduję się, dlaczego świat wygląda tak, a nie inaczej. Jak jedno wydarzenie wpływa na inne. Dlaczego wydarzenia w jednym kraju wpływają na losy innego i jak ważna jest zależność między geografą, gospodarką, polityką. Uczestniczyłam również w zajęciach Akademii Młodego

Prawnika. Dzięki nim dowiedziałam się wielu interesujących rzeczy i zrozumiałam, że prawo to nie tylko zbiór suchych reguł, lecz żywy system, który ewoluuje wraz z biegiem historii i sytuacji geopolitycznej.

Według mnie jednym z najbardziej palących wyzwań jest kryzys migracyjny, który eskaluje pod wpływem wojen, zmian klimatu i różnic ekonomicznych. Kiedy patrzę na mapę, widzę, jak regiony, które studiuje na lekcjach historii – Bliski Wschód, Afryka czy kraje Ameryki Łacińskiej, których język poznaję – stają się źródłem masowych przesiedleń. W tej sytuacji zderzają się dwie fundamentalne zasady prawa: suwerenność państw (prawo do kontroli granic) oraz prawa człowieka (prawo do azylu i godności). Prawo międzynarodowe, które powstało po drugiej wojnie światowej, wydaje się niewystarczające. Powstałe mechanizmy, jak konwencja genewska, są nadwyżężone. Na świecie wybuchają kolejne konflikty, o których mało wiemy lub nie chcemy wiedzieć.

Przez dwa lata uczył się ze mną chłopiec z Kolumbii, w którego kraju sytuacja polityczna jest bardzo niestabilna. Jego siostra przyjechała do Polski na studia, dlatego udało im się znaleźć bezpieczne miejsce do życia i nauki. Dzięki temu miałam możliwość dowiedzieć się czegoś więcej o tak odległym kraju. I zrozumiałam, że na co dzień nie zastanawiamy się, jak wygląda życie naszych rówieśników w innych zakątkach świata. Mając możliwość wyjechania na wakacje w egzotyczne miejsce, nie myślimy o tym, że jego mieszkańcy nie mają tak kolorowego życia, jakie widzimy na folderach reklamowych. Zaczęłam rozmyślać na temat wyzwań, które stoją przed współczesnym światem. To pytania z zakresu prawa.

Jak pogodzić obowiązek humanitarny z polityczną wolą państw? Czy możemy stworzyć globalny, sprawiedliwy system podziału odpowiedzialności? Czy też każde państwo będzie nadal bronić przede wszystkim własnych interesów, często kosztem cierpienia ludzi? Wiele państw, na czele z mocarstwami, odchodzi od idei liberalnej demokracji, kierując się w stronę autorytaryzmu. To zjawisko ma bezpośredni wpływ na prawo. Widzimy próby osłabiania niezawisłości sądów, ograniczania wolności mediów i demontaż mechanizmów kontroli władzy.

Z mojej perspektywy nastolatki, marzącej o podróżach i studiowaniu, poznawaniu różnych kultur, kluczowe jest zarówno prawo regionalne, jak i międzynarodowe. To ono ustanawia pewne standardy, na przykład w zakresie ochrony praw człowieka. Czy te międzynarodowe struktury współczesnych instytucji mają wystarczające narzędzia, by obronić swoje standardy przed państwami, które świadomie je łamią? Czy sankcje ekonomiczne są skutecznym środkiem przymusu prawnego? To jest walka o prymat prawa nad polityką siły. Prawo musi stać się skutecznym narzędziem obrony zasad demokracji – i to na arenie globalnej. Jako osoba, która chce studiować prawo, widzę tu pole do tworzenia innowacyjnych regulacji, które chronią jednostkę, nie podważając jednocześnie stabilności państw.

Kolejnym przykładem sytuacji związanej z migracjami są te rodziny pochodzących z różnych kultur i narodów. Dlaczego jest to ważne w kontekście prawa? Mam koleżankę, której tata jest Anglikiem, a mama Polką, jej rodzice od wielu lat mieszkają w Wielkiej Brytanii. Z uwagi na narodowość matki mogłaby mieć obywatelstwo polskie. Jej młodsza siostra miała wyrobione dokumenty i może posługiwać się polskim paszportem, jednak jej rodzice nie wyrobili dowodu na czas, kiedy prawo się zmieniało, i nie może otrzymać

polskiego paszportu. Widzę tu pewną lukę prawną. Dwoje dzieci z jednej rodziny nie może być traktowane w różny sposób. To wbrew prawu.

Zastanawia mnie sytuacja wielu rodzin, które z uwagi na zmiany geopolityczne uwiłkane są w różne niezrozumiałości dla nich przepisy prawa. Znaczenie dostępności prawa i prawników, którzy objaśniają różne zawiłości, dla każdego obywatela jest niezwykle ważne. Rozważam to również w kontekście skomplikowanych spraw dotyczących sytuacji dzieci, które doświadczają tzw. porwań rodzicielskich, gdzie w wyniku konfliktu między rodzicami czy nawarstwiających się różnic religijnych lub kulturowych stają się ofiarami różnych systemów. Słyszymy o odbieraniu dzieci w krajach skandynawskich, o uprowadzeniach w krajach muzułmańskich, ale również o niechęci do zapewnienia środków do życia dzieciom po rozwodach, kiedy jedno z rodziców wraca z dziećmi do rodzinnego kraju. Tutaj prawo pozwala zabezpieczyć podstawowe potrzeby młodych ludzi. Niekiedy pomoc prawników staje się ratunkiem w bardzo ciężkich sytuacjach.

Dlatego prawo w kontekście zmian cywilizacyjnych i geopolitycznych jest źródłem zasad i ram uniwersalnych wartości. Powinno wskazywać kierunki, gdzie poszczególne społeczeństwa muszą współpracować ze sobą dla nadrzędnych celów. Wyzwania, jakie stoją przed przyszłymi prawnikami – od regulowania migracji przez tworzenie prawa cybernetycznego po obronę demokracji – są ogromne.

Dla mnie, licealistki zafascynowanej historią i światem, to nie jest powód do rozmyślań i poszukiwania. Chcę studiować prawo, aby móc nie tylko rozumieć te globalne procesy, ale także aktywnie brać udział w tworzeniu nowego ładu prawnego. Marzę, by dzięki znajomości prawa polskiego i międzynarodowego móc pewnego dnia podróżować po świecie – być może pracując w organizacji międzynarodowej – i stosować prawo tam, gdzie jest najbardziej potrzebne: na granicach, w strefach konfliktu czy w cyfrowej przestrzeni.

Współczesne wyzwania dla prawa to tak naprawdę sprawdzian dla ludzkości – test na to, czy nasze zasady są na tyle silne, by wpłynąć na chaos współczesnej polityki. Wierzę, że prawo, ze świadomością historyczną i otwartością na świat, jest w stanie temu sprostać. A młodzi ludzie, moi rówieśnicy, jeśli zastanowią się nad przyszłością, zrozumieją, że prawo jest narzędziem, które pomoże zmienić świat, w którym przyjdzie nam żyć.

Karol Bartkowiak

Zmiany geopolityczne stawiają przed prawem wyjątkowe wyzwania. Musi ono bowiem pozostać fundamentem współżycia społecznego, a jednocześnie winno elastycznie reagować na konflikty zbrojne, nowe technologie czy kryzysy humanitarne. Tylko dzięki temu będzie ono mogło utrzymać swoją rolę jako narzędzie sprawiedliwości i pokoju. To z kolei sprawi, że zawody prawnicze, w tym radcowie prawni, pomimo zachodzących przemian geopolitycznych będą mogli dalej spełniać swoją rolę, nieść pomoc prawną, służyć pomocą w egzekwowaniu prawa, ciesząc się zaufaniem publicznym.

W dalszej części mojej pracy przybliżę problematykę współczesnych wyzwań dla prawa w kilku aspektach, tj. wobec konfliktów zbrojnych i kryzysów międzynarodowych,

znaczenia prawa na tle suwerenności państw i odpowiedzialności globalnej, roli prawa wobec nowych technologii, a także pożądanych i oczekiwanych jego zmian na tle zjawiska migracji czy zwiększenia poszanowania praw człowieka w multipolarnym świecie.

Konflikty zbrojne towarzyszą ludzkości od najdawniejszych czasów. Wydarzenia ostatnich lat dowodzą, jak wielką rolę odgrywa prawo w ich obliczu. Jak zauważa Hugo Grocjusz, „prawo międzynarodowe ma służyć pokojowi między narodami”. Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku stała się dramatycznym testem dla prawa międzynarodowego. Choć Karta Narodów Zjednoczonych jednoznacznie zakazuje agresji zbrojnej, mechanizmy ONZ okazały się nieskuteczne wobec stałego członka Rady Bezpieczeństwa. Sankcje międzynarodowe, orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości czy działania Międzynarodowego Trybunału Karnego są przykładami prób egzekwowania prawa, ale obnażają również ograniczenia.

To skłania do refleksji: skoro prawo międzynarodowe powinno być narzędziem zapobiegania konfliktom, a nie zawsze jest ono skutecznie egzekwowane, to czy oznacza to jego słabość? W mojej ocenie nie, gdyż w rzeczywistości prawo nie jest jedynie narzędziem przymusu, lecz przede wszystkim systemem wartości i norm, które wyznaczają standardy zachowań państw i jednostek. Dzięki temu możliwe jest ściganie zbrodni wojennych czy udzielanie pomocy humanitarnej. Przykładem jest choćby dokumentowanie zbrodni na ludności cywilnej w Ukrainie i dążenie do pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności karnej.

Globalizacja sprawia, że państwa nie mogą już rozpatrywać swojej suwerenności w oderwaniu od wspólnoty międzynarodowej. Pandemia COVID-19 ukazała, że żaden kraj nie poradzi sobie samodzielnie z globalnym zagrożeniem. Współpraca w ramach Unii Europejskiej (dalej: UE) przy zakupie szczepionek czy regulacjach dotyczących bezpieczeństwa zdrowotnego stały się dowodem na to, że prawo wspólnotowe odgrywa kluczową rolę w ochronie obywateli.

Podobna jest kwestia zmian klimatycznych, będących jednym z największych wyzwań XXI wieku. Porozumienie paryskie z 2015 roku czy pakiet „Fit for 55” w UE to przykłady na to, że prawo może stać się także narzędziem globalnej odpowiedzialności. Z perspektywy młodych obywateli to szczególnie istotne, ponieważ skutki decyzji podejmowanych dziś będą determinowały jakość życia przyszłych pokoleń. Prawo klimatyczne staje się więc nie tylko kwestią prawną, ale i moralną, a jego przestrzeganie wyrazem solidarności międzypokoleniowej.

Obecny rozwój technologii rodzi wyzwania. Sztuczna inteligencja, analiza big data, cyberataki i dezinformacja stają się codziennością. Ataki hakerskie na infrastrukturę krytyczną, powodujące paraliż systemów bankowych czy szpitalnych, jednoznacznie wskazują na potrzebę i konieczność nieustannego rozwoju prawa w tych obszarach. Unia Europejska podjęła już próbę stworzenia ram prawnych dla sztucznej inteligencji (AI Act), które mają zagwarantować bezpieczeństwo i ochronę praw podstawowych. Dla młodzieży to sygnał, że przyszłość prawa to nie tylko historia i tradycja, lecz także zdolność do odpowiadania na nowe, bezprecedensowe zjawiska. Tu ogromną rolę odgrywają prawnicy, od sędziów, rozstrzygających spory dotyczące naruszenia prywatności, aż po radców prawnych, doradzających przedsiębiorcom, jak zgodnie z prawem wprowadzać innowacje technologiczne.

Wcześniej już wspomniane wojny i kryzysy klimatyczne oraz bieda prowadzą do masowych migracji. Europa, w tym Polska, stanęła w obliczu wyzwań związanych z przyjęciem

uchodźców z Ukrainy. W tym kontekście prawo migracyjne i prawo uchodźcze nabrały ogromnego znaczenia. Polska ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy była dowodem, że prawo może być także elastycznym narzędziem reagowania na kryzysy humanitarne.

Radcowie prawni, będąc zawodem zaufania publicznego, pełnią ważne funkcje także w kwestii ochrony praw człowieka. Zapewniają wsparcie prawne jednostkom w trudnych sytuacjach życiowych, od pomocy uchodźcom zaczynając, na ochronie praw pracowniczych (cudzoziemców) kończąc. Właściwe postrzeganie funkcji zawodów prawniczych, które także stoją na straży godności i wolności człowieka (niezależnie od narodowości), pozwala sobie uświadomić ich realny wpływ na życie społeczne.

Wyzwaniem dla prawa są także tzw. zimne konflikty. Na międzynarodowej arenie rosną kolejne mocarstwa. Wskutek tego świat staje się coraz bardziej multipolarny – obok Stanów Zjednoczonych rosną w siłę Chiny, Indie czy państwa Globalnego Południa. Sytuacja ta prowadzi do różnic interpretacyjnych wartości i standardów prawnych. Przykładem jest odmienne podejście do kwestii praw człowieka w UE i w Chinach. W tym kontekście szczególnie istotne staje się budowanie dialogu i poszukiwanie wspólnych zasad.

Stawia to również konieczność refleksji nad tym, że prawo nie jest jednorodne i nie zawsze jest oczywiste\jednoznaczne (luki prawne). Znaczenie i odpowiednia wykładnia (interpretacja) prawa polegają właśnie na tym, że pozwala ono szukać rozwiązań w świecie pełnym różnic. To też zadanie dla przyszłych pokoleń prawników, by budować mosty porozumienia, które zapewnią stabilność i bezpieczeństwo.

Prawo w erze zmian geopolitycznych stoi zatem przed wieloma wyzwaniami: zapewnieniem skuteczności mechanizmów międzynarodowych wobec konfliktów, odpowiedzią na globalizację i nowe technologie, reakcją na kryzysy migracyjne i rywalizację mocarstw. Jednak mimo tych trudności w mojej ocenie nieustannie spełnia ono swoją rolę, pozostając fundamentem życia społecznego i międzynarodowego.

W dużej mierze od świadomości prawnej społeczeństwa, w tym i młodzieży, zależy, czy stanie się ono martwą literą, czy pozostanie żywym narzędziem w rękach sprawiedliwości. Zrozumienie roli zawodów prawniczych, a zwłaszcza radców prawnych, pozwala dostrzec, że prawo chroni nie tylko państwa i instytucje, ale przede wszystkim chroni jednostkę. To właśnie dzięki prawu możemy mówić o wolności, bezpieczeństwie i pokoju.

Reasumując, ostatecznie wyzwaniem i zadaniem każdego człowieka z osobna, jak i całych pokoleń jest nie tylko poznawanie prawa, lecz także aktywne uczestniczenie w legislacyjnie i przestrzeganiu jego porządku. Od naszej świadomości i odpowiedzialności prawnej zależy bowiem, czy prawo pozostanie fundamentem porządku w dynamicznie zmieniającym się świecie.

Kacper Milkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4367-0365

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO (WRZESIEŃ-PAŹDZIERNIK 2025)

ABSTRACT

Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of September 30, 2025 (case file no. III PZP 6/24) is of utmost importance for legal practice. In the resolution, the Polish Supreme Court assumed that the prohibition on terminating an employment contract arising from Article 39 of the Polish Labor Code also applies to a fixed-term employment contract, including one whose period of validity expires before the employee reaches retirement age. The resolution of the Polish Supreme Court of October 23, 2025 (case file no. III CZP 21/25) is of utmost importance for legal practice. In the resolution, the Polish Supreme Court assumed that for determining the end of the limitation periods for claims referred to in Article 125 § 1 of the Polish Civil Code, the second sentence of Article 118 of the Polish Civil Code applies. Another important resolution of the Polish Supreme Court is the resolution of September 23, 2025 (case file no. III CZP 7/25). As indicated by the Court, the end of the three-year limitation period for bill of exchange claims against the issuer of a promissory note falls on the last day of the calendar year (Article 118, second sentence, of the Polish Civil Code).

Keywords: Supreme Court, judiciary, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 października 2025 r., III CZP 22/25

1. W razie wątpliwości postanowienie umowy deweloperskiej, zastrzegające na rzecz konsumenta karę umowną za każdy dzień zwłoki w zawarciu umowy przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu mieszkalnego, które nie przewiduje uprawnienia konsumenta do żądania odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonej kary umownej (art. 484 § 2 zdanie drugie k.c.), uważa się za niedozwolone postanowienie umowne.
2. Postanowienie, o którym mowa w punkcie 1, jest niedozwolone w szczególności wtedy, gdy kara umowna została zastrzeżona w rażąco niskiej wysokości.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2025 r., I CSK 3126/23

1. Postanowienia umowy (regulaminu), określające zarówno zasady przeliczenia kwoty udzielonego kredytu na złotówki przy wypłacie kredytu, jak i spłacanych rat na walutę obcą, pozwalające bankowi swobodnie kształtować kurs waluty obcej, mają charakter niedozwolonych postanowień umownych.
2. Klauzula ryzyka walutowego nie może funkcjonować bez klauzuli kursowej określającej przeliczenie zobowiązań stron w celu ustalenia wysokości ich świadczenia. Z kolei klauzula spreadowa nie ma racji bytu w umowie, w której nie zastosowano mechanizmu przeliczeniowego i wynikającego z niego narażenia konsumenta na ryzyko kursowe. W konsekwencji klauzule te składające się na przyjęty w umowach kredytowych mechanizm przeliczeniowy są ze sobą ściśle powiązane, a ich rozszczępienie byłoby zabiegiem sztucznym.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2025 r., III CZ 214/25

Ustanowienie kuratora z naruszeniem art. 144 k.p.c. stanowi szczególny przypadek pozbawienia strony możliwości działania i tym samym możliwości obrony swoich praw, co powoduje nieważność postępowania.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2025 r., I CSK 1725/25

To właśnie korelacja art. 145 ust. 1 pr.u. z ustaleniem listy wierzytelności, wyrażająca istotę i funkcję przywołanego przepisu, stanowi o fundamentalnej różnicy między sprawami o ustalenie i sprawami o zasądzenie. W razie wystąpienia z żądaniem zasądzenia sensem tamowania rozpoznania sprawy w postępowaniu prowadzonym na zasadach ogólnych jest możliwość dochodzenia ochrony prawnej w procedurze związanej z ustaleniem listy wierzytelności. Zbieżne rozwiązanie nie zostało przewidziane dla żądania ustalenia prawa lub stosunku prawnego, które nie ma swego odpowiednika w toku sporządzania listy wierzytelności. W konsekwencji sprawa z art. 189 k.p.c. może toczyć się na zasadach ogólnych, tyle że z udziałem syndyka, a nie samego upadłego. Cel art. 145

ust. 1 pr.u., jakim jest zatabowanie biegu postępowań sądowych, które mogą stać się zbędne wskutek umieszczenia wierzytelności na liście, nie jest bowiem aktualny w odniesieniu do spraw o ustalenie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2025 r., I CSK 1701/25

Przez pojęcie „znaczące pogorszenie stanu zdrowia psychicznego” – uwzględniając art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego – należy rozumieć doprowadzenie się przez osobę chorą psychicznie, na skutek niepodejmowania leczenia, do stanu uniemożliwiającego jej funkcjonowanie w rodzinie, w miejscu zamieszkania lub w pracy. Takie rozumienie tego pojęcia pozwala ograniczyć hospitalizację przymusową tylko do tych osób, dla których jest ona niezbędna.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2025 r., I CSK 1536/25

Dopuszczalne jest, co do zasady, dokonanie czynności prawnej zawierającej zastrzeżenie, że jej skutek zależy od skorzystania z uprawnienia lub woli wykonującego zobowiązanie, a zdarzenie zależne od zachowania strony może polegać na spełnieniu lub niespełnieniu świadczenia. Zastrzeżenie to podlega ocenie na podstawie art. 353¹ k.c., z uwzględnieniem normatywnej konstrukcji warunku określonej w art. 89 k.c. Zastrzeżenie warunku polegającego na spełnieniu świadczenia jest co do zasady dopuszczalne także w jednostronnej czynności prawnej obejmującej wypowiedzenie umowy, co dotyczy także wypowiedzenia umowy o kredyt pod warunkiem niezapłacenia zadłużenia.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2025 r., III CZP 21/25

Do określenia końca terminów przedawnienia roszczeń wymienionych w art. 125 § 1 k.c. ma zastosowanie art. 118 zdanie 2 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 679/25

Obowiązek zwrotu przedmiotu darowizny nie powstanie, jeśli w chwili, w której obdarowany dopuścił się rażącej niewdzięczności, przedmiot darowizny był już przez niego zużyty lub utracony w taki sposób, że obdarowany nie był już wzbogacony (art. 409 w zw. z art. 898 § 2 k.c.). W sytuacji odwołania darowizny, gdy nastąpiło zbycie jej przedmiotu przed wytoczeniem powództwa, nie jest możliwe nakazanie pozwanemu złożenia oświadczenia woli przenoszącego własność całej darowanej nieruchomości. Skoro nie jest już jej właścicielem, to takie zobowiązanie byłoby dla niego niewykonalne.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2321/24

W postępowaniu o wpis do księgi wieczystej powinny brać udział jedynie osoby wymienione w art. 626¹ § 2 k.p.c. Jeżeli osoba niewskazana w tym przepisie weźmie udział w postępowaniu w danej sprawie (np. na skutek doręczenia jej zawiadomienia o wpisie, wniesienia przez nią skargi na orzeczenie referendarza itp.), nie oznacza to, że staje się zainteresowanym i uzyskuje uprawnienie do zaskarżenia orzeczeń wydanych w tym postępowaniu. Uprawnienie (legitymacja) do zaskarżenia orzeczenia może bowiem przysługiwać jedynie osobom, które mogły być uczestnikami postępowania wieczystoksięgowego w rozumieniu art. 626¹ § 2 k.p.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 967/25

Posiadanie służebności polega na korzystaniu z cudzej nieruchomości w taki sposób, w jaki czyni to mający służebność. Takie posiadanie ma charakter zależny w rozumieniu art. 336 k.c. Wyjątkowo posiadanie służebności może prowadzić do zasiedzenia służebności, w przypadku korzystania z trwałego i widocznego urządzenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2349/24

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.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2641/25

Zwoływanie zwyczajnego lub nadzwyczajnego walnego zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością należy – w zasadzie – do kompetencji zarządu (art. 235 § 1 k.s.h.) i wchodzi w zakres czynności związanych z prowadzeniem spraw spółki, a nie z jej reprezentacją. Dla ważnego podjęcia uchwały przez zarząd spółki wymagane jest istnienie zarządu jako organu osoby prawnej, prawidłowe zawiadomienie wszystkich członków zarządu o jego posiedzeniu oraz podjęcie uchwały w sposób określony w ustawie lub statucie; przesłanki te muszą być spełnione łącznie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2528/24

Zmniejszenie kary umownej może nastąpić tylko w razie zgłoszenia przez dłużnika żądania miarkowania kary. Przy czym oczywiste jest, że może to nastąpić w każdy sposób, wyraźnie (*explicite*), jak i w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*). Wymaganego w art. 484 § 2 k.c. wniosku o miarkowanie kary umownej można doszukiwać się również *implicite* w samym ogólnym żądaniu dłużnika nieuwzględnienia żądania o zapłatę kary umownej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2025 r., I CSK 787/25

Jeśli postanowienia stanowiące klauzule indeksacyjne są abuzywne, to oznacza, że są z mocy samego prawa dotknięte bezskutecznością na korzyść kredytobiorcy, chyba że następnie udzieli on świadomej i wolnej zgody na te klauzule i w ten sposób przywróci skuteczność z mocą wsteczną, a 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.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2025 r., I CSK 2603/24

Umowa opcji walutowej nie chroni kontrahenta banku przed poniesieniem jakiegokolwiek uszczerbku wynikającego ze zmiany kursu waluty. Nieważności transakcji opcyjnych nie może uzasadniać samo akcentowanie oczywistej przewagi banku jako kontrahenta, a nierównomierne rozłożenie ryzyka osiągnięcia korzyści i wysokości świadczeń obciążających tylko jedną lub obie strony umowy nie oznacza *per se*, że umowa opcji walutowej narusza zasady słuszności kontraktowej i z tej przyczyny jest nieważna na podstawie art. 58 § 2 k.c.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2025 r., III CZP 47/24

W przypadku, gdy strona złożyła wniosek o sporządzenie uzasadnienia postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego przez sąd drugiej instancji i nie wniosła zażalenia na to postanowienie, wskazany w art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1144 ze zm.) tygodniowy termin do opłacenia pisma biegnie od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2025 r., III CZP 20/25

Okoliczność, że rodzic sprawujący pieczę nad dzieckiem nie wypełnia obowiązku w przedmiocie kontaktów ze względu na postawę dziecka, nie wyłącza możliwości nakazania zapłaty sumy pieniężnej na rzecz rodzica uprawnionego do kontaktów (art. 598¹⁶ § 1 k.p.c.) także wtedy, gdy postawa dziecka wynika z zachowań obojga rodziców.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 3270/23

Początek przedawnienia tzw. roszczenia prewencyjnego, dochodzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, wyznacza zdarzenie, którego ziszczenie się spowodowało ustanie stanu zagrożenia, a więc wykonanie stosownych robót zabezpieczających, albo dopiero poniesienie związanych z tym nakładów.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 318/24

Data wymagalności roszczenia konsumenta przeciwko przedsiębiorcy, a więc i data rozpoczęcia biegu odsetek (art. 481 k.c.), nie może być uzależniona od złożenia przez konsumenta oświadczenia w toku postępowania sądowego odnośnie do utrzymania skuteczności umowy zawierającej klauzulę abuzywną. Nie można zatem uznać, że dopiero „upadek” umowy jest podstawą naliczenia odsetek przez konsumenta.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 1784/24

Pojęcia „postępowania dotyczących masy upadłości” nie można identyfikować z postępowaniami o wierzytelności podlegającymi zgłoszeniu do masy upadłości, o których mowa w art. 145 ust. 1 pr.u.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III CZ 48/25

Postanowień co do istoty sprawy kończących postępowanie w sprawie w rozumieniu art. 519¹ § 1 k.p.c. nie stanowią postanowienia dotyczące wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej na podstawie art. 10 ust. 2 u.k.w.h. lub art. 626¹³ § 1 k.p.c. W postępowaniu wieczystoksięgowym kończą postępowanie bowiem te postanowienia, które doprowadzają do końca określone czynności w zakresie uprawnień podmiotowych, związanych z ustrojem ksiąg wieczystych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 2454/24

Z racji charakteru powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego z umowy kredytu tego rodzaju roszczenie nie może być realizowane w trybie sporządzenia listy wierzytelności, nie jest zobowiązaniem pieniężnym ani zobowiązaniem majątkowym niepieniężnym

upadłego, które może być przekształcone w zobowiązanie pieniężne, zaś pozytywne rozstrzygnięcie takiego żądania na drodze sądowej nie jest tytułem egzekucyjnym podlegającym przymusowemu wykonaniu, tak jak wyciąg z zatwierdzonej przez sędziego komisarza listy wierzytelności, zawierający oznaczenie wierzytelności oraz sumy otrzymanej na jej poczet przez wierzyciela (art. 264 ust. 1 pr.u.). Sprawa o tego rodzaju roszczenie z powództwa kredytobiorcy będącego konsumentem przeciwko bankowi, co do którego w toku postępowania ogłoszono upadłość, nie jest więc sprawą „o wierzytelność, która podlega zgłoszeniu do masy upadłości” w rozumieniu art. 145 ust. 1 pr.u., a tym samym postępowanie w tym przedmiocie może być podjęte z chwilą ustalenia osoby pełniącej funkcję syndyka.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2025 r., I CSK 1991/25

Co do zasady w sprawach o podział majątku wspólnego, podobnie jak w sprawach o dział spadku i zniesienie współwłasności, w razie zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy wartość przedmiotu zaskarżenia odpowiada wartości konkretnego interesu (roszczenia, żądania) lub składnika majątkowego, którego dotyczą zarzuty tego środka zaskarżenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 1882/24

Postępowanie sądowe z powództwa kredytobiorcy będącego konsumentem o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego z umowy kredytu, prowadzone przeciwko bankowi, co do którego w toku postępowania ogłoszono upadłość, nie jest sprawą „o wierzytelność, która podlega zgłoszeniu do masy upadłości” w rozumieniu art. 145 ust. 1 pr.u., a tym samym może być podjęte z chwilą ustalenia osoby pełniącej funkcję syndyka.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 2115/24

Dla wykazania przejścia z mocy prawa określonej działki gruntu na rzecz podmiotu publicznoprawnego konieczne jest łączne spełnienie dwóch warunków: z treści decyzji podziałowej jednoznacznie wynikać musi, że konkretna działka gruntu na wniosek właściciela została wydzielona pod drogę publiczną; decyzja podziałowa stała się ostateczna i stanowi dokument, na podstawie którego organ właściwy może stwierdzić fakt nabycia prawa własności gruntu przez podmiot publiczny z mocy prawa z dniem, w którym owa decyzja stała się ostateczna, i może wystąpić do sądu wieczystoksięgowego o wpis tego prawa na rzecz podmiotu publicznoprawnego. To z decyzji podziałowej musi wynikać, że wydzielona działka gruntu została wydzielona pod drogę publiczną, a nie jedynie pod drogę jako ciąg komunikacyjny, która nie ma charakteru publicznego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 2012/24

Artykuł 481 § 1 i 2 k.c. nie ogranicza się do świadczeń pieniężnych w walucie polskiej, lecz dotyczy świadczeń pieniężnych w ogóle.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., I CSK 3204/24

Prawidłowy dowód doręczenia pisma stronie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., zaświadczającym fakt i datę doręczenia, korzystającym z domniemania prawidłowości.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., I CSK 3285/24

Nakłady (wydatki) z majątku odrębnego (osobistego) na majątek wspólny należy rozliczyć w ten sposób, iż trzeba ustalić stosunek ułamkowy (procentowy) ich wartości do wartości nabywanego składnika majątkowego w chwili nabycia i tę relację „przenieść” na chwilę dokonywania podziału dorobku. Zaś roszczenie o zwrot nakładu jest roszczeniem o zwrot jego wartości – wartości nie w chwili dokonywania nakładu, ale w chwili orzekania o zwrocie nakładu.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., III CZP 32/24

1. Ustalenie wysokości odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych jako równowartości hipotetycznych kosztów naprawy jest dopuszczalne także wtedy, gdy poszkodowany naprawił pojazd.
2. Wysokość odszkodowania z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych z tytułu kosztów naprawy pojazdu może uwzględniać rabaty na części zamienne i materiał lakierniczy oferowane przez podmioty współpracujące z ubezpieczycielem tylko wtedy, gdy skorzystaniu z nich nie sprzeciwia się uzasadniony interes poszkodowanego.
3. Odszkodowanie przysługujące z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych nie obejmuje kwoty podatku od towarów i usług, jeżeli poszkodowany poniósł już koszty naprawy pojazdu, a zapłacona przez niego cena nie została powiększona o ten podatek.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2025 r., III CZP 7/25

Koniec trzyletniego terminu przedawnienia roszczeń wekslowych przeciwko wystawcy weksła własnego przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego (art. 118 zdanie drugie k.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2025 r., I CSK 1762/24

Powołanie się przez spadkobiercę, zgodnie z art. 1019 § 2 w zw. z art. 84 § 1 zd. 1 i § 2 k.c., na działanie pod wpływem błędu wymaga wykazania, że błąd był istotny, dotyczył czynności prawnej i znajduje usprawiedliwienie w okolicznościach sprawy. Nie mogą być uznane za błąd istotny nieznanomość przedmiotu spadku czy nieznanomość prawa spadkowego, będące wynikiem niedołożenia należytej staranności w ustaleniu rzeczywistego stanu majątku spadkowego lub w ustaleniu konsekwencji ustawowych złożenia określonego oświadczenia albo jego braku. Każdorazowo jednak podkreśla się, że stwierdzenie, iż spadkobierca nie dołożył należytej staranności, powinno być poprzedzone oceną okoliczności konkretnej sprawy i odnosić się do sprecyzowanych czynności, które faktycznie i prawnie spadkobierca mógłby podjąć, zmierzając do uzyskania koniecznej wiedzy o spadku. Ocena w tym względzie powinna być dokonana na podstawie okoliczności każdego indywidualnie rozpatrywanego przypadku i uwzględniać przeciętny stan świadomości prawnej społeczeństwa.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., I CSK 1619/24

Dopuszczalne jest dokonywanie badania postanowień umowy, która została już wykonana.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., I CSK 1806/24

Z treści art. 122 u.k.w.h. wynika, że przepis ten dotyczy ograniczeń możliwości rozporządzenia nieruchomością lub prawami rzeczowymi na nieruchomości. Służebność gruntuwa nie stanowi ograniczenia tego rodzaju. Od ograniczenia możliwości rozporządzenia rzeczą (art. 57 k.c.) należy bowiem odróżnić ograniczenie możliwości korzystania z rzeczy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2025 r., I CSK 2420/23

Wierzytelność powstała w związku z pokryciem wkładu jednego z małżonków w spółce cywilnej ze środków należących do majątku wspólnego powinna być rozliczona na podstawie art. 45 k.r.o., stosowanego w drodze analogii.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2025 r., I CSK 2673/24

W świetle art. 33 pkt 2 k.r.o. to wola darczyńcy, a nie cel darowizny decyduje o tym, czy darowizna wchodzi do majątku odrębnego czy wspólnego. Przeznaczenie darowizny na cele mieszkaniowe małżonków, w tym spłatę wspólnie zaciągniętego kredytu na zakup nieruchomości, nie rozstrzyga więc o tym, że darowizna dokonana na rzecz jednego z małżonków przez jego rodziców miała wejść do majątku wspólnego małżonków.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2025 r., I CSK 3889/23

Zastosowanie art. 65 § 2 k.c. nie wyłącza możliwości zastosowania również kryteriów z art. 65 § 1 k.c., w tym względ na zasady współżycia społecznego. Przyjmuje się tu zwłaszcza możliwość odwołania do reguły *in dubio contra proferentem* – także poza zakresem zastosowania art. 385 § 2 – a więc przyjęcia interpretacji na niekorzyść strony, która zredagowała tekst wywołujący wątpliwości i powinna ponieść związane z tym ryzyko.

Sprawy z zakresu prawa karnego**Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2025 r., V KK 274/25**

W art. 209 § 4 k.k. wprowadzono klauzulę niepodlegania karze przez sprawcę przestępstwa niealimentacji w trybie podstawowym (§ 1), którą uzależniono od tego, że sprawca nie później niż przed upływem 30 dni od daty pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego uściwi w całości zaległe alimenty. Przy czym nie są istotne motywy, którymi kieruje się sprawca, ani też czy jego zachowanie jest podyktowane obawą przed grożącą mu karą, ale uiszczenie całości zobowiązania w terminie 30 dni. Przez pojęcie zaległych alimentów należy rozumieć alimenty płatne za okres objęty zarzutem.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., II KK 321/25

Rozpoznanie wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i o zastosowanie środka zabezpieczającego pod nieobecność podejrzanego na posiedzeniu może nastąpić tylko przy udziale prokuratora, obrońcy i podejrzanego. Podejrzanym nie bierze udziału w posiedzeniu tylko wyjątkowo, a mianowicie wyłącznie wtedy, gdy z opinii biegłych wynika, że byłoby to niewskazane (oczywiście ze względu na

stan jego zdrowia psychicznego). Kategoryczny zapis ustawy: „rozpoznanie sprawy na posiedzeniu z udziałem prokuratora, obrońcy i podejrzanego” wyklucza możliwość rozpoznania sprawy w tym trybie pod nieobecność któregośkolwiek z wymienionych podmiotów z powodów innych niż wyżej wskazany wyjątek.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., III KK 351/25

O tożsamości roszczenia zasądzonego w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym przesądza fakt, że wynikają one z tego samego zdarzenia faktycznego (historycznego) i dotyczą tej samej szkody, będącej następstwem popełnionego przestępstwa i równocześnie – jak w realiach tej sprawy – niewykonania przez oskarżoną wiążącej ją z pokrzywdzonym umowy. Nie ulega wątpliwości, iż w wypadku, gdy orzeczenie sądu cywilnego wydane zostało na rzecz pokrzywdzonego bezpośrednio przeciwko sprawcy przestępstwa, zaistnieje tożsamość osoby zobowiązanej do wykonania roszczenia cywilno-prawnego i roszczenia wynikającego z przestępstwa.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., IV KZ 31/25

Przepis art. 257 § 1 k.p.k. nie może stanowić podstawy zarzutu odwoławczego, ponieważ wyraża on dyrektywę minimalizacji środków zapobiegawczych, która stanowi tylko ogólną regułę postępowania. Nie nakazuje ani nie zakazuje zatem konkretnego sposobu postępowania. Nakłada na sąd, w tym wypadku stosujący tymczasowe aresztowanie, obowiązek rozważenia, czy dla zapewnienia niezakłóconego toku postępowania karnego konieczne jest stosowanie tego najsurowszego środka zapobiegawczego, czy też wystarczający będzie inny środek o charakterze wolnościowym. Opisana powinność rozważenia najbardziej adekwatnego w danej sytuacji środka zapobiegawczego realizuje się poprzez art. 251 § 3 k.p.k., nakazujący w uzasadnieniu postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania wskazać powody, dla których sąd nie uznał za wystarczające zastosowanie innego środka zapobiegawczego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., IV KK 300/25

W wypadku orzeczenia kary łącznej pozbawienia wolności 5-letni okres przewidziany w art. 64 § 1 k.k. biegnie od odbycia kary łącznej, przy czym kara za przestępstwo poprzednie, do którego odnosi się podobieństwo przestępstwa ponownego, musi być orzeczona w rozmiarze co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2025 r., V KZ 32/25

Zgodnie z treścią art. 53e p.u.s.p., jeżeli przepis szczególny tak stanowi (a stanowi tak art. 133a § 1 k.p.k.), pisma sądowe doręcza się m.in. adwokatowi drogą elektroniczną, za pośrednictwem kont w systemie teleinformatycznym (portal informacyjny). Oznacza to więc nie jedynie możliwość, ale obowiązek dokonywania doręczeń pism sądowych przez portal informacyjny.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2025 r., III KK 60/25

Orzekając w przedmiocie zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, sąd jest zobowiązany do ustalenia rzeczywistego rozmiaru krzywdy, do

której doszło na skutek wykonania tego środka przymusu. Przy ustalaniu przez sąd – w ramach swobodnego uznania – wysokości zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną niewątpliwie niesłusznym tymczasowym aresztowaniem należy brać pod uwagę wszystkie ustalone w sprawie okoliczności rzutujące na określenie rozmiaru krzywdy osoby aresztowanej, w tym jej sytuację faktyczno-prawną istniejącą w czasie stosowania tego środka zapobiegawczego. Krzywda doznana na skutek niesłusznego tymczasowego aresztowania musi być bowiem bezpośrednim następstwem orzeczenia tego środka i wynikać ściśle z faktu jego zastosowania.

Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2025 r., III PZP 2/25

Roszczenie prokuratora będącego żołnierzem zawodowym pełniącym służbę wojskową w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury przeciwko tej powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury o zapłatę wynagrodzenia stanowiącego różnicę pomiędzy wynagrodzeniem obliczonym na podstawie art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze a wynagrodzeniem faktycznie wypłaconym prokuratorowi na podstawie ustaw o budżecie, to jest art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, podlega rozpoznaniu w postępowaniu właściwym dla spraw pracowniczych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III USK 66/25

Przepis art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie uzależnia prawa do zasiłku chorobowego od wykazania odroczenia obowiązku szkolnego określoną formą wydania decyzji przez uprawniony organ dla wyrażenia stanowiska o odroczeniu dziecku obowiązku szkolnego, ale dla przyznania świadczenia musi nastąpić faktyczne odroczenie tego obowiązku.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III USK 53/25

1. Przy dekodowaniu pojęcia bieżącej konserwacji agregatów i urządzeń wydobywczych konieczne jest zwrócenie uwagi na to, że w przypadku tej pracy chodzi o ekspozycję czynności związanych z konserwacją urządzenia wydobywczego, agregatu (okoliczności zdarzenia), a nie sam pobyt obok miejsca, w którym dokonuje się konserwacja (okolicznik miejsca). O takim znaczeniu interpretowanej frazy przesądza, że chodzi o „bieżącą konserwację urządzeń”, a nie jakąkolwiek konserwację. Ta zaś odbywa się w miejscu pracy urządzenia (odkrywka) w wymuszonej pozycji, na wysokości, bez wyłączenia urządzenia z całego systemu, ciągu technologicznego (potocznie konserwacja urządzenia na miejscu, bez transportu. Pracami konserwacyjnymi są więc objęte tylko te, które polegają na czynnościach zmierzających do

utrzymania urządzeń wydobywczych i agregatów w dobrym stanie, zapobiegając tym samym przed ich zniszczeniem, uszkodzeniem.

2. Do okresów pracy górniczej podlegają uwzględnieniu tylko prace polegające na konserwacji maszyn wydobywczych w układzie koparka „wielonaczyniowa” – przenośnik taśmowy – „zwałowarka”, które jako całość stanowią zestaw urządzeń służących do wydobywania kopaliny (nakładu i węgla) w górniczym procesie technologicznym, na który składają się urabianie, transport lub składowanie węgla brunatnego. W konsekwencji sprzęt pomocniczy nie podlega zaliczeniu do sprzętu wydobywczego w kopalni węgla brunatnego.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III PZP 6/24

Wynikający z art. 39 Kodeksu pracy zakaz wypowiedzenia umowy o pracę dotyczy także umowy zawartej na czas określony, w tym także takiej, której okres obowiązywania upływa przed osiągnięciem przez pracownika wieku emerytalnego.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., III UZP 4/25

Sąd drugiej instancji, rozpoznając ponownie sprawę na skutek uwzględnienia skargi nadzwyczajnej i uchylenia jego wyroku przez Sąd Najwyższy – Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych orzekający w składzie niespełniającym wymogów sądu z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nie jest związany wykładnią prawa dokonaną w takim wyroku (art. 398²⁰ k.p.c. w związku z art. 95 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r. poz. 622).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., II USK 377/24

Wyrażonej w art. 6 k.c. reguły rozkładu ciężaru dowodu nie można rozumieć w ten sposób, że zawsze, bez względu na okoliczności sprawy, obowiązek dowodzenia wszelkich faktów o zasadniczym dla rozstrzygnięcia sporu znaczeniu spoczywa na stronie powodowej. Jeżeli jedna ze stron wykazała wystąpienie faktów przemawiających za słusnością jej stanowiska, wówczas to drugą stronę procesu obarcza ciężar udowodnienia okoliczności podważających ten wniosek.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., III USK 14/25

Wprawdzie językowe brzmienie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a zwłaszcza zwrot „okresy pracy w gospodarstwie rolnym”, wskazuje na pierwszy rzut oka, że warunkiem uwzględnienia okresów pracy rolniczej, o których mowa w tym przepisie, jest jakakolwiek praca w gospodarstwie rolnym, to taki rezultat wykładni jest jednak nie do przyjęcia. Zmierzając do ustalenia treści zwrotu „okresy pracy w gospodarstwie rolnym”, należy przyjąć, że skoro „przypadające przed 1 stycznia 1983 r. okresy pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia” mogą być zaliczone albo na powszechne, albo rolnicze ubezpieczenie emerytalne (art. 10 ust. 3 u.e.r.f.u.s. i art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), to mając na uwadze podmiotowy zakres rolniczego ubezpieczenia społecznego, może odnosić się jedynie do osoby spełniającej cechę stałej pracy w gospodarstwie rolnym. Odejście od tego wymagania oznaczałoby dopuszczenie zaliczania do stażu ubezpieczeniowego (rolniczego

i powszechnego) okresów pracy oderwanych od podmiotowego kręgu ubezpieczenia rolniczego i powszechnego. Co więcej – pozostawałoby w sprzeczności z występującym na gruncie wielu gałęzi prawa rozumieniem pracy jako procesu ciągłego, niewyczerpującego się w pojedynczych czynnościach. Stałość pracy nie musi oznaczać codziennego wykonywania czynności rolniczych, ale powinna wyrażać się w gotowości do podjęcia pracy rolniczej, jeżeli sytuacja tego wymaga. Warunkiem tym co do zasady nie odpowiada pomoc w pracach rolniczych osób uczących się w szkołach, zwłaszcza położonych w innej miejscowości niż gospodarstwo rolne. Z istoty rzeczy nie mogą one bowiem wykonywać stałej pracy w gospodarstwie. Mogą jedynie świadczyć pomoc przy pracach rolniczych w czasie wolnym od zajęć szkolnych.

Bibliografia

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2025 r., I CSK 3126/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2025 r., III CZ 214/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2025 r., I CSK 1725/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2025 r., I CSK 1701/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2025 r., I CSK 1536/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 679/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2321/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 967/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2349/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2641/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2025 r., I CSK 2528/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2025 r., I CSK 787/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2025 r., I CSK 2603/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 3270/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 318/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 1784/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III CZ 48/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., I CSK 2454/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III USK 66/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III USK 53/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2025 r., I CSK 1991/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 1882/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 2115/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., I CSK 2012/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., II KK 321/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., I CSK 3204/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., I CSK 3285/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., IV KZ 31/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., II USK 377/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2025 r., I CSK 1762/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., I CSK 1619/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., I CSK 1806/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2025 r., III USK 14/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2025 r., I CSK 2420/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2025 r., V KZ 32/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2025 r., I CSK 2673/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2025 r., I CSK 3889/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 października 2025 r., III CZP 22/25.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2025 r., III CZP 21/25.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2025 r., III PZP 2/25.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2025 r., III CZP 47/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2025 r., III CZP 20/25.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., III CZP 32/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., III UZP 4/25.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2025 r., III CZP 7/25.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2025 r., III PZP 6/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2025 r., V KK 274/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2025 r., III KK 351/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2025 r., IV KK 300/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2025 r., III KK 60/25.

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 glosowane 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.

- » Fragmenty 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 roku publikowana jest w ostatnim numerze każdego roku oraz na stronie internetowej czasopisma.
- » Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- » Jakiegokolwiek 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. Fras, 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/Gl 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.Wlkp. 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-prawnikov> [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-standardy> [dostęp: 15 lipca 2022 r.]

Skracanie przypisów i skróty

1. Stosujemy skróty *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.* Skróty tytułu podawać z wielokropkiem, np.
 - a) Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony...*, s. 36.
3. Stosować skróty ustaw w formacie następującym: 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.

Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 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 2025

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH