

# OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

**THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW**

Kwartalnik • Quarterly

Marzec • March 2020

18

**Zeszyt • Issue 1**

**UNIwersytet Opolski • University of Opole**

ISSN 1731-8297

<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

e-ISSN 6969-9696

## RADA NAUKOWA

*Andrzej Bator* (Uniwersytet Wrocławski)  
*Silvestre Bello Rodríguez* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria)  
*Tadeusz Bojarski* (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej University w Lublinie)  
*Maria del Carmen Lázaro Guillamón* (Universitat „Jaume I” Castellón de la Plana)  
*Stanisław Hoc* (Uniwersytet Opolski)  
*Lothar Knopp* (Brandenburski Uniwersytet Techniczny w Chociebużu/Cottbus)  
*Wojciech Kowalski* (Uniwersytet Śląski)  
*Włodzimierz Kuryło* (Akademia Nauk Szkolnictwa Wyższego Ukrainy w Kijowie)  
*Vasilica Negrut* (Danubius University of Galati)  
*Tomasz Sokołowski* (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
*Jerzy Zajadło* (Uniwersytet Gdański)  
*José Luis Zamora Manzano* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria)

## REDAKTOR NACZELNY

*Włodzimierz Kaczorowski*

## REDAKTORZY TEMATYCZNI

*Stefan Marek Grochalski* – prawo europejskie  
*Ewa Kozerska* – nauki historyczne i doktryny polityczno-prawne  
*Przemysław Malinowski, Marta Woźniak* – prawo publiczne  
*Piotr Stec* – prawo prywatne

## SEKRETARZ REDAKCJI

*Marta Woźniak*

## ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Opolskiego  
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole  
e-mail: redakcja.osap@gmail.com

## **Deklaracja o wersji pierwotnej**

Redakcja deklaruje, że wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma  
jest wersja papierowa

<http://prawo.uni.opole.pl/studia.php>

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

Agnieszka GRZESIOK-HOROSZ, Odpowiedzialność administracyjnoprawna dostawców usług medialnych za propagowanie mowy nienawiści .....	9
Grzegorz Adam KAWALEC, Spółka akcyjna jako komplementariusz w spółce komandytowej .....	29
Beata KOZICKA, Prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego – wybrane problemy .....	41
Adam KUCHARSKI, Zagadnienia społeczno-podatkowe w świetle wybranej argumentacji katolickiej .....	59
Katarzyna KUŁAK-KRZYŚIAK, Koszty czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu przed organami administracyjnymi – nienazwany podatek? .....	75
Anna LICHOSIK, Definicja legalna „rachunku“ na etapie stanowienia prawnej regulacji pracowniczych planów kapitałowych. Uwagi polemiczne .....	91
Aleksandra PENSZYŃSKA, Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje <i>de lege ferenda</i> .....	105
Magdalena STROŻEK-KUCHARSKA, Egzekucja administracyjna nakazu rozbiórki obiektów budowlanych będących tzw. samowolą budowlaną .....	119
Dorota SYLWESTRZAK, Charakter prawny zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych .....	131
Marek ZIELIŃSKI, Multiplikacja osobowości prawnej organów Unii Europejskiej .....	145

### GLOSY

Jarosław R. ANTONIUK, Ustanowienie służebności przesyłu na prawie użytkownia wieczystego (Glosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16) .....	163
--	-----

### KRONIKA

Włodzimierz KACZOROWSKI, Profesor Leszek Winowski (1910–1979), kanonista, historyk państwa i prawa. W 110. rocznicę urodzin i 40. rocznicę śmierci .....	175
--	-----

## RECENZJE

Małgorzata Marta Szwejkowska, <i>System kar dyscyplinarnych wobec osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności</i> , Toruń 2019, ss. 339 (Stanisław Hoc) .....	191
---	-----

## SPRAWOZDANIA

The Fourth International Conference of the Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions „Res Publica & Res Privata” [Czwarta Międzynarodowa Konferencja Bałkańskiego Stowarzyszenia Prawa Rzymskiego i Rzymskich Tradycji Prawnych „Res Publica & Res Privata”], Kragujevac, 7–9 November 2019 (Piotr Sadowski) .....	199
XV Colloquium Prawno-Historyczne „ <i>Iura et leges</i> między Wschodem a Zachodem – aspekty prawno-historyczne”, Opole, 9–10 maja 2019 roku (Piotr Sadowski) .....	205

## CONTENTS

### ARTICLES

Agnieszka GRZESIOK-HOROSZ, Legal-administrative liability of media services providers for propagation of hate speech .....	9
Grzegorz Adam KAWALEC, A joint-stock company as the unlimited partner in a limited partnership .....	29
Beata KOZICKA, Conducting business activity as the basis for the expiry of the councilor's mandate in the light of administrative court judgments – selected problems .....	41
Adam KUCHARSKI, Social and tax issues in the light of chosen Catholic argumentation .....	59
Katarzyna KUŁAK-KRZYŚIAK, Costs of enforcement activities in administrative proceedings before administrative authority – an unnamed tax? .....	75
Anna LICHOSIK, The legal definition of “account” at the stage of establishing the legal regulation of employee capital plans. Polemical comments .....	91
Aleksandra PENSZYŃSKA, Comune Register of Monuments. Gaps in the legal regulations, practical problems and <i>de lege ferenda</i> suggestions .....	105
Magdalena STROŻEK-KUCHARSKA, Administrative enforcement of the demolition order for building structures erected without a permit, the so-called unauthorized construction .....	119
Dorota SYLWESTRZAK, The legal nature of tasks related to the launch and operation of the municipal bike and electric scooters rental system .....	131
Marek ZIELIŃSKI, Multiplication of the legal personality of the European Union's organs ...	145

### GLOSSES

Jarosław R. ANTONIUK, Establishment of transmission easement under perpetual usufruct right (Gloss to the resolution of the composition of seven judges of the Supreme Court of May 16, 2017, III CZP 101/16) .....	163
---	-----

### CHRONICLE

Włodzimierz KACZOROWSKI, Professor Leszek Winowski (1910–1979), a canonist and historian of state and law. On the 110th anniversary of his birth and the 40th anniversary of the death .....	175
--	-----

## REVIEWS

- Małgorzata Marta Szwejkowska, *System kar dyscyplinarnych wobec osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności* [The system of disciplinary penalties against prisoners serving custodial sentences], Toruń 2019, pp. 339 (reviewed by *Stanisław Hoc*) ..... 191

## REPORTS

- The Fourth International Conference of the Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions “Res Publica & Res Privata”, Kragujevac, 7–9 November 2019 (*Piotr Sadowski*) ..... 199
- The 15th Legal-Historical Colloquium “*Iura et leges* between the East and the West – legal and historical aspects”, Opole, 9–10 May 2019 (*Piotr Sadowski*) ..... 205

## Articles





Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-03-05  
accepted 2020-03-16



## Odpowiedzialność administracyjnoprawna dostawców usług medialnych za propagowanie mowy nienawiści

### Legal-administrative liability of media services providers for propagation of hate speech

AGNIESZKA GRZESIOK-HOROSZ

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9810-4216, [agnieszka.grzesiok-horosz@us.edu.pl](mailto:agnieszka.grzesiok-horosz@us.edu.pl)

**Citation:** Grzesiok-Horosz, Agnieszka. 2020. Odpowiedzialność administracyjnoprawna dostawców usług medialnych za propagowanie mowy nienawiści. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 9–28. DOI://10.25167/osap2161

**Abstract:** Programs or other broadcasts may not promote actions contrary to law; in particular, they cannot include contents inciting to hatred. The Act on Broadcasting Corporation and Television contains also regulations about financial penalties imposed on broadcasters by the Chairman of the National Broadcasting Council.

**Keywords:** media service, broadcaster, hate speech, National Broadcasting Council, financial penalties

**Abstrakt:** Przepisy UTRV nakładają na dostawców usług medialnych obowiązek właściwego kształtowania przekazu medialnego, stanowiąc, że audycje i inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, jakim jest m.in. nawoływanie do nienawiści. Naruszenie obowiązków w tym zakresie rodzi odpowiedzialność prawną nadawcy oraz podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie. W trybie i na zasadach opisanych w niniejszym artykule Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nakłada na dostawcę usług medialnych karę pieniężną.

**Słowa kluczowe:** usługa medialna, dostawca usługi medialnej, mowa nienawiści, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, kary pieniężne

## 1. Wprowadzenie

Nie sposób przecenić roli środków masowego komunikowania w zakresie szerzenia przekazów ideologicznych, albowiem mogą one zarówno przyczynić się do rozprzestrzeniania mowy nienawiści w sferze publicznej, jak i w szerokim zakresie propagować postawy jej zapobiegające<sup>1</sup>. Wobec szczególnej roli pełnionej przez dostawców usług medialnych w odniesieniu do społeczeństwa uzasadnione jest poddanie ich ustawowym obowiązkom i ograniczeniom co do przekazywanych treści. Odnośne regulacje zawiera ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>2</sup>, której art. 18 ust. 1, w brzmieniu nadanym mocą ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, przewiduje, że audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Wymóg wdrożenia zakazu nawoływania do nienawiści wynika z art. 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)<sup>4</sup>, który stanowi, że państwa członkowskie zapewniają w odpowiedni sposób, by audiowizualne usługi medialne, świadczone przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji, nie zawierały żadnych treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość.

Przywołany art. 6 DAUM został implementowany do polskiego porządku prawnego mocą przepisu art. 47h URTV, stanowiącego, że audycje dostarczane w ramach audiowizualnych usług medialnych na żądanie nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Warto zaznaczyć, że w art. 47h URTV zakaz szerzenia nienawiści lub dyskryminacji nie został osadzony, wzo-

---

<sup>1</sup> A. Kalisz, *Przekaz medialny o charakterze mowy nienawiści w kontekście art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017, s. 114 i n.; M. Duda, *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016, s. 256. Zob. także: A. Bulandra, J. Kościółek, M. Zimnoch, *Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej. Raport z badań prasy w 2014 r.*, Kraków 2015, s. 9.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 361 ze zm. (dalej: URTV).

<sup>3</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L95/1 (dalej: DAUM). Zob. A. Matlak, *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych*, „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 108, s. 135.

rem art. 18 URTV, w szerszym kontekście dóbr, takich jak zgodność z polską racją stanu, moralnością, dobrem publicznym<sup>5</sup>.

Celem rozważań prowadzonych w artykule jest określenie zasad odpowiedzialności przewidzianej w URTV za treści nawołujące do nienawiści. Standardy określone przez ustawodawcę w art. 18 URTV oraz w art. 47h URTV mogą stanowić ograniczenie wolności słowa, zatem pojawia się pytanie badawcze, czemu służą i czy ich zakres jest uzasadniony. W artykule wskazano również, jakie działania – na podstawie przepisów URTV – może podejmować Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) w celu przeciwdziałania mowie nienawiści. Podzielić należy tym samym zapatrywanie, że do zadań KRRiT należy obowiązek właściwego kształtowania przekazu medialnego, w tym zwalczanie mowy nienawiści w mediach, przy jednoczesnej trosce o to, by nie towarzyszyło temu nadmierne ograniczenie wolności słowa<sup>6</sup>. Narzędziem, za pomocą którego KRRiT może wypełniać wskazane zadania, jest m.in. uprawnienie do nakładania we wskazanych, przywołanych niżej przepisach URTV kar administracyjnych za działania wypełniające znamiona mowy nienawiści. Analizie poddać należy zwłaszcza art. 53 URTV, uprawniający do nałożenia kary na nadawcę, przepis art. 53c URTV, przewidujący możliwość nałożenia kary pieniężnej na podmiot dostarczający usługę medialną na żądanie, a także przepis art. 54 URTV, w którym mowa o karze pieniężnej za niewykonanie decyzji nakazującej zaniechanie działań w zakresie dostarczania usług medialnych nakładanej na osobę kierującą dostawcą usługi medialnej. Sformułowanie o nałożeniu kary pieniężnej, przewidywanej w art. 53, 53c oraz art. 54 URTV, wskazuje na jej administracyjny charakter i podkreśla władcze oblicze decyzji organu administracyjnego wymierzającego karę<sup>7</sup>.

Metodą badawczą zastosowaną w tekście jest analiza przepisów prawa w zakresie odpowiadającym tematowi artykułu, poglądów wyrażonych w piśmiennictwie, jak również zapadłych judykatów.

Przechodząc do bliższej analizy podjętej w artykule problematyki, należy na wstępie wyjaśnić pojęcia mające kluczowe znaczenie dla całości prowadzonych rozważań. Poszukiwania podmiotu odpowiedzialnego za treści zawarte

---

<sup>5</sup> Szerzej: S. Piątek, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 470; E. Czarny-Drożdziejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 476.

<sup>6</sup> M. Krotoszyński, *Trzecia droga: środki administracyjne w zwalczaniu mowy nienawiści (głos w dyskusji)*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010, s. 117. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 115.

<sup>7</sup> Ł. Gajek, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3, s. 8; A. Nałęcz, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, „Administracja” 2006, nr 4, s. 74 i n. Zob. także: J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, Zakamycze 2001, s. 518.

w usłudze medialnej nakazują wskazanie definicji dostawcy usługi medialnej. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, ponosząca odpowiedzialność redakcyjną za wybór treści usługi medialnej i decydująca o sposobie zestawienia tej treści, będąca nadawcą lub podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie<sup>8</sup>. Wyjaśniając pojęcie nadawcy, należy zaznaczyć, że ustawodawca powtarza – zbędnie, jak podkreśla Elżbieta Czarny-Drożdziejko<sup>9</sup> – iż nadawcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania. Podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie jest, w rozumieniu art. 4 pkt 9 URTV, podmiot dokonujący publicznego udostępnienia audiowizualnej usługi medialnej na żądanie.

Dostarczaniem usługi medialnej jest rozpowszechnianie<sup>10</sup> programu albo publiczne udostępnianie audiowizualnej usługi medialnej na żądanie. Wyjaśnić należy, że programem jest uporządkowany zestaw audycji, przekazów handlowych lub innych przekazów, rozpowszechniany w całości, w sposób umożliwiający jednoczesny odbiór przez odbiorców w ustalonym przez nadawcę układzie. Podzielić należy zapatrywanie<sup>11</sup>, że o wyborze poszczególnych elementów składowych programu, którymi mogą być audycje, przekazy handlowe i inne przekazy, decyduje nadawca.

Publicznym udostępnieniem audiowizualnej usługi medialnej na żądanie jest jej świadczenie w sposób umożliwiający ogółowi użytkowników, w wybranym przez nich momencie i na ich życzenie, odbiór wybranej przez nich audycji z katalogu udostępnionego w ramach takiej usługi<sup>12</sup>.

Usługą medialną, zgodnie z URTV, jest usługa w postaci programu albo audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi jej dostawca i której podstawowym zadaniem jest dostarczanie poprzez sieci telekomunikacyjne ogółowi odbiorców audycji w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych<sup>13</sup>. Warto już w tym miejscu wyjaśnić wątpliwości, jakie pojawiają się w doktrynie na tle brzmienia art. 18 URTV,

---

<sup>8</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 55; S. Piątek, *op. cit.*, s. 39.

<sup>9</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 56 wskazuje, że kwestia rozpowszechnienia jest drugorzędna, albowiem przymiot nadawcy posiada podmiot, który rozpowszechnia, jak również ten, który przekazuje do rozpowszechnienia. Zob. także: J. Sobczak, *op. cit.*, s. 77 i n.

<sup>10</sup> Rozpowszechnianiem jest emisja programu drogą bezprzewodową lub przewodową do odbioru przez odbiorców, a rozprowadzaniem jest przejmowanie rozpowszechnionego programu w całości i bez zmian oraz równoczesne wtórne jego rozpowszechnianie. Zob. J. Sobczak, *op. cit.*, s. 78 i n.

<sup>11</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 57 i n.

<sup>12</sup> Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 59.

<sup>13</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 50; S. Piątek, *op. cit.*, s. 33.

stanowiącego w przywołanym już wyżej ust. 1, że „audycje lub inne przekazy nie mogą [...] zawierać treści nawołujących do nienawiści”, co do objęcia jego zakresem przekazów handlowych. Autorka podziela pogląd wyrażony przez E. Czarny-Drożdżejko<sup>14</sup>, zgodnie z którym gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie zakresem art. 18 ust. 1 URTV także przekazów handlowych (które przecież w rozumieniu URTV również są usługą medialną<sup>15</sup>), zostałyby one w przywołanym przepisie wprost wymienione. Wątpliwości takie nie pojawiają się na tle przepisu art. 47h URTV, albowiem brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że sformułowany w nim zakaz nie obejmuje przekazów handlowych oraz innych przekazów, które mogą być zawarte w katalogu audycji jako im towarzyszące.

Audiowizualną usługą medialną na żądanie jest usługa medialna świadczona w ramach prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej, polegająca na publicznym udostępnianiu audycji audiowizualnych na podstawie katalogu ustalonego przez podmiot dostarczający usługę. Przywołana definicja wprowadzona została do URTV mocą ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji<sup>16</sup>.

Audycja, o której mowa w art. 18 URTV i art. 47h, to – zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 2 URTV<sup>17</sup> – ciąg ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego (audycja audiowizualna) albo ciąg dźwięków (audycja radiowa), stanowiący – ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo – odrębną całość w stworzonym przez dostawcę usługi medialnej programie lub katalogu audycji publicznie udostępnianych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie.

## 2. Mowa nienawiści

Słowo „nienawiść” we współczesnych słownikach języka polskiego jest wyjaśniane jako „uczucie silnej wrogości, niechęci do kogoś lub czegoś”, czę-

---

<sup>14</sup> Zakaz z art. 18 i 47h URTV nie ma zastosowania do przekazu handlowego. Szerzej: E. Czarny-Drożdżejko, *op. cit.*, s. 244. Odmienne: K. Wojciechowski, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 214.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 16 jest to każdy przekaz, w tym obrazy z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, towarzyszący audycji lub włączony do niej, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji, w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu. Szerzej: S. Piątek, *op. cit.*, s. 41 i n.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1315. Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. S. Piątek, *op. cit.*, s. 42; E. Czarny-Drożdżejko, *op. cit.*, s. 58 i n.

<sup>17</sup> Szerzej: S. Piątek, *op. cit.*, s. 36; E. Czarny-Drożdżejko, *op. cit.*, s. 52.

sto łączące się z chęcią odwetu, zemsty na kimś lub na czymś, pragnieniem zniszczenia kogoś lub czegoś<sup>18</sup>.

Terminu „mowa nienawiści” nie ma w polskim języku prawnym, ale jest on trwałym elementem języka prawniczego – orzecznictwa i doktryny prawa<sup>19</sup>. Najprościej rzecz ujmując, za mowę nienawiści uważa się wypowiedzi motywowane cechami, które nie zależą od woli atakowanej osoby czy grupy: narodowością, rasą, wyznaniem, orientacją seksualną, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością<sup>20</sup>.

W załączniku do Rekomendacji nr R(97) 20 z dnia 30 października 1997 r. w sprawie mowy nienawiści, przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy, za mowę nienawiści uznano każdą formę wypowiedzi, która rozpowszechnia, nawołuje, popiera lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażoną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów<sup>21</sup>.

Deklaracje dotyczące przeciwdziałania mowie nienawiści zawiera szereg aktów prawa międzynarodowego.

Przykładowo art. 4 Międzynarodowej konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwartej do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r.<sup>22</sup>, stanowi, że państwa strony konwencji potępiają wszelką propagandę i wszelkie organizacje oparte na ideach lub teoriach o wyższości jednej rasy lub grupy osób o określonym kolorze skóry i pochodzeniu etnicznym bądź usiłujące usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek postaci oraz zobowiązują się podjąć niezwłocznie właściwe środki zmierzające do wykorzenia wszelkiego podżegania do tego rodzaju dyskryminacji bądź też aktów dyskryminacji.

Z kolei przepis art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>23</sup>, stanowi, że popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej

---

<sup>18</sup> Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc;2489079> (dostęp: 10.12.2019).

<sup>19</sup> E. Rogalska, M. Urbańczyk, *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2017, t. 39, nr 2, s. 120; A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010, s. 95 i n.

<sup>20</sup> Zob. M. Duda, *op. cit.*, s. 170 i literatura tam przywołana.

<sup>21</sup> E. Rogalska, M. Urbańczyk, *op. cit.*, s. 121; J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *Prawo prasowe*, Warszawa 2019, s. 265; M. Woiński, *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014, s. 60 i n.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

<sup>23</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane.

Na forum Rady Europy przyjęto także Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości dotyczący karania czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r.<sup>24</sup>, wskazując, że materiałami o takim charakterze jest każdy materiał pisemny, każdy wizerunek lub każde inne wyrażenie myśli, które nawołują, popierają lub podżegają do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy wobec jakiegokolwiek osoby lub grupy osób, ze względu na rasę, kolor, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię.

Dokumentem obowiązującym w Unii Europejskiej i odnoszącym się do problematyki mowy nienawiści jest decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych<sup>25</sup>. W art. 1 wskazano nawoływanie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób, którą definiuje się według rasy, koloru skóry, wyznawanej religii, pochodzenia albo przynależności narodowej lub etnicznej lub wobec członka takiej grupy jako zachowania, które powinny być zakazane przez normy prawne państw członkowskich. Popęlenie takiego czynu polegać może również na publicznym rozpowszechnieniu lub rozprowadzaniu tekstów, obrazów lub innych materiałów<sup>26</sup>.

Zagadnieniem mowy nienawiści niejednokrotnie zajmował się Europejski Trybunał Praw Człowieka, ustosunkowując się do kwestii związanych z wypowiedziami propagującymi nienawiść. Trybunał określa granice wypowiedzi, których przekroczenie może być uznane za sprzeczne z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>27</sup>. Z kolei Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swym orzecznictwie interpretuje zakaz nawoływania do nienawiści z art. 6 DAUM, wskazując, że ma on na celu zapobieżenie wszelkim ideologiom niszczącym wartości ogólnoludzkich, a w szczególności inicjatywom gloryfikującym przemoc wobec określonej wspólnoty osób<sup>28</sup>.

W polskim prawie przestępstwo nawoływania do nienawiści przewiduje przepis art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>29</sup>, który

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 730.

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE L 328/55. Zob. A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 95 i n.; M. Woiński, *op. cit.*, s. 60 i n. Zob. także: J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *op. cit.*, s. 265.

<sup>26</sup> Zob. A. Bulandra, J. Kościółek, *Przeciwdziałanie mowie nienawiści. Podręcznik dla środowiska politycznego*, Kraków 2016, s. 17; M. Woiński, *op. cit.*, s. 60 i n.

<sup>27</sup> Szerzej: A. Kledyńska, *Mowa nienawiści w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych...*, s. 171 i n.

<sup>28</sup> Zob. K. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 217.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm. (dalej: kk).



stanowi, że kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Na podstawie poglądów wyrażonych w piśmiennictwie oraz judykaturze podkreślić należy, że nie każde nawoływanie do nienawiści jest zabronione, ale tylko takie, które ma charakter publiczny. Przepięstwo to może zostać popełnione tylko w wyniku działania, a jego zakres nie obejmuje jakiegokolwiek nawoływania do nienawiści, lecz tylko takie, które jest oparte na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, co tworzy katalog zamknięty; ponadto przepięstwo nawoływania do nienawiści ma charakter umyślny i może zostać popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim<sup>30</sup>.

Przepięstwami mowy nienawiści są również przepięstwa, o których mowa w art. 257 kk oraz 119 kk. Mowa nienawiści podlega sankcjom karnym także na podstawie art. 212 i art. 216 kk, dotyczących zniesławienia i zniewagi; ponadto osoba dotknięta mową nienawiści może domagać się ochrony na podstawie przepisów dotyczących ochrony dóbr osobistych.

### 3. Nawoływanie do nienawiści jako podstawa nałożenia kary

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego słowo „propagować” oznacza „szerzyć, upowszechniać jakieś poglądy, idee, hasła, promować”<sup>31</sup>. W słownikach języka polskiego słowo „nawoływać” znaczy: „wzywać; zachęcać, nakłaniać (do czegoś), apelować o coś”<sup>32</sup>.

Jacek Sobczak postuluje, by użyty w art. 18 ust. 1 URTV termin „propagowanie” rozumieć jako: „nakłanianie”, „zachęcanie”, „wskazywanie za właściwe i słuszne”, „popieranie”, „perswadowanie”. Zdaniem cytowanego autora pojęcie „propagowanie” bliskie jest znaczeniowo propagandzie, a więc celowemu, perswazyjnemu, umotywowanemu – najczęściej politycznie lub religijnie – oddziaływaniu na zbiorowość, zmierzającemu poprzez kształtowanie ludzkich postaw do wywoływania pożądanych zachowań<sup>33</sup>. Jak twierdzi J. Sobczak, immanentną cechą propagowania jest perswazyjność, pod którą należy rozumieć uporczywość

---

<sup>30</sup> Z. Ćwiakalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 1382 i n.; P. Bachmat, *Przepięstwa z art. 256 i 257 k.k. – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>31</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/2572671> (dostęp: 12.12.2019).

<sup>32</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/2487788> (dostęp: 12.12.2019).

<sup>33</sup> Propagowanie musi mieć charakter celowy, zatem propagować można jedynie z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym. Zob. J. Sobczak, *op. cit.*, s. 250.



w docieraniu do adresata oraz atrakcyjność przekazów pod względem formy i treści, jak również wykazywanie zbieżności wysuwanych propozycji z interesem ogółu, grup społecznych, tzw. wyższych celów<sup>34</sup>.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 marca 2002 r.<sup>35</sup> wskazał, że pod pojęciem „propagowanie” w rozumieniu art. 18 ust. 1 URTV należy rozumieć działanie polegające na nakłanianiu, zachęcaniu, wskazywaniu za właściwe i słuszne, popieraniu, perswadowaniu z zamiarem przekonania do swoich racji. Zdaniem SN komentowany przepis, stanowiąc, że audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań, odnosi się do „propagowania” określonych treści przez konkretną audycję, nie zaś przez nadawcę lub twórców audycji. Nadawca może dystansować się wobec tych treści, opatrzyć je stosownym komentarzem, co jednak nie zmienia tego, że z punktu widzenia samych przesłanek zastosowania art. 18 ust. 1 URTV istotne jest, czy dana audycja (jej treść) „propaguje” niepożądane przez prawodawcę zachowania.

W wyroku z dnia 2 lipca 2013 r.<sup>36</sup> Sąd Najwyższy stwierdził, że propagowanie występuje wówczas, gdy audycja zawiera treści wsparte odpowiednią formą wyrazu, tak aby po jej emisji można było uznać, że zachęcała widzów do podejmowania pokazanych w niej działań, ewentualnie audycja była tak poprowadzona, by wynikało z niej, że zaprezentowane w niej działania należy uznać za właściwe i słuszne, godne naśladowania. Zdaniem Sądu Najwyższego słowo „propagować” oznacza „szerzyć, upowszechniać jakiegoś poglądy, idee, hasła, zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji itp., przyczyniać się do zwiększenia popularności czegoś; głosić, krzewić, popularyzować, promować”. Do podobnych wniosków Sąd Najwyższy doszedł również w wyroku z dnia 12 października 2016 r.<sup>37</sup>

Dla wyjaśnienia pojęcia propagowania oraz nawoływania do nienawiści sięga się z reguły do rozumienia wypracowanego na gruncie art. 256 kk. W nauce prawa karnego przez zwrot „nawołuje do nienawiści” rozumie się zachowanie polegające na namawianiu, zachęcaniu, skłanianiu, podburzaniu, nakłanianiu, podżeganiu do silnej niechęci, wrogości<sup>38</sup>. W postanowieniu z dnia 1 września 2011 r.<sup>39</sup> SN uznał, że „czynność sprawcza «nawoływania do nienawiści» wiąże się z chęcią wzbudzenia u osób trzecich najsilniejszej negatywnej emocji (zblizzonej do «wrogości») do określonej narodowości, grupy etnicznej czy rasy”.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 250 i n.

<sup>35</sup> I KZP 5/02, OSP 2002, nr 12, poz. 164.

<sup>36</sup> III SK 42/12, OSNP 2014, nr 11, poz. 163. Zob. także: K. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 215.

<sup>37</sup> III SK 52/15, OSNP 2017, nr 12, poz. 170.

<sup>38</sup> Z. Cwiąkański, *op. cit.*, s. 1382 i n.; P. Bachmat, *op. cit.*, s. 26 i n.

<sup>39</sup> V KK 98/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 154.

## 4. Odpowiedzialność za usługi medialne zawierające treści nawołujące do nienawiści

### 4.1. Kompetencje KRRiT i jej Przewodniczącego

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na mocy norm konstytucyjnych spełnia rolę strażnika wolności słowa oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji<sup>40</sup>. Tym samym niejednokrotnie musi wyważać wartości, które mogą znajdować się ze sobą w konflikcie, jak wolność wypowiedzi a dozwolona przez prawo treść usługi medialnej. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 4 URTV zobowiązuje KRRiT, w ramach kompetencji ustrojowych, do sprawowania kontroli działalności nadawców, stwierdzając, że kontrola ta winna się mieścić w granicach określonych przez ustawę. Jedno z narzędzi umożliwiających efektywne sprawowanie takiej kontroli stanowi przyznanie Przewodniczącemu KRRiT kompetencji do nakładania kar w przypadkach wskazanych ustawą<sup>41</sup>. Zgodnie z art. 10 ust. 3 URTV Przewodniczący KRRiT może wezwać dostawcę usługi medialnej do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji, a na podstawie art. 10 ust. 4 URTV może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań, ale musi mieć do tego umocowanie w odpowiedniej uchwale KRRiT<sup>42</sup>. Z brzmienia art. 10 ust. 4 URTV wynika, że bez uchwały KRRiT Przewodniczący nie posiada kompetencji do wydawania decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV, a w konsekwencji, w myśl art. 53 ust. 2 URTV lub art. 54 ust. 1 URTV, nie ma też prawa do nałożenia kary pieniężnej. Wydanie decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV nie zmusza jednak Przewodniczącego KRRiT do nałożenia kary pieniężnej, albowiem zarówno w art. 53 ust. 2 URTV, jak i w art. 54 ust. 1 URTV stwierdzono jednoznacznie, że może on nałożyć karę pieniężną, co oznacza, iż nałożenie tej kary ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny. Warto również zauważyć, że wydana w trybie art. 10 ust. 4 URTV uchwała nie wiąże Przewodniczącego KRRiT, może on więc wydać przedmiotową decyzję bądź jej nie wydawać<sup>43</sup>, gdyż podejmując decyzję i nakładając kary pieniężne, Przewodniczący KRRiT kieruje się wyłącznie własną oceną tego, czy w zaistniałej sytuacji zachodzą przesłanki do wymierzenia takiej kary.

---

<sup>40</sup> R. Chruśniak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 210 i n.

<sup>41</sup> Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 8.

<sup>42</sup> W. Dziomdziora, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 100; M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 119.

<sup>43</sup> J. Sobczak, *op. cit.*, s. 518.

## 4.2. Kary nakładane na nadawców

Przepis art. 53 URTV upoważnia Przewodniczącego KRRiT do nałożenia na nadawcę kary pieniężnej tylko w ściśle określonych przypadkach. Zgodzić się należy z poglądem J. Sobczaka, że kary pieniężne mogą być nakładane odrębnie na każde naruszenie obowiązków wymienionych w art. 53 ust. 1 URTV<sup>44</sup>.

Przewodniczący KRRiT może nałożyć karę pieniężną w tej samej decyzji, którą nakazuje zaniechania naruszeń, jeżeli dane naruszenie zawiera się w katalogu działań określonych w art. 53 ust. 1 URTV. Może też wydać dwie decyzje: jedną – nakazującą zaniechanie naruszeń, a drugą – nakładającą karę pieniężną. Musi jednak skorzystać z jednej albo drugiej z wymienionych możliwości, albowiem – jak stanowi art. 53 ust. 1 URTV – ciąży na nim obowiązek nałożenia kary pieniężnej na nadawcę w określonych tam przypadkach. Zgodzić się należy z poglądem, że jeśli naruszenia, których dopuszcza się nadawca, nie wypełniałyby przesłanek z art. 53 ust. 1 URTV, Przewodniczący poprzestanie na wydaniu na podstawie art. 10 ust. 4 decyzji nakazującej zaprzestanie naruszeń bez nakładania kary pieniężnej<sup>45</sup>.

Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na dostawcę usługi medialnej karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do używania częstotliwości<sup>46</sup> lub w przypadku, gdy nadawca nie dysponuje częstotliwościami, a zatem nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, Przewodniczący KRRiT nakłada karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, co reguluje ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>47</sup> i ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>48</sup>. Zasadnie podnosi się w piśmiennictwie, że wskazana regulacja ma poważną wadę, albowiem takie ukształtowanie wymiaru kary spowoduje niemożność nałożenia kary na nadawców za naruszenia, jakich dopuścili się w pierwszym roku ich działalności<sup>49</sup>.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 URTV kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodów nad wydatkami, zmniejsz-

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 520.

<sup>45</sup> A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 90 i literatura tam przywołana.

<sup>46</sup> Szczegółowe regulacje tej kwestii zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością. T.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 276 ze zm. Opłaty za dysponowanie są pobierane na podstawie art. 185 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1954.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.

<sup>49</sup> A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 92; Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 22 i n.

szonej o podatki. Zachowuje zatem aktualność stanowisko J. Sobczaka<sup>50</sup>, zgodnie z którym wysokość zapłaconych kar nie zmniejsza podstawy opodatkowania, tj. kary pieniężne nie mogą być odliczone od podstawy obliczenia podatku.

Jak stanowi art. 53 ust. 4 URTV, kary pieniężnej nie można nałożyć, jeżeli od naruszenia obowiązku upłynął rok. Jak wskazuje J. Sobczak<sup>51</sup>, bieg rocznego terminu przedawnienia rozpoczyna się z chwilą zakończenia działań naruszających przepisy; ponadto nie jest rzeczą konieczną, aby decyzja o nałożeniu kary pieniężnej uprawomocniła się przed upływem roku od zakończenia czynności mających postać naruszeń stypizowanych w art. 53 ust. 1 URTV, natomiast niezbędne jest, aby nieprawomocna decyzja o nałożeniu kary została doręczona osobie, na którą nałożono karę.

### 4.3. Kary nakładane na dostawców audiowizualnych usług na żądanie

Naruszenie zakazu zamieszczania treści nawołujących do nienawiści zawartego w art. 47h URTV przez dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie także podlega karze pieniężnej. Mocą przywołanej już ustawy z 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji dodano przepis art. 53c ust. 1 URTV, zgodnie z którym, jeżeli podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie narusza przepisy m.in. art. 47h i w ciągu 14 dni od dnia doręczenia mu wezwania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 URTV, nie zaniechał działań naruszających te przepisy, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na niego karę pieniężną w wysokości do dwudziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku<sup>52</sup>.

Podkreślić zatem należy, że odmiennie niż w przypadku nadawców, naruszających obowiązki z art. 18 URTV, procedura nałożenia kary składa się niejako z dwóch etapów. Przewodniczący KRRiT po stwierdzeniu naruszenia, a przed nałożeniem kary, ma obowiązek wezwać dostawcę usługi na żądanie, w trybie art. 10 ust. 3 URTV, do usunięcia naruszenia w terminie 14 dni. Usunięcie naruszenia spowoduje niemożność nałożenia kary<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> J. Sobczak, *op. cit.*, s. 520 i n.

<sup>51</sup> J. Sobczak, *op. cit.*, s. 521. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 116.

<sup>52</sup> Za podstawę maksymalnego wymiaru wynagrodzenia przyjmuje się wysokość tego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym wydanie decyzji nakładającej karę, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim. Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2019 r. M.P. z 2019 r., poz. 1072, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.), ogłasza się, że przeciętne wynagrodzenie w trzecim kwartale 2019 r. wyniosło 4931,59 zł, M.P. z 2019 r., poz. 1072. Zob. także: S. Piątek, *op. cit.*, s. 494.

<sup>53</sup> S. Piątek, *op. cit.*, s. 491.

Kara za to samo naruszenie może być nakładana wielokrotnie. Wynika to z przepisu art. 53c ust. 3 URTV, w myśl którego w przypadku nieusunięcia naruszeń przez podmiot dostarczający audiowizualną usługę medialną na żądanie kara może zostać ponownie nałożona po upływie 30 dni od upływu terminu na zapłatę poprzedniej kary. Jak wskazuje Stanisław Piątek, bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy kara została uiszczona, a jedynie istotne jest to, czy w tym terminie naruszenie zostało usunięte<sup>54</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 53c ust. 4 URTV decyzja nakładająca karę nie może zostać wydana, jeżeli od naruszenia wyżej omówionych obowiązków upłynęły dwa lata. Bieg terminu rozpoczyna się z chwilą wystąpienia naruszenia, przy czym – jak podkreśla S. Piątek<sup>55</sup> – dla zachowania terminu bez znaczenia pozostaje data wszczęcia postępowania, a istotne znaczenie ma termin wydania decyzji o nałożeniu kary.

#### **4.4. Kara nakładana na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej**

Przepis art. 54 ust. 1 URTV stanowi, że Przewodniczący KRRiT może nałożyć na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej karę pieniężną, w sytuacji, gdy nie jest wykonywana, zgodnie z art. 10 ust. 4 URTV, decyzja wzywająca dostawcę usług medialnych do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, naruszających przepisy URTV, uchwały KRRiT lub warunki koncesji<sup>56</sup>.

Pod pojęciem osoby kierującej działalnością dostawcy, wobec braku definicji legalnej tego pojęcia, rozumie się osobę fizyczną, która ma faktyczny, decydujący wpływ na działalność podmiotu, zatem może to być dyrektor, prezes, właściwy członek zarządu, naczelny redaktor, kierujący działalnością dostawcy usługi medialnej na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, wyboru przez walne zgromadzenie spółki<sup>57</sup>. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której Przewodniczący KRRiT będzie uprawniony do nałożenia kary pieniężnej na dwie lub większą liczbę osób<sup>58</sup>. Ustawodawca zakłada przy tym, że osoba kierująca działalnością dostawcy usługi medialnej pobiera z racji pełnienia swoich obowiązków wynagrodzenie, a jego wysokość ma wpływ na określenie górnego

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 495.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 495.

<sup>56</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 506. Zob. także: A. Kalisz, *op. cit.*, s. 116.

<sup>57</sup> Zob. W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497; J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523. Zastrzeżenia pod adresem tej konstrukcji zob. A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 86.

<sup>58</sup> W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497; J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523.

pułapu kary pieniężnej<sup>59</sup>. Zasadnie wskazuje J. Sobczak, że w sytuacji, gdyby taka osoba nie pobierała wynagrodzenia, nałożenie na nią kary pieniężnej okazać się może technicznie niemożliwe<sup>60</sup>. Trafne jest także spostrzeżenie Wojciecha Dziomdziora, że niedopuszczalne jest nałożenie kary na osobę, która kierowała dostawcą usług medialnych w momencie wydawania decyzji z art. 10 ust. 4 URTV, ale w chwili nakładania kary już nią nie kieruje<sup>61</sup>.

Celem zastosowania tego środka jest wyegzekwowanie od osoby kierującej działalnością dostawcy usługi medialnej realizacji postanowień wydanej wcześniej decyzji<sup>62</sup>. Jak wskazuje J. Sobczak kara ta pełni funkcje podobne do grzywny w celu przymuszenia nakładanej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>63</sup>. W. Dziomdziora używa określenia kara administracyjna, podkreślając jednocześnie jej fakultatywny charakter<sup>64</sup>. E. Czarny-Drożdziejko podkreśla z kolei, iż dla nałożenia kary musi nastąpić wydanie decyzji w trybie art. 10 ust. 4 URTV<sup>65</sup>.

Nałożona kara pieniężna nie może przekroczyć sześciomiesięcznego wynagrodzenia<sup>66</sup>. Określenie wysokości danej kary, z uwzględnieniem górnej granicy przewidzianej przez ustawę, pozostawione zostało w całości uznaniu Przewodniczącego KRRiTi<sup>67</sup>. J. Sobczak wskazuje również, że górny pułap kary pieniężnej nakładanej na podstawie art. 54 URTV jest niższy od pułapu określonego w art. 53 URTV, co w ocenie autora nie jest wynikiem przekonania o mniejszej szkodliwości czynów określonych w art. 54 URTV, lecz konsekwencją faktu, że kara pieniężna z art. 53 URTV nakładana jest na dostawcę usługi medialnej, będącego najczęściej osobą prawną, podczas gdy w przypadku, o którym mowa w art. 54 URTV, karę będzie musiała uiścić osoba fizyczna<sup>68</sup>.

W piśmiennictwie wskazano, że przepis art. 54 URTV nie uzależnia odpowiedzialności osoby kierującej od uprzedniego lub równoczesnego ukarania na podstawie przesłanek z art. 53 ust. 1 URTV nadawcy, którym dana osoba kieruje, co wskazuje, że odpowiedzialność ta ma charakter samoistny<sup>69</sup>.

---

<sup>59</sup> J. Sobczak, *op. cit.*, s. 524.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 524. Zob. także: W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 498.

<sup>61</sup> W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 498.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 497.

<sup>63</sup> Jak stanowi art. 119 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438; szerzej: J. Sobczak, *op. cit.*, s. 523.

<sup>64</sup> W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 497.

<sup>65</sup> E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 506.

<sup>66</sup> Zob. *ibidem*, s. 507.

<sup>67</sup> A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 93.

<sup>68</sup> J. Sobczak, *op. cit.*, s. 524.

<sup>69</sup> A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 89.

Przedawnienie możliwości wymierzenia kary, jak stanowi art. 54 ust. 3 URTV, wynosi dwa lata, licząc od daty wydania decyzji nakazującej zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie dostarczania usług medialnych naruszających przepisy URTV, uchwały KRRiT lub warunki koncesji.

## 5. Zakończenie

Jak wskazano w toku prowadzonych rozważań, w zakresie omawianej problematyki mowy nienawiści media pełnią rolę trudną do przecenienia. Dostawcy usług medialnych mogą się bowiem przyczyniać zarówno do rozpowszechniania mowy nienawiści w sferze publicznej, jak i do jej ograniczania. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że wolność słowa powinna być postrzegana w sposób jak najszerzy, gdyż tylko takie jej traktowanie pozwala na zapewnienie istnienia społeczeństwa pluralistycznego, niemniej jednak zakazy nawoływania do nienawiści i dyskryminacji, wynikające z art. 18 oraz 47h URTV, mają gwarantować zachowanie nie mniej istotnych wartości, takich jak demokracja oraz równość. Ustawodawca w przepisach tych posługuje się przy tym klauzulami generalnymi, co nie ułatwia poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak powinien zachować się nadawca oraz dostawca usług nielinearnych, aby nie naruszyć zawartych w nich zakazów. Do stwierdzenia „propagowania” określonych zachowań nie jest bowiem konieczne, aby emisji określonej audycji towarzyszył zamiar przekonania odbiorców do zawartych w niej treści bądź by twórcom audycji należało wykazać działanie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Autorka podziela zapatrywanie, że prawnokarne rozumienie terminu „propagowanie”, akcentujące ukierunkowanie zachowania sprawcy na osiągnięcie zakładanego celu, nie jest jedynym sposobem interpretacji przywołanych przepisów URTV. Propagowanie winno nakłaniać adresatów do zajęcia określonej postawy preferowanej przez propagującego. Chcąc to osiągnąć, winien on w sposób celowy wzbudzić w odbiorcy zainteresowanie oraz sugerować określony sposób oceny przedstawionych spraw. W rezultacie o tym, czy audycja propaguje działania sprzeczne z prawem, decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i ustalenia co do treści i formy przekazu.

Pozytywnie ocenić należy przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania polegającego na stworzeniu zamkniętego katalogu naruszeń prawa zagrożonych karą, w tym – będących przedmiotem rozważań – naruszeń polegających na propagowaniu mowy nienawiści. Usługi na żądanie poddane mogą być łagodniejszej regulacji w stosunku do usług nadawczych, gdyż – jak wskazuje motyw 23 DAUM – różnią się one możliwościami wyboru i kontroli, jaką dają użytkownikowi, oraz wpływem, jaki wywierają na społeczeństwo. Omówionym w artykule regulacjom dotyczącym zasad odpowiedzialności dostawców usług medialnych za treści nawołujące do nienawiści zarzucić można jednak zbyt



małe zróżnicowanie, nieuwzględniające znacznego stopnia zróżnicowania usług medialnych we współczesnym społeczeństwie informacyjnym. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nadmierna regulacja może wpłynąć na zahamowanie tego sektora rynku audiowizualnego.

O doniosłości podjętej w artykule problematyki odpowiedzialności za mowę nienawiści, a zarazem wzroście znaczenia usług nieliniarnych, świadczy również fakt, że w terminie do dnia 19 września 2020 r. państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania przepisów dyrektywy<sup>70</sup>, zgodnie z którymi m.in. platformy udostępniania wideo<sup>71</sup> będą zobowiązane do wprowadzenia mechanizmów zapewniających ochronę ogółu odbiorców m.in. przed treściami zawierającymi nawoływanie do nienawiści.

W przypadku decyzji o nałożeniu kary z art. 53 URTV, art. 53c oraz art. 54 URTV ustawodawca nie precyzuje dolnego progu kar pieniężnych, a określa jedynie ich górny pułap.

Podzielić należy zapatrywanie, że powiązanie maksymalnej wysokości kary z przychodem podmiotu będącego nadawcą nie realizuje wymogu proporcjonalności, o którym mowa w art. 6 DAUM<sup>72</sup>. Jak wskazano w tekście, w efekcie przyjęcia przez ustawodawcę takiego sposobu obliczania kary niewykluczona jest sytuacja, w której nie będzie możliwe orzeczenie kary za naruszenia dokonane w pierwszym roku działalności dostawcy usługi medialnej.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem, że brak określenia w przepisach URTV szczegółowych zasad wymiaru kary powoduje przyznanie w tym zakresie zbyt dużej swobody Przewodniczącemu KRRiT<sup>73</sup>. Wprawdzie przepisy art. 53c ust. 2 URTV oraz art. 53 ust. 1 URTV zawierają dyrektywy wymiaru kary, wskazując, że określając wysokość nałożonej kary, Przewodniczący KRRiT uwzględnia zakres i stopień szkodliwości naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu dostarczającego usługę medialną, niemniej jednak sformułowania te są na tyle

---

<sup>70</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L303/69.

<sup>71</sup> Jak dokonuje interpretacji KRRiT, będą to przykładowo YouTube oraz media społecznościowe, jeśli ich zasadnicza funkcja polega na dostarczaniu audycji, filmów wideo tworzonych przez użytkowników za pośrednictwem sieci komunikacji elektronicznej. Zob. <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2750,dyrektywa-parlamentu-europejskiego-i-rady-ue-o-audiowizualnych-uslugach-medialnych.html> (dostęp: 29.12.2019).

<sup>72</sup> S. Piątek, *op. cit.*, s. 483.

<sup>73</sup> KRRiT umorzyła postępowanie w sprawie antysemickich wypowiedzi, mających cechy mowy nienawiści. Szerzej: M. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 120.



ogólne, że w praktyce mówić można o niemal pełnej uznaniowości Przewodniczącego KRRiT w zakresie ustalenia wymiaru kary pieniężnej. Zarazem jednak brak przepisu URTV, który przyznawałby Przewodniczącemu KRRiT kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary. *De lege ferenda* rozważenie wprowadzenia takiej możliwości należałoby uznać za uzasadnione, podobnie jak ujednoczenie terminów przedawnienia nałożenia kary pieniężnej. Zaznaczyć należy również, że w przypadku usług nielinearnych, jak słusznie wskazuje Łukasz Gajek, ustawodawca rezygnuje z przesłanki „możliwości finansowych” ukaranego podmiotu, co stanowi naruszenie zasady proporcjonalności kary<sup>74</sup>.

Kary pieniężne nakładane na podstawie art. 54 URTV na osoby fizyczne kierujące działalnością dostawcy usługi medialnej, a nie na osobę prawną, mają wymusić na tych osobach takie zachowanie, które by czyniło zadość decyzjom Przewodniczącego KRRiT, przy czym ich nałożenie jest fakultatywne.

Kary pieniężne wymierzane na podstawie omawianych przepisów URTV podlegają wpłacie do budżetu państwa, co stanowi wyraz stanowiska ustawodawcy, zgodnie z którym kary administracyjne powinny wzbogacać budżet państwa. Zauważyć należy jednak, że w przepisach URTV brak szczegółowych regulacji dotyczących sposobu wnoszenia kar pieniężnych<sup>75</sup>. Postulować zatem należałoby doprecyzowanie przepisów w tym zakresie.

Należy uznać za słuszne rozwiązanie poddające rozstrzygnięcia Przewodniczącego KRRiT, wydane na podstawie art. 10 ust. 4 URTV oraz art. 53–54 URTV, kontroli sądowej. Podmiot ukarany uprawniony jest mianowicie do wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. W postępowaniu w sprawach odwołań stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>76</sup> dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Konsekwencją zastosowania trybu cywilnego jest fakt, że w razie złożenia odwołania do sądu od decyzji Przewodniczącego KRRiT stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji<sup>77</sup>.

Lektura sprawozdań KRRiT z ostatnich lat wskazuje, że w latach 2014–2018 tylko raz nałożono karę w wysokości 100 tys. zł za propagowanie mowy niena-

<sup>74</sup> Ł. Gajek, *op. cit.*, s. 25.

<sup>75</sup> Wojciech Dziomdziora wskazuje, że należy je wpłacać na wskazany numer rachunku bankowego KRRiT; W. Dziomdziora, *op. cit.*, s. 499. Elżbieta Czarny-Drożdziejko także podkreśla wątpliwości natury praktycznej, dotyczące okoliczności, w jaki sposób i na podstawie jakich przepisów ściągnąć omawiane kary; E. Czarny-Drożdziejko, *op. cit.*, s. 509.

<sup>76</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1460.

<sup>77</sup> Są nimi wznowienie postępowania, uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

wiści oraz działań sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym<sup>78</sup>. Znacznie częściej natomiast nakładane były kary za „drobniejsze” delikty administracyjne. Uzasadnione wydaje się zatem pytanie, czy rzeczywiście mowa nienawiści występuje w mediach – jak z tego by wynikało – na tyle incydentalnie, że brakowało przesłanek do orzeczenia większej liczby kar, czy też KRRiT wolała unikać rozstrzygania takich kwestii, obarczonych niewątpliwie znacznym ładunkiem emocjonalnym i politycznym. Udzielenie odpowiedzi na takie pytanie pragnę jednak pozostawić samemu czytelnikowi.

Na zakończenie rozważań warto również wskazać, że poza mechanizmami opisanymi w artykule, Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje wydanie przez KRRiT rekomendacji na temat mowy nienawiści, wskazując, że „język nienawiści, przetwarzany przez wszystkie media, obecny jest także w radiu i telewizji. Wynikający z ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zakaz propagowania w audycjach i innych przekazach medialnych działań sprzecznych z prawem – w tym treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość – nie wyeliminuje języka nienawiści z przestrzeni medialnej, jeśli nie pójdą za nim konkretne działania KRRiT”<sup>79</sup>. Takimi postulowanymi działaniami mogłoby być zaangażowanie się KRRiT poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie walki z mową nienawiści w usługach medialnych.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości dotyczący karania czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, sporządzony w Strasburgu dnia 28 stycznia 2003 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 730.
- Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. UE L 328/55.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw

---

<sup>78</sup> [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/decyzje-krrit/decyzja-3\\_dpz\\_2017.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/decyzje-krrit/decyzja-3_dpz_2017.pdf); [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie\\_26\\_03.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie_26_03.pdf) (dostęp: 19.12.2019).

<sup>79</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-walczyc-z-mowa-nienawisci-20-rekomendacji-rpo-dla-premiera> (dostęp: 21.12.2019).

- członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz. Urz. UE L 95/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, Dz. Urz. UE L 303/69.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2019 r., poz. 361.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2018 r., poz. 1954.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2019 r., poz. 369.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459.
- Ustawa z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2012 r., poz. 1315.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością, Dz.U. z 2016 r., poz. 276 ze zm.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1072.

## **Orzecnictwo**

- Postanowienie SN z dnia 1 września 2011 r., V KK 98/11, OSNwSK 2011, nr 1, poz. 154.
- Uchwała SN z dnia 28 marca 2002 r., I KZP 5/02, OSP 2002, nr 12, poz. 164.
- Wyrok SN z dnia 2 lipca 2013 r., III SK 42/12, OSNP 2014, nr 11, poz. 163.
- Wyrok SN z dnia 12 października 2016 r., III SK 52/15, OSNP 2017, nr 12, poz. 170.

## **Opracowania**

- Bachmat P., *Przestępstwa z art. 256 i 257 k.k. – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2005.
- Bulandra A., Kościółek J., *Przeciwdziałanie mowie nienawiści. Podręcznik dla środowiska politycznego*, Kraków 2016.
- Bulandra A., Kościółek J., Zimnoch M., *Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej. Raport z badań prasy w 2014 r.*, Kraków 2015.

- Chruśniak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czarny-Drożdżejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Ćwiągalski Z., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna, t. 2: Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Duda M., *Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2016.
- Dziomdziora W., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.
- Gajek Ł., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 3.
- Kalisz A., *Przekaz medialny o charakterze mowy nienawiści w kontekście art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017.
- Kledyńska A., *Mowa nienawiści w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017.
- Krotoszyński M., *Trzecia droga: środki administracyjne w zwalczaniu mowy nienawiści (głos w dyskusji)*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010.
- Matlak A., *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych*, „Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 108.
- Nałęcz A., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji*, „Administracja” 2006, nr 4.
- Piątek S., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.
- Rogalska E., Urbańczyk M., *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 39, nr 2.
- Sieńczyło-Chlabicz J., Zawadzka Z., Nowikowska M., *Prawo prasowe*, Warszawa 2019.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze 2001.
- Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, red. R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2010.
- Woiński M., *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści*, Warszawa 2014.
- Wojciechowski K., [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014.

### **Materiały źródłowe i strony internetowe**

- [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie\\_26\\_03.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie_26_03.pdf) (dostęp: 19.12.2019).
- <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2750,dyrektywa-parlamentu-euro-pejskiego-i-rady-ue-o-audiowizualnych-uslugach-medialnych.html> (dostęp: 29.12.2019).
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-walczyc-z-mowa-nienawisci-20-rekomendacji-rpo-dla-premiera> (dostęp: 21.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/nienawisc;2489079> (dostęp: 10.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/nawolywac;2487788> (dostęp: 12.12.2019).
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2572671> (dostęp: 12.12.2019).

Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-03-10  
accepted 2020-03-16



## Spółka akcyjna jako komplementariusz w spółce komandytowej

### A joint-stock company as the unlimited partner in a limited partnership

GRZEGORZ ADAM KAWALEC

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-0054-7220, [g.kawalec93@gmail.com](mailto:g.kawalec93@gmail.com)

**Citation:** Kawalec, Grzegorz Adam. 2020. Spółka akcyjna jako komplementariusz w spółce komandytowej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 29–40. DOI://10.25167/osap2162

**Abstract:** The present article embarks on describing the functioning of a limited partnership, in which a joint-stock company acts as the general partner. Creating special forms of commercial partnerships or companies in which also other legal persons appear is possible through regulations of the Code of Commercial Companies. The article depicts the functioning of a joint-stock company as the unlimited partner in a limited partnership, as well as explores the issue of two basic aspects present on the ground of conducting business activity, that is representation and management of the company's affairs.

**Keywords:** limited partnership, joint-stock company, general partner, representation and management of company's affairs

**Abstrakt:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działania spółki komandytowej, w której jako komplementariusz występuje spółka akcyjna. Tworzenie szczególnych form spółek handlowych, w których występują również inne osoby prawne, jest możliwe poprzez regulacje Kodeksu spółek handlowych. Artykuł obrazuje działanie spółki akcyjnej jako komplementariusza w spółce komandytowej, a także zgłębia zagadnienie dwóch podstawowych na gruncie prowadzenia działalności gospodarczej aspektów – reprezentacji i prowadzenia spraw spółki.

**Słowa kluczowe:** spółka komandytowa, spółka akcyjna, komplementariusz, reprezentacja, prowadzenie spraw spółki

## 1. Wprowadzenie

Forma prawna spółki komandytowej, której szczegółowe zagadnienie dotyczące prowadzenia spraw spółki oraz jej reprezentacji zostanie przedstawione w niniejszym artykule, ma swój początek w czasach średniowiecznej Italii<sup>1</sup>. Zasady odwołujące się do funkcjonowania spółki komandytowej w dzisiejszym kształcie sięgają XII w.<sup>2</sup>, kiedy to w ramach współdziałania przy prowadzeniu działalności gospodarczej jeden uczestnik prowadził na zewnątrz przedsiębiorstwo we własnym imieniu (*tractator*), drugi natomiast uczestniczył tylko wkładem pieniężnym lub towarowym (*commendator*), dochód zaś dzielony był między obu<sup>3</sup>.

Analizując podaną wyżej definicję współdziałania przedsiębiorców, można oczywiście dopatrywać się różnic w odniesieniu do obecnej postaci spółki komandytowej. W spółce komandytowej *sensu stricto* ograniczenia dotyczące komplementariusza i komandytariusza dotyczą poniekąd odpowiedzialności wspólników, a nie – jak wskazuje powyższy fragment – „uczestnictwa” w spółce komandytowej.

W polskim ustawodawstwie regulacje dotyczące omawianej formy spółki prawa handlowego, powielając regulacje Kodeksu handlowego<sup>4</sup>, zawiera ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>5</sup>. Należy jednak wskazać, że przepisy dotyczące spółki komandytowej odnoszą się w większym stopniu do statusu osoby komandytariusza, jego zakresu obowiązków czy też odpowiedzialności za prowadzenie spraw spółki.

W niniejszym artykule zostanie przedstawiona sytuacja osoby prawnej – spółki akcyjnej jako komplementariusza spółki komandytowej oraz związane z tym aspekty reprezentacji i prowadzenia spraw spółki przez komplementariusza posiadającego status osoby prawnej.

## 2. Pojęcie komplementariusza i komandytariusza w spółce komandytowej

Aby przejść do szczegółowego zagadnienia spółki akcyjnej jako komplementariusza w spółce komandytowej, należy przedstawić choćby w ogólnym zarysie pojęcia komplementariusza i komandytariusza, którzy są podstawą

---

<sup>1</sup> Zob. *Prawo spółek handlowych*, red. A. Koch, J. Napierała, Warszawa 2017, s. 279.

<sup>2</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm. (dalej: k.s.h.).

funkcjonowania spółki komandytowej. Odniesienia „pojęciowe” do wskazanych osób – wspólników spółki komandytowej – zawiera art. 102 Kodeksu spółek handlowych w następującym brzmieniu: Spółką komandytową jest spółka osobowa mająca na celu prowadzenie przedsiębiorstwa pod własną firmą, w której wobec wierzycieli za zobowiązania spółki co najmniej jeden wspólnik odpowiada bez ograniczenia (komplementariusz), a odpowiedzialność co najmniej jednego wspólnika (komandytariusza) jest ograniczona<sup>6</sup>.

Jak można zauważyć, aktualne brzmienie wskazanego powyżej artykułu jedynie w sposób ogólny formułuje bądź też nakreśla zakres działania wspólników w spółce komandytowej. Brzmienie art. 102 k.s.h. nie pozwala na uszczegółowienie działań wspólników, ponieważ przytoczony wyżej artykuł w mojej ocenie określa istotę spółki. Aktualnie obowiązujące przepisy odnoszące się do zagadnienia spółki komandytowej mało miejsca poświęcają osobie komplementariusza, gdyż w przedmiotowej ustawie znajdują się szczegółowe zapisy dotyczące funkcjonowania spółki jawnej oraz odpowiedzialności jej wspólników, które znajdują zastosowanie również w przypadku osoby komplementariusza.

Ponadto, omawiając zagadnienia komplementariusza i komandytariusza, warto przytoczyć stanowisko Aleksandra Kappesa: Ponoszący nieograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania komplementariusz jest wspólnikiem „aktywnym”, który prowadzi sprawy spółki i reprezentuje ją na zewnątrz. Komandytariusz natomiast jest wspólnikiem „pasywnym”, odsuniętym od bieżącego zarządzania spółką i od jej reprezentowania<sup>7</sup>. Należy jednak wskazać, że stosunki wewnętrzne w spółce komandytowej mogą być na tyle elastycznie ukształtowane, że pozycja komplementariusza i komandytariusza może wiązać się z różnym stopniem zaangażowania.

Mimo że przytoczony powyżej pogląd Aleksandra Kappesa jest jak najbardziej poprawny, należy wskazać, iż nie zawiera on odniesienia do regulacji art. 118 Kodeksu spółek handlowych. Artykuł ten dopuszcza reprezentację spółki przez wspólnika będącego komandytariuszem poprzez udzielone temu wspólnikowi pełnomocnictwo do reprezentowania spółki. Co więcej, wskazany artykuł Kodeksu spółek handlowych w § 2 przedstawia skutki nieujawnienia swego pełnomocnictwa przez komandytariusza jako pełnomocnika spółki komandytowej przy dokonywaniu określonej czynności oraz braku takiego pełnomocnictwa. Podmiotowi nieujawniającemu pełnomocnictwa przysługuje mimo to kompetencja do reprezentowania swojego mocodawcy. Nie wyłącza jej zatajenie tego faktu przed kontrahentem, z którym dokonuje danej czynności prawnej<sup>8</sup>. Należy

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 102.

<sup>7</sup> A. Kappes, *Spółka komandytowa*, Warszawa 2014, s. 21.

<sup>8</sup> W. Kurowski, *Reprezentacja spółki komandytowej przez komandytariusza oraz spółki komandytowo-akcyjnej na podstawie pełnomocnictwa (art. 118, 138 k.s.h.)*, [w:] *Kodeks spółek handlowych*.



również zaznaczyć, że pełnomocnik, który nie ujawnił faktu udzielenia mu pełnomocnictwa do reprezentowania innego podmiotu, sam może nabywać prawa, zamiast mocodawcy. Skutki dokonanej przez niego czynności prawnej nastąpią więc w jego sferze prawnej<sup>9</sup>. Niedopełnienie obowiązku wyłącza ograniczoną odpowiedzialność komandytariusza w spółce komandytowej, co sprawia, że komandytariusz ponosi w tym przypadku odpowiedzialność nieograniczoną, tj. całym swoim majątkiem<sup>10</sup>.

### 3. Spółka akcyjna jako wspólnik – komplementariusz

Konstrukcja spółki komandytowej oparta jest, jak wskazano we wcześniejszej części artykułu, na występowaniu w jej strukturze co najmniej dwóch wspólników. Przedmiotowa ustawa – Kodeks spółek handlowych dopuszcza możliwość występowania jako komplementariusza w spółce komandytowej nie tylko osoby fizycznej, ale również osoby prawnej<sup>11</sup>. Ustawodawca jasno określa w art. 104 § 3 możliwość występowania osoby prawnej jako komplementariusza w spółce poddanej analizie w niniejszym artykule. Zauważyć należy również, że ustawa nie zakazuje występowania w charakterze komplementariusza jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej tzw. ułomnej osoby prawnej, jednakże jej występowanie – mając na uwadze aspekty prawne i ekonomiczne – wydaje się wątpliwe<sup>12</sup>.

Omawiając aspekt występowania spółki akcyjnej jako komplementariusza spółki komandytowej, należy również wskazać na dodatkową, poniekąd szczegółową regulację zawartą w art. 107 § 3 k.s.h. o następującym brzmieniu: Jeżeli komplementariuszem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna, zaś komandytariuszem jest wspólnik tej spółki, wkładu komplementariusza

---

*Studia i materiały*, Poznań–Kluczbork 2001, s. 391; cyt. za: M. Bączyk, *Skutki prawne nieujawnienia pełnomocnictwa*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 105.

<sup>9</sup> *Ibidem*; cyt. za: M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1997, s. 245.

<sup>10</sup> Odpowiedzialność nieograniczoną należy interpretować jako odpowiedzialność w granicach uszczerbku pochodzącego z danej czynności prawnej, a nie jako uszczerbek w całości majątku osoby trzeciej. Zob. *ibidem*, s. 402.

<sup>11</sup> Mając na uwadze konstrukcję spółki komandytowej, której wspólnicy dążą do ograniczenia swojej odpowiedzialności jako komplementariusze, należy wskazać, że podstawowy cel wspólników zostaje osiągnięty tylko poprzez wprowadzenie na miejsce komplementariusza osoby prawnej w postaci spółki kapitałowej.

<sup>12</sup> Wspólnik spółki komandytowej w postaci spółki osobowej, tj. spółki cywilnej, partnerskiej czy jawnej, nie spełnia podstawowego założenia ograniczenia odpowiedzialności w spółce komandytowej, gdyż wspólnicy spółek osobowych odpowiadają, podobnie jak komplementariusz w spółce komandytowej, całym swoim majątkiem – bez ograniczenia.



nie mogą stanowić jego udziały w tej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcje tej spółki akcyjnej<sup>13</sup>.

Jednak, pomimo przytoczonej regulacji zawartej w przedmiotowej ustawie, należy wskazać, że zakaz ten nie zawsze będzie miał zastosowanie, co więcej – będzie on występował w pojedynczych przypadkach. Wystąpi to, gdy tworzona jest spółka komandytowa z udziałem spółki z o.o. lub akcyjnej jako komplementariuszy, gdy wspólnicy tych spółek są jednocześnie komandytariuszami<sup>14</sup>. Aby powyższy zakaz nie miał zastosowania, wystarczające jest w niniejszym przypadku niezrealizowanie powiązań personalnych – dotyczących wspólników w obu spółkach. Ponadto, jak wskazuje Andrzej Kidyba, zakaz ten nie wystąpi przy konstrukcji spółki z udziałem spółki z o.o. lub akcyjnej jako komplementariuszy, gdy wkłady wnoszone przez komandytariuszy nie mają postaci udziałów lub akcji. Nie ma on również zastosowania, gdy komandytariusze wnoszą jako wkład udziały lub akcje, ale w spółkach, które nie mają statusu komplementariusza w danej spółce<sup>15</sup>. Pomimo regulacji ustawowej, która może wskazywać na chęć zapobiegnięcia nakładaniu się wzajemnie wkładów w spółkach stanowiących jedną, wspólną konstrukcję, jak również ciążyący na wspólnikach obowiązek wnoszenia realnych wkładów, zaobserwować można luki w obecnie obowiązujących przepisach, które dają możliwość obejścia zakazu zawartego w art. 107 § 3 Kodeksu spółek handlowych.

Ponadto należy wskazać na prawidłowość powyższej regulacji. Wobec braku zakazu wnoszenia udziałów lub akcji w spółce będącej komplementariuszem zagrożone mogłoby być zabezpieczenie wierzycieli spółki komandytowej. Wnosząc jako wkład do spółki komandytowej objęte przez siebie akcje spółki, posiadacz tychże odebrałby wierzycielowi możliwość dochodzenia roszczeń z dwóch tytułów prawnych – majątków spółki z o.o. i spółki akcyjnej. Przy dopuszczalności wnoszenia akcji jako wkładów dojdzie do połączenia majątków spółki, co doprowadzi do połączenia dwóch źródeł dochodzenia roszczeń w jedno<sup>16</sup>. Wskazana konstrukcja chroniłaby w szerokim zakresie interesy wspólników spółki, minimalizując jednocześnie uprawnienia wierzyciela. Obserwując popularność formy prawnej spółki komandytowej, której komplementariuszem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w doktrynie można spotkać wiele odniesień do wskazanej wyżej konstrukcji spółki. Jednakże, ze względu na aspekt prawny, zgodnie z którym spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna są spółkami kapitałowymi, wiele opracowań odnosi się zarówno do spółki

<sup>13</sup> Ustawa – Kodeks spółek handlowych, art. 104.

<sup>14</sup> A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Tom I. Komentarz do art. 1–300*, Warszawa 2019, s. 522.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Por. *ibidem*, s. 523.

z o.o., jak i spółki akcyjnej. Należy wskazać za Andrzejem Kidybą, że spółka z o.o. (akcyjna) jako komplementariusz odpowiada całym swoim majątkiem, jednak wspólnicy spółki ponoszą ryzyko majątkowe związane z wnoszonym do spółki wkładem<sup>17</sup>. Można z przekonaniem stwierdzić, że spółka komandytowa w formie będącej przedmiotem niniejszego artykułu jest tworzona ze względu na możliwość ograniczenia odpowiedzialności osób fizycznych, które w podstawowej konstrukcji spółki komandytowej występują jako jej komplementariusze, co wiąże się z ich nieograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania spółki całym swoim majątkiem.

Wartym uwagi aspektem przy omawianiu szczególnych form spółek, za jaką niewątpliwie można uznać spółkę komandytową ze spółką akcyjną w roli komplementariusza, jest możliwość naruszenia podmiotowości prawnej takiej spółki. Sławomir Szejna słusznie zauważa, że tzw. ograniczona odpowiedzialność wspólnika jest używana często w sposób niezgodny z intencją jej wprowadzenia<sup>18</sup>.

Konstrukcje spółek kapitałowych przy dzisiejszym stanie prawnym wyłączają w pewnym stopniu odpowiedzialność wspólników – zasadniczo do określonej sumy pieniężnej. W przypadku spółki akcyjnej wspólnicy (akcjonariusze) nie odpowiadają za zobowiązania spółki. Jak wskazuje Sławomir Szejna, brak odpowiedzialności wspólnika za zobowiązania spółki oznacza wówczas, że podmiot, który faktycznie powinien odpowiadać za szkodę, do odpowiedzialności tej nie może zostać pociągnięty<sup>19</sup>.

Można polemizować ze słusznością dopuszczalności tego typu form spółek w obrocie gospodarczym, gdyż na pierwszy rzut oka widać, że specyficzne konstrukcje ograniczające odpowiedzialność wspólników służą poniekąd ich własnym interesom, najczęściej zabezpieczając wspólnika przed odpowiedzialnością za szkodę wyrządzoną innemu przedsiębiorcy. Niniejsze działanie wspólników przyjęło nazwę nadużycia osobowości prawnej<sup>20</sup>. Nadużycie to, moim zdaniem, jednak nie występuje, gdy status komplementariusza posiada ułomna osoba prawna, ponieważ w niniejszym przypadku zakres odpowiedzialności wspólnika w podmiocie ustawowym obejmuje całość jego majątku (wspólnik w spółce jawnej, partner w spółce partnerskiej czy komplementariusz w spółce komandytowej).

W razie wystąpienia nadużycia osobowości prawnej osoby prawnej (w tym m.in. spółki kapitałowej) nie uznaje się odrębnej podmiotowości prawnej spółki

<sup>17</sup> A. Kidyba, *Atypowe spółki handlowe: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Kraków 2006, s. 165.

<sup>18</sup> S. Szejna, *Czy istnieje konieczność wprowadzenia odpowiedzialności wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (akcyjnej) za zobowiązania spółki względem jej wierzycieli obok odpowiedzialności członków zarządu spółki?*, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, red. J. Frąckowiak, Warszawa 2018, s. 724.

<sup>19</sup> *Ibidem*; cyt. za: T. Targosz, *Nadużycie osobowości prawnej*, Kraków 2004, s. 232.

<sup>20</sup> Zob. S. Szejna, *op. cit.*, s. 725 i powołana tam literatura.

kapitałowej i wspólników (akcjonariuszy) oraz odrębności majątków tych osób, co w rezultacie pozwala obciążyć wspólników (akcjonariuszy) odpowiedzialnością za zobowiązania spółki bez potrzeby powoływania się na inne podstawy prawne tej odpowiedzialności<sup>21</sup>.

W podobnym tonie o braku odpowiedzialności wspólników za zobowiązania wypowiada się Tomasz Targosz, wskazując, że brak odpowiedzialności wspólnika za zobowiązania spółki oznacza jedynie brak odpowiedzialności z tej tylko przyczyny, że dana osoba jest wspólnikiem. Przepisy wyrażające tę zasadę nie wyłączają natomiast wcale działania wszystkich reguł ogólnych dotyczących odpowiedzialności cywilnej<sup>22</sup>.

W momencie naruszenia osobowości prawnej wszelkie zabiegi dotyczące zminimalizowania odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej nie mają – patrząc na przywołane powyżej stanowiska – znaczenia, gdyż brak odpowiedzialności wspólnika nie obejmuje odpowiedzialności cywilnej dochodzonej na zasadach ogólnych.

#### 4. Prowadzenie spraw spółki komandytowej i jej reprezentacja

Prowadzenie spraw spółki oraz jej reprezentacja stanowią dwa fundamentalne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki. Należy zaznaczyć, że wskazane czynności odnoszą się do dwóch różnych sfer działania. Prowadzenie spraw spółki dotyczy tzw. stosunków wewnętrznych w spółce, natomiast reprezentacja – sfery zewnętrznej, ucieleśniającej się np. przy dokonywaniu czynności prawnych na rzecz spółki lub w jej imieniu. Wskazane zagadnienie dotyczące tej sfery funkcjonowania spółki w obrocie gospodarczym stwarza pole do szerokiej polemiki w doktrynie. O ile reprezentacja spółki i prowadzenie jej spraw przez komplementariusza będącego osobą fizyczną są – można powiedzieć – rzeczą naturalną, o tyle występowanie innej osoby prawnej na stanowisku komplementariusza rodzi już wiele wątpliwości – nie tylko w sferze stosunków wewnętrznych spółki, ale także – co ważniejsze – w stosunkach z innymi przedsiębiorcami.

W przypadku występowania osoby prawnej (spółki z o.o., akcyjnej) w charakterze komplementariusza wyjaśnienia wymaga zagadnienie, w czym imieniu działają osoby występujące „za” lub „w imieniu” osoby prawnej<sup>23</sup>.

Mając na uwadze szereg powiązań między spółką komandytową a spółką z o.o. lub akcyjną będącą jej komplementariuszem, Andrzej Kidyba słusznie

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 735–736; cyt. za: S. Gurgul, *Odpowiedzialność wspólnika (akcjonariusza) za zobowiązania spółki kapitałowej w stosunku do jej wierzycieli*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 20, s. 1148.

<sup>22</sup> T. Targosz, *op. cit.*, s. 233.

<sup>23</sup> A. Kidyba, *Zasady działania spółki komandytowej z udziałem spółek handlowych jako komplementariuszy*, „Rejent” 2000, nr 4, s. 33.

poddaje analizie sferę działania wskazanej osoby prawnej jako komplementariusza. Zasadą jest, że w spółkach kapitałowych prowadzenie spraw spółki oraz jej reprezentacja leżą w granicach uprawnień zarządu spółki z o.o. czy spółki akcyjnej. Andrzej Kidyba słusznie wskazuje jako problematyczne kwestie działania zarządu spółki będącej komplementariuszem wykonującego działania na rzecz spółki komandytowej. Osoby prawne w swym działaniu posługują się organami lub innymi zastępcami. W przypadku spółek organem reprezentującym i prowadzącym sprawy jest zarząd, a zastępcami mogą być pełnomocnicy, prokurenci, w wyjątkowych przypadkach – likwidator, syndyk czy kurator spółki. Dokonując czynności prawnych, osoby te działają „za” spółkę z o.o. lub spółkę akcyjną (organ) albo „w jej imieniu” (pozostali reprezentanci). Komplementariusz z kolei dokonuje czynności prawnych w imieniu spółki. W omawianej sytuacji komplementariuszy – osób prawnych – osoby te działają „za” („w imieniu”) osobę prawną (komplementariusza), a także „w imieniu” spółki komandytowej. Dochodzi więc i w tym przypadku do nałożenia dwóch sfer kompetencyjnych odnoszących się do tego samego podmiotu – działania w charakterze wspólnika oraz realizacji praw i obowiązków wynikających z tego faktu, a także realizacji praw i obowiązków wynikających z działania zgodnego z wewnętrzną strukturą tej osoby prawnej<sup>24</sup>.

Przytoczony fragment pozwala na stwierdzenie, że w omawianej formie spółki komandytowej następuje nałożenie sfer kompetencyjnych dla organu reprezentacji spółki akcyjnej będącej komplementariuszem spółki komandytowej. W celu kontynuowania dalszej dyskusji należy zadać pytanie, czy w omawianej formie spółki komandytowej nie dojdziemy do takiej sytuacji, gdzie zarząd spółki – komplementariusza spółki komandytowej – stanie przed dylematem dotyczącym opowiedzenia się, czy działać na rzecz komplementariusza, czy na rzecz spółki komandytowej. Czy nie dojdzie do konfliktu interesów komplementariusza będącego samodzielną spółką w obrocie gospodarczym i spółki komandytowej? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, nie może być również jednoznaczna. Podejmując się próby udzielenia odpowiedzi, należy pamiętać, że sytuacja tworzenia spółek komandytowych z udziałem innej osoby prawnej w charakterze komplementariusza ma zazwyczaj zastosowanie do jednego przedsiębiorstwa, działającego na jednym rynku. Dlatego też, patrząc na tak skonstruowaną spółkę, nie można mówić o konflikcie interesów, gdyż komplementariusz działa na korzyść spółki komandytowej. Jak zatem należy rozpatrywać działanie w obrocie gospodarczym spółki akcyjnej jako samodzielnej spółki kapitałowej? Odnosząc się do stanowiska wskazanego powyżej, należałoby przyjąć, że spółka akcyjna występuje tylko jako komplementariusz, działając przez zarząd jako

---

<sup>24</sup> A. Kidyba, *Zasady działania spółki komandytowej...*, s. 34; cyt. za: A. Kidyba, *Status prawny komandytariusza...*, s. 90.

swój organ uprawniony do reprezentacji i nie występując jednocześnie jako pojedyncza spółka.

Również w doktrynie można znaleźć stanowiska, wedle których działanie osoby prawnej jako komplementariusza nie zawsze jest przedstawione w sposób oczywisty. Andrzej Kidyba zadaje pytanie, czy zarząd spółki z o.o. (akcyjnej) będącej komplementariuszem działa za spółkę komandytową, czy za spółkę macierzystą (z o.o., akcyjną). Wydaje się, że w rozważanym wariantcie podjęcie czynności przez organ lub innych zastępców wiąże się z osobą prawną w strukturze, w której się znajduje lub która umocowuje do takiego działania. Jednakże dzięki „powiązaniom” udziałowym w spółce skutki takiego działania przypisuje się również spółce komandytowej<sup>25</sup>.

Analizując powyższe stanowisko odnoszące się do kwestii działania osoby prawnej na rzecz spółki komandytowej, należy stwierdzić, że Andrzej Kidyba wskazuje na podwójną rolę organu zarządzającego w spółce będącej komplementariuszem. Opowiada się za przyjęciem tezy, że organ uprawniony do reprezentacji działa na rzecz spółki – komplementariusza, jednak dzięki występowaniu z poziomu udziałowca w spółce komandytowej możemy mówić, iż organ ten działa również na rzecz spółki komandytowej. Pełni w ten sposób „podwójną rolę” w strukturach spółki spółka akcyjna – spółka komandytowa.

Prawdopodobnie najmniej problematyczną sferą reprezentacji i prowadzenia spraw spółki o omawianej konstrukcji prawnej, będzie zawieranie umów ze współnikami tych spółek. Mianowicie w spółce komandytowej i spółce z o.o., w których współnikami są najczęściej te same osoby fizyczne, wstąpienie spółki z o.o. jako współnika do spółki komandytowej, przy niewystępowaniu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością rady nadzorczej rodzi konieczność ustanowienia pełnomocnika dla tej spółki. W przypadku spółki akcyjnej taka konieczność nie występuje, ponieważ jednym z organów obligatoryjnych w spółce akcyjnej jest rada nadzorcza, która w opisywanych przypadkach „konfliktu” w strukturach spółek może występować w imieniu spółki akcyjnej.

Kolejnym problematycznym aspektem funkcjonowania spółki akcyjnej jako komplementariusza w spółce komandytowej jest funkcjonowanie tejże spółki akcyjnej w obrocie giełdowym. Zasadne powinno być odróżnienie takich spółek w obrocie gospodarczym, mając na uwadze szczególnie występowanie spółki akcyjnej jako komplementariusza. Mając na uwadze regulację kodeksową przytoczoną we wcześniejszej części artykułu zawartą w art. 107 § 3, należy wskazać, iż ustawodawca w znaczeniu szerokim określa dopuszczalność występowania spółki akcyjnej jako komplementariusza. Jednakże należy poddać

---

<sup>25</sup> A. Kidyba, *Zasady działania spółki komandytowej...*, s. 35; cyt. za: A. Kidyba, *Status prawny komandytariusza...*, s. 91.

ocenie dopuszczalność spółki akcyjnej występującej na rynku giełdowym mającej jednocześnie status komplementariusza w spółce komandytowej.

Podstawowym założeniem spółki akcyjnej wchodzącej na rynek giełdowy jest pozyskanie kapitału. Wiąże się to m.in. z emisją akcji, która powiązana jest nieodłącznie z nadaniem prawa akcjonariuszom do podejmowania decyzji związanych z ową spółką akcyjną<sup>26</sup>.

Kolejną problematyczną kwestią jest samo występowanie spółki giełdowej jako komplementariusza. O ile decyzje w spółce komandytowej będzie podejmował już zarząd spółki akcyjnej jako komplementariusz, o tyle kluczową decyzję dotyczącą nadania statusu komplementariusza spółce akcyjnej podejmują jej założyciele.

Rodzi się kolejne pytanie: Czy rada nadzorcza spółki akcyjnej występującej jako samodzielna spółka kapitałowa, sprawuje również nadzór nad działaniami zarządu spółki akcyjnej występującej w tym przypadku jako komplementariusz? Czy w takiej konfiguracji walne zgromadzenie akcjonariuszy powinno zatwierdzać sprawozdania zarządu z działalności spółki akcyjnej działającej jako komplementariusz? Jak wcześniej zostało wykazane, zarząd w omawianej konstrukcji prawnej spółki niejako występuje w dwóch rolach – w imieniu samodzielnej spółki akcyjnej i w imieniu komplementariusza spółki komandytowej. Należy uznać, że zarząd nie powinien przedstawiać „podwójnego” sprawozdania – z działania spółki akcyjnej „samodzielnej” i z działania jako wspólnika – komplementariusza. Spółka akcyjna i spółka komandytowa to dwie samodzielne spółki w obrocie gospodarczym, dlatego też zarząd składa sprawozdanie tylko z działania spółki akcyjnej, gdyż w spółce komandytowej spółka akcyjna występuje na pozycji wspólnika, działając na rzecz spółki komandytowej, co sprawia, że takie sprawozdanie komplementariusz powinien składać pozostałym wspólnikom spółki komandytowej, a w świetle obowiązujących przepisów odnoszących się do spółek handlowych takiego wymogu nie ma.

W spółce akcyjnej walne zgromadzenie akcjonariuszy zatwierdza obok wspomnianego sprawozdania zarządu z działań spółki także jej sprawozdanie finansowe. Czy w opisywanej konstrukcji spółki walne zgromadzenie akcjonariuszy ma również zatwierdzać sprawozdanie finansowe spółki komandytowej? W typowej spółce komandytowej sprawozdanie to zostaje uchwalone przez wspólników spółki komandytowej. Mając na względzie omawianą konstrukcję spółki komandytowej, należy zaznaczyć, że w spółce akcyjnej nad zarządem,

---

<sup>26</sup> Z występowaniem spółki akcyjnej na parkiecie giełdowym związanych jest wiele aspektów ekonomicznych, które wykraczają poza prawny charakter jej funkcjonowania. Podstawowy czynnik to cena akcji, która nieustannie ulega zmianie. Wartość spółki akcyjnej nie powinna mieć bezpośredniego przełożenia na wizerunek spółki komandytowej na rynku. Oczywiście nie można wykluczyć, że na ocenę wiarygodności biznesowej spółki komandytowej będzie wpływać aktualna kondycja giełdowa spółki akcyjnej, należy jednak zaznaczyć, że spółka akcyjna jako komplementariusz może działać na poziomie wspólnika obok innych wspólników działających w charakterze komplementariusza.



który pełni funkcję reprezentacyjną w spółce komandytowej „w imieniu” komplementariusza, znajduje się właśnie walne zgromadzenie akcjonariuszy. Czy to oznacza, że w przypadku sprawozdania finansowego organ ten ma dwukrotnie zatwierdzać sprawozdanie finansowe – spółki akcyjnej oraz spółki komandytowej? Odpowiedź na to pytanie ma charakter negatywny, ponieważ walne zgromadzenie akcjonariuszy nie ma kompetencji do zatwierdzania sprawozdania finansowego spółki komandytowej. W przypadku zatwierdzenia sprawozdania finansowego należy zastosować analogiczną procedurę jak w przypadku sprawozdania z działalności spółki. Idąc we wskazanym kierunku, poprawna będzie argumentacja, jaka została zastosowana w aspekcie sprawozdania z działalności spółki, tj. występowania dwóch samodzielnych spółek.

Po powyższej analizie zatwierdzania dokumentów związanych z działalnością spółki pojawia się kolejne pytanie odnoszące się do udzielenia absolutorium zarządowi spółki akcyjnej przez walne zgromadzenie akcjonariuszy. Należy pamiętać, że instytucja absolutorium występuje tylko w spółkach kapitałowych. Istnieje jednak możliwość wewnętrznego wymogu absolutorium dla komplementariusza na podstawie odpowiednich zapisów w umowie spółki komandytowej. Mając na uwadze wyżej wskazane poglądy, należy uznać, że mogłoby to teoretycznie doprowadzić do sytuacji, w której zarząd spółki akcyjnej otrzyma absolutorium związane ze spółką akcyjną działającą samodzielnie, a nie otrzyma absolutorium, będąc w pozycji komplementariusza spółki komandytowej. Mając na uwadze to, że akcjonariusze spółki akcyjnej są najczęściej komandytariuszami odpowiadającymi za zobowiązania spółki komandytowej do wysokości określonej w umowie spółki sumy komandytowej, należy stwierdzić, że podwójne zatwierdzanie sprawozdań oraz głosowanie nad absolutorium nie ma praktycznego znaczenia. Funkcjonowanie dodatkowych uwarunkowań dotyczących spółki akcyjnej jako komplementariusza mogłoby w bardzo krótkim czasie doprowadzić do chaosu w funkcjonowaniu spółki akcyjnej, a w następnej kolejności – spółki komandytowej. Takie wymogi wprowadziłyby niepewność akcjonariuszy co do funkcjonowania spółki bądź też co do negatywnego postrzegania przedsiębiorstwa przez partnerów biznesowych. Gdyby wprowadzono podwójny wymóg zatwierdzania sprawozdań czy też uzyskania absolutorium przez zarząd spółki akcyjnej – komplementariusza spółki komandytowej, mogłoby dojść do kuriozalnej sytuacji, w której zarząd spółki akcyjnej działającej samodzielnie będzie różnił się osobowo w stosunku do zarządu reprezentującego spółkę komandytową jako komplementariusz.

## 5. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę popularność tworzenia spółek komandytowych z udziałem osób prawnych w postaci spółek kapitałowych (spółki z o.o. lub spółki akcyjnej), należy wskazać na wiele aspektów, które wymagają uszczegółowienia.

W niniejszym artykule zostały przedstawione kwestie sporne, odnoszące się do sytuacji występujących w codziennej praktyce gospodarczej. Kodeks spółek handlowych – mając na uwadze nieustanny rozwój rozwiązań prawnych – być może zbyt ogólnie odnosi się do statusu komplementariusza, wskazując jedynie podstawowe uprawnienia osób fizycznych czy prawnych. Ustawa nie odnosi się w swoich zapisach do szczegółowych pozycji spółek akcyjnych. Świadomość statusu wspólnika w innej spółce handlowej może stwarzać negatywne odczucia wśród akcjonariuszy. Można zestawić przedstawione w tym artykule stanowisko z sytuacją jednej ze spółek giełdowych występującej w zgrupowaniu spółek, jednak w przypadku grup spółek sytuacja przedstawia się nieco inaczej. Tam każda spółka realizuje swoje cele, występując jako samodzielna spółka w obrocie gospodarczym, a przynależność do grupy spółek spowodowana jest często powodami natury organizacyjnej i ekonomicznej. Natomiast spółka akcyjna w obrocie giełdowym będąca wspólnikiem na pozycji komplementariusza w spółce komandytowej stwarza dla akcjonariusza możliwość wpływania na inną spółkę handlową, kierując się interesami spółki akcyjnej.

## Bibliografia

### Akty prawne

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 ze zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

### Opracowania

Kappes A., *Spółka komandytowa*, Warszawa 2014.

Kidyba A., *Atypowe spółki handlowe: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Kraków 2006.

Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Tom I. Komentarz do art. 1–300*, Warszawa 2019.

Kidyba A., *Zasady działania spółki komandytowej z udziałem spółek handlowych jako komplementariuszy*, „Rejent” 2000, nr 4.

Kurowski W., *Reprezentacja spółki komandytowej przez komandytariusza oraz spółki komandytowo-akcyjnej na podstawie pełnomocnictwa (art. 118, 138 k.s.h.)*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Studia i materiały*, Poznań–Kluczbork 2001.

*Prawo spółek handlowych*, red. A. Koch, J. Napierała, Warszawa 2017.

Szejna S., *Czy istnieje konieczność wprowadzenia odpowiedzialności wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (akcyjnej) za zobowiązania spółki względem jej wierzycieli obok odpowiedzialności członków zarządu spółki?*, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, red. J. Frąckowiak, Warszawa 2018.

Targosz T., *Nadużycie osobowości prawnej*, Kraków 2004.



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-03-02  
accepted 2020-03-16



## **Prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego – wybrane problemy**

**Running economic activity, including an agricultural holding,  
on the property of a commune where the councilor has obtained  
their mandate, as the basis for expiry of the mandate  
in the light of court-administrative case law – selected problems**

BEATA KOZICKA

Uniwersytet Opolski; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
ORCID: 0000-0001-8329-1023, [bkozicka@uni.opole.pl](mailto:bkozicka@uni.opole.pl)

**Citation:** Kozicka, Beata. 2020. Prowadzenie działalności gospodarczej jako podstawa wygaśnięcia mandatu radnego w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego – wybrane problemy. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 41–58. DOI://10.25167/osap2163

**Abstract:** The paper presents the legal basis for the termination of a councilor's mandate, which comes from general election, in the situation where it is found out that they conduct business activity on the property or use the property of the commune in which they have obtained the mandate. The positions of administrative courts expressed in this respect as a result of complaints about resolutions or supervisory decisions, by which the councilor's mandate was terminated due to the premise of conducting business activity, were presented.

**Keywords:** councilor's mandate, economic activity, agricultural activity, commune property, expiry of the councilor's mandate

**Abstrakt:** W pracy przedstawiono podstawy prawne wygaszania mandatu radnego, pochodzącego z wyborów powszechnych, w sytuacji stwierdzenia prowadzenia przez niego działalności gospodarczej na mieniu czy też z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat. Zaprezentowano stanowiska sądów administracyjnych wyrażone w tym przedmiocie

wskutek skarg na uchwały lub rozstrzygnięcia nadzorcze, mocą których wygaszono mandat radnego z uwagi na przesłankę prowadzenia działalności gospodarczej.

**Słowa kluczowe:** mandat radnego, działalność gospodarcza, działalność rolnicza, mienie gminy, nadzór nad gminą, wygaśnięcie mandatu radnego

## 1. Wprowadzenie

Radni jako przedstawiciele społeczeństwa w organach stanowiąco-kontrolnych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego wykonują mandat pochodzący z woli mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca, wskazując na „dobro wspólnoty samorządowej”, sformułował tym samym bardzo ogólnie wynikający z tego obowiązek. Dobro to, na co zwraca się uwagę w literaturze fachowej, ma charakter nadrzędny<sup>1</sup>. Z mandatem radnego wiąże się zatem jego podstawowy obowiązek, jakim jest kierowanie się w swej działalności dobrem wspólnoty samorządowej, tzn. ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z postanowień ustrojowych ustaw samorządowych, które stanowią: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy (powiatu, województwa)”<sup>2</sup>. Działania podejmowane przez radnego powinny wobec tego wyraźnie uwzględniać interes publiczny, w szczególności jak najszerszy interes lokalnych społeczności, od których ten mandat pochodzi<sup>3</sup>.

W literaturze przedmiotu przez pojęcie mandatu radnego można rozumieć zespół praw i obowiązków, jakie określona osoba nabywa w wyniku wyborów<sup>4</sup>. Nabycie mandatu następuje na mocy woli wyborców z chwilą ogłoszenia prawomocnych wyników wyborów, a związane z tym ślubowanie jest warunkiem *sine qua non* przystąpienia do jego wykonywania<sup>5</sup>.

Istotne jest przy tym to, że w Polsce mandat radnego jest „mandatem wolnym”<sup>6</sup>, będącym przeciwieństwem mandatu imperatywnego (związanego), co

<sup>1</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 322.

<sup>2</sup> K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 241.

<sup>3</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 321 i n.

<sup>4</sup> A. Korzeniowska *et al.*, *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 73.

<sup>5</sup> B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 295.

<sup>6</sup> Zob. szerzej: J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 76 i n.; M. Granat, *Zobowiązania przedwyborcze kandydata na posła a charakter mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci prof. Alicji Grześkowiak*, red. A. Dębiński, Lublin 2006, s. 370–372; J. Szymanek, *Przedstawiciel i jego zaplecze*

oznacza, że wyborca nie posiada instrumentów prawnych zmuszających radnego do oczekiwanego przez niego głosowania w konkretnej sprawie publicznej<sup>7</sup>. Z koncepcją mandatu wolnego wiążą się trzy cechy: generalny charakter, niezależność i nieodwołalność<sup>8</sup>. Przy czym nieodwołalność nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca dopuszcza bowiem jego wygaśnięcie w sytuacji zaistnienia ściśle przez niego określonych zdarzeń faktycznych i prawnych.

Niemniej jednak mając na uwadze, że mieszkańcy jako wyborcy danego radnego tracą w ten sposób swojego mandatariusza, osobę, której zaufali i której powierzyli sprawowanie w swoim imieniu i z korzyścią dla dobra powszechnego funkcji władczych w danej wspólnocie samorządowej, korzystając ze swego konstytucyjnego prawa wyborczego<sup>9</sup>, należy stwierdzić – co ważne w aspekcie prezentowanej tematyki – że przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego muszą być interpretowane ściśle, co przedstawiono poniżej.

Zasadniczym celem opracowania jest zaprezentowanie, w ujęciu historycznym, ograniczenia ustawowego prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego na terenie gminy, na której uzyskał mandat pochodzący z wyborów powszechnych. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne został uregulowany ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>10</sup>. Ustawowy zakaz prowadzenia takiej działalności przez radnego wynika wprost z art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>.

Mając na uwadze wątpliwości interpretacyjne zwrotów „działalność gospodarcza prowadzona na własny rachunek”, a także „z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat”, w niniejszym opracowaniu

---

*polityczne: od relacji przedpartyjnych do partii właściwych*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013, s. 232 wraz z podaną tam literaturą.

<sup>7</sup> Zob. także: S. Matyjek, *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 97, s. 53–54.

<sup>8</sup> Zob. szerzej: J. Jastrzębski, M. Zubik, *op. cit.*, s. 76 i n.; M. Granat, *op. cit.*, s. 370–372; J. Szymanek, *op. cit.*, s. 232 wraz z podaną tam literaturą.

<sup>9</sup> Tak: TK w wyroku z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 (publ. Z.U. 2007 / 3A / 26), a także NSA w wyroku z 31 sierpnia 2016 r., II OSK 1728/18.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399 ze zm. Ustawodawca w jej art. 29 ust. 1 ustanowił, że traci moc ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U., poz. 274, z 1995 r., poz. 18 oraz z 1996 r., poz. 350), z zastrzeżeniem ust. 2, w którym określili, że do radnych rad gmin kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie, stosuje się ustawę, o której mowa w ust. 1. Z kolei w art. 30 tej ustawy określili, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z tym że: 1) przepisy art. 24e ustawy, o której mowa w art. 19, wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia; 2) przepisy art. 24f–24h ustawy, o której mowa w art. 19, mają zastosowanie do radnych rad gmin kadencji następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej: usg).

zaprezentowano stanowisko judykatury, które wykształciło się w tym zakresie na przestrzeni lat. Stąd też przytoczone w tekście orzecznictwo odnosi się do tekstów normatywnych aktualnych w dacie orzekania, jednakże w interesującym zakresie, jako nietracące na swej aktualności pomimo zmian nomenklaturowych, stanowi odniesienie podnoszonych tamże argumentów do aktualnego ujęcia prezentowanej tematyki.

Jednocześnie uwzględniając obszerność tematyki, ograniczono się do wybranych problemów, starając się przy tym uwypuklić te najczęściej występujące i stanowiące przedmiot kontroli sądów administracyjnych, a w konsekwencji ich analizę prawną dokonywaną przez te sądy<sup>12</sup>.

## 2. Przesłanka prowadzenia działalności gospodarczej i gospodarstwa rolnego jako podstawa wygaszenia mandatu radnego

Nie ulega wątpliwości, że radny jako osoba zaufania publicznego<sup>13</sup> sprawuje mandat prawidłowo tylko wtedy, gdy nie czerpie z niego ani też nie ma możliwości czerpania z niego żadnych korzyści majątkowych czy osobistych<sup>14</sup>. W dbałości, a także trosce o zapewnienie porządku publicznego oraz przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom korupcyjnym ustawodawca nałożył na radnych różnego rodzaju ograniczenia w odniesieniu do ich działalności zawodowej, uwzględniając zarazem, że ograniczenia te pozostają w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, ale też ich zakres pozostaje współmierny do rangi tego interesu<sup>15</sup>. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że do oceny owej racjonalności i współmierności jest w pierwszej kolejności powołany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy „ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne”<sup>16</sup>. I o ile stanowisko to zostało wyrażone pod rządami innych regulacji prawnych, o tyle nie straciło ono na aktualności co do wynikającej z niej istoty, jaką jest ochrona interesu publicznego w sytuacji kolizji interesów

---

<sup>12</sup> Szerzej zob. M. Maczyński, M. Stec, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat: M. Zbrojewski, *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 420.

<sup>14</sup> Zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 44.

<sup>15</sup> Zob. także: J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.

<sup>16</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 134.

majątkowych czy osobistych danej jednostki samorządu terytorialnego i osób piastujących w niej mandat radnego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym zwraca się uwagę, że realizacji interesu publicznego służą „antykorupcyjne przepisy” ustawy o samorządzie gminnym, które stanowią:

– po pierwsze – zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość;

– po drugie – ochronę autorytetu organów państwa oraz przeciwdziałanie osłabianiu zaufania wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 24f ust. 1 usg radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli natomiast radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą, tj. określoną w przywoływanym powyżej art. 24f ust. 1 usg, jest obowiązany do jej zaprzestania w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie ustanowionym w Kodeksie wyborczym, tj. art. 383 Kw<sup>18</sup>, stosownie do art. 24b ust. 6 usg. Zgodnie bowiem z art. 383 § 1 pkt 5 Kw wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku „naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności”. Na podstawie art. 383 § 2 Kw wygaśnięcie mandatu z takiej przyczyny stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu, zgodnie z art. 383 § 3 Kw, należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień. I o ile ustawodawca nie określił trybu procedowania w tym zakresie, o tyle zdaje się, że nie budzi najmniejszych zastrzeżeń, iż każda forma złożenia wyjaśnień jest dopuszczalna i tym samym wystarczająca do uznania, że prawo to zostało zrealizowane. Ważne jest, ażeby umożliwiono radnemu ustosunkowanie się do badanej przez organ stanowiący kwestii będącej przesłanką wygaśnięcia jego mandatu przed podjęciem w tym przedmiocie uchwały.

Wymóg umożliwienia radnemu złożenia wyjaśnień stanowi gwarancję ochrony jego praw oraz warunek *sine qua non* prawidłowego procedowania

---

<sup>17</sup> Tak: NSA w wyroku z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2354/11 oraz orzecznictwo tam wskazane. Wszystkie przywoływane orzeczenia sądów administracyjnych publikowane są na stronie: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w skrócie: CBSA.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy lub Kw).

i tym samym legalności uchwały wygaszającej jego mandat radnego. Wymóg ten uznaje się za zachowany i spełniony, jeżeli umożliwiono radnemu zajęcie stanowiska (złożenie wyjaśnień). Z kolei już skorzystanie przez niego z tego prawa pozostawione jest całkowicie uznaniu radnego. Tym samym to, czy z niego skorzysta i złoży wyjaśnienia, czy też wprost przeciwnie – nie skorzysta, jest prawnie obojętne dla legalności uchwały. W piśmiennictwie fachowym i judykaturze podkreśla się, że radnemu powinno się umożliwić złożenie wyjaśnień przed organem podejmującym uchwałę o wygaśnięciu mandatu, a więc – jak się wskazuje – osobiście na posiedzeniu rady lub co najmniej w formie pisemnej. Złożenie wyjaśnień nie jest obowiązkiem radnego, lecz jego prawem. Niezłożenie wyjaśnień nie stoi na przeszkodzie podjęciu uchwały o wygaśnięciu mandatu. Natomiast pozbawienie radnego możliwości złożenia wyjaśnień powinno być traktowane jako naruszenie prawa, skutkujące wzruszeniem takiej uchwały<sup>19</sup>.

Ponadto jeżeli radny przed dniem wyboru sprawował funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania, zgodnie z art. 383 § 5 Kw. W przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu (383 § 6 Kw). Ustawodawca, posługując się zwrotami „nie mogą”, „jest obowiązany” oraz „stwierdza”, nie pozostawił adresatom tak ukształtowanych norm żadnego luzu decyzyjnego. Tym samym prawodawca nie pozostawił uznaniu organu kompetentnego do wygaszenia mandatu radnego możliwości jego wygaszenia lub niewygaszenia, przy ziszczeniu się przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, jednoznacznie normując sytuację jego obligatoryjnego działania w przypadku niezaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. W przeciwnym razie mogłoby dochodzić do nadużyć i działania *contra legem*, wszak norma związana poprzez jej stosowanie stałaby się normą uznaniową.

Istotne są bowiem zdarzenia prawne ziszczające się w przywoływanych powyżej przepisach prawnych. Stwierdzając wygaśnięcie mandatu radnego, uprawniony do tego organ nie kreuje nowej sytuacji prawnej i faktycznej, ale

---

<sup>19</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006; publikacja przytoczona w wyroku NSA z 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 1520/14, oddalającym skargę kasacyjną od wyroku WSA w Krakowie z 11 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 4/14, oddalającym skargę radnego na Uchwałę Rady Gminy Mogilany nr XXIX/255/2013 z dnia 14 grudnia 2013 r., mocą której stwierdzono wygaśnięcie mandatu radnego tej gminy.



jedynie stwierdza jej zaistnienie o ustawowo określonych skutkach prawnych. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że uchwała rady stwierdzającej to wygaśnięcie ma charakter aktu deklaratoryjnego<sup>20</sup>. Niemniej jednak mając na uwadze charakter wydanego w tym przedmiocie aktu, należy także zaznaczyć, że w literaturze fachowej zwraca się uwagę na fakt, że sformułowanie „organ stwierdza” nie przesądza jeszcze definitywnie o charakterze tego aktu. I o ile znawcy przedmiotu wskazują na deklaratoryjność tego aktu, o tyle zauważają, że akt deklaratoryjny to akt, w którym organ „stwierdza”, że pewien skutek prawny zaistniał, przy czym sam takich obowiązków czy uprawnień nie tworzy, gdyż wynikają one z przepisów prawa<sup>21</sup>. Z kolei te ustalenia musi poczynić właściwy organ. To na nim spoczywa prawny obowiązek ustalenia rzeczywistego zdarzenia, tj. czy wystąpiła jedna z ustawowo określonych przesłanek, a nie tylko proste jej potwierdzenie, albowiem część z ustawowo określonych przesłanek ma charakter ocenny<sup>22</sup>. Na charakter aktu wygaszającego mandat zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny, uznając, że akt taki ma charakter mieszany. Trybunał orzekł bowiem, z czym należy się zgodzić, że uchwała rady gminy stwierdzająca wygaśnięcie mandatu nie jest aktem czysto deklaratoryjnym<sup>23</sup>. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się na element kształtujący aktów stwierdzających wygaszenie mandatu, akcentując, że bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego mandat ten w dalszym ciągu istnieje<sup>24</sup>. Zatem do chwili podjęcia prawnie skutecznego aktu o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego radny wykonuje (dysponuje) mandat ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jeżeli bowiem płynący z ustawy skutek prawny (jakim jest wygaśnięcie mandatu radnego) wymaga jego stwierdzenia aktem deklaratoryjnym, to nie można skutecznie powoływać się na ten akt do czasu, gdy ten nie stanie się ostateczny. Jest to zasada mająca zastosowanie do wszelkich aktów deklaratoryjnych. Ich konstytutywny skutek polega na tym, że wprowadzają one do obrotu prawnego płynące z mocy ustawy prawa lub obowiązki, choć z datą wsteczną, określoną w ustawie<sup>25</sup>.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się również, że organ orzekający autorytatywnie wiąże treść normy generalnej z sytuacją prawną

<sup>20</sup> Uchwała NSA składu 7 sędziów z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00 oraz wyroki NSA: z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1417/04 i z 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 334/08.

<sup>21</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 168.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: M. Gurdek, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10, s. 31 i n.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007/3, poz. 26.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 3 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1775/07.

<sup>25</sup> Zob. także: K.W. Czaplinski, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.

indywidualnego adresata. Tworzy zatem w ten sposób nową sytuację prawną. To, co do tej pory było normowane tylko w sferze generalnej, odnosi się z mocy tego aktu do konkretnego podmiotu. Dlatego dopiero od chwili wydania takiego aktu indywidualnego jego adresata wiąże skutecznie ukształtowana indywidualna sytuacja prawna<sup>26</sup>. Za stanowiskiem takim przemawiają również przepisy Kodeksu wyborczego zawierające *sui generis* procedurę, wedle której następuje stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego. Unormowania te wskazują, że organem właściwym jest rada gminy, a formą rozstrzygnięcia jest uchwała o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu. Uchwała w tym przedmiocie powinna zostać podjęta w ustawowo określonym terminie 3 miesięcy od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, przy czym termin ten ma charakter instrukcyjny, a jego upływ nie pozbawia rady prawa do podjęcia takiej uchwały po jego upływie<sup>27</sup>. Równocześnie należy zaznaczyć, że jeżeli rada nie wyda aktu potwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego, to – jak zaznacza się w jednolitej w tym przedmiocie linii orzeczniczej<sup>28</sup> – aktualizuje się procedura zawarta w art. 98a ust. 1 i 2 usg, tj. wojewoda wzywa organ gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni, a w razie bezskutecznego upływu terminu, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Podjęcie przez radę uchwały o odmowie wygaśnięcia mandatu radnego nie stoi na przeszkodzie do wydania przez organ nadzoru zarządzenia zastępczego o wygaśnięciu mandatu radnego<sup>29</sup>.

Wygaszenie mandatu radnego wskutek ziszczenia się przesłanki ustanowionej w art. 24f ust. 1 usg stanowiącej, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, jest obowiązkiem rady. Wynika to z treści przytoczonych powyżej przepisów. Zarówno bowiem normy określone w art. 24f ust. 1 usg, jak i termin trzech (3) miesięcy wskazany w art. 383 § 5 Kw do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia takiej działalności, liczony od dnia złożenia ślubowania, mają charakter związany. Termin określający moment zniesienia tej przesłanki, uznania jej za nieziszczającą się jest terminem prekluzyjnym (materialnym), zatem nie podlega przywróceniu, stanowiąc zarazem

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 11 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 339/07.

<sup>27</sup> Zob. uchwała NSA z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, ONSA 2/2001, poz. 50.

<sup>28</sup> Szerzej na temat „utrwalonej linii orzeczniczej” zob. E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 50 i n.

<sup>29</sup> Tak: NSA w wyrokach z: 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14; 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 823/11; 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/11; 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 527/13.



o powinności organu do określonego prawem działania. W literaturze fachowej wskazuje się, że określony w art. 24f ust. 1a usg termin 3 miesięcy jest przeznaczony również do zaprzestania pełnienia funkcji zarządcy, przedstawiciela lub pełnomocnika w stosunku do działalności określonej w ust. 1 tego przepisu<sup>30</sup>. Brzmienie przywołanych powyżej przepisów zarówno z ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy Kodeks wyborczy jest jednoznaczne i stanowcze oraz wskazuje, że skutek utraty mandatu radnego następuje z mocy samego prawa (*ex lege*). W tym też kontekście termin określony w art. 383 § 5 Kodeksu wyborczego jest nieprzywracalny i jego naruszenie nie może być usprawiedliwiane jakimikolwiek przyczynami. Jego uchybienie rodzi wprost skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego<sup>31</sup>.

Zdarzenia unormowane w art. 24f ust. 1 i 1a usg oraz art. 383 § 5 Kw zostały ze sobą ściśle powiązane, stanowiąc nierozzerwalny ciąg, których bezpośrednim następstwem jest określony skutek prawny w postaci wygaszenia mandatu radnego. Wystąpienie bowiem jednego z nich stanowi następstwo kolejnego. Ustawodawca jednoznacznie ustanowił, że: po pierwsze – radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; po drugie – jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania; w konsekwencji zaś po trzecie – niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 Kw, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu.

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego z uwagi na naruszenie zakazu, o którym stanowi art. 24f ust. 1 usg, wymaga bezspornego ustalenia i rozważenia okoliczności dotyczących naruszenia tego zakazu z uwagi na cel jego wprowadzenia, którym jest ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych do własnych korzyści. Zatem nie jakiekolwiek wykorzystanie mienia komunalnego stanowi wyczerpanie tej przesłanki, lecz tylko takie, które wykorzystywane jest w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w warunkach

---

<sup>30</sup> S. Płażek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 338.

<sup>31</sup> Stanowisko tożsame z prezentowanym wyrażono w wyroku WSA w Opolu z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

określonych tym przepisem, czyli: na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządza taką działalnością lub jest przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Tym samym wygaśnięcie mandatu radnego następuje w razie łącznego spełnienia dwóch warunków, tj.:

– pierwszego – prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami;

– drugiego – wykorzystania mienia komunalnego gminy przy prowadzeniu takiej działalności.

Równocześnie zauważenia wymaga fakt, że o ile przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają własnej definicji pojęcia działalności gospodarczej, do jakiego odwołuje się art. 24f ust. 1 usg, o tyle nie powinno budzić wątpliwości, że pojęciu działalności gospodarczej należy przypisywać znaczenie, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>32</sup>, a wcześniej w art. 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>33</sup>. Zgodnie z art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dla uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą konieczne jest zatem łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania i ciągłości.

W literaturze fachowej i orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie uznaje się, że zakaz obejmuje radnego, który jest członkiem organu zarządzającego spółki albo występuje jako jej przedstawiciel lub pełnomocnik w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>34</sup>. Znanwcy przedmiotu wskazują, że na gruncie art. 24f ust. 1 usg przyjęć należy, że prowadzenie przez radnego działalności gospodarczej oznacza nie tylko uczestniczenie w jednostce będącej przedsiębiorcą, choćby tylko biernie, ale również posiadanie samodzielnej kompetencji do zarządzania sprawami przedsiębiorstwa, w którym się uczestniczy<sup>35</sup>. Zauważają oni bowiem, że przez „zarządzanie działalnością” należy rozumieć sytuację, w której proces decyzyjny co do istotnych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej należy do jednej lub kilku osób. Zarządzaniem działalnością będzie również zasiadanie w takim organie podmiotu prowadzącego działalność gospo-

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm., dalej: pp).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm., dalej: udg).

<sup>34</sup> A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 756; na tę publikację powołał się WSA w Opolu w wyroku z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

darczą, który decyduje o zasadniczych kierunkach tej działalności, podejmuje decyzje co do majątku i zobowiązań tego podmiotu<sup>36</sup>.

Z kolei pojęcie „wykorzystywanie mienia komunalnego gminy”, użyte w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak przyjmuje się w judykaturze, musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą. Z uwagi na szeroki zakres tego sformułowania uznaje się, że odnosi się ono do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne. Nie jest też istotne, czy radny z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści. Rozstrzygający dla wygaśnięcia mandatu radnego jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to korzystanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego<sup>37</sup>. Nadto wskazuje się, że „mienie komunalne gminy, w której radny uzyskał mandat” to także mienie, obejmujące obok mienia gminy mienie innych gminnych osób prawnych, a także związków, których członkiem jest gmina. Ustawowy zwrot „mienie komunalne gminy, w której radny uzyskał mandat” oznacza objęcie zakresem to wszystko, co wchodzi w skład ustawowego pojęcia mienia komunalnego<sup>38</sup>. Pojęcie mienia komunalnego obejmuje aktywa, które stanowią nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także środki pieniężne. Taki sposób rozumienia mienia komunalnego wynika z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że „mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. Przy czym – co należy podkreślić – za taką działalność uznaje się prowadzenie gospodarstwa rolnego. Potwierdzeniem tego jest uchwała NSA składu 7 sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, stwierdzająca, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Por. wyroki NSA z: 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10; 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.

<sup>38</sup> Wyroki NSA z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 171/08 oraz z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.

<sup>39</sup> Uchwała NSA składu 7 sędziów z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07, a także wyroki NSA z: 6 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/14; 18 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2759/15; 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 102/17; 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2059/17.

Równocześnie, mając na uwadze charakter uchwał NSA, należy podkreślić, że ujednolicają one orzecznictwo sądowe, porządkując poglądy w sprawach, w których orzecznictwo dotychczas było rozbieżne, lub wskazują kierunek rozstrzygnięć w sprawach istotnych i skomplikowanych<sup>40</sup>. NSA został przez ustawodawcę wyposażony w kompetencję do podejmowania zarówno uchwał w konkretnych sprawach, tzw. uchwał konkretnych, będących odpowiedzią na zagadnienia prawne sformułowane przez wojewódzki sąd administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 2 ppsa<sup>41</sup>, jak również uchwał dotyczących danego rodzaju spraw w ogólności, tzw. uchwał abstrakcyjnych, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 ppsa i art. 264 § 2 ppsa. Uchwały te, czego nie można nie podnieść, są wiążące. Zgodnie z art. 269 § 1 ppsa jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, to przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi<sup>42</sup>.

Toteż odnosząc się do kwestii uznania prowadzenia działalności rolniczej jako działalności gospodarczej w rozumieniu art. 24f usg, należy podkreślić, że w uchwale tej wskazano wprost, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wobec jednoznacznie brzmiącej treści powyższej uchwały przyjęć należy, że w każdym przypadku, w którym radny posiadający gospodarstwo rolne wykorzystuje grunty stanowiące mienie gminy, narusza ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego. Zakaz ten jest jednoznacznie unormowany z przynależnymi mu konsekwencjami prawnymi, o czym była mowa powyżej.

Konstatację tę wzmacnia cel unormowania ustanowionego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jakim jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia własnych korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że wykluczone powinny być sytuacje, w których radny, wykonując mandat w gminie, będąc

---

<sup>40</sup> D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 52; A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 31; R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 27.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej: ppsa).

<sup>42</sup> E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 142.

członkiem organu stanowiącego i podejmującego decyzje dotyczące m.in. zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie, bliskich lub innych podmiotów rozporządzanie tym mieniem, tj. korzystniejsze niż zasady, na jakich z mienia komunalnego korzystają podmioty nieposiadające statusu radnego. Ustanawiając zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, ustawodawca chciał zapobiec ewentualnemu wykorzystaniu mandatu w celu ułatwienia dostępu do tego mienia. Wypełnienie dyspozycji tego przepisu nie jest uzależnione od tego, czy z prowadzenia, zarządzania bądź bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności radny uzyskuje dochód czy inne osobiste korzyści<sup>43</sup>.

Zakaz ten, czego nie można pominąć, dotyczy także sytuacji, gdy radny korzyści nie osiągnął, gdyż dla interpretacji norm zawartych w art. 24f ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygający jest sam fakt korzystania z mienia komunalnego, które to korzystanie pozostaje w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą radnego.

Ustawodawca, co także wymaga powtórzenia, wprost powiązał zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, a nie z uzyskiwaniem dochodów czy też zysków z mienia komunalnego. Jest bowiem oczywiste, że choć każda działalność gospodarcza, w tym związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, ukierunkowana jest na osiąganie zysków, to jednocześnie może zaistnieć sytuacja, w której zyski te (dochody) osiągnąć nie są.

Nadto w judykaturze eksponuje się, że sformułowanie „wykorzystywanie” odnosi się do wszystkich przypadków korzystania z mienia komunalnego gminy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, bez względu na to, czy wykorzystywanie to ma podstawę prawną czy też nie, jest stałe bądź jednorazowe, wreszcie czy jest odpłatne czy też nieodpłatne<sup>44</sup>. Wykorzystanie mienia komunalnego jest wystarczającą przesłanką do wygaśnięcia mandatu radnego. Zakaz wynikający z art. 24f ust. 1 usg oznacza, że należy dążyć do wykluczenia sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego, podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, ma zawartą lub zawarł z gminą umowę dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność gminy, uzyskując w ten sposób tytuł prawny o charakterze obligacyjnym do nieruchomości gminnej, a w czasie trwania umowy dzierżawy gmina bez rozwiązania tej umowy nie mogła zawierać z innymi podmiotami umów dzierżawy<sup>45</sup>. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje po-

---

<sup>43</sup> Zob. wyrok NSA z 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2292/14, oddalający skargę kasacyjną radnego od wyroku WSA w Białymstoku z 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 42/14, oddalającego jego skargę na zarządzenie zastępcze wojewody podlaskiego w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.

<sup>44</sup> Wyrok NSA z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 415/14.

gląd, że nie każde korzystanie z mienia komunalnego będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sądy bowiem uznają, że nie można przyjąć, iż korzystanie przez radnego z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych lub w warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych podważa osiągnięcie celu, jakim służy omawiany zakaz<sup>46</sup>. Inaczej natomiast należy oceniać korzystanie z nieruchomości gminnych zarówno na podstawie umów, jak i w sposób bezumowny, nie na warunkach powszechnej dostępności, ale dla prowadzenia własnej działalności gospodarczej z ich wykorzystaniem<sup>47</sup>.

Równocześnie należy zauważyć, że w bogatym w omawianym przedmiocie orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że art. 24f ust. 1 usg ma charakter antykorupcyjny, gdyż eliminuje możliwość wykorzystywania przez radnych mienia komunalnego gminy na uprzywilejowanych zasadach. Jego celem jest wykluczenie sytuacji, w której radny, wykonując mandat w gminie, będąc członkiem organu stanowiącego, podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej gminy, mógłby wpływać na korzystne dla siebie rozporządzenie tym mieniem, które pozostaje w jego władaniu, korzystniejsze niż to, jakie mogliby uzyskać inni nieposiadający statusu radnego<sup>48</sup>.

### 3. Konkluzje

Niezależność radnych, a więc i rady gminy, jest niezbędna, aby rada mogła właściwie wypełniać swoje zadania, w tym zadania polegające na kontroli wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych<sup>49</sup>. W judykaturze słusznie podkreśla się, że osoby pełniące funkcje publiczne muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami aktywności gospodarczej, których celem jest zapobieżenie angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Zauważa się, że ograniczenia są podyktowane interesem publicznym. Zgłaszając swoją kandydaturę w wyborach samorządowych na radnego, a następnie decydując się na podjęcie pełnienia funkcji radnego, radny musi mieć świadomość tego ograniczenia i dokonać wyboru, a mianowicie czy podejmuje się pełnienia tej

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1213/11.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat: K. Bandarzewski, *Ograniczenia dopuszczalności zawierania umów z radnymi przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009, s. 118.

<sup>48</sup> Zob. wyroki NSA z: 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10; 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.

<sup>49</sup> Tak: NSA w wyroku z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 550/17.



funkcji, a tym samym godzi się na ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Wprowadzone przez ustawodawcę zakazy mają na celu chronienie prawidłowości, rzetelności sprawowania funkcji publicznych przez osoby piastujące określone stanowiska i gwarantowanie im niezależności w sprawowaniu funkcji publicznych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, odnoszącym się do analizy reżimu normatywnego zakazu prowadzenia przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, zasadnie zauważa się, że „wykorzystanie mienia” komunalnego gminy obejmuje wszystkie przypadki korzystania z tego mienia, bez względu na jego podstawę, częstość, a także to, czy pozostaje działaniem odpłatnym czy też nieodpłatnym. Celem prezentowanego zakazu jest nie tylko ograniczenie niekorzystnej dla jednostki samorządu terytorialnego działalności radnych, ale przede wszystkim ochrona ich niezależności przed naciskami z zewnątrz<sup>50</sup>. Jednocześnie trafnie podkreśla się, że wygaśnięcia mandatu radnego nie należy postrzegać w kategoriach elementu sankcji za czyny o charakterze korupcyjnym. Jest ono elementem instytucji prawnej, która ma na celu zwiększanie zaufania do działalności organów samorządu terytorialnego i zapewnienie prawidłowego ich funkcjonowania<sup>51</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).  
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.).  
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).  
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).

### Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 44.  
Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu 7 sędziów z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00.  
Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego składu 7 sędziów z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 1/07.

---

<sup>50</sup> Tak: NSA w wyroku z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14, a także w wyroku z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.

<sup>51</sup> Zob. wyrok NSA z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2120/17.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt OSK 1417/04.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1775/07.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 171/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 334/08.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 921/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1714/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 823/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2354/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1213/11.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 527/13.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 415/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2292/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2759/15.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 1269/16.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1728/18.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 102/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2059/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 550/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2120/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 11 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 339/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 42/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OP 490/17.

## Opracowania

- Bandarzewski K., *Ograniczenia dopuszczalności zawierania umów z radnymi przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2009.
- Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Bojanowski E., *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.



- Czapliński K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Granat M., *Zobowiązania przedwyborcze kandydata na posła a charakter mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci prof. Alicji Grześkowiak*, red. A. Dębiński, Lublin 2006.
- Gurdek M., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10.
- Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2.
- Jagoda J., *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6.
- Jaroszyński K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Jaworska-Dębska B., *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 190 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Korzeniowska A. et al., *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004.
- Matyjek S., *Prawne i faktyczne warunki realizacji mandatu radnego gminy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. 97.
- Maczyński M., Stec M., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Płazek S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzecznich sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10.
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Przedstawiciel i jego zaplecze polityczne: od relacji przedpartyjnych do partii właściwych*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zbrojewski M., *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012.



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2019-12-19  
accepted 2020-01-12



## Zagadnienia społeczno-podatkowe w świetle wybranej argumentacji katolickiej

### Social and tax issues in the light of chosen Catholic argumentation

ADAM KUCHARSKI

Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu  
ORCID: 0000-0001-9278-7522, [adamkucharski2017@gmail.com](mailto:adamkucharski2017@gmail.com)

**Citation:** Kucharski, Adam. 2020. Zagadnienia społeczno-podatkowe w świetle wybranej argumentacji katolickiej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 59–74. DOI://10.25167/osap2164

**Abstract:** The Catholic perspective invariably points to God's foundation for all legitimate institutions and laws. This applies to both the state and property rights. The latter is multi-dimensional: individual and social. It confirms the reference to the inherent human dignity. The actual effectiveness of fiscal action of the state is co-dependent on their understanding by taxpayers. Clarity in this area creates social trust and deepens the sense of security. The authorities are obliged to impose moderately high taxes, fairly distributed and clearly structured. In a democratic state, initiating legislative changes is the basic way to eliminate potential injustice and introduce more solidary solutions. The Catholic perspective of tax relations emphasizes the mutual obligations of the authorities and taxpayers and their joint responsibility for the common good.

**Keywords:** taxes, power, Catholic social teaching

**Abstrakt:** Perspektywa katolicka wskazuje niezmiennie na Boży fundament wszystkich słusznych instytucji i praw. Dotyczy to zarówno państwa, jak i prawa własności. Ta ostatnia ma charakter wielowymiarowy: indywidualny i społeczny. Potwierdza to odwołanie do przyrodzonej godności człowieka. Rzeczywista skuteczność działań fiskalnych państwa jest współzależna od ich zrozumienia przez podatników. Klarowność w tym obszarze rodzi zaufanie społeczne i pogłębia poczucie bezpieczeństwa. Na władzy ciąży obowiązek nakładania danin o umiarkowanej wysokości, sprawiedliwym charakterze i czytelnej strukturze.

W warunkach państwa demokratycznego inicjowanie zmian legislacyjnych jest podstawową drogą do eliminowania potencjalnej niesprawiedliwości i wprowadzania rozwiązań bardziej solidarnych. Katolicka perspektywa stosunków podatkowych akcentuje wzajemne obowiązki władzy i podatników oraz ich współodpowiedzialność za dobro wspólne.

**Słowa kluczowe:** podatek, władza, katolicka nauka społeczna

## 1. Wstęp

Problem danin publicznych od zawsze wiązał się z kwestią organizowania się ludzi w społeczności. Widać to zwłaszcza w sytuacji funkcjonowania państwa. W jego ramach fundamentalne jest zadeklarowanie zakresu praw jednostek (oraz całej społeczności) do przedmiotów, a precyzyjniej mówiąc: problem ich własności. Przyjrzenie się tym dwóm instytucjom – państwu i własności – pozwala przygotować przedpole, tak aby przynajmniej syntetycznie odnieść się do niektórych wskazań obecnych w nauce Kościoła, dotyczących zagadnień podatkowych. Warto zaznaczyć, że poniższe rozważania zostały zawężone do kwestii zasadniczych, z sygnalizacją jedynie koniecznych w toku wywodów rudymentów. Ponadto – choć zastrzeżenie to może wydawać się oczywiste – zawarte w niniejszym opracowaniu refleksje będą prowadzone z chrześcijańskiego punktu widzenia, z odniesieniem do argumentacji teologicznej. Przyjętą metodę refleksji oparto na przywołaniu i krótkiej analizie wybranych fragmentów biblijnych oraz wypowiedzi z obszaru katolickiej myśli społecznej w kontekście zagadnienia rozliczania należności podatkowych. Syntetyczne wnioski zostały zawarte w podsumowaniu zamykającym opracowanie.

## 2. Państwo i jego wybrane cele społeczne

Problem należności na rzecz jednoczącej ludzi wspólnoty państwowej był od zawsze przedmiotem analizy ekonomiczno-moralnej. Dolegliwość tych świadczeń rodziła różnorodne postawy, które w taki czy inny sposób owocowały wysuwaniem pytań o konieczność znoszenia tych niedogodności. Tego typu refleksje łączyły się z wątpliwościami wokół legitymacji danej wspólnoty czy też osób – rzeczywiście lub rzekomo ją reprezentujących – do żądania konkretnych świadczeń. Zagadnienia te były obecne również w myśli chrześcijańskiej.

Nie ulega wątpliwości, że państwo to zaawansowana forma organizacji społeczeństwa, a każda wspólnota ludzka potrzebuje władzy, by trwać i rozwijać się<sup>1</sup>. Rolą państwa jest zapewnienie jednostce i mniejszym społecznościom tego rodzaju dóbr, których nie są one w stanie uzyskać dzięki swej indywidualnej

---

<sup>1</sup> Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002, nr 1919 (dalej: KKK).

zaradności<sup>2</sup>. Chodzi o jego funkcjonalną niezbędność oraz nieunikniony proces tworzenia i kształtowania się życia społecznego w odniesieniu do porządku prawnego, dobrobytu oraz porządku kultury. Nie bez znaczenia jest społeczna natura ludzka obliczona na „bycie w relacji”. „Nie jest dobrze, żeby mężczyzna był sam [...]”<sup>3</sup> – zauważa autor biblijny i prawda ta przewija się przez całe losy ludzkości w różnych formach i kontekstach.

Rzeczą naturalną jest, że bliższa człowiekowi jest społeczność jego rodziny niż sąsiedztwa lub państwa, ostatecznie jednak wszystkie te formy organizacyjne obliczone są na dobro wspólne współtworzących je podmiotów. „Ponieważ dobro wspólne ogółu jest jedyną racją istnienia władz państwowych, wynika z tego jasno, że winny one w taki sposób dążyć do tego dobra, aby i uszanować jego naturę, i pogodzić wydawane zarządzenia z aktualną sytuacją”<sup>4</sup>. Do podstawowych celów państwa należy m.in. „troska o zbudowanie sprawiedliwego systemu gospodarczego, którego zadaniem jest zapewnienie warunków do rozwoju całego społeczeństwa”<sup>5</sup>. W przywołanych wypowiedziach przebija zapobiegliwość o realizację przez państwo celu polegającego na stworzeniu osobie ludzkiej jak najlepszych warunków wzrastania. Tak nakreślony program nie może zostać zrealizowany bez budowania zaufania społecznego, i to zarówno w relacjach pomiędzy poszczególnymi osobami, jak i pomiędzy obywatelami a państwem.

W takim świetle należy postrzegać również rolę osób, którym powierzono władzę. Idea przywództwa ma służyć rozwojowi osób poddanych władzy oraz zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa. W tym sensie każda władza „jest dana z góry”<sup>6</sup>. Nie chodzi tu o wybór konkretnych ludzi czy też formy rządu. Chrześcijaństwo oddziela bowiem ideę władzy od podmiotów ją piastujących<sup>7</sup>.

Taka legitymacja rządzących pociąga za sobą obowiązki, również dla wykonujących władzę. Rządzący nie może zbyt różnić się od swego ludu. Sam powinien prowadzić życie skromne i umiarkowane, unikając przepychu i wystawności, pamiętając, że nie jest on panem, lecz sługą prawa i swych poddanych. Idea władzy jako służby stanowi kwintesencję właściwej postawy

---

<sup>2</sup> Na przykład dla św. Augustyna pierwszym celem państwa jest troska o pokój. Por. św. Augustyn, *O Państwie Bożym*, t. 2, Warszawa 1977, s. 434.

<sup>3</sup> Cytaty biblijne przywołuję za: *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu (w przekładzie z języków oryginalnych)*. Biblia Tysiąclecia, Poznań–Warszawa 1980. Przy przywołaniu tekstów biblijnych posługuję się przyjętym powszechnie sposobem odesłania (skrótacją) do poszczególnych fragmentów (rozdziałów i wersów) ksiąg biblijnych, np. w przypadku niniejszego przypisu: Księga Rodzaju, rozdział 2, wers 18 (Rdz 2, 18).

<sup>4</sup> Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, nr 54, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>5</sup> Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 48, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>6</sup> J 19, 11.

<sup>7</sup> Podobnie rzecz się ma z ideą ojcostwa, gdzie Bóg jest stwórcą relacji jako takiej oraz jej wzorem.

rzządzających<sup>8</sup>. W praktyce przypomina o tym symboliczny tytuł ministrów, nawiązujący do ich roli wobec społeczeństwa. „Podstawowym zadaniem wszelkiej władzy publicznej jest strzec nienaruszalnych praw człowieka i dbać o to, aby każdy mógł z większą łatwością wypełniać swe obowiązki”<sup>9</sup>.

Jezus Chrystus w swym nauczaniu nie pozostawał w konflikcie z ideą władzy publicznej, choć o współczesnej Mu władzy miał sąd krytyczny<sup>10</sup>. Podobnie św. Paweł nawoływał do posłuszeństwa władzy publicznej, jednak w sytuacji kolizji – polecenia Sanhedrynu dotyczące zachowania milczenia, a zarazem Chrystusowego nakazu głoszenia Ewangelii – apostołowie nie mieli wątpliwości co do właściwego wyboru<sup>11</sup>. Racją podległości jest bowiem również troska o dobro wspólne wsparte na prawdzie i miłości. Również św. Piotr zachęca chrześcijan, aby byli „poddani każdej ludzkiej zwierzchności ze względu na Pana”<sup>12</sup>. Wolność ma być używana, by służyć Bogu, a nie usprawiedliwiać złe uczynki<sup>13</sup>.

Refleksją, która winna przynajmniej zostać zasygnalizowana przy omawianiu autorytetu państwa, jest kwestia hierarchii prawa w porządku moralnym. Dla chrześcijan normą działania jest Jezus Chrystus<sup>14</sup>. Ze względu na prawodawcę prawo można podzielić na Boskie i ludzkie. Pierwsze to nade wszystko prawo wieczne. Tkwi ono w umyśle Boga i od wieków jest wyrazem samej Jego istoty<sup>15</sup>. W istotach rozumnych jest ono obecne przez poznawalne dla nich prawo naturalne, którego fundamentem jest natura ludzka<sup>16</sup>. Elementarne wymogi tego prawa uświadamia sobie człowiek, odczuwając potrzebę bycia mu posłusznym, gdy jednocześnie sprzeniewierzenie się mu odczytuje jako winę moralną. Obejmuje ono zasady podstawowe (będące przedmiotem synderezy), wnioski bezpośrednie (dekalog) oraz wnioski dalsze. Następnie w hierarchii prawa można mówić o pozytywnym prawie Boskim, czyli normach danych ludziom przez Boga za pośrednictwem Objawienia (Stary i Nowy Testament). Na niższym szczeblu znajduje się kościelne prawo ludzkie, a następnie prawo

---

<sup>8</sup> Por. Mt 23, 11; Mt 20, 27.

<sup>9</sup> Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, nr 60, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>10</sup> Mówi On o królestwie Bożym nie z tego świata, przenosząc problem posłuszeństwa władzy na poziom dbałości w pierwszym rzędzie o sprawy duchowe, por. J 18, 36; Łk 13, 32.

<sup>11</sup> Por. Rz 13, 5–6; Dz 4, 19.

<sup>12</sup> 1 P 2, 13.

<sup>13</sup> Por. 1 P 2, 15.

<sup>14</sup> Przez swój przykład i naukę jest On Prawodawcą i Prawem dającym normę i samą normę. Por. KKK, nr 1953.

<sup>15</sup> Jest ono autonomiczne, powszechne, obiektywne i niezmienne. Jest źródłem i zasadą wszystkich praw. Z niego wszelkie prawo wypływa i czerpie moc obowiązującą. Poddane są mu wszelkie istoty stworzone, a człowiek poznaje je przez skutki. Por. KKK, nr 1951.

<sup>16</sup> Por. KKK, nr 1955.

świeckie, skierowane na poszanowanie osoby jako takiej, dobrobyt społeczny, rozwój społeczności i pokój<sup>17</sup>.

Prawa i obowiązki państwa dotyczące reguł podatkowych, ściągania należności i dysponowania wpływami z tego tytułu wynikają z celu państwa, którym jest stworzenie przesłanek do pomyślnego rozwoju jednostek, małych grup społecznych i całego społeczeństwa<sup>18</sup>. Aby realizacja zadań państwa była możliwa, jego system egzekucji danin publicznych musi prezentować określoną wydajność. Z kolei usprawiedliwione obciążenie finansowe musi być uzasadnione realną potrzebą państwa, nie zaś nieokreśloną chęcią zaspokojenia zachcianek władzy. Przerost racjonalnych ram fiskalności w ramach społeczeństwa prowadzi do negatywnych skutków, poczynając od pojawienia się szarej strefy w gospodarce, na spadku dochodów budżetowych w dłuższej perspektywie kończąc. Ostatecznie budżet „żyje” z zamożności obywateli. Ich pauperyzacja prowadzi nieuchronnie do załamania gospodarki.

Także przesadne ulgi podatkowe, zwłaszcza dla wybranych, mogą zakłócić prawidłową pracę mechanizmów rynkowych. Podobnie przerost administracji i nieuzasadnione hamowanie inicjatywy gospodarczej nie mają nic wspólnego z dbaniem o dobro wspólne. „Należy uczynić wszystko, aby człowiek [...] mógł zachować poczucie, że pracuje na swoim. W przeciwnym razie muszą powstać w całym procesie ekonomicznym nieobliczalne straty – i to nie tylko straty ekonomiczne, ale przede wszystkim straty w człowieku”<sup>19</sup>. Wszelkie unormowania wymagają uprzedniego zbadania i oceny wprowadzenia ich skutków, i to zarówno pod kątem ekonomicznym, jak i etycznym oraz społecznym. Przeprowadzenie tej analizy leży po stronie rządzących i to oni winni przedsięwziąć w tym zakresie stosowne kroki oraz złożyć z tych działań odpowiednie sprawozdanie, chociażby w formie rzetelnego uzasadnienia do planowanych zmian legislacyjnych. Rolą państwa jest utrzymanie stosownej równowagi pomiędzy porządkiem własnościowym a używaniem dóbr powszechnych, co wyznacza ramy współuczestnictwa poszczególnych grup społecznych w *bonum commune*<sup>20</sup>. Zadanie ustawodawcy podatkowego polega na wyrównywaniu szans poszczególnych grup społecznych i obywateli, przeciwdziałaniu uprzywilejowaniu silnych grup interesu oraz promowaniu postaw na rzecz dobra wspólnego<sup>21</sup>. W prawidłowo

<sup>17</sup> W ramach przedstawionej hierarchii źródłem uczciwych norm społecznych jest prawo wieczne (*lex aeterna*). Zatem wszelkie praworządne regulacje – jako w nim zakorzenione – winny być rozumne, wydane przez kompetentny podmiot i obliczone na pogłębienie dobra wspólnego (w tym zachowanie pokoju, bezpieczeństwa i porządku). Por. KKK, nr 1959.

<sup>18</sup> Por. J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, Warszawa 1999, s. 255.

<sup>19</sup> Jan Paweł II, Encyklika *Laborem exercens*, nr 15, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>20</sup> Por. T. Herr, *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, Kraków 1999, s. 147.

<sup>21</sup> Por. A. Misiaszek, *Katolicka nauka społeczna o placeniu podatku*, „Studia Elbląskie” 2012, nr 13, s. 303. Za ograniczeniem roli państwa do zapewnienia jedynie bezpieczeństwa wewnętrznego

funkcjonującej demokracji wskazane jest przestrzeganie wszystkich procedur konsultacji społecznych i pilne wsłuchiwanie się w głosy płynące z gospodarki oraz od organizacji przedstawicielskich podatników<sup>22</sup>.

Jak się wydaje jeszcze w XIX wieku, zdaniem niektórych etyków, decyzja o – potocznie rzecz ujmując – zachowaniu obliczonym na uchylanie się od płacenia podatków, pozostawiana była niekiedy ocenie zainteresowanego<sup>23</sup>. Nie dotyczyło to oczywiście przypadków przekupstwa czy gwałtu. Ta laksystyczna moralność podatkowa mocno pozostała w świadomości społecznej w niektórych krajach (np. Włochy), gdy tymczasem w „tradycji demokratyczno-protestanckiej (np. Szwajcaria) doszło do ścisłego zobowiązania podatnika do płacenia przepisanych prawem podatków”<sup>24</sup>.

W towarzyszących nam realiach geopolitycznych przeważa demokracja w różnych formach. Taka sytuacja predysponuje do pokojowej korekty możliwych dewiacji w sprawowaniu władzy państwowej. Podstawą społeczno-etyczną demokracji jest bowiem prawda o równiej dla wszystkich godności osobowej i możliwości samoorganizowania się obywateli w celu zmiany istniejącego stanu prawnego. Postawa uchylania się od płacenia podatków aktualizuje pytanie o niesłuszne zwiększanie obciążeń współobywateli niesolidnego podatnika<sup>25</sup>.

Chociaż Kościół nie wskazuje żadnego z systemów politycznych jako właściwego, niewątpliwie prawidłowo funkcjonująca demokracja jest ustrojem pozwalającym uniknąć wielu zagrożeń oraz uczynić ludzi współodpowiedzialnymi za swój ziemski los, zapewniając im szerokie możliwości rozwoju i opartej na wolności troski o dobro wspólne. Osobom, którym z różnych względów nie odpowiada prawodawstwo danego państwa w sytuacji państwowości realnie demokratycznych, zawsze pozostaje możliwość zabiegania o jego zmiany na drodze pokojowej<sup>26</sup>.

---

i zewnętrznego opowiada się M. Wojciechowski. Por. M. Wojciechowski, *Teolog o ekonomii*, Kraków 2015, s. 114 i n.

<sup>22</sup> Istotną rolę powinny tu odgrywać też biura poselskie czy senatorskie i kontakt obywateli, za ich pośrednictwem, z wybranymi przez siebie reprezentantami do parlamentu. Kwestia szczegółowej organizacji systemu politycznego i wyborczego pozostaje poza obszarem zainteresowania niniejszego opracowania, niemniej jednak w praktyce stanowi ona istotę prawidłowo funkcjonującej demokracji.

<sup>23</sup> Wspomina o tym J. Wiemeyer. Por. J. Wiemeyer, *Podatki jako problem etyczno-społeczny*, [w:] *Katolicka nauka społeczna. Podstawowe zagadnienia z życia gospodarczego*, red. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003, s. 187.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> W sytuacji prawidłowo funkcjonującej demokracji oszustwo podatkowe wyrządza współobywatelom rodzaj ekonomicznej szkody. Por. A. Zadroga, *Podatki z perspektywy katolickiej nauki społecznej*, „*Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*” 2013, vol. 16, s. 165.

<sup>26</sup> Apel o obniżenie obciążeń podatkowych zawsze powinien spotkać się ze zrozumieniem władzy publicznej, która winna ewentualnie przedstawić przekonujące racje za ich utrzymaniem. W przypadku sporu politycznego w tym obszarze zadecydują mechanizmy polityczne.



### 3. Rozumienie prawa własności w kontekście podatkowym

Dobrem pożądanym – w relacji podatkowej – jest prawo własności, wyrażające się w tym przypadku w świadczeniu pieniężnym na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Zarazem jednak rzeczą poniekąd naturalną jest obrona posiadanego stanu majątkowego przed jego uszczupleniem bez zgody właściciela. Aby właściwie ocenić postawy właścicieli dóbr, analizowana myśl społeczna ujmuje bardziej kompleksowe podejście do zagadnienia własności.

W pierwszej kolejności wskazuje się, że Panem całej ziemi jest Bóg<sup>27</sup>. To on – jako stwórciel wszelkich dóbr – jest ich ostatecznym dysponentem<sup>28</sup>. W przyjętym przez Niego planie stworzenia człowiekowi powierzono dbanie o rozwój ziemi i oddano mu do dysponowania dobra doczesne z poleceniem czynienia sobie ziemi poddanej<sup>29</sup>. Ludzkie życie ma jednak na ziemi swój kres, co nieuchronnie łączy się z rozliczeniem przed Stwórcą z dysponowania powierzonym mieniem<sup>30</sup>. W tym świetle człowiek jawi się raczej jako dzierżawca i użytkownik dóbr ziemskich niż ich ostateczny właściciel.

Własność – oprócz funkcji zabezpieczenia bytowania określonej osoby – wypełnia także zadania społeczne, zwłaszcza w zakresie budowy relacji, będąc „środkiem”, a nie celem ludzkiej egzystencji. W tym świetle nie dziwi potępienie postawy chciwości i dążenia do nadmiernego bogacenia się<sup>31</sup>. To samo dotyczy chęci osiągnięcia szybkiego zysku kosztem innych czy też oszustwa<sup>32</sup>. Chodzi o to, ażeby kierować się właściwą hierarchią wartości, w której wyraża się pierwszeństwo dóbr duchowych przed materialnymi<sup>33</sup>. W Ewangelii nie znajdziemy potępienia własności ani też nauki o powszechnym obowiązku jej porzucenia. „Wolność dóbr”, jaką obserwujemy w gminie jerozolimskiej, była dobroczywnością wynikającą nie z przymusu lub obowiązku, lecz ze wspaniałomyślności, entuzjazmu i hojności pierwszych chrześcijan. Nie było ani opuszczonych, ani zbyt wielu beczynnych. Tym ostatnim św. Paweł zaleca zresztą, aby powstrzymali się od jedzenia, jeśli nie chcą pracować. Według autora Listu do Tesaloniczan człowiek winien na życie zapracować własnymi rękami<sup>34</sup>. Naturalna potrzeba zaspokojenia konieczności życiowych przeplata się z równie naturalną racją troski o dobro

---

<sup>27</sup> Por. św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 8: *Rządy Boże*, art. 5, <https://katedra.uksw.edu.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>28</sup> Por. K. Paluch, *Kościół wobec problemów ekonomicznych*, „Symposium” 2009, nr 13, s. 51.

<sup>29</sup> Por. Rdz 1, 28.

<sup>30</sup> Por. Mt 25, 14–30; Mt 21, 33–43.

<sup>31</sup> Por. np. Iz 5, 8; Ef 5, 5.

<sup>32</sup> Por. Pwt 25, 13 i n.

<sup>33</sup> Por. Mt 6, 33; Mk 8, 36–37; Łk 9, 25.

<sup>34</sup> Por. 2 Tes 3, 10 i n.

wspólne<sup>35</sup>. W tym sensie zarząd dobrami materialnymi jest niejako sprawdzianem i nauką tego, aby dobrze władać dobrami nadprzyrodzonymi, a wolność od przywiązania się do dóbr tego świata jest znakiem chrześcijańskiego życia<sup>36</sup>.

W historii wspólnoty chrześcijan własność nie była postrzegana jako prawo wolne od jakichkolwiek obowiązków. Zobowiązania te wyrażały się chociażby w jałmużnie na rzecz biednych i potrzebujących. Przykładem może być pogląd autora *Didache* – że ci, którzy, gonią z chciwością za zyskiem, znajdują się na drodze śmierci<sup>37</sup>. Służebny wobec Boga charakter własności podkreślał św. Klemens, a rozróżnienie na aktualne prawo do używania rzeczy i potencjalne prawo do ich posiadania towarzyszyło nauce Ojców Kościoła<sup>38</sup>. Również w późniejszym okresie podkreślano obowiązki związane z ludzkim bytowaniem<sup>39</sup>. Akcentowano przy tym naturalny charakter użytkowania rzeczy. Zdaniem św. Tomasza wynika to z samej ich natury, jak również natury człowieka oraz ze sposobu rządzenia przez Boga światem<sup>40</sup>.

Własność prywatna jest jednym z elementów tworzenia pokojowego współistnienia. Umożliwia bardziej efektywną gospodarkę i stanowi istotny aspekt ludzkiej autonomii osobistej i rodzinnej. Jest punktem oparcia dla efektywnej pracy oraz aktywności życiowej i gospodarczej. Stanowi fundament realnego korzystania ze swobód obywatelskich i praw jednostki oraz gwarancję wolności i bodziec do czynienia z niej użytku<sup>41</sup>.

Zatem w katolickiej nauce społecznej mówi się o podwójnej funkcji własności: indywidualnej i społecznej. Pierwsza oznacza zaspokojenie uzasadnionych potrzeb jednostki i jej rodziny, druga – społeczne odniesienie<sup>42</sup>. Stąd na właścicielu dóbr zbywających ciąży szczególnie obowiązek troski o tych, którym brakuje tego, co

<sup>35</sup> Por. Mt 25, 40.

<sup>36</sup> Por. K. Paluch, *op. cit.*, s. 54. „Trzeba więc, aby ci [...], którzy nabywają, jak gdyby nie posiadali; ci, którzy używają tego świata, tak jakby z niego nie korzystali”. Por. 1 Kor 7, 29–31.

<sup>37</sup> Por. *Nauka Dwunastu Apostołów (Didache)*, s. 13, 20, [www.sbc.org.pl/](http://www.sbc.org.pl/) (dostęp: 01.10.2019).

<sup>38</sup> Na przykład św. Bazylej, św. Jan Chryzostom. Ten pierwszy określał relację: bezduszne zatrzymanie nadmiaru dóbr a kradzież. Por. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986, s. 86.

<sup>39</sup> Por. np. Leon XIII, Encyklika *Rerum novarum*, nr 4; Pius XI, Encyklika *Quadragesimo anno*, nr 44; Paweł VI, Encyklika *Populorum Progressio*, nr 22–23, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>40</sup> Taki stan rzeczy – zdaniem Akwinaty – nie przyznaje nikomu prawa do życia w zbytku, co oznacza, że niesie ze sobą konieczność racjonalnego używania dóbr. Por. J. Majka, *op. cit.*, s. 125.

<sup>41</sup> Por. Jan XXIII, Encyklika *Mater et Magistra*, nr 109, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019). Współcześnie coraz bardziej dostrzega się znaczenie wiedzy i umiejętności (*know-how*) jako bezpośredniej emanacji i substytutu tradycyjnej własności.

<sup>42</sup> Obie opierają się na powszechnym dostępie do dóbr, których każdy człowiek potrzebuje, w granicach niezbędnych do zachowania przez niego życia i rozwoju jako samodzielnej i samowładnej osoby. Por. A. Szafuński, *Nierówności w świetle podstawowych zasad społecznych*, Wrocław 1999, s. 116.

konieczne do życia<sup>43</sup>. Co warto zaznaczyć, akcentuje się obowiązek właściciela, nie zaś czyjąś legitymację do przymuszenia tego ostatniego do postaw prospołecznych. Stąd system przymusu państwowego wymaga ścisłego określenia ram bez dowolności czy uznaniowości zakresu obowiązków podatkowych.

#### 4. Wskazania w sprawie płacenia podatków

W Starym Testamencie prorok Samuel ostrzegał lud przed wprowadzeniem władzy królewskiej, m.in. odwołując się do konieczności ponoszenia ciężarów podatkowych<sup>44</sup>. Zresztą ten sam lud skarży się później na kartach Pisma Świętego na ucisk fiskalny rządzących, gdy wysokość danin zwiększała się lub zmniejszała zależnie od kaprysu władców<sup>45</sup>. Sygnalizując znaczenie podatków dla biblijnego Izraela, warto przypomnieć, że to bezpośrednio kwestia podatkowa doprowadziła do podziału królestwa na północne i południowe<sup>46</sup>. Zbyt wysokie i uciskające lud podatki spotykały się również z krytyką proroków<sup>47</sup>, przy czym tradycja ta potępia jednocześnie oszustwa, zwłaszcza w stosunku do biednych<sup>48</sup>, przypominając ponadto, że niedostatek może być skutkiem lenistwa i braku pracowitości człowieka<sup>49</sup>.

W Nowym Testamencie legitymacja państwa do nakładania podatków jest – w swej istocie – akceptowana<sup>50</sup>. Najbardziej znanym fragmentem dotyczącym płacenia podatków jest opis sytuacji, gdy Pan Jezus został zapytany wprost przez uczniów faryzeuszów o obowiązek płacenia podatków. „Czy wolno płacić podatek Cezarowi, czy nie?”<sup>51</sup>. Jezus przenosi całe zagadnienie na inną płaszczyznę obowiązków etycznych. Reakcja Zbawiciela: „Oddajcie więc Cezarowi to, co należy do Cezara, a Bogu to, co należy do Boga” ujawnia w pierwszej kolejności relacje między władzą Boga a rządami ziemskimi. Pierwszeństwo i zakres Bożego władztwa są bezapelacyjne<sup>52</sup>. Hierarchia powinności – ze względu na rangę adresatów – jest w pełni czytelna. Akcentuje to ziemskie obowiązki

---

<sup>43</sup> „Własność prywatna nie daje nikomu takiego prawa, które byłoby najwyższe i nie podlegałoby żadnym ograniczeniom”. Paweł VI, Encyklika *Populorum progressio*, nr 23, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>44</sup> Por. 1 Sm 8, 10–18.

<sup>45</sup> Por. Ne 5, 4; Ezd 4, 20; Mch 10, 29.

<sup>46</sup> Por. 1 Krl 12, 1–19.

<sup>47</sup> Por. Am 5, 11.

<sup>48</sup> Por. np. Iz 58, 3–11; Jr 7, 4–7; Oz 4, 1–2.

<sup>49</sup> Por. np. Prz 10, 4.

<sup>50</sup> Por. Mk 12, 13–17; Rz 13, 6–7.

<sup>51</sup> Mt 22, 17.

<sup>52</sup> „Pierwsze jest: Słuchaj, Izraelu, Pan Bóg nasz, Pan jest jeden. Będziesz miłował Pana, Boga swego, całym swoim sercem, całą swoją duszą, całym swoim umysłem i całą swoją mocą.” Mk 12, 29–30.

uczniów i priorytet spraw Królestwa Niebieskiego nad dylematami polityczno-ekonomicznymi tego świata<sup>53</sup>.

Pewnym dopełnieniem kwestii płacenia podatku jest scena, która zdarzyła się nad jeziorem Genezaret. Gdy poborcy podatkowi zażądali zapłaty podatku świątynnego, Jezus nie uchylał się od płatności<sup>54</sup>. Opatrzył On jednak całą sytuację odpowiednim komentarzem. Podkreślił znaczenie wolności w kwestii obrotu pieniędzmi jako wewnętrznej postawy otwartości na Łaskę. Prawo miłości jest prawem wolności<sup>55</sup>. Tłumacząc uczniom przysługujące Mu prawa, kazał Piotrowi zapłacić podatek świątynny. Co znamienne, pieniądz na tę okoliczność pochodził jakby z Bożej Opatrzności, a nie z ludzkiej pracy. Jednocześnie Jezus podkreślił odpowiedzialność za innych, przejawiającą się w trosce o niedawanie powodu do zgorzienia.

Innym fragmentem Nowego Testamentu dotyczącym omawianej problematyki jest List św. Pawła do Rzymian<sup>56</sup>. Autor, zalecając uczniom Jezusa posłuszeństwo wobec państwa, odwołuje się do zasady sprawiedliwości, sformułowanej już w prawie antycznym<sup>57</sup>. Uznając zwierzchnictwo władz rzymskich, apostoł nakazuje oddanie jej należnego podatku. W tekście pobrzmiewa ewangeliczne wezwanie do zachowania należytej hierarchii wartości. Państwo ziemskie do wykonywania swych obowiązków potrzebuje środków. Zgoda chrześcijan na płacenie danin publicznoprawnych stanowi ich wkład w funkcjonowanie całego organizmu państwowego, zapewniającego chociażby *Pax Romana*<sup>58</sup>. Oddaje to również pochodzący z II wieku po Chrystusie List do Diogneta. Jest on jednym ze źródeł opisujących życie pierwszych chrześcijan. Autor zaznacza tam, że chrześcijanie nie różnią się od innych ludzi ani miejscem zamieszkania, ani językiem. Podejmują wszystkie obowiązki jak obywatele i słuchają ustalonych praw, a jednocześnie, przebywając na ziemi, „są obywatelami nieba”<sup>59</sup>. W tym duchu podatek może jawić się jako „znak chrześcijańskiej miłości w stosunku do bliźniego”<sup>60</sup>. Dlatego papież Paweł VI zaleca chrześcijanom rachunek sumienia z obowiązku solidarności: czy każdy gotów jest własnym wkładem wspierać dzieła i misje zorganizowane dla pomagania ubogim? – płacisz wyższe podat-

<sup>53</sup> Por. Mt 6, 33.

<sup>54</sup> Por. Mt 17, 24–27.

<sup>55</sup> Por. J. Wiosna Stryczek, *Pieniądze*, Kraków 2015, s. 35.

<sup>56</sup> Por. Rz 13, 7.

<sup>57</sup> Maksyma: [...] *ius suum cuique tribuendi*. Szerzej por. A. Drożdż, *Czy sama sprawiedliwość wystarcza?*, <http://ur.edu.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>58</sup> Inną sprawą jest szeroki kontekst historyczny pisania listów Pawłowych. Por. np. serię wykładów ks. prof. Mariusza Rosika na temat listów Pawłowych i katolickich: <http://rosik.archidiecezja.wroc.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>59</sup> Por. *List do Diogneta*, <http://opusdei.org/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>60</sup> Por. A. Zwoliński, *Katolik i pieniądze*, Częstochowa 2007, s. 180.

ki, żeby władze publiczne mogły zwiększyć wysiłek na rzecz szeroko pojętego rozwoju?<sup>61</sup> Utrzymanie obszarów nadmiernego dobrobytu wśród populacji objętej skrajną biedą, byłoby bowiem naruszeniem zasady dobra wspólnego<sup>62</sup>. Mogłoby to zagrozić wskazaniu, że w centrum życia gospodarczo-społecznego winna pozostawać zarówno godność osoby ludzkiej i jej integralne powołanie, jak i dobro całego społeczeństwa<sup>63</sup>.

Przedstawiona tu perspektywa nie uwalnia ustawodawcy podatkowego spod dyrektywy nakładania umiarkowanych podatków<sup>64</sup>, stanowiących z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawa oraz rudymentów sformułowanych w ramach nauki prawa podatkowego<sup>65</sup>. Ich stabilność oraz sprawiedliwość winny stanowić niewzruszalne wskazanie dla każdej władzy fiskalnej. Szczególną granicą w zakresie ich wysokości są wskazania oparte na zasadzie subsydiarności. Po ich przekroczeniu podatki mogą nabrać charakteru wywłaszczenia, zagrażając naturalnym uprawnieniom właścicieli<sup>66</sup>. Stąd potrzeby publiczne, którym państwo próbuje zaradzić, nie powinny być wyolbrzymiane, tym bardziej że wysokość dzisiejszych ciężarów publicznych – i związana z tym skala redystrybucji bogactwa – nie odpowiada tej sprzed dwóch tysięcy lat<sup>67</sup>. Uwaga ta łączy się współcześnie z dyrektywą ograniczenia administracji publicznej oraz wydatków budżetowych, zwłaszcza tych, dla których jedyną racją jest uległość wobec nieuzasadnionych roszczeń społecznych<sup>68</sup>.

<sup>61</sup> Por. Paweł VI, Encyklika *Populorum progressio*, nr 47, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>62</sup> Por. C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 695.

<sup>63</sup> Por. Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, nr 63, <http://ptm.rel.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>64</sup> Znaczenie umiarkowanego opodatkowania podkreślał papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum*. Por. M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 118.

<sup>65</sup> Por. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 118–120.

<sup>66</sup> W sprawie rozważań o znaczeniu siódmego przykazania w relacji państwo–obywatel oraz biblijnym uprzywilejowaniu majątków spadkowych por. np. M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 65 i n. Szczególnie istotne – z punktu widzenia legalności podatków – jest respektowanie zasad państwa prawnego w przypadku ich modyfikacji. Szerzej na ten temat por. A. Kucharski, *Podstawowe problemy działania materialnego prawa podatkowego w czasie*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2009, s. 114 i n.

<sup>67</sup> Por. M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 39, 66. Różnica przypomina dodatkowo o znaczeniu prawości w ubieganiu się o świadczenia ze strony państwa. Środki na nie pochodzą bowiem ostatecznie z czyichś podatków.

<sup>68</sup> Przykładowo w Polsce sektor publiczny wchłania prawie połowę produktu krajowego brutto. Por. *ibidem*, s. 129, 150. „W istocie tam, gdzie indywidualny zysk jest przemocą zniesiony, zastępuje się go ciężkim systemem biurokratycznej kontroli, który pozbawia człowieka inicjatywy i zdolności twórczej”. Por. Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 25, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019). Trudno zaprzeczyć, że interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom.

Obok wysokości podatków nie bez znaczenia są takie cechy dobrego systemu podatkowego, jak np. trwałość, klarowność, zrozumiałość, niesprzecznność, precyzja, interpretacja wątpliwości *in dubio pro tributario* itd. Oparcie porządku prawnego na hierarchii władzy pociąga za sobą „niezbywalne prawo człowieka do bezpieczeństwa prawnego, czyli ustalenia zakresu uprawnień każdego człowieka, które winny być chronione przed wszelkimi atakami samowoli”<sup>69</sup>. Stosunki międzyludzkie, w tym o charakterze publicznoprawnym, winny opierać się na jasnych podstawach. Z prawnego punktu widzenia nikt nie jest obowiązany do ponoszenia obciążeń podatkowych większych niż te, które przewiduje konstytucyjnie legitymowany system podatkowy. Jednocześnie również w aspekcie podatkowym „świeccy nie mogą rezygnować z udziału w «polityce», czyli w różnego rodzaju działalności gospodarczej, społecznej i prawodawczej, która w sposób ograniczony służy wzrastaniu wspólnego dobra [...]”<sup>70</sup>. Muszą jednak zachować wierność wartościom ewangelicznym.

Ponadto konkretny wymiar należnego podatku winien następować w ramach uczciwego postępowania. „Przedstawiciele władz wykonawczych powinni wydawać decyzje zawsze zgodnie z prawem, posiadając dobrą znajomość ustaw oraz po dokładnym zbadaniu wszystkich okoliczności [...]. Konieczne do tego jest szczegółowe określenie praw i obowiązków wiążących obywateli z władzami państwowymi oraz wyraźne stwierdzenie, że zasadniczym zadaniem tych władz jest uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli”<sup>71</sup>.

Wychodząc z pozycji fundamentalnych dla katolickiej nauki społecznej: personalizmu i współuczestnictwa w dobru wspólnym, trudno wyobrazić sobie wspólnotę ludzi (rodzinną, sąsiedzką, zawodową czy narodową), której członkowie nie łożyliby na utrzymanie instytucji służących wszystkim. W przypadku społeczności tworzącej państwo taką formą wkładu na rzecz dobra wspólnego są w szczególności podatki. Z ekonomicznego punktu widzenia ważna jest ich efektywność. W chrześcijańskim podejściu akcentuje się przede wszystkim konieczność realizacji w obszarze publicznym takich zasad, jak zasada dobra wspólnego, solidarności, pomocniczości, równości czy sprawiedliwości. Wszystkie one, w odpowiednim stopniu, powinny znaleźć swój wyraz zarówno na etapie tworzenia prawa podatkowego, jak i jego stosowania<sup>72</sup>. Ich pominięcie prowadzi

---

<sup>69</sup> Por. przywołanie wypowiedzi Piusa XII we wprowadzeniu J. Majki do dokumentów nauki społecznej Kościoła. Por. *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan, Lublin 1996, s. 40.

<sup>70</sup> Jan Paweł II, Adhortacja apostolska *Christifideles laici*, nr 42, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>71</sup> Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, nr 69 i 77, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>72</sup> W sytuacji szczegółowych decyzji wiele porządkuje zdanie przypisywane św. Augustynowi, który miał powiedzieć, że „w sprawach pierwszorzędnych – jedność, w drugorzędnych – wolność, a we



do odhumanizowania danin publicznych i zwrócenia ich przeciw człowiekowi. Lekceważenie przez prawodawcę wspomnianych dyrektyw w obszarze prawa podatkowego sprzyja promowaniu postaw destrukcyjnych, co w rezultacie powoduje konieczność nieustannego podnoszenia podatków i eskaluje możliwy opór wobec ich egzekwowania<sup>73</sup>.

## 5. Zakończenie

Perspektywa katolicka wskazuje niezmiennie na Boży fundament wszystkich słusznych praw. Odwołując się do przyrodzonej godności człowieka, zakorzenionej w przybranym Bożym dziecięctwie, daje stały punkt odniesienia dla opisu miejsca i roli człowieka w perspektywie społecznej oraz prywatnej. Kościół, przypominając o właściwym celu ludzkiego bytowania, wspiera inicjatywy zmierzające do uczynienia pozytywnego prawa państwowego bardziej wiernym odwiecznym planom Boga. Ewangeliczna prawda o człowieku i jego życiowej misji pozwala właściwie odczytać rolę państwa i innych ludzkich zbiorowości. Głębokie zrozumienie ich funkcji potrzebne jest zarówno osobom uczestniczącym w strukturach władzy, jak i zależnym od niej obywatelom. Zależność ta ma szczególny charakter, gdy jest bezpośrednio wsparta państwowymi środkami przymusu. W takiej sytuacji godność człowieka jawi się jako gwarancja, której naruszenie stawia pod znakiem zapytania legitymację władzy do dalszych działań ingerencyjnych.

Zagadnienie dostępu do własności łączy się ściśle z kwestią sprawiedliwości dystrybucyjnej. Zebranie, a następnie rozdział wpływów podatkowych dla wsparcia sprawiedliwego porządku społecznego należy do rządzących, ale rzeczywista skuteczność tych działań współzależniona jest od ich zrozumienia przez płacących podatki. Klarowność w tym obszarze rodzi zaufanie społeczne i może się stać fundamentem uczciwego nakładania podatków oraz rzetelnego wypełniania obowiązków daninowych.

W warunkach państwa demokratycznego kwestionowanie legalności i słuszności podatków wymaga rzetelnych argumentów. Nie wystarcza jedynie rzekoma niedogodność czy też brak współrozumienia zasad makroekonomii. Inicjowanie zmian legislacyjnych jest podstawową drogą do eliminowania niesprawiedliwych podatków i wprowadzania rozwiązań bardziej solidarnych czy racjonalnych. Proste ograniczanie uczestnictwa w świadczeniach publicznych oznacza niejednokrotnie

---

wszystkich – miłość” (*in necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas*). Por. R. Cempel, *Głos rozsądku*, <https://gosc.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

<sup>73</sup> Personalistyczne podejście do podatnika oraz obywatelskie i odpowiedzialne zachowanie członków społeczności narodowej to gwarancja właściwego postrzegania roli państwa i natury własności. Ta ostatnia, przysługując poszczególnym ludziom, wymaga uwzględnienia całej siatki praw i obowiązków w nią wpisanych, w tym jej funkcji: zabezpieczającej, konsumpcyjnej oraz społecznej.

konieczność ich podwyższenia dla innych obywateli. Poczuciu odpowiedzialności za dobro wspólne oraz właściwemu rozumieniu natury własności winna towarzyszyć nade wszystko adekwatna ewangelicznie miłość (wobec Boga, bliskich, społeczeństwa i siebie samego) cechująca ludzi czystego serca.

Jednocześnie stanowiący prawo podatkowe nie są wolni od jakichkolwiek ograniczeń. Nakładane podatki winny być klarowne, umiarkowane, adekwatne do realnych potrzeb gospodarczych i możliwości płatniczych obywateli. Ich rzetelne i sprawiedliwe stanowienie to podstawowy element poszanowania zasad demokratycznego państwa prawnego. Wszelkie niejasności muszą być interpretowane na korzyść podatników, a ich godność powinna zostać w pełni uszanowana na wszystkich etapach postępowań administracyjnych.

Nakreślone wyżej odpowiedzi płynące z analizy wybranych argumentów katolickiej myśli społecznej świadczą o niewątpliwej ich użyteczności z punktu widzenia dobra wspólnego. Właściwa perspektywa antropologiczna oraz argumenty biblijne stawiają w centrum Boży zamysł ludzkiej doczesności, godność człowieka i wskazania ewangeliczne jako miarę elementarnej charakterystyki podatków i granice fiskalnego władztwa.

Właściwie rozumiane dobro wspólne to rdzeń każdego patriotyzmu. Miłość kraju, bez zdolności poświęcenia części powierzonych sobie dóbr na cel wspólnego zabezpieczenia i poszerzania sfer: wolności, pokoju i dobrobytu, jest jedynie pustym frazesem bez pokrycia. Demokratyczne państwo prawa zakłada obowiązek bezpośredniego i szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Solidaryzm, sprawiedliwość i dobro wspólne domagają się od obywateli uczestnictwa we wspólnych sprawach państwa.

W kontekście historycznym postawa wobec kwestii podatkowej ma realny wpływ na postawę przyszłych pokoleń. Przewyciężenie zakorzenionych przyzwyczajęń społecznych wymaga zbiorowego wysiłku. Z czasem utrwalone wzory urastają do rangi wad narodowych, tak że niełatwo później przywrócić właściwą optykę w przedmiocie obowiązków publicznych, i to zarówno po stronie rządzących, służących społeczeństwu, jak i po stronie rządzonych. Stąd w wolnym i demokratycznym państwie należy tworzeniu i stosowaniu prawa podatkowego nadać właściwe znaczenie etyczne, tak by wspierać prawość i poczucie wspólnoty narodowej, pomagając tym samym w dążeniu do ostatecznego dobra, którym jest sam Bóg.

### Bibliografia

Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001.

Cempel R., *Głos rozsądku*, <https://gosc.pl/> (dostęp: 01.10.2019).

*Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. M. Radwan, Lublin 1996.



- Drożdż A., *Czy sama sprawiedliwość wystarczy?*, <http://ur.edu.pl/> (01.10.2019).
- Herr T., *Wprowadzenie do katolickiej nauki społecznej*, Kraków 1999.
- Höffner J., *Chrześcijańska nauka społeczna*, Warszawa 1999.
- Jan XXIII, Encyklika *Mater et Magistra*, nr 109, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Jan Paweł II, Adhortacja apostolska *Christifideles laici*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Jan Paweł II, Encyklika *Laborem Exercens*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002.
- Kucharski A., *Podstawowe problemy działania materialnego prawa podatkowego w czasie*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2009.
- Leon XIII, Encyklika *Rerum novarum*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- List do Diogneta*, <http://opusdei.org/> (dostęp: 01.10.2019).
- Majka J., *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986.
- Misiaszek A., *Katolicka nauka społeczna o płaceniu podatku*, „Studia Elbląskie” 2012, nr 13. *Nauka Dwunastu Apostołów (Didache)*, <https://sbc.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Paluch K., *Kościół wobec problemów ekonomicznych*, „Symposium” 2009, nr 13.
- Paweł VI, Encyklika *Populorum progressio*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu (w przekładzie z języków oryginalnych)*. *Biblia Tysiąclecia*, Poznań–Warszawa 1980.
- Pius XI, Encyklika *Quadragesimo Anno*, <https://opoka.org.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, <http://ptm.rel.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.
- Szafulski A., *Nierówności w świetle podstawowych zasad społecznych*, Wrocław 1999.
- Św. Augustyn, *O Państwie Bożym*, t. 2, Warszawa 1977.
- Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 8: *Rządy Boże*, art. 5, <https://katedra.uksw.edu.pl/> (dostęp: 01.10.2019).
- Wiemeyer J., *Podatki jako problem etyczno-społeczny*, [w:] *Katolicka nauka społeczna. Podstawowe zagadnienia z życia gospodarczego*, red. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003.
- Wiosna Stryczek J., *Pieniądze*, Kraków 2015.
- Wojciechowski M., *Teolog o ekonomii*, Kraków 2015.
- Zadroga A., *Podatki z perspektywy katolickiej nauki społecznej*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2013, vol. 16.
- Zwoliński A., *Katolik i pieniądze*, Częstochowa 2007.



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-01-29  
accepted 2020-02-12



## Koszty czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu przed organami administracyjnymi – nienazwany podatek?

Costs of enforcement activities in administrative proceedings before organs of the administrative authority – an unnamed tax?

KATARZYNA KUŁAK-KRZYSIAK

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0001-6771-4188, [katarzyna.krzyziak@interia.pl](mailto:katarzyna.krzyziak@interia.pl)

**Citation:** Kułak-Krzyziak, Katarzyna. 2020. Koszty czynności egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu przed organami administracyjnymi – nienazwany podatek? *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 75–90. DOI://10.25167/osap2165

**Abstract:** The enforcement activities regulated in the Act on Enforcement Proceedings in Administration have a significant impact on the situation of the Obligated during the relevant enforcement actions. Here, it is talking about Art. 64 of the Act and the regulations regarding the due amount of enforcement costs. These provisions arouse a lot of controversy when confronted with the provisions of the Polish Constitution and other provisions regarding the rights of individuals in proceedings before public administration authority. As indicated by the Constitutional Tribunal in its judgment of 2016 and by the Ombudsman, cost-related provisions constitute an additional tribute and should be amended in the scope of their adoption. While determining enforcement costs there should arise an unjustified income due to the scale, time spent, or the degree of complicity of the enforcement activities. The amount of the enforcement costs should be equivalent to real expenses. They should not constitute an income for organs of the enforcement authority. It is vital that a rational relation should be maintained between the height of fees and activities of the authority, for which these payments were calculated.

**Keywords:** enforcement authority, taxes, enforcement actions

**Abstrakt:** Czynności egzekucyjne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mają znaczny wpływ na sytuację zobowiązanego w trakcie postępowania egzekucyjnego. Mowa tu o art. 64 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

i o uregulowaniach dotyczących wysokości kosztów egzekucyjnych. Przepisy te budzą wiele kontrowersji w stycznosci z przepisami Konstytucji RP oraz innymi przepisami dotyczącymi uprawnień jednostki w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2016 r. oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, przepisy związane z kosztami stanowią dodatkową daninę i powinny ulec nowelizacji w zakresie ich zastosowania. Przy określaniu kosztów egzekucyjnych nie powinno dojść do pozyskania dochodu nieuzasadnionego wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania czynności egzekucyjnych. Wysokość kosztów egzekucyjnych powinna odpowiadać rzeczywistym wydatkom. Nie powinny one stanowić dochodu dla organu egzekucyjnego. Istotne jest zachowanie racjonalnej zależności między wysokością opłat a czynnościami organu, za których podjęcie opłaty te zostały naliczone.

**Słowa kluczowe:** organy ścigania, podatki, działania egzekucyjne

## 1. Wstęp

Skuteczność nakazów i zakazów wydawanych przez organy administracji w poważnym stopniu zależy od ich wykonania. Jak pisze M. Zimmermann: „Akty administracyjne, jeśli mają być rzeczywiście skuteczne, muszą posiadać sankcję. Jeżeli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”<sup>1</sup>. Wynika z tego praktyczne znaczenie czynności egzekucyjnych<sup>2</sup>.

Z teoretycznego punktu widzenia natomiast problem polega na tym, czy czynności typu egzekucyjnego stanowią co do swej istoty odrębne rodzajowo czynności, a w zwłaszcza czym się różnią czynności egzekucyjne podejmowane przez organ administracji od innych form działania tego organu<sup>3</sup>.

W obecnym stanie prawnym opłaty za czynności egzekucyjne w postępowaniu administracyjnym są faktycznie ukrytym podatkiem, co przede wszystkim wynika z uregulowań zawartych w u.p.e.a.<sup>4</sup>, co z kolei narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zagadnienie kosztów egzekucyjnych uregulowane zostało w art. 64–66 ww. ustawy. Składają się na nie *opłaty* pobierane za dokonanie czynności egzekucyjnych, będące formą zryczałtowanego wynagrodzenia dla organu egzekucyjnego, oraz *wydatki egzekucyjne*, faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji.

---

<sup>1</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r.*, „Ruch Prawniczy” 1969, z. 3, s. 55.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Postępowanie egzekucyjne w administracji, Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. (dalej: u.p.e.a.).

Koszty egzekucji prowadzonej w trybie u.p.e.a., w myśl art. 64c § 1 tej ustawy, obejmują opłaty za czynności egzekucyjne, opłatę manipulacyjną i wydatki egzekucyjne, a co najbardziej kontrowersyjne – nie była do czasu nowelizacji określona górna granica kosztów egzekucyjnych.

Artykuł ma na celu wskazanie przepisów, które wpływają na sytuację prawną obywatela w zakresie działania organów administracji w trakcie czynności egzekucyjnych. Obowiązująca regulacja może naruszać art. 2 Konstytucji RP<sup>5</sup>, zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa.

## **2. Zasady postępowania organów egzekucyjnych w świetle przepisów prawa**

Istnieją rozbieżności co do klasyfikacji zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Wynikają one z tego, że ani katalog, ani nazwy poszczególnych zasad nie zostały określone przez ustawodawcę, który także je w różny sposób formalizuje (tylko niektóre z nich są sformułowane wprost w ustawie, a wyodrębnienie innych możliwe jest dopiero po dokonaniu analizy przepisów ustawy)<sup>6</sup>. Sądy administracyjne w katalogu zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego szczególne znaczenie przypisują zasadzie celowości<sup>7</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu w dniu 27 listopada 2002 r. w tezie wydanego wyroku wskazał m.in., że: „Zasada celowości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o której mowa w art. 7 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji [...], odróżnia to postępowanie od postępowania typu represyjnego (karnego). W demokratycznym państwie prawa niedopuszczalne jest takie zachowanie urzędu skarbowego, przed którym toczy się postępowanie o rozłożenie na raty zaległości podatkowej i który uwzględnia wniosek podatnika o rozłożenie na raty zaległości podatkowej, a z drugiej strony jednocześnie wszczyna egzekucję tylko po to, by wyrządzić dolegliwość skarżącemu w postaci zbędnych kosztów egzekucyjnych związanych z zajęciem ruchomości [...]”<sup>8</sup>. Zasada celowości nie została skodyfikowana w odrębnym przepisie u.p.e.a. Wynika ona zarówno z samej istoty postępowania egzekucyjnego w administracji, jak i – pośrednio – z licznych rozwiązań u.p.e.a. (m.in. art. 7 § 2 u.p.e.a.)<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>6</sup> M. Ofiarska, *Znaczenie zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia” 2016, vol. L1, s. 237.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> I SA/Po 429/2001.

<sup>9</sup> M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 238.

W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że postępowanie egzekucyjne toczyć się powinno według określonych reguł ogólnych zwanych zasadami postępowania egzekucyjnego. Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego wynikają z treści szeregu postanowień u.p.e.a., a więc mają one charakter normatywny. Naruszenie zatem zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego jest zawsze naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 7 u.p.e.a.: „1) § 1. Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. 2) § 2. Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. 3) § 3. Stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy”. Istotą *zasady celowości* postępowania egzekucyjnego (§ 2) jest niewyrządzenie zobowiązanemu zbędnej dolegliwości w realizacji przymusowego zobowiązania podatkowego. *Zasada zastosowania najmniej uciążliwego środka* także znalazła wyraz w zapisie art. 7 § 2 ustawy. Zasada ta niejako dopełnia zakres stosowania zasady celowości, gdyż nakazuje organom egzekucyjnym szukanie sposobu wykonania długu podatkowego uwzględniającego interesy podmiotu zobowiązanego. W niniejszej sprawie urząd skarbowy, będący jednocześnie organem egzekucyjnym, rozłożył na raty zaległość podatkową. Należy przy tym wskazać, że rozłożenie zaległości podatkowej na raty jest formą zmiany terminu zapłaty podatku, co oznacza, że od momentu rozłożenia na raty termin podatku wskazany jest w tej decyzji. W związku z tym nie ma podstaw do dokonywania czynności egzekucyjnych, ponieważ nie upłynął wyznaczony termin płatności podatku.

W dniu 28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Brak określenia maksymalnej wysokości opłaty za zajęcie wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych innych niż świadczenia z ubezpieczenia społecznego i wynagrodzenie za pracę oraz brak określenia maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej w egzekucji w administracji, a także brak możliwości obniżenia tych opłat w razie dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności narusza wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy”<sup>10</sup>.

Chodzi o to, że brak określenia górnej granicy opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że w pewnych warunkach (w przypadku należności o znacznej wartości) następuje całkowite zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Opłaty te nie są wtedy formą zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności, ale – z perspektywy dłużnika – stają się jedynie dodatkową karą. Zobowiązany, który

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14.

nie wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku podatkowego, ponosi już bowiem z tego tytułu określone konsekwencje w postaci odsetek od zaległości. W tej sytuacji obciążenie go bardzo wysokimi opłatami staje się nadmiernie dolegliwe, wręcz represyjne<sup>11</sup>.

Brak określenia górnej granicy omawianych opłat powoduje, że z punktu widzenia organu egzekucyjnego stają się one formą dochodu nieuzasadnionego wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. W ujęciu materialnym są więc zbliżone do podatku.

Trybunał orzekł, że właściwa realizacja wyroku wymaga interwencji prawodawcy, który powinien – w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału – określić nie tylko maksymalną wysokość opłaty określonej w art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz opłaty manipulacyjnej, ale także maksymalną wysokość innych opłat egzekucyjnych, przeciwko którym można wysunąć podobne zarzuty. Stosowanie zasady celowości nie może jednak konsumować zasady legalności jako zasady fundamentalnej w demokratycznym państwie prawnym, w ramach której zawiera się zasada celowości<sup>12</sup>.

Obecnie ustawodawca nie zwraca uwagi na fakt, że w u.p.e.a. znajdują się w dalszym ciągu przepisy w brzmieniu, które zostało uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne. W ustawie brak bowiem właściwych zmian legislacyjnych. Problem ten dotyka obecnie wielu przedsiębiorców, wobec których zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne. Wysokie koszty egzekucyjne prowadzą często do sytuacji, w której pomimo skutecznego zajęcia u dłużnika nie dochodzi do zaspokojenia wierzyciela. Wszelkie środki są zaliczane na poczet kosztów egzekucyjnych organu egzekucyjnego. Sytuacja taka jest o tyle niekorzystna, że przedsiębiorca, decydując się na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych, nie może liczyć na obniżenie stosownych opłat związanych z zajęciem.

Sądy administracyjne, widząc przedmiotowy problem, próbują zmierzyć się z tzw. niekonstytucyjnymi kosztami egzekucyjnymi. Coraz częściej powołują się na ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 lutego 2018 r. wskazał, że: „Ponownie rozpoznając sprawę, organ, w razie braku interwencji ustawodawcy, winien ocenić, czy ustalone koszty egzekucyjne [...] przystają do wzorców konstytucyjnych. [...] Organ winien zatem uwzględnić, że wysokość kosztów egzekucyjnych nie może pozostawać w oderwaniu od stopnia efektywności egzekucji, poziomu skomplikowania czynności podejmowanych przez organ egzekucyjny oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności publicznoprawnych. [...]

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2008 r., I SA/Ke 254/08.



Istotne jest zachowanie racjonalnej zależności pomiędzy wysokością tych kosztów a czynnościami organów, za podjęcie których zostały naliczone. Innymi słowy, dokonując ewentualnego miarkowania, należy uwzględnić współmierność poniesionych kosztów organu egzekucyjnego, nakładu pracy poniesionego w związku z egzekwowaniem należności do kosztów egzekucyjnych, jakimi faktycznie zostaje obciążona strona, tak by nie doszło do pozyskania nieuzasadnionego dochodu<sup>13</sup>.

### 3. Uregulowania ustawowe – stan obecny

Koszty egzekucyjne są wynagrodzeniem dla organu egzekucyjnego za wykonywane czynności egzekucyjne. Przepisy prawa powinny być konstruowane w taki sposób, aby zachować równowagę pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki. Wykładnia norm prawnych nie może prowadzić do nadużyć, które będą skutkowały pokrzywdzeniem jednostki. Skoro tak, to również interpretacja treści przepisów sklasyfikowanych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w szczególności art. 64 tejże ustawy, nie może zostać przeprowadzona z pominięciem naczelnych zasad prawnych, mających za zadanie utrzymać harmonię w obowiązującym porządku prawnym.

Należy tutaj dla porządku wskazać, że na koszty egzekucyjne składają się zarówno opłaty ustalane stosunkowo w zależności od rodzaju zajęcia, zgodnie z zasadami przyjętymi przede wszystkim w art. 64 ust. 1 u.p.e.a., oraz wydatki poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji, których przykładowy katalog sklasyfikowany został z kolei w art. 64b § 1 u.p.e.a. Co istotne, organ egzekucyjny zobowiązany jest stosować środki egzekucyjne prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku, a w przypadku kilku środków – jedynie takie, które będą najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Taka dyspozycja wynika wprost z treści art. 7 ust. 2 u.p.e.a. Należy przyjąć, że obowiązek stosowania środków egzekucyjnych zmierzających bezpośrednio do wykonania obowiązku należy poczytywać za zasadę celowości oraz gospodarnego prowadzenia egzekucji w postępowaniu egzekucyjnym.

Ustawa obecnie stanowi, że opłaty za czynności egzekucyjne są określane stosunkowo, jako procent od kwoty pobranej należności. Określona jest przy tym wyłącznie dolna granica tej opłaty, co może prowadzić do nałożenia opłaty niewspółmiernej do nakładu pracy pracowników organu egzekucyjnego (górną granicą została określona jedynie w przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości). Opłata manipulacyjna, zgodnie z przepisami ustawy, wynosi 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 22 lutego 2018 r., sygn. akt I SA/Ke 661/17.

<sup>14</sup> J. Zandberg-Malec, *Koszty egzekucji w postępowaniu administracyjnym*, <http://www.codozasady.pl/koszty-egzekucji-w-postepowaniu-administracyjnym/> (dostęp: 05.09.2019).

Opłaty pobierane są tylko za czynności wymienione w ustawie i w określonej przez nią wysokości, wyrażonej bądź kwotowo, bądź procentowo (w stosunku do egzekwowanej lub pobranej należności powiększonej o odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie), z uwzględnieniem ich minimalnej lub maksymalnej wysokości. Wysokość opłat nie jest uzależniona od rzeczywistych obciążeń związanych z dokonywaniem czynności. Opłaty te pobierane są przykładowo: 1) za pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego (5% kwoty pobranej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr); 2) za zajęcie wynagrodzenia za pracę (4% egzekwowanej należności, nie mniej niż 2 zł 50 gr); 3) za zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego (4%, nie mniej niż 1 zł 40 gr); 4) za zajęcie innych wierzytelności (5%, nie mniej niż 4 zł 20gr), za zajęcie ruchomości (6%, nie mniej niż 6 zł 80 gr); 5) za zajęcie nieruchomości (8%, nie więcej niż 34 200 zł).

Opłata za czynności egzekucyjne jest traktowana jako swoiste wynagrodzenie dla organu egzekucyjnego, a opłata manipulacyjna stanowi zwrot kosztów poniesionych przez organ egzekucyjny za wszelkie czynności manipulacyjne dokonane w toku egzekucji. Oznacza to, że powinien istnieć uchwytty związek pomiędzy wysokością tych opłat a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego czy też poniesionymi kosztami. Tymczasem, jak pisze Rzecznik Praw Obywatelskich: „[...] brak górnej granicy wysokości opłat stosunkowych powoduje, że opłaty te, przy wysokiej kwocie egzekwowanej należności, tracą swą pierwotną ustawową funkcję i stają się kolejnym, tyle że ukrytym podatkiem”<sup>15</sup>.

Istotne jest, że opłaty za czynności egzekucyjne oblicza się obecnie oddzielnie do każdego tytułu wykonawczego, który był podstawą czynności egzekucyjnych, co każdorazowo generuje dalsze koszty względem zobowiązanego. Z kolei opłaty za zajęcia pobiera się tylko raz w toku postępowania egzekucyjnego, chociażby takie same czynności były ponawiane. Organ egzekucyjny pobiera opłaty za czynności egzekucyjne, jeżeli nie później niż po upływie 14 dni od dnia dokonania pierwszego zajęcia nieruchomości, rzeczy lub prawa majątkowego nadał w placówce pocztowej za pokwitowaniem lub doręczył zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego lub zawiadomienie o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego<sup>16</sup>.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 16 marca 2012 r.<sup>17</sup> Sąd orzekł, że art. 64 u.p.e.a. ustanawia przede wszystkim zasadę odpowiedzialności zobowiązanego za koszty egzekucji oraz że odpowiedzialność za powstałe koszty egzekucji ponosi zobowiązany (czyli

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Ł. Sitek, *Koszty egzekucyjne za egzekucję zaległości podatkowych*, <https://www.rp.pl/artykul/641142-Koszty-egzekucyjne-za-egzekucje-zaleglosci-podatkowych.html> (dostęp: 05.09.2019).

<sup>17</sup> I SA/Rz 58/10.

w praktyce podatnik, który nie zapłacił na czas podatku). Zasadność takiej regulacji nie budzi żadnych wątpliwości, albowiem całe postępowanie egzekucyjne i związana z nim konieczność funkcjonowania organów egzekucyjnych są następstwem uchylenia się zobowiązanego od wykonywania nałożonych na niego obowiązków. Co istotne, „Zobowiązany odpowiada za koszty egzekucyjne już w trakcie toczącego się, niezakończonego postępowania egzekucyjnego od daty, w której, na podstawie danego przepisu prawa, powstaje obowiązek ich uiszczenia”<sup>18</sup>. Warto jednak pamiętać, że w postępowaniu egzekucyjnym nie można obciążać strony kosztami postępowania, jeżeli nie wynikły one z jej winy<sup>19</sup>.

Za koszty egzekucyjne odpowiedzialność może ponosić również wierzyciel. Koszty obciążają wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym, np. wójta, burmistrza (prezydenta miasta), gdy tytuł wykonawczy zawiera wady uniemożliwiające przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego (np. obowiązek został określony niezgodnie z decyzją lub przepisem prawa) oraz gdy zobowiązany nie posiadał majątku umożliwiającego zaspokojenie wierzyciela i ta sytuacja była wierzycielowi znana. Również wtedy, gdy okaże się, że koszty egzekucyjne nie obciążają zobowiązanego, ponosi je wierzyciel (np. gdy decyzja będąca podstawą wystawienia tytułu wykonawczego została uchylona). W takiej sytuacji należności pobrane z tytułu kosztów egzekucyjnych wraz z naliczonymi od dnia pobrania odsetkami ustawowymi zwraca się zobowiązanemu, chyba że niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodował wierzyciel – wówczas obciążają one jego.

Według A. Krzywonia „o tym, czy dane świadczenie publiczne jest podatkiem bądź – zaliczaną do kategorii innych danin publicznych – opłatą, decyduje fakt świadczenia wzajemnego ze strony organu publicznego, jak również, w dalszej kolejności, ekwiwalentność owego świadczenia. Tylko bowiem względnie ekwiwalentne świadczenie ze strony państwa w zamian za świadczenie pieniężne jednostki [...] jest opłatą w znaczeniu konstytucyjnym. W konsekwencji każdorazowy wzrost wysokości opłaty zaburzający ową równowagę świadczeń spowoduje nabywanie przez opłatę cech podatkowych. [...] O tym bowiem, jaki charakter ma dane świadczenie publiczne – czy jest podatkiem, czy opłatą – decyduje nie jego nazwa, lecz całokształt jego cech, w szczególności wysokość świadczenia wzajemnego, a co za tym idzie ekwiwalentność”<sup>20</sup>. Na miano niecelowych zasługują czynności egzekucyjne nie tylko prowadzące do wyrządzenia zobowiązanemu zbędnej szkody, lecz także zmierzające jedynie do powiększenia kosztów

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2009 r., II FSK 1027/08.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 5 grudnia 2006 r., I SA/Lu 531/06.

<sup>20</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 212–213.

egzekucyjnych, przykładowo w sytuacji, gdy z niewzbudzającego wątpliwości stanu faktycznego sprawy wynika, że zobowiązany nie ma w ogóle majątku.

W związku z powyższym przepisy art. 64 § 1 pkt 1–5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. powinny zostać poddane kontroli również z punktu widzenia zgodności z art. 217 Konstytucji RP. Stosownie do art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy<sup>21</sup>. Konstytucja rozróżnia w związku z tym podatki oraz inne daniny publiczne.

Zerwanie więzi pomiędzy wysokością daniny publicznej a świadczeniem wzajemnym organu administracji publicznej prowadzi do tego, że opłata egzekucyjna i opłata manipulacyjna pozostają opłatą jedynie w znaczeniu formalnym. Natomiast w znaczeniu materialnym obie wymienione opłaty stają się podatkiem. Zastosowane w przepisach art. 64 § 1 pkt 1–5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. rozwiązanie, polegające na rezygnacji z określenia maksymalnej kwoty opłat egzekucyjnych oraz maksymalnej kwoty opłaty manipulacyjnej, prowadzi w określonych stanach faktycznych do zatarcia różnicy pomiędzy daniną publiczną a podatkiem<sup>22</sup>. W ten sposób danina publiczna – jak już wskazano – staje się podatkiem ukrytym pod nazwą „opłaty”. Przepisy art. 64 § 1 pkt 1–5, 7, 11 i 12 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, są niezgodne z art. 217 Konstytucji RP przez to, że prowadzą do przekształcenia daniny publicznej w podatek<sup>23</sup>.

Artykuł 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mówi nam, że organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Należy podać w wątpliwość samą treść art. 64c § 3 u.p.e.a. co do jej zgodności z Konstytucją RP. Nie ulega zatem wątpliwości, że problem istnieje i wymaga on pilnego rozstrzygnięcia, aby ochronić przeciętnego obywatela przed nadużyciami ze strony organów podatkowych, które próbują obecnie dostosować nie do końca klarowny stan prawny do interesu publicznego, z pominięciem indywidualnego interesu jednostki, który powinien być nadrzędną wartością<sup>24</sup>. Zastosowana przez ustawodawcę w art. 64 § 1 pkt 1–5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. konstrukcja ustalania wysokości opłat

---

<sup>21</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, V.512.101.2014.ST, z dnia 6 listopada 2014 r., s. 8, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2014/11/V.512.101.2014/263436.pdf> (dostęp: 05.09.2019).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> T. Lichtarski, *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4, s. 110.

egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej narusza standardy konstytucyjne. Przede wszystkim pozostaje ona w kolizji z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zasada ta, zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Prawodawca nie może, mając na względzie wymienioną zasadę konstytucyjną, w sposób dowolny kształtować obowiązujących norm prawnych, traktując te normy jako dogodny instrument do osiągnięcia celów, które sobie dowolnie wyznacza.

#### 4. Ulga w kosztach

Organ egzekucyjny może, mając na uwadze ważny interes zobowiązanego, rozłożyć na raty zapłatę przypadających na jego rzecz *kosztów egzekucyjnych* (art. 64f u.p.e.a.). Ustawodawca określa wytyczne, które muszą zaistnieć, żeby tak się stało. Koszty egzekucyjne mogą zostać umorzone, jeżeli: 1) stwierdzono nieściągalność od zobowiązanego dochodzonego obowiązku lub gdy zobowiązany wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów egzekucyjnych bez znacznego uszczerbku dla swojej sytuacji finansowej (gdy koszty powstały przy egzekucji należności pieniężnych, mogą być umorzone, jeżeli obciążenie wierzyciela obowiązkiem uiszczenia tych kosztów byłoby gospodarczo nieuzasadnione); 2) za umorzeniem przemawia ważny interes publiczny; 3) ściągnięcie tylko kosztów egzekucyjnych spowodowałoby niewspółmierne wydatki egzekucyjne. Wyliczone okoliczności stanowią zamknięty katalog przesłanek umorzenia kosztów egzekucyjnych. Ponadto w przypadku częściowego umorzenia kosztów egzekucyjnych umarza się przede wszystkim opłaty za czynności egzekucyjne.

Z wnioskiem o umorzenie kosztów egzekucyjnych może wystąpić zarówno zobowiązany, jak i wierzyciel. Należy przyjąć, że dopuszczalne są oba sposoby wszczęcia postępowania w sprawach tego rodzaju.

Możliwe jest również rozłożenie kosztów egzekucyjnych na raty. Warunkiem koniecznym dopuszczalności rozłożenia na raty zapłaty kosztów egzekucyjnych jest stwierdzenie, że przemawia za tym ważny interes zobowiązanego. Wspomniana ulga udzielana jest w wyjątkowych sytuacjach. Za jej przyznaniem musi przemawiać ważny interes podatnika lub interes publiczny. Nie ma katalogu powodów, okoliczności lub zdarzeń, którym urzędnicy powinni się kierować. Przyjmuje się, że o „ważnym interesie podatnika” można mówić wtedy, gdy uregulowanie zobowiązania podatkowego jest niemożliwe z powodu nadzwyczajnych losowych okoliczności. Istnienie „interesu publicznego” rozpatruje się natomiast w kontekście poszanowania wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo czy zaufanie obywateli do organów władzy publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzono, że

„rozkładanie na raty *kosztów egzekucyjnych* w sytuacji, gdy zobowiązany nie ma możliwości ich spłacenia, prowadziłyby do udzielenia pozornej, nierealnej ulgi, która nie byłaby wykonalna. Wyłącznie istnienie rzeczywistych możliwości finansowych pozwala bowiem na uiszczanie ewentualnych rat”<sup>25</sup>.

Postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty *kosztów egzekucyjnych* powinno spełniać wymagania określone w art. 124 k.p.a. Postanowienie jest doręczane na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>26</sup>. Zobowiązaniem służy zażalenie na postanowienie w sprawie rozłożenia zapłaty *kosztów egzekucyjnych* na raty na podstawie art. 64f u.p.e.a. Zażalenie jest wnoszone na zasadach ogólnych. Postanowienie o odmowie rozłożenia na raty zapłaty *kosztów egzekucyjnych* powinno spełniać wymagania określone w art. 124 k.p.a.

W razie częściowego umorzenia kosztów egzekucyjnych umarza się przede wszystkim opłaty za czynności egzekucyjne. Obie formy – zarówno umorzenie, jak i rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych – są niezwykle ważnym instrumentem w odniesieniu do podatnika. Należy jednak również pamiętać, że umorzenie oraz rozłożenie na raty kosztów egzekucyjności może być traktowane jako udzielanie pomocy publicznej. Jeżeli o umorzenie lub rozłożenie na raty wnosi podmiot prowadzący działalność gospodarczą oraz gdy spełnione są wszystkie przesłanki wynikające z art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>27</sup>, wówczas rozkładanie na raty lub umarzanie kosztów egzekucyjnych traktować należy jako pomoc publiczną (pomoc *de minimis*). Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 traktatu wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wynika to również z faktu, że rozłożenie na raty zaległości podatkowych przez organ administracji publicznej jest uznawane za pomoc publiczną, w związku z czym obie te formy funkcjonują na tych samych zasadach. Warto także pamiętać, że pomoc publiczna ma z góry ustaloną wysokość, której zobowiązany nie może przekroczyć łącznie.

## 5. Zmiany nowelizacyjne w u.p.e.a.

Dnia 2 kwietnia 2019 r. Rada Ministrów przyjęła *Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych*

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 września 2007 r., I SA/Bd 505/07, LEX nr 441139.

<sup>26</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE 2006 C 321E.



*ustaw*<sup>28</sup>, przedłożony przez Ministra Finansów. Nowelizacja ma na celu uproszczenie i usprawnienie procedur obowiązujących w egzekucji administracyjnej, mających pozytywne znaczenie nie tylko dla wierzycieli i organów egzekucyjnych, lecz również dla zobowiązanych.

Nowela wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r.<sup>29</sup> TK uznał w nim za niezgodne z konstytucją przepisy u.p.e.a., które nie określają górnej granicy opłaty manipulacyjnej i jednej z opłat za czynność egzekucyjną: za zajęcie wierzytelności pieniężnych, a ponadto nakazują pobieranie opłat egzekucyjnych w pełnej wysokości również w przypadku dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego. TK w uzasadnieniu wyroku wskazał też na konieczność analizy całego systemu kosztów egzekucyjnych przy wprowadzaniu nowelizacji, przy czym wyrok nie uchylił niekonstytucyjnych przepisów, ale nakazał ich zmianę<sup>30</sup>.

W noweli stworzono nowy model naliczania i poboru kosztów egzekucyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, polegający w szczególności na określeniu maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej. Określono również sposób obliczania wysokości tych opłat w związku z dobrowolną zapłatą egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych. Projekt zawiera też rozwiązania usprawniające postępowanie egzekucyjne.

Do najważniejszych rozwiązań należy zaliczyć m.in. następujące:

1. Określono dwie maksymalne stawki opłaty manipulacyjnej pobieranej przez organ egzekucyjny: 40 zł za wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności pieniężnej (jest to opłata za weryfikację danych zobowiązanego, ocena poprawności tytułu wykonawczego, kompletność wniosku) oraz podwyższenie tej opłaty do 100 zł z chwilą wszczęcia egzekucji administracyjnej.

2. Wprowadzono maksymalną opłatę egzekucyjną pobieraną przez organ egzekucyjny w wysokości 10% wyegzekwowanych środków pieniężnych (pomniejszych o koszty egzekucyjne), jednak nie więcej niż 40 tys. zł (to opłata wprowadzona w miejsce opłaty za czynności egzekucyjne; opłaty egzekucyjnej nie liczy się od kosztów egzekucyjnych i odsetek, czyli nie rośnie ona po ustaleniu kwoty głównej).

3. W przypadku dobrowolnej zapłaty przez zobowiązanego – po wszczęciu egzekucji administracyjnej – pobierana będzie obniżona opłata egzekucyjna w wysokości 5% uzyskanej należności pieniężnej (pomniejszonej o koszty egzekucyjne), jednak nie więcej niż 20 tys. zł.

---

<sup>28</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3379, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3379>.

<sup>29</sup> SK 31/14.

<sup>30</sup> L. Grzegórska-Szpyt, *Sejm znowelizował ustawę upraszczającą postępowania egzekucyjne w administracji*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1420587,sejm-znowelizowal-ustawe-upraszczajaca-postepowania-egzekucyjne-w-administracji.html> (dostęp: 13.12.2019).



4. Kosztami egzekucyjnymi nie będzie obciążany wierzyciel działający w ramach państwowej jednostki budżetowej lub będący państwową jednostką budżetową.

5. Rozszerzono katalog wydatków egzekucyjnych m.in. o koszty pokrycia opłaty sądowej należnej od wniosku o wpis w księdze wieczystej i od wniosku o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym. Katalog zostanie także rozszerzony o koszty uzyskania dokumentów i informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, koszty przesłania pism organu egzekucyjnego oraz koszty udzielania pomocy lub asystowania przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych m.in. przez: Policję, Służbę Ochrony Państwa, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Żandarmerię Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

6. Założono, że organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne będzie mógł umorzyć w całości lub w części koszty egzekucyjne, w tym z urzędu, jeśli ich wysokość nie przekroczy czterokrotności wysokości kosztów upomnienia. W przypadku częściowego umorzenia – w pierwszej kolejności będzie umarzana opłata egzekucyjna. Wskazano także przesłanki do umorzenia kosztów egzekucyjnych.

7. Zrezygnowano z opłaty komorniczej obciążającej wierzycieli korzystających z egzekucji administracyjnej, uznając, że stawia ich to w gorszej sytuacji niż wierzycieli korzystających z egzekucji sądowej. Zmiana ta usprawni pracę organów egzekucyjnych.

8. Wprowadzono do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przepisy dotyczące przedawnienia kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych, jednolity, trzyletni okres przedawnienia kosztów.

Nowe prawo ma wejść w życie po 18 miesiącach od daty ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, z wyjątkiem części przepisów, które mają obowiązywać od 1 stycznia roku następującego po roku wejścia w życie ustawy. Według resortu finansów zadaniem zmian jest usprawnienie egzekucji administracyjnej i w ten sposób wpłynięcie na poprawę jej efektywności.

## **6. Kontrola wysokości kosztów i opłat egzekucyjnych**

Przenosząc takie ujęcie przedmiotowego problemu na sytuację przeciętnego przedsiębiorcy, należy zwrócić uwagę na to, że:

1. niezasadny jest pogląd prezentowany przez organy egzekucyjne, że skoro TK nie orzekł o utracie mocy obowiązującej wskazanych przepisów, to do czasu interwencji ustawodawcy organ ma obowiązek orzekać zgodnie z regulacjami określonymi w ustawie egzekucyjnej;

2. beczynność ustawodawcy nie może prowadzić do pozostawienia w obrocie prawnym orzeczenia opartego na niekonstytucyjnej podstawie prawnej;

3. wyrok TK obowiązuje, został ogłoszony i opublikowany; zawarte więc w jego uzasadnieniu wywoły nakazują kierować się przy stosowaniu przepisów uznanych za niekonstytucyjne tymi przepisami Konstytucji RP, które Trybunał powołał jako wzorzec konstytucyjności;

4. nakaz bezpośredniego odwołania się do Konstytucji RP obowiązuje nie tylko sąd, ale także organy państwa, działające na podstawie przepisów obowiązującego prawa.

Pierwotny projekt nowelizacji (z sierpnia 2017 r.) przewidywał 3-miesięczne *vacatio legis*; kolejny (z marca 2019 r.) mówi o 6-miesięcznym okresie dostosowawczym. W najnowszym termin ten został wydłużony do półtora roku<sup>31</sup>.

Projekt reguluje również sytuację, w której opłaty zostaną naliczone jeszcze przed wejściem w życie zmian (według dotychczasowych przepisów), ale naczelnik urzędu nie zdąży ich do tego czasu wyegzekwować. W takiej sytuacji opłata manipulacyjna nie będzie mogła być wyższa niż 100 zł. Natomiast przy pobieraniu opłaty egzekucyjnej zastosowany zostanie górny limit 40 tys. zł.

Jeżeli opłata zostanie uregulowana częściowo do wejścia w życie nowelizacji, to organ egzekucyjny nie będzie potem mógł żądać więcej, niż wynosi różnica między górnym limitem (40 tys. zł) a uiszczoną już kwotą<sup>32</sup>.

## 7. Podsumowanie

W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r.<sup>33</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada zaufania obywateli do państwa i prawa mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP polega na „pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągać za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawodawca bez należytego zrozumienia podszedł do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. (sygn. akt SK 31/14). Ustawodawca uważa, że nie jest to wyrok zakresowy, ale dotyczy

---

<sup>31</sup> Ł. Zalewski, A. Pokojka, *Horrendalne opłaty egzekucyjne bez zmian jeszcze przez półtora roku*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1323963,oplaty-egzekucyjne-bez-zmian.html> (dostęp: 05.09.2019).

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Sygn. akt P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

braku regulacji prawnej. To oznacza, że wyrok TK nie został odczytany ze zrozumieniem, a jego zalecenia nie zostaną właściwie uwzględnione. Co więcej, z projektu nowelizacji wynika, że pod płaszczykiem uproszczenia nastąpi jednak podwyższenie kosztów egzekucyjnych. Trudno powiedzieć, czy górny poziom kosztów w wysokości 40 tys. zł nie jest wygórowany. Powinien to być poziom opłat podobny do kosztów, jakie ponosi komornik sądowy.

Przesunięcie wprowadzenia górnych limitów o kolejne półtora roku oznacza, że to podatnicy w dalszym ciągu będą musieli iść do sądów administracyjnych i walczyć o koszty proporcjonalne do nakładu pracy organów. Sądy orzekają bowiem, że organy egzekucyjne mogą żądać od podatników jedynie zwrotu poniesionych wydatków i udokumentowanych kosztów.

W przypadku egzekucji z rachunków bankowych, przy bardzo wysokich kwotach, koszty egzekucyjne urastają do niewyobrażalnych kwot. Dodatkowo organ egzekucyjny może wielokrotnie zabezpieczać rachunek firmowy dłużnika oraz go zwalniać, ponawiając te czynności i generując koszty. Coraz większa centralizacja organów, które są właściwe w toku egzekucji, również nie ułatwia sprawy. Brak wzajemnej komunikacji między organami sprawia, że często czynności te są ponawiane, kiedy nie ma już takiej konieczności na skutek wydania decyzji, np. o pomocy *de minimis*. Zmiany w przepisach dotyczących kosztów egzekucyjnych są konieczne. Jak będą funkcjonowały nowe przepisy – czas pokaże.

## Bibliografia

### Akty prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2006 C 321E.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Postępowanie egzekucyjne w administracji, Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3379, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3379>.

### Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 27 listopada 2002 r., I SA/Po 429/2001.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2009 r., II FSK 1027/08.

Wyrok WSA w Lublinie z 5 grudnia 2006 r., I SA/Lu 531/06.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 września 2007 r., I SA/Bd 505/07, LEX nr 441139.

Wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2008 r., I SA/Ke 254/08.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 marca 2012 r., I SA/Rz 58/10.

Wyrok WSA w Olsztynie z 29 maja 2019 r., I SA/OI 184/19.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14.

### **Inne źródła**

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, V.512.101.2014.ST, z dnia 6 listopada 2014 r., <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2014/11/V.512.101.2014/263436.pdf>.

### **Opracowania**

Grzegórska-Szpyt L., *Sejm znowelizował ustawę upraszczającą postępowania egzekucyjne w administracji*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1420587,sejm-znowelizowal-ustawe-upraszczajaca-postepowania-egzekucyjne-w-administracji.html>.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Leoński Z., *Istota administracyjnych czynności egzekucyjnych w świetle przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r.*, „Ruch Prawniczy” 1969, z. 3.

Lichtarski T., *Niezgodność z prawem egzekucji a odpowiedzialność zobowiązanego za koszty egzekucyjne w świetle ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 4.

Ofiarska M., *Znaczenie zasad ogólnych administracyjnego postępowania egzekucyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia” 2016, vol. L1.

Zalewski Ł., Pokojska A., *Horrendalne opłaty egzekucyjne bez zmian jeszcze przez półtora roku*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1323963,oplaty-egzekucyjne-bez-zmian.html>.

Zandberg-Malec J., *Koszty egzekucji w postępowaniu administracyjnym*, <http://www.codozasady.pl/koszty-egzekucji-w-postepowaniu-administracyjnym/>.

Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-01-08  
accepted 2020-01-28



## Definicja legalna „rachunku” na etapie stanowienia prawnej regulacji pracowniczych planów kapitałowych. Uwagi polemiczne

The legal definition of ”account“ at the stage of establishing  
the legal regulation of employee capital plans.  
Polemical comments

ANNA LICHOSIK

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-6727-6648, [anna.lichosik@us.edu.pl](mailto:anna.lichosik@us.edu.pl)

**Citation:** Lichosik, Anna. 2020. Definicja legalna „rachunku” na etapie stanowienia prawnej regulacji pracowniczych planów kapitałowych. Uwagi polemiczne. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 91–104. DOI://10.25167/osap2166

**Abstract:** The study will present the legal definitions of ”account“ accepted by the project provider on the basis of individual draft Act on employee capital plans, i.e. the draft Act on employee capital plans of 8 February 2018, the draft Act on employee capital plans dated 24 May 2018, the draft Act on Employee Capital Plans of 4 July 2018, as well as on the ground of the finally passed Act on Employee Capital Plans of 4 October 2018, the draft Act on employee capital plans dated 20 August 2018, the draft Act on employee capital plans dated 27 August 2018. It is in such a concept that the arrangement of the present work has been planned, i.e. through reference to specific regulations of the proposed projects and the act, considerations regarding the definition of a legal ”account“ have been presented.

**Keywords:** account, employee capital plans, investments, fund

**Abstrakt:** W opracowaniu zostały przedstawione przyjmowane przez projektodawcę definicje legalne „rachunku” na gruncie poszczególnych projektów ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, tj. projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018 r., projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 24 maja 2018 r., projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 4 lipca 2018 r., projekcie

ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r., projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 27 sierpnia 2018 r., a także na gruncie ostatecznie uchwalonej ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych. W takiej też koncepcji został zaplanowany układ pracy, tj. poprzez odniesienie do poszczególnych regulacji proponowanych projektów i ustawy zostały przedstawione rozważania dotyczące definicji legalnej „rachunku”.

**Słowa kluczowe:** rachunek, inwestycje, fundusz

## 1. Wstęp

Podstawową tezę badawczą niniejszego opracowania jest wykazanie braku konsekwencji projektodawcy w proponowanych projektach ustawy o pracowniczych planach kapitałowych w zakresie definicji legalnej pojęcia „rachunku”. Do momentu uchwalenia ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych<sup>1</sup> projektodawca przedstawił kilka projektów ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, tj. projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018 r.<sup>2</sup>, projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 24 maja 2018 r.<sup>3</sup>, projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 4 lipca 2018 r.<sup>4</sup>, projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r.<sup>5</sup>, projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 27 sierpnia 2018 r.<sup>6</sup>

W takim też układzie zostały przedstawione podstawowe tezy niniejszego artykułu, tj. poprzez odniesienie do poszczególnych regulacji proponowanych projektów sformułowano wątpliwości dotyczące definicji legalnej pojęcia „rachunku” na gruncie szeroko pojętej regulacji pracowniczych planów kapitałowych, przez którą autorka rozumie zarówno wszystkie projekty ustawy o PPK, jak i obowiązujący już tekst ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, dokonując analizy poszczególnych przepisów projektów ustawy o pracowniczych planach

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2215 ze zm.

<sup>2</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491758/12491759/dokument329974.pdf> (dostęp: 02.01.2020); dalej: projekt z 08.02.2018 r. lub projekt ustawy o PPK z 08.02.2018 r.

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491764/12491765/dokument343036.pdf> (dostęp: 02.01.2020); dalej: projekt z 24.05.2018 r. lub projekt ustawy o PPK z 08.02.2018 r.

<sup>4</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491784/12491785/dokument350225.pdf> (dostęp: 02.01.2020); dalej: projekt z 04.07.2018 r. lub projekt ustawy o PPK z 04.07.2018 r.

<sup>5</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491784/12491785/dokument359304.pdf> (dostęp: 02.01.2020).

<sup>6</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12308305/12491790/12491791/dokument356311.pdf> (dostęp: 02.01.2020).

kapitałowych, a także ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych<sup>7</sup> oraz innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. w szczególności ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>8</sup>, ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>9</sup>, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych<sup>10</sup> oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego<sup>11</sup>.

## **2. Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018 r.**

Definicja legalna „rachunku” w projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018 r. zawarta została w art. 2 pkt 23. Zgodnie z tym przepisem „rachunek” to zapis w rejestrze lub subrejestrze uczestnika funduszu inwestycyjnego lub subfunduszu funduszu inwestycyjnego prowadzony na zasadach określonych w tej ustawie, a w zakresie w niej nieuregulowanym – na zasadach określonych w ustawie o funduszach inwestycyjnych.

Analizę takiego kształtu definicji legalnej „rachunku” należy sprowadzić do wyjaśnienia znaczenia poszczególnych jej elementów. Tak też w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że projektodawca identyfikuje pojęcie „rachunku” jako zapis w rejestrze uczestnika funduszu inwestycyjnego lub subrejestrze uczestnika subfunduszu funduszu inwestycyjnego. Konsekwentnie w art. 69 ust. 1 projektu z 8 lutego 2018 r. przejęto, że rejestr uczestników tworzy się na podstawie rachunków uczestników funduszy inwestycyjnych zarządzających środkami zgromadzonymi w PPK. Wskazując jednocześnie w art. 64 projektu z 8 lutego 2018 r., że ewidencja PPK – obok ewidencji podmiotów zatrudniających, które zawarły umowy o zarządzanie PPK, czy ewidencji umów o zarządzanie PPK zawartych przez podmioty zatrudniające – obejmuje również rejestr uczestników.

Ponadto projektodawca w art. 2 pkt 28 wprowadza również definicję legalną „uczestnika”, przez którego rozumie osobę zatrudnioną, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową, definiując przy tym osobę zatrudnioną, podmiot zatrudniający oraz instytucję finansową odpowiednio w art. 2 pkt 16, 19 i 9.

---

<sup>7</sup> Szerzej zob. M. Wojewódka, *Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 146, poz. 1346 ze zm.; dalej: ustawa o funduszach inwestycyjnych lub w skrócie u.f.i.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1207 ze zm.; dalej: ustawa o PPE.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205 ze zm.; dalej: ustawa o IKE i IKZE.



Wobec tego można stwierdzić, że ewidencja PPK składa się z rejestru uczestników, a te z kolei – z rachunków. Obserwujemy zatem swego rodzaju konstrukcję zawierania się (gradację) poszczególnych zakresów trzech ww. pojęć, którą można przedstawić następująco:

1. ewidencja PPK;
- 1.1. rejestr uczestników;
- 1.1.1. rachunek.

Analiza powyższego prowadzi do powstania szeregu wątpliwości interpretacyjnych. Wykładnia literalna definicji legalnej „rachunku” nie przesądza bowiem jednoznacznie, czy projektodawca, mówiąc, że rachunek to zapis w rejestrze uczestnika funduszu inwestycyjnego, zakresowo utożsamia określenia „uczestnik funduszu inwestycyjnego” oraz „rejestr uczestnika funduszu inwestycyjnego” z „uczestnikiem funduszu inwestycyjnego” oraz „rejestrem uczestników” w rozumieniu ustawy o funduszach inwestycyjnych. Podkreślenia bowiem wymaga fakt, że projektodawca, o ile posługuje się określeniami przyjętymi w obowiązującej regulacji dotyczącej podmiotów zbiorowego inwestowania, jakimi są fundusze inwestycyjne, o tyle w projekcie ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r. zdaje się jednak przypisywać im odmienne znaczenie.

Tego rodzaju technika legislacyjna budzi wątpliwości pod kątem popełnienia logiczno-językowego błędu ekwiwokacji. Nie wydaje się bowiem uzasadniony zabieg regulacyjny polegający na wprowadzaniu takich samych pojęć do dwóch różnych aktów prawnych, aczkolwiek uzupełniających się i funkcjonujących w tym samym segmencie instytucji zbiorowego inwestowania, a jednocześnie nadawanie tym pojęciom odmiennego znaczenia.

O ile projektodawca instytucjonalnie identyfikuje pracownicze plany kapitałowe z koncepcją funkcjonujących na rynku kapitałowym funduszy inwestycyjnych, wprost wskazując w art. 2 pkt 4 projektu z 8 lutego 2018 r., że fundusz inwestycyjny to fundusz inwestycyjny otwarty, specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty lub fundusz zagraniczny, o których mowa w ustawie o funduszach inwestycyjnych, o tyle budzi jednak wątpliwości dalsza projektowana regulacja w zakresie rejestru uczestników. Czy można na gruncie projektu ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r. rejestrowi uczestnika przypisywać znaczenie i charakter rejestru uczestników funkcjonującego na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych, skoro sam rejestr uczestnika funduszu inwestycyjnego na gruncie projektu ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r. nie został zdefiniowany?

Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 u.f.i. fundusz inwestycyjny otwarty prowadzi rejestr uczestników funduszu, który zawiera w szczególności: dane identyfikujące uczestnika funduszu; liczbę jednostek uczestnictwa należących do uczestnika; datę nabycia, liczbę i cenę nabycia jednostki uczestnictwa; datę odkupienia, liczbę odkupionych jednostek oraz kwotę wypłaconą uczestnikowi za odkupione jednostki; datę oraz kwotę dochodów funduszu wypłaconych uczestnikowi;

informacje o pełnomocnictwach udzielonych lub odwołanych przez uczestnika funduszu; wzmiankę o zastawie ustanowionym na jednostkach uczestnictwa.

Jeżeli funduszem z wydzielonymi subfunduszami jest fundusz inwestycyjny otwarty lub specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty, wydziela on w ramach rejestru uczestników subrejstry uczestników funduszu dla każdego subfunduszu.

Zgodnie z art. 69 ust. 2 projektu ustawy z 8 lutego 2018 r. rejestr uczestników obejmuje m.in.: dane identyfikujące uczestnika; indywidualny identyfikator uczestnika w ewidencji PPK; liczbę jednostek uczestnictwa lub tytułów uczestnictwa w danym funduszu inwestycyjnym należących do uczestnika, zewidencjonowanych na rachunkach prowadzonych przez poszczególne instytucje finansowe, przyporządkowanych do danego PPK; wysokość zgromadzonych przez uczestnika środków na rachunkach prowadzonych przez poszczególne instytucje finansowe; datę nabycia, liczbę i cenę nabycia jednostki uczestnictwa lub tytułu uczestnictwa<sup>12</sup>.

Można zatem wnioskować, że na gruncie projektu ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r. pojęcie „rejestru uczestników” jest zakresowo szersze od pojęcia „rachunku”. Zgodnie z projektem ustawy „rejestr uczestników” tworzy się na podstawie rachunków uczestników funduszy inwestycyjnych i ma być on prowadzony przez Polski Fundusz Rozwoju<sup>13</sup> w ramach ewidencji PPK, przy czym – wnioskując z dyspozycji projektowanego art. 2 pkt 25 – sam rachunek prowadzony będzie przez fundusz inwestycyjny zarządzany przez wybraną instytucję finansową.

Dokonując analizy porównawczej zakresów pojęcia „rejestru uczestników” na gruncie projektu ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r. oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych, należy stwierdzić, że zakresy informacji, jakie zawierają te rejestry, są częściowo zbieżne. Do podstawowych danych powtarzających się w obydwu rejestrach należy zaliczyć: dane identyfikujące uczestnika; liczbę jednostek uczestnictwa lub tytułów uczestnictwa w danym funduszu inwestycyjnym należących do uczestnika; datę nabycia, liczbę i cenę nabycia jednostki uczestnictwa.

Projektodawca w zupełnie odmienny sposób – niż dzieje się to na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych – definiuje uczestnika, tj. jako osobę zatrudnioną, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową.

---

<sup>12</sup> Przy czym liczba jednostek uczestnictwa lub tytułów uczestnictwa w danym funduszu inwestycyjnym należących do uczestnika oraz wysokość zgromadzonych przez uczestnika środków na rachunkach prowadzonych przez poszczególne instytucje finansowe powinna zostać odzwierciedlona z uwzględnieniem podziału na jednostki uczestnictwa lub tytuły uczestnictwa nabyte ze składek osoby zatrudnionej, podmiotu zatrudniającego oraz składki powitalnej i dopłat rocznych.

<sup>13</sup> Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, o którym mowa w art. 2 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2259 ze zm.).

Ponadto w ustawie o funduszach inwestycyjnych w ogóle nie występuje pojęcie „rachunku” jako zapisu w rejestrze. Odnajdujemy jedynie takie określenia, jak rachunek papierów wartościowych, rachunek pieniężny, rachunek zbiorczy, rachunek bankowy czy rachunek funduszu.

### **3. Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 24 maja 2018 r. oraz z dnia 4 lipca 2018 r.**

W efekcie procesu konsultacji publicznych w dniu 24 maja 2018 r. przedstawiony został drugi, zmieniony projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. Definicja legalna „rachunku” została nieznacznie zmieniona głównie w wyniku dopuszczenia przez projektodawcę możliwości gromadzenia środków również w ramach funduszy emerytalnych.

Koncepcja rachunku została jednocześnie doprecyzowana w ten sposób, że projektodawca wskazuje, iż jest to „rachunek PPK” stanowiący zapis w rejestrze lub subrejestrze uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego, subfunduszu funduszu inwestycyjnego lub funduszu emerytalnego prowadzony na zasadach określonych w ustawie o PPK, a w zakresie w niej nieuregulowanym – na zasadach określonych w ustawie o funduszach inwestycyjnych oraz w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

W projekcie tym wyraźnie wskazano, że chodzi o rachunek PPK, który stanowi zapis w rejestrze lub subrejestrze uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego, subfunduszu funduszu inwestycyjnego lub funduszu emerytalnego. Dookreślone zostało również pojęcie uczestnika PPK i nie jest to już wyłącznie osoba zatrudniona, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową, ale osoba, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową, lub osoba, która posiada środki w PPK.

Na etapie projektu ustawy o PPK z 24 maja 2018 r. definicja legalna „rachunku PPK” w dalszym ciągu budziła wątpliwości interpretacyjne. Odwołanie się do uczestnika PPK w zestawieniu z funduszem inwestycyjnym wprowadza zamęt terminologiczny. Brak bowiem normatywnej regulacji pojęcia „uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego”. Jak już była wcześniej mowa, ustawa o funduszach inwestycyjnych w brzmieniu obowiązującym na etapie stanowienia prawnej regulacji pracowniczych planów kapitałowych<sup>14</sup> posługiwała się pojęciem uczest-

---

<sup>14</sup> W dniu 1 lipca 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2018 r., poz. 2243), na mocy której uchylono m.in. art. 6 ust. 1 pkt 4 u.f.i., który jako uczestnika kwalifikował również osoby wskazane w ewidencji uczestników funduszu jako posiadacze certyfikatów inwestycyjnych, jakie nie mają formy dokumentu. Powyższe stanowiło konsekwencję wprowadzenia obowiązku dematerializacji wszystkich certyfikatów inwestycyjnych, a w efekcie braku

nika na określenie osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej:

1) na rzecz których w rejestrze uczestników funduszu są zapisane jednostki uczestnictwa lub ich ułamkowe części albo

2) będących posiadaczami rachunku papierów wartościowych, na którym są zapisane certyfikaty inwestycyjne, albo będących osobami uprawnionymi z certyfikatów inwestycyjnych zapisanych na rachunku zbiorczym, albo

3) uprawnionych z certyfikatów inwestycyjnych w formie dokumentu, albo

4) wskazanych w ewidencji uczestników funduszu jako posiadacze certyfikatów inwestycyjnych, które nie mają formy dokumentu.

W projekcie ustawy o PPK z dnia 24 maja 2018 r. projektodawca tworzy konstrukcję prawną „uczestnika PPK”, który – w myśl definicji wprowadzonych na gruncie tego aktu prawnego – oznacza osobę, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową, lub osobę, która posiada środki w PPK (uczestnik PPK), a fundusz inwestycyjny projektodawca definiuje jako specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty, o którym mowa w ustawie o funduszach inwestycyjnych, lub ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy, o którym mowa w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>15</sup>. I tego rodzaju zestawienie pojęć w projektowanym akcie prawnym w odniesieniu do już obowiązujących na gruncie obowiązującej ustawy o funduszach inwestycyjnych należy uznać za pozbawione uprzednio przyjętej konsekwencji legislacyjnej w obrębie danej gałęzi prawa.

Poza powyższym warto zwrócić uwagę, że projektodawca w drugiej wersji projektu ustawy o PPK w dalszym ciągu definiuje poprzednio „rachunek”, a obecnie już „rachunek PPK” jako zapis w rejestrze lub subrejestrze uczestnika PPK (poprzednio „uczestnika”) funduszu inwestycyjnego, subfunduszu funduszu inwestycyjnego lub funduszu emerytalnego, jednocześnie jednak samo pojęcie rejestru uczestnika z projektu ustawy zostało usunięte. Pojawia się zatem wątpliwość co do tego, jak sam projektodawca identyfikuje zależność współistniejących pojęć. Z jednej bowiem strony odwołuje się do konstrukcji prawnych znanych już w obowiązujących regulacjach prawnych, jak np. rejestr uczestników funduszu inwestycyjnego na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych, a z drugiej strony, wprowadzając konstrukcję uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego, jednoznacznie rozróżnia te konstrukcje, posługując się w zasadzie tożsamą terminologią.

Ponadto z analizy art. 64 projektu ustawy o PPK z dnia 24 maja 2018 r. wynika, że projektodawca pojęcie „rejestru uczestników” jako jednej z części

---

celowości funkcjonowania takiej konstrukcji prawnej jak ewidencja uczestników funduszu inwestycyjnego, o jakiej była mowa w art. 123 ust. 3 u.f.i.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1844.

ewidencji PPK zastąpił konstrukcją, jaką jest „ewidencja uczestników PPK”. Tak też w myśl art. 64 projektu ustawy o PPK z dnia 24 maja 2018 r. ewidencja PPK obejmuje ewidencję:

- 1) instytucji finansowych spełniających wymogi, o których mowa w art. 55 ust. 1 projektu;
- 2) podmiotów zatrudniających, którzy zawarli umowy o zarządzanie PPK;
- 3) umów o zarządzanie PPK zawartych przez podmioty zatrudniające;
- 4) uczestników PPK.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 projektu ustawy o PPK z 24 maja 2018 r. ewidencję uczestników PPK (poprzednio – rejestr uczestników) tworzy się na podstawie rachunków PPK uczestników PPK funduszy zdefiniowanej daty zarządzających środkami zgromadzonymi w PPK. Ewidencja uczestników PPK, podobnie jak poprzednio projektowany rejestr uczestników, obejmuje: dane identyfikujące uczestnika PPK; liczbę jednostek uczestnictwa lub tytułów uczestnictwa w danym funduszu inwestycyjnym albo liczbę jednostek rozrachunkowych w danym funduszu emerytalnym należących do uczestnika PPK, zewidencjonowanych na rachunkach PPK prowadzonych przez poszczególne instytucje finansowe, czy datę nabycia, liczbę i cenę nabycia jednostki uczestnictwa lub tytułu uczestnictwa.

Konstrukcja prawna ewidencji uczestników funduszu inwestycyjnego na etapie stanowienia prawnej regulacji pracowniczych planów kapitałowych również była krajowemu prawodawcy znana i wprost uregulowana w ustawie o funduszach inwestycyjnych, przy czym zakres tej konstrukcji prawnej dotyczył wyłącznie funduszu inwestycyjnego zamkniętego. Zgodnie bowiem z art. 123 ust. 2 u.f.i. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2019 r. w przypadku, gdy certyfikaty inwestycyjne funduszu inwestycyjnego zamkniętego nie mają formy dokumentu, prawa z nich powstają z chwilą dokonania wpisu w ewidencji uczestników funduszu i przysługują osobie w niej wskazanej jako posiadacz certyfikatu inwestycyjnego. Zgodnie z uprzednio obowiązującą regulacją zawartą w art. 123 ust. 3 u.f.i. ewidencja uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego zawierała w szczególności dane identyfikujące uczestnika funduszu oraz w odniesieniu do certyfikatów inwestycyjnych poszczególnych emisji należących do uczestnika: 1) liczbę, rodzaj i serię certyfikatów; 2) liczbę głosów przypadających na certyfikat imienny, który jest uprzywilejowany w zakresie prawa głosu; 3) wskazanie ograniczeń zbywalności certyfikatu; 4) datę i czas zawarcia transakcji.

Projekt ustawy o PPK z dnia 4 lipca 2018 r. nieznacznie modyfikował elementy ewidencji PPK, przy czym w dalszym ciągu ewidencja uczestników PPK stanowiła jedną z jej składowych. Również pojęcie rachunku PPK w tym projekcie ustawy nie odbiegało od tego przyjętego na gruncie projektu z dnia 24 maja 2018 r. Definiując jednak w art. 2 pkt 27 pojęcie „środków”, projektodawca już nie odwoływał się do „rachunku uczestnika”, jak na gruncie projektu ustawy z 8 lutego 2018 r., czy „rachunku PPK uczestnika PPK”, jak na gruncie

projektu ustawy z 24 maja 2018 r., ale wprost wskazywał na „rachunek funduszu inwestycyjnego”, co pokazuje odwołanie do konstrukcji „rachunku funduszu inwestycyjnego”, jaka funkcjonuje na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych.

#### **4. Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r. oraz z dnia 27 sierpnia 2018 r.**

Kolejna wersja projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r. w dużej części usunęła wątpliwości interpretacyjne pojawiające się na gruncie wcześniejszych projektów ustawy o PPK. Mianowicie projektodawca pojęcie „rachunku PPK” zdefiniował jako zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego lub w subrejestrze uczestników subfunduszu funduszu inwestycyjnego z wydzielonymi subfunduszami, lub w rejestrze członków funduszu emerytalnego, lub wyodrębniony rachunek w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym, prowadzony na zasadach określonych w niniejszej ustawie, a w zakresie w niej nieuregulowanym – na zasadach określonych w ustawie o funduszach inwestycyjnych oraz w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Taki kształt definicji legalnej „rachunku PPK” pozwala jednoznacznie stwierdzić, że projektodawca postrzega „rachunek PPK” jako zapis w rejestrze uczestnika funduszu inwestycyjnego, a nie uczestnika PPK. Konstrukcja definicji legalnej „rachunku PPK”, wprowadzonej w projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r., pozwala dostrzec intencję projektodawcy niejako do wprowadzenia regulacji pracowniczych planów kapitałowych w ramy obowiązujących już regulacji instytucji zbiorowego inwestowania, również w zakresie przyjętej nomenklatury.

Powyższe rozwiązania należy ocenić bardzo pozytywnie. O ile bowiem na gruncie wcześniejszych projektów ustawy o pracowniczych planach kapitałowych projektodawcy można było zarzucić brak konsekwencji w proponowanej definicji legalnej „rachunku PPK”, o tyle definicja wprowadzona do projektu z dnia 20 sierpnia 2018 r. wyraźnie wskazuje, że rachunek PPK stanowi zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego lub w subrejestrze uczestników subfunduszu funduszu inwestycyjnego z wydzielonymi subfunduszami, który prowadzony jest na zasadach określonych w ustawie o PPK, a w zakresie w niej nieuregulowanym – na zasadach określonych w ustawie o funduszach inwestycyjnych. Wyraźne zatem doprecyzowanie, że chodzi o zapis w rejestrze uczestnika funduszu inwestycyjnego, a nie uczestnika PPK, należy uznać za jak najbardziej słuszne i trafne.

Odnosnie do definicji legalnej „środków”, jaka funkcjonowała na gruncie poprzednich projektów ustawy o PPK, należy wskazać, że definicja ta uległa znacznej transformacji. Mianowicie art. 2 ust. 1 pkt 27 projektu ustawy o PPK z dnia 20 sierpnia 2018 r. wprowadził definicję legalną „środków zgromadzo-



nych na rachunku PPK”, przez które rozumie jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych lub subfunduszy wydzielonych w funduszach inwestycyjnych z wydzielonymi subfunduszami lub jednostki uczestnictwa ubezpieczeniowego funduszu kapitałowego, nabywane przez uczestnika PPK za wpłaty, wpłaty dodatkowe, dopłaty roczne, przyjęte wypłaty transferowe lub za środki przekazane z tytułu konwersji lub zamiany, lub zgodnie z art. 87 ust. 21 tego projektu, albo jednostki rozrachunkowe funduszy emerytalnych, na które uczestnikowi PPK przeliczane są takie wpłaty, wpłaty dodatkowe, dopłaty roczne, wypłaty transferowe lub środki.

Widoczna jest zatem zmiana w postrzeganiu przez projektodawcę konstrukcji całego systemu funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych. Nowo wprowadzone definicje legalne „rachunku PPK” oraz „środków” wskazują, że projektodawca definitywnie postanowił osadzić pracownicze plany kapitałowe zarówno w realiach funkcjonowania funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych oraz zakładów ubezpieczeń, jak i w ich normatywnej regulacji.

Zarówno projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 27 sierpnia 2018 r., jak i tekst obowiązującej już ustawy z dnia 4 października 2018 r. w zakresie definicji legalnej pojęcia „rachunku PPK” i „środków zgromadzonych na rachunku PPK” nie wprowadzają zmian w stosunku do definicji legalnej, jaką przewidywał projekt z dnia 20 sierpnia 2018 r., zatem uwagi poczynione powyżej pozostają w pełni aktualne również w tym zakresie.

## 5. Zakończenie

Jednoznacznie należy podkreślić, że autorka niniejszego opracowania nie neguje wprowadzania nowych definicji legalnych czy nowych konstrukcji prawnych, obowiązujących chociażby wyłącznie na gruncie danego aktu prawnego, jednak zarówno w projekcie ustawy o PPK z 8 lutego 2018 r., 24 maja 2018 r., jak i z 4 lipca 2018 r. zostało to uczynione w sposób niekonsekwentny, a nawet mylący.

W ww. projektach ustawy o PPK pojęcie „rachunku PPK” zostało zdefiniowane jako zapis w rejestrze lub subrejestrze uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego, a jednocześnie pojęcie „rejestru uczestnika” zostało z projektu ustawy usunięte, natomiast konstrukcja prawna „rejestru uczestnika PPK funduszu inwestycyjnego” w ogóle nie istniała.

Wydaje się, że w początkowej fazie przygotowywania ustawy o pracowniczych planach kapitałowych projektodawca w ogóle nie czerpał z konstrukcji prawnych przyjętych w obowiązujących już regulacjach systemu oszczędzania na cele emerytalne, takich jak pracownicze programy emerytalne<sup>16</sup> czy indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego.

---

<sup>16</sup> Zob. szerzej: J. Skoczyński, *Nowa regulacja pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 9, s. 21; I. Sierocka, *Przystąpienie do pracowniczego programu*



Przykładowo w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych, najbardziej chyba celowościowo zbliżonej do ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, ustawodawca również wprowadza definicję legalną „rachunku”. Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o PPE przez rachunek rozumie się zarówno zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego, jak i rachunek, na który są wpłacane składki do funduszu emerytalnego, lub rachunek w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym prowadzony na zasadach określonych w ustawie o PPE, a w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPE – na zasadach określonych w przepisach właściwych dla tych rejestrów i rachunków. Z powyższego wynika stąd, że prawodawca dostrzega konieczność współistnienia obowiązujących regulacji zawartych w innych aktach prawnych, a bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem poszczególnych instytucji zbiorowego inwestowania.

Pomimo że na gruncie ustawy o PPE również występuje pojęcie „uczestnika”<sup>17</sup>, to jednak zarówno wprowadzona definicja legalna, jak i posługiwanie się tym pojęciem w całym tekście ustawy o PPE cechują bezwzględność i prawidłowy normatywny rygorizm. Na tle tej regulacji nie budzi wątpliwości, czy chodzi o uczestnika funduszu inwestycyjnego, czy o uczestnika PPE, czy o rejestr uczestników funduszu inwestycyjnego. Wprowadzone pojęcie uczestnika jest autonomiczne dla regulacji wprowadzonej w ustawie o PPE. Przy czym przepisy w tej materii są jasne, przejrzyste i wewnątrznie spójne. Ustawodawca w tym przypadku konsekwentnie posługuje się przyjętą terminologią, jak również w precyzyjny sposób odwołuje się do regulacji niejako pobocznych dla pracowniczych programów emerytalnych, bez których jednak nie mogłyby one funkcjonować.

Podobnie na gruncie ustawy o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego prawodawca w wyrażnie wskazuje, że zarówno indywidualne konto emerytalne (IKE), jak i indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) to wyodrębniony zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego, wyodrębniony rachunek papierów wartościowych lub inny rachunek, na którym zapisywane są instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, a także rachunek pieniężny służący do obsługi takich rachunków w podmiocie prowadzącym działalność maklerską lub wyodrębniony rachunek w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym, wyodrębniony rachunek bankowy w banku, wyodrębniony rachunek IKE w dobrowolnym funduszu emerytalnym, prowadzone na zasadach określonych ustawą o IKE i IKZE, a w zakresie w niej nieuregulowanym – na zasadach określonych

---

emerytalnego, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 1, s. 97; J. Skoczyński, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2005; M. Krajewski, *Charakter prawny pracowniczego programu emerytalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. 83, s. 103–131.

<sup>17</sup> I. Sierocka, *Uczestnicy pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 10, s. 23; A. Kopeć, M. Wojewódka, *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 45.

w przepisach właściwych dla tych rachunków i rejestrów. Ustawodawca zatem jednoznacznie w tym przypadku wskazuje, do jakiej konstrukcji prawnej się odwołuje (m.in. rejestr uczestników funduszu inwestycyjnego czy rachunek papierów wartościowych), zakreślając jednocześnie ramy regulacji, w obrębie której się porusza, nie powodując przy tym wątpliwości interpretacyjnych.

Projektodawca w tekstach projektów ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018 r., 24 maja 2018 r. oraz 4 lipca 2018 r. w sposób dalece niekonsekwentny definiował pojęcie „rachunku PPK”, a w poszczególnych konstrukcjach prawnych, jakie przewidywał, zauważyć można było brak jednolitości, stabilności i pewności projektowanej regulacji. Na gruncie tekstu projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 20 sierpnia 2018 r. ta niekonsekwencja została usunięta; podobnie na gruncie tekstu projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 27 sierpnia 2018 r. oraz uchwalonej ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

W efekcie w końcowej wersji projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych oraz w tekście aktu uchwalonego nastąpiła zmiana w proponowanej uprzednio konstrukcji całego systemu funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych poprzez ostateczne osadzenie pracowniczych planów kapitałowych w realiach funkcjonowania funduszy inwestycyjnych, funduszy emerytalnych i zakładów ubezpieczeń oraz w ich normatywnej regulacji. W takim kształcie funkcjonowanie pracowniczych planów kapitałowych w ramach normatywnych konstrukcji obowiązujących już na gruncie takich aktów prawnych, jak ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawa o pracowniczych programach emerytalnych czy ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, należy ocenić pozytywnie. Ustawodawca uniknął bowiem stworzenia nowej regulacji prawnej oderwanej od systemu obowiązujących już normatywnych ram możliwości gromadzenia środków w instytucjach zbiorowego inwestowania i postanowił nową formę w postaci pracowniczych planów kapitałowych osadzić w obowiązujących już ramach.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2004 r. Nr 146, poz. 1346 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1207 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205 ze zm.  
Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2215 ze zm.).

### **Opracowania**

- Kopeć A., Wojewódka M., *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Krajewski M., *Charakter prawny pracowniczego programu emerytalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. 83.
- Sierocka I., *Przystąpienie do pracowniczego programu emerytalnego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2008, nr 1.
- Sierocka I., *Uczestnicy pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 10.
- Skoczyński J., [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2005.
- Skoczyński J., *Nowa regulacja pracowniczych programów emerytalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 9.
- Wojewódka M., *Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych. Komentarz*, Warszawa 2019.



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2019-10-03  
accepted 2019-12-11



## Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje *de lege ferenda*

Commune register of monuments.  
Gaps in the legal regulations, practical problems  
and *de lege ferenda* suggestions

ALEKSANDRA PENSZYŃSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ORCID: 0000-0002-3898-8822, [apensz@umk.pl](mailto:apensz@umk.pl), [aleksandra.pensz@gmail.com](mailto:aleksandra.pensz@gmail.com)

**Citation:** Penszyńska, Aleksandra. 2020. Gminna ewidencja zabytków. Luki w przepisach prawnych, problemy praktyczne i propozycje *de lege ferenda*. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 105–118. DOI://10.25167/osap2167

**Abstract:** The article deals with the problem of the commune register of monuments in view of doubts raised in relation with it. An important problem is the fact that the existing legal regulations are not adapted to the practice of functioning in this respect of organs of administrative authority, particularly – monument conservators. Numerous gaps in the legal regulations lead to situations, where entering in and removing a monument from the register are unclear. There is a strong need to create new regulations in the Monument Protection and Care Act (2003) that could make the procedure more intelligible.

**Keywords:** commune register of monuments, monuments protection, commune, monuments protection and care act, monuments conservator

**Abstrakt:** Niniejszy artykuł dotyczy gminnej ewidencji zabytków oraz wątpliwości, które budzi jej niedostateczne uregulowanie w polskim prawie. Poważnym problemem jest niedostosowanie regulacji prawnej do praktyki, z którą zmagają się organy administracji, zwłaszcza konserwatorzy zabytków. Liczne luki w przepisach prowadzą do niejasności wpisu i wykreślenia obiektu z ewidencji. Zwraca uwagę potrzeba nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., by procedura stała się klarowna.

**Słowa kluczowe:** gminna ewidencja zabytków, ochrona zabytków, gmina, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, konserwator zabytków

## 1. Wstęp

Temat ochrony zabytków jest coraz częściej poruszany w prawie krajowym. Podejmowane są próby, by do obowiązującej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup> (dalej: u.o.z.) wprowadzić nowe formy ochrony zabytków, które wzmocniłyby te obecnie funkcjonujące. Wymieniono je w art. 7 u.o.z. i należą do nich: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i decyzjach dotyczących ustalenia lokalizacji wymienionych w tekście ustawy inwestycji celu publicznego.

Najbardziej podstawową i wykorzystywaną formą ochrony jest wpis do rejestru zabytków, prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie zwiędza wydanie decyzji administracyjnej zarówno w kwestii wpisu, jak i wykreślenia zabytku z rejestru. W tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydaną z urzędu lub na wniosek właściciela obiektu, a w tym drugim – z decyzją ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Procedura opisana jest szczegółowo i uwzględnia wiele sytuacji, które mogą występować, dla przykładu: uszkodzenie, nielegalny wywóz czy zniszczenie zabytku. Stanowią o tym art. 9–14 u.o.z., pomocniczo również rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>2</sup> (dalej: rozporządzenie lub rozporządzenie z 2011 r.). Instytucja wpisu do rejestru pozostaje uregulowana w dość wyczerpujący i niebudzący wątpliwości sposób, a przywołana w ustawie i rozporządzeniu wielość przypadków wpisu i wykreślenia zabytku z rejestru daje możliwość skorzystania z gotowych, przygotowanych przez ustawodawcę rozwiązań.

Z punktu widzenia samorządu terytorialnego, oprócz rejestru zabytków, istotne znaczenie ma gminna ewidencja zabytków, która – choć pojawia się we wspomnianych aktach prawnych i spełnia ważną rolę, zwłaszcza dla gmin – została potraktowana, w odróżnieniu od wpisu do rejestru, w bardzo ograniczony sposób, co przysparza wielu problemów praktycznych organom administracji publicznej.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz.U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661.

## 2. Gminna ewidencja zabytków. Wprowadzenie teoretyczne

Katalog form ochrony poszerzono nowelizacją u.o.z. z 18 marca 2010 r., która weszła w życie 5 czerwca 2010 r.<sup>3</sup> Przyniosła ona ze sobą więcej pytań niż odpowiedzi i nasunęła wiele wątpliwości w stosowaniu wprowadzonych instytucji, zwłaszcza gminnej ewidencji zabytków, będącej przedmiotem niniejszego artykułu.

Gminna ewidencja zabytków (dalej: g.e.z.) jest jedną z ewidencji, wymienionych w art. 21 i następujących u.o.z., obok krajowej i wojewódzkiej. Krajową Ewidencję Zabytków prowadzi Generalny Konserwator Zabytków, wojewódzką zaś – wojewódzki konserwator zabytków. Na szczeblu gminy ewidencję prowadzi odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Tworzy ją zbiór kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. Przepis art. 22 ust. 5 u.o.z. wskazuje, że w g.e.z. powinny być ujęte: zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, inne zabytki nieruchome, które znajdują się w wojewódzkiej ewidencji zabytków bądź które wskazał wójt, burmistrz, prezydent miasta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Zauważyć należy niewątpliwie konieczność automatycznego przeniesienia zabytków z ewidencji wojewódzkiej do gminnej, aby zachować ich wzajemną spójność<sup>4</sup>. Inicjatywę w zakresie wskazywania obiektów, które powinny znaleźć się w ewidencji, ma organ wykonawczy gminy, który arbitralnie wskazuje dany obiekt i uzgadnia swoje stanowisko z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nie będzie to jednak stanowisko zajmowane w trybie art. 106 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.<sup>5</sup> (dalej: k.p.a.), a zgoda nie będzie wydana jako postanowienie. Co więcej, przepisy k.p.a. także nie przewidują specyficznej formy dla akceptacji przedstawionego stanowiska przez inny organ<sup>6</sup>. Można jednocześnie zadać oczywiste pytanie: w jaki sposób przepisy k.p.a. miałyby to czynić? Zdecydowanie łatwiej byłoby wprowadzić zmiany do u.o.z. w taki sposób, by owo porozumienie między organem wykonawczym gminy i wojewódzkim konserwatorem zabytków przyjmowało formę zajęcia stanowiska w trybie art. 106 § 1 k.p.a. bez dotychczasowych wątpliwości.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 26 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1362/18.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

<sup>6</sup> I. Mikiciuk, *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 9, s. 7.



Nieco uwagi należy w tym miejscu poświęcić wspomnianej instytucji współdziałania organów z art. 106 § 1 k.p.a., by uzasadnić, dlaczego powinna ona być istotna dla wpisu do g.e.z. Wskazuje się, że współdziałanie organów powinno występować wówczas, kiedy mamy do czynienia z „przecinaniem się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów”<sup>7</sup>. W przypadku wpisu do g.e.z. mamy do czynienia nie tylko z owym „przecinaniem się zakresu działania” organu wykonawczego gminy oraz konserwatora zabytków, ale także z potrzebą skorzystania z fachowej wiedzy konserwatora w zakresie ochrony zabytków. Oczywiście sam przepis art. 106 k.p.a. nie jest podstawą do współdziałania organów. Wymagana jest tutaj wyraźna podstawa w przepisach prawa materialnego. Podstawową kwestią wymaganą dla możliwości zastosowania trybu współdziałania organów administracji jest zawieszoność sprawy administracyjnej i toczące się w niej postępowanie administracyjne. Przy wpisie do g.e.z. nie prowadzi się postępowania administracyjnego, a sam wpis pozostaje wyłącznie czynnością materialno-techniczną, co zostanie omówione i wyjaśnione w dalszej części artykułu.

W 2010 r. ustawą nowelizującą nałożono na gminy obowiązek, by w terminie 2 lat od przekazania przez wojewódzkiego konserwatora wykazu zabytków rejestrowych oraz tych z wojewódzkiej ewidencji zabytków wójt, burmistrz, prezydent miasta założył gminną ewidencję zabytków. Jak się niestety okazało, nie wszystkie gminy wywiązały się ze swojej powinności. Problematyczne okazuje się sporządzenie dokumentów ewidencyjnych, a część zabytków nieruchomości, które mogłyby zostać wpisane do ewidencji, nie widnieje nawet w rejestrze, co więcej – nie ma aktualnych badań i analiz konserwatorskich. Jak wynika z raportu przygotowanego przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, może to wynikać przede wszystkim z niewystarczających środków finansowych, polityki samorządowej prowadzonej w sposób nieukierunkowany należycie na ochronę zabytków lub z ograniczonej wiedzy fachowej organów administracji publicznej, które nie współpracują w dostatecznym stopniu z konserwatorami zabytków<sup>8</sup>.

Wzór kart adresowych wprowadziło rozporządzenie z 2011 r. Karty adresowe g.e.z. zawierają bardzo skrótowe informacje o zabytku i mają służyć za podstawę do ochrony obiektów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rubryki karty dotyczą: nazwy zabytku, czasu jego powstania, miejscowości, w której się znajduje wraz z dokładnym adresem, przynależności administracyjnej, form ochrony, jakimi został do tej pory objęty, oraz zawierają fotografię obiektu.

---

<sup>7</sup> S. Biernat, cyt. w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>8</sup> Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru (księgi rejestru A i C)*, red. M. Rozbicka, Warszawa 2017, s. 377 i n.

Gminna ewidencja zabytków ma wpływ na działania podejmowane przez właściciela zabytku, a także przez organy administracji publicznej. Należy brać ją pod uwagę w przypadku wydawania decyzji i uchwał, o których mowa w art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.o.z. Nowelizacja z 2010 r. podniosła jej znaczenie. Wcześniej sam wpis do g.e.z. nie dawał jeszcze zabytkowi ochrony konserwatorskiej. Obiekt musiał być dodatkowo objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego<sup>9</sup>. Obecnie sam wpis daje pewną ochronę, jednak nie został on wymieniony w art. 7 u.o.z. wśród form ochrony *sensu stricto*<sup>10</sup>. Przede wszystkim ów wpis wymusza pewne ograniczenia co do prac podejmowanych przy nieruchomości wpisanej do g.e.z. Wszelkie działania, które mają zostać przeprowadzone, powinny być uzgodnione wcześniej z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę takiego obiektu wydawać będzie w tym przypadku organ administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>11</sup>. Pozwolenie to będzie przybierało tym razem formę decyzji administracyjnej, a uzgodnienie – formę postanowienia w trybie art. 106 § 1 k.p.a.<sup>12</sup> Co więcej, brak uzyskanego pozwolenia może skutkować wprowadzeniem postępowania naprawczego w trybie art. 50 Prawa budowlanego<sup>13</sup>. Wpis do g.e.z. stał się zatem nieformalną, pozaustawową formą ochrony, która – mimo swego dokumentacyjnego charakteru – ma realne odbicie w możliwościach działań i prac przy zabytkach nieruchomości<sup>14</sup>.

### 3. Gminna ewidencja zabytków a gminny program opieki nad zabytkami

Ewidencje zabytków – odpowiednio krajowa, wojewódzka i gminna – stanowią, zgodnie z art. 21 u.o.z., podstawę do sporządzenia przez województwa, powiaty i gminy programów opieki nad zabytkami<sup>15</sup>. Pozostając przy samorządzie

---

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 marca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 163/07; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Rz 1596/15.

<sup>10</sup> Por. A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 138.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.

<sup>12</sup> G. Kuźma, R. Tymiec, *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 października 2017 r., sygn. II SA/Kr 884/17.

<sup>14</sup> P. Schmidt, *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, s. 390, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/41716/edition/42898/content?ref=desc>, (dostęp: 04.08.2019).

<sup>15</sup> Zob. szerzej: J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 355–363.

terytorialnym, należy również pochylić się nad gminnym programem opieki nad zabytkami, który – zgodnie z art. 87 ust. 1 u.o.z. – sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta na okres 4 lat. Program przyjmowany jest w formie uchwały rady gminy po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ta będzie tym razem uzyskiwana w formie postanowienia w trybie art. 106 § 1 k.p.a. Programy są ogólnie dostępne w biuletynach informacji publicznej. Mają służyć realizacji nie tylko celów wymienionych w art. 87 ust. 2 u.o.z., do których należą m.in. zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania, wyeksponowanie poszczególnych zabytków czy podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność danych obszarów, ale także celów lokalnej społeczności. Ich zadaniem i przeznaczeniem jest dotarcie do jak najszerszego grona odbiorców, zwłaszcza właścicieli i posiadaczy zabytków, by oni sami urzeczywistnili założenia owego programu i wprowadzili je w życie<sup>16</sup>.

Analizując przykładowe programy opieki nad zabytkami dostępne w biuletynach informacji publicznej, można zauważyć, że do większości z nich dołączono g.e.z. jako załącznik<sup>17</sup>. Z punktu widzenia art. 21 u.o.z. wydaje się to niespójne. Ewidencja jest podstawą do stworzenia programu, a zatem nie powinna stanowić załącznika do podporządkowanego sobie dokumentu, który powstał niejako na podstawie jej zapisów. Co więcej, tego rodzaju program, jak już zostało podkreślone, jest przyjmowany w formie uchwały rady gminy. Wpis do g.e.z. zaś nie jest objęty rozstrzygnięciem organu kolegialnego w jakiegokolwiek formie.

#### 4. Wpis do gminnej ewidencji zabytków

Wpis zabytku do rejestru, na wniosek lub z urzędu, wymaga wydania decyzji administracyjnej, która musi spełniać wszystkie wymagania przewidziane dla tego typu aktu administracyjnego w k.p.a. Wpis do g.e.z. zaś jest czynnością rozstrzygającą, stanowiącą jedynie oświadczenie woli odpowiedniego organu. W tym przypadku będzie to oświadczenie woli wójta, burmistrza, prezydenta miasta, w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, który partycypuje w procesie podejmowania decyzji w tym zakresie. Jest to, co warto podkreślić, wyłącznie czynność o charakterze materialno-technicznym, a zatem nie powinna mieć skutków prawnych dla właściciela nieruchomości tak daleko idących, jak ma to jednak miejsce obecnie, a co związane jest chociażby z wcześniej wspomnianym art. 39 ust. 3 Prawa Budowlanego, czy art. 19 ust. 1a i 1b

---

<sup>16</sup> T. Błyskosz *et al.*, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 14.

<sup>17</sup> Zob. <https://www.prawomiejscowe.pl/api/file/GetZipxAttachment/26/934401/preview> (dostęp: 02.08.2019); <https://www.zakopane.pl/media/download/57412a92-8866-412a-889c-4e2d6b1917a7> (dostęp: 02.08.2019).

u.o.z.<sup>18</sup> Należy wskazać jednocześnie, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie prawa administracyjnego czynność materialno-techniczna nie jest ukierunkowana na tworzenie lub znoszenie stosunków administracyjnoprawnych. Równocześnie nie musi być ona i często nie bywa prawnie uregulowana przez przepisy prawne, ale do jej dokonania organ administracji publicznej musi być wyraźnie upoważniony. Wśród czynności tego rodzaju podaje się jako przykład wpis, który wywołuje swój skutek prawny nie poprzez tworzenie jakiegokolwiek normy, ale poprzez sam fakt owego wpisu<sup>19</sup>. Co więcej, przy wpisie do g.e.z. nie ma typowego postępowania administracyjnego i nie jest od organu wymagane uzasadnienie swojego stanowiska<sup>20</sup>. Często nie informuje się również o wpisie właściciela zabytku, co przysparza wielu problemów, zwłaszcza przy okazji woli przebudowy czy rozbiórki budynku. Brak decyzji administracyjnej wyklucza również możliwość złożenia przez właściciela odwołania<sup>21</sup>. Problem ten był analizowany także w kontekście zgodności przepisów o wpisie do g.e.z. z Konstytucją RP i ochroną prawa własności. W 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o analizę zarzucanych niezgodności oraz dalszych możliwości legislacyjnych. Rok później Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w powyższej sprawie. Wskazał, że prowadzona ewidencja powinna mieć wyłącznie charakter dokumentacyjny i nie może wiązać się z ingerencją w wykonywanie prawa własności, co występuje chociażby przy okazji wspomnianych wcześniej przepisów Prawa budowlanego<sup>22</sup>. Pojawiła się również koncepcja niestosowania do instytucji wpisu do g.e.z. przepisów k.p.a., co zresztą było przez Naczelny Sąd Administracyjny podnoszone także we wcześniejszych orzeczeniach<sup>23</sup>. W marcu 2019 r. stanowisko Rzecznika podzielił Sejm. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazało, że dostrzega problem i że planowana jest nowelizacja rozporządzenia z 2011 r. To miałyby

---

<sup>18</sup> K. Zeidler, K. Zalaszińska, *Ochrona zabytków: czyżby początek zmian*, [w:] K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 546–547.

<sup>19</sup> M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 111–113, 145–146; por. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 298 i n.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Rz 1596/15.

<sup>21</sup> K. Zimna-Kawecka, *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2010, nr 28, s. 80.

<sup>22</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 2781/17; zob. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z 2018 r. w sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20dla%20TK%20w%20sprawie%20gminnej%20ewidencji%20zabytk%C3%B3w.pdf> (dostęp: 20.08.2019).

<sup>23</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 2189/13.

zostać uzupełnione m.in. o obowiązek zawiadomienia właściciela o wpisie oraz wykreśleniu zabytku z g.e.z. Deklarowana nowelizacja do tej pory nie pojawiła się i nie rozwiała istniejących wątpliwości<sup>24</sup>.

Nie można jednak stwierdzić, że wójt, burmistrz czy prezydent miasta może sam zdecydować o wpisie obiektu do g.e.z. Wymagana jest akceptacja konserwatora, najlepiej wyrażona na piśmie<sup>25</sup>. Nie będzie to jednak, co należy podkreślić po raz kolejny, współpraca organów w trybie art. 106 § 1 k.p.a.

Obiekt zostaje wpisany do g.e.z. zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, choć to nie zostało wskazane wprost ani w ustawie, ani w rozporządzeniu. Tak wynika z ogólnie przyjętej praktyki organów, potwierdzają to również orzeczenia sądów administracyjnych<sup>26</sup>. Tym samym włączany jest on do zbioru obiektów z kartą adresową, do której powinna – według wzoru narzuconego przez rozporządzenie z 2011 r. – zostać dołączona fotografia obiektu. Nie ma jednak obowiązku informowania właściciela budynku, że nastąpi jego wpisanie do ewidencji. Często dowiaduje się on o wpisie do g.e.z. dopiero w momencie kontroli ze strony organu administracji, gdy okaże się, że nie uzyskał wymaganego pozwolenia na prowadzenie prac czy rozbiórkę. Tym samym nie zawsze możliwa jest współpraca z właścicielem w kwestii sfotografowania nieruchomości. Najczęściej jest on powiadamiany o wpisie w momencie, kiedy dokumentacja została już przygotowana i należy ją uzupełnić jedynie o fotografię, do której wykonania czasem potrzebna jest zgoda na wejście na teren nieruchomości. Spotyka się to niejednokrotnie z odmową, która może być jednak nieskuteczna, gdyż organ może skorzystać ze środków przymusu<sup>27</sup>. Mimo to wpis do g.e.z. nie przysparza organom takich trudności, jak wykreślenie widniejącego w ewidencji obiektu.

## 5. Wykreślenie z gminnej ewidencji zabytków<sup>28</sup>

O ile wpis do g.e.z. został w niewielkim stopniu uregulowany w u.o.z., gdzie wskazano przynajmniej, jakie obiekty powinny znaleźć się w przedmiotowej ewi-

---

<sup>24</sup> Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mkidn-wlasciciel-nieruchomosci-bedzie-zawiadamiany-o-jej-wpisie-do-rejestru-zabytkow> (dostęp: 25.08.2019); <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nie-tylko-rpo-ale-i-sejm-za-niekonstytucyjnoscia-przepisow-o-gminnej-ewidencji-zabytkow> (dostęp: 25.08.2019).

<sup>25</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 lipca 2013 r., sygn. VII SA/Wa 2653/12.

<sup>26</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2014 r., sygn. II OSK 2329/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Łd 337/18.

<sup>27</sup> K. Zimna-Kawecka, *op. cit.*, s. 81.

<sup>28</sup> W związku z brakiem regulacji prawnej w tym zakresie, jak również ubogą literaturą przedmiotu i orzecznictwem, niniejszy rozdział został w całości oparty na doświadczeniach autorki zdobytych podczas pracy w biurze konserwatora zabytków.

dencji, o tyle wykreślenie z g.e.z. zostało w ustawie całkowicie pominięte<sup>29</sup>. Nie wskazano ani z jakiego powodu, ani z czyjej inicjatywy takie wykreślenie może nastąpić. Zrezygnowano również ze wskazania trybu samego wykreślenia, który budzi liczne wątpliwości i wymaga od organów administracji niejednokrotnie korzystania z pomocy tych, u których taka sytuacja już wystąpiła.

Na wstępie powstaje pytanie, z jakiego powodu może zachodzić konieczność wykreślenia z g.e.z. wcześniej wpisanego obiektu. Może to być spowodowane utratą przez ten budynek cech i wartości zabytkowych wskutek upływu czasu, zniszczenia, utraty pierwotnego kontekstu poprzez zmianę otoczenia. Owa utrata może wiązać się z przebudową obiektu bez wymaganego pozwolenia z art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, która, choć wiązałoby się to z postępowaniem wskazanym w art. 50 powyższej ustawy, jest możliwa, gdyż – jak już zostało podkreślone – właściciel nie musi wiedzieć, że jego obiekt znalazł się w g.e.z. Wykreślenia może żądać także sam właściciel, który uważa, że obiekt nie ma wartości zabytkowych, a wpis do g.e.z. przysparza mu wielu problemów. W końcu wpisanie mogło być wynikiem zwyczajnej pomyłki, którą należy naprawić.

Można stwierdzić, że skoro wójt, burmistrz czy prezydent miasta może wskazać zabytki, których nie umieszczono w rejestrze zabytków lub wojewódzkiej ewidencji, a które mają znaleźć się w g.e.z., to w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków może także odwrócić tę procedurę i wskazać te, które należy jego zdaniem wykreślić. Postępowanie w tym zakresie zdaje się pozostawać analogiczne, a mianowicie organ wykonawczy gminy jest obowiązany uzyskać zgodę konserwatora w tym zakresie i wydać zarządzenie w przedmiocie wykreślenia nieruchomości z ewidencji. Czynność ta dokonana z urzędu będzie zatem taką samą czynnością materialno-techniczną jak sam wpis.

Problem pojawia się wówczas, gdy to sam właściciel zabytku nieruchomego wystąpi o wykreślenie obiektu z ewidencji. Nie można oprzeć się tutaj na wskazówkach ustawodawcy, ponieważ tych brakuje. Należy wobec tego odwołać się do zaobserwowanej praktyki i wskazać, w jaki sposób radzą sobie z tym organy administracji. Wniosek od właściciela zabytków w większości przypadków trafia do konserwatora zabytków – miejskiego lub wojewódzkiego, w zależności od gminy i delegowanych zadań. Oba przypadki należy rozważyć osobno. Jeśli wniosek taki zostanie skierowany bezpośrednio do wojewódzkiego konserwatora zabytków, to wówczas ten przeprowadza umówioną z właścicielem wizję lokalną i przygotowuje analizę konserwatorską obiektu, który ma zostać wykreślony z g.e.z. Należy wskazać w sporządzonej dokumentacji stan zachowania obiektu jako całości, stan zachowania fundamentów, elewacji, stolarki otworowej, poszycia dachowego, umiejscowienie obiektu, jego otoczenie wraz ze wskazaniem, czy zachowany został pierwotny kontekst kulturowy i historyczny, a także czy

---

<sup>29</sup> K. Zeidler, K. Zalasńska, *op. cit.*, s. 547.



budynek zachował wartość zabytkową, która wymaga ochrony konserwatorskiej. Następnie wojewódzki konserwator, jeśli przychylił się do prośby właściciela zabytku, przygotowuje wniosek do wójta, burmistrza, prezydenta miasta o wykreślenie obiektu z g.e.z., w którym to wniosku wskazuje, że akceptuje podanie zainteresowanego i zwraca się o wykreślenie obiektu z g.e.z. Do wniosku dołącza przygotowaną analizę konserwatorską, kartę adresową nieruchomości z g.e.z., dokumentację fotograficzną oraz, co ciekawe, wzór zarządzenia o wykreśleniu zabytku z g.e.z. Jest to dość zaskakujące, że wzór taki załącza się w piśmie skierowanym do organu wykonawczego gminy. Można to wytłumaczyć faktem, że sytuacje wykreślenia z g.e.z. są niezwykle rzadkie, a organy samorządu gminnego zakładają, że fachową wiedzę w zakresie ochrony zabytków i postępowania w tym zakresie posiadają konserwatorzy zabytków. Tym samym to oni powinni wskazywać sposób postępowania w tego typu kwestiach. Niestety, rzadkość tego typu postępowań dotyka także konserwatorów, co powoduje podobne trudności w podjęciu odpowiednich kroków.

Jeśli zaś w danej gminie mamy do czynienia z miejskim konserwatorem zabytków i do niego zostanie skierowany wniosek o wykreślenie obiektu z g.e.z., przygotowanie wskazanej dokumentacji fotograficznej i analizy konserwatorskiej należy do jego obowiązków. Przygotowane dokumenty zostają następnie skierowane do wojewódzkiego konserwatora zabytków wraz z wnioskiem o zatwierdzenie wykreślenia obiektu z g.e.z. Odpowiedź pozytywną, wraz z całą dokumentacją, wnioskiem o wykreślenie oraz przywołanym wcześniej wzorem, miejski konserwator przesyła do organu wykonawczego gminy.

Wykreślenie w przypadku postępowania na wniosek następuje także zarządzeniem wójta, burmistrza, prezydenta miasta i jest to, analogicznie do wpisu, czynność materialno-techniczna.

Powyższy sposób postępowania nie został jednak, jak już zostało wskazane, unormowany przez ustawodawcę. Jest to wynik pracy wojewódzkich i miejskich konserwatorów zabytków, którzy dochodząc do porozumienia i analizując podobne postępowania, wypracowali mniej lub bardziej spełniający swoją rolę system.

## 6. Postulaty *de lege ferenda*

Charakter prawny gminnej ewidencji zabytków budzi wiele wątpliwości. Wiele z przyjętych rozwiązań jest niejasnych, a liczne luki w przepisach prowadzą do absurdalnych sytuacji. Na uwagę zasługują zwłaszcza sam wpis i wykreślenie z g.e.z. zabytku nieruchomego.

W pierwszym przypadku należałoby dokładniej wskazać, w jakiej formie ów wpis powinien nastąpić oraz czy współpraca z wojewódzkim konserwatorem zabytków ma być współpracą organów w trybie art. 106 § 1 k.p.a. W ocenie autorki byłoby zasadne, by wpis do g.e.z., podobnie jak wpis do wojewódzkiej



ewidencji zabytków, następował decyzją administracyjną, a akceptacja wpisu przez wojewódzkiego konserwatora następowała w formie postanowienia w trybie k.p.a. Byłoby to zasadne z punktu widzenia elementów wspólnych działań organu wykonawczego gminy i konserwatora zabytków, a zwłaszcza faktu, że fachowa wiedza i doświadczenie konserwatora są konieczne do podjęcia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta właściwego rozstrzygnięcia dotyczącego wpisu. Jednocześnie pozwoliłoby to w wielu przypadkach uzasadnić, dlaczego dany obiekt został zakwalifikowany przez organ wykonawczy gminy do wpisu do g.e.z. Zaoszczędziłoby to wielu problemów, także dla właścicieli obiektów ujętych w g.e.z., którzy – niezadowoleni z przyjętych rozwiązań – mieliby prawo do odwołania się od decyzji administracyjnej. Byłoby to zasadne również z uwagi na fakt, że g.e.z. ma zawierać częściowo obiekty wpisane do ewidencji wojewódzkiej. Skoro zatem funkcjonują obok siebie dwie ewidencje, które zawierają po części jednakowe obiekty, postępowanie wpisowe do każdej z nich powinno mieć podobny przebieg, by nie umniejszać ich rangi.

Trudniejszą kwestią jest natomiast wykreślenie zabytku z ewidencji, co w ogóle nie zostało poruszone w ustawie ani w rozporządzeniu. Wprowadzenie do ustawy przepisów dotyczących wykreślenia wymagałoby rozważenia drogi postępowania w tym zakresie. Warto byłoby skorzystać z rozwiązań wypracowanych przez samych praktyków, które można by nieco zmodyfikować. Należałoby ujednoczyć procedurę i sprowadzić ją do odwrotności samego wpisu. W przypadku postępowania z urzędu organ wykonawczy miałby obowiązek uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków i po jej otrzymaniu wydałby decyzję o wykreśleniu. Jeżeli zaś postępowanie byłoby wszczęte na wniosek, to ten powinien zostać skierowany do organu wykonawczego jako tego, który zgodnie z ustawą prowadzi g.e.z. w formie zbioru kart adresowych. Następnie procedura uzyskiwania zgody i wydawania decyzji byłaby analogiczna. W obu przypadkach można uzależnić akceptację konserwatora od przeprowadzenia wizji lokalnej i sporządzenia analizy konserwatorskiej, by decyzja o wykreśleniu miała swoje merytoryczne uzasadnienie, pochodzące od osoby o fachowej wiedzy w tym zakresie. Niewątpliwie skorzystać można i należy z rozwiązań, które urzędy konserwatorskie wypracowały w swojej praktyce.

Gminna ewidencja zabytków wciąż pozostaje jedną z niedopracowanych form ochrony przedstawionych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. Pomimo nowelizacji nie poświęcono jej dostatecznej uwagi, by wyeliminować błędy oraz uniknąć wątpliwości interpretacyjnych i problemów praktycznych. Warto pochylić się nad tą kwestią i przemyśleć sposób prowadzenia g.e.z., a zwłaszcza problematykę wpisu i wykreślenia obiektu z ewidencji. Jako kolejna forma doskonalenia ochrony zabytków na szczeblu samorządowym, lokalnym, a więc najbliższym społeczeństwu, powinna być przejrzysta, by móc z niej swobodnie korzystać dla dobra zabytków nieruchomych, dla którego została wprowadzona.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz.U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474.

### Orzecznictwo

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 2781/17.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2014 r., sygn. II OSK 2329/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 2189/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1362/18.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 października 2017 r., sygn. II SA/Kr 884/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Łd 337/18.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Rz 1596/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 marca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 163/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 lipca 2013 r., sygn. VII SA/Wa 2653/12.

### Opracowania

- Adamiak A., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Błyskosz T. et. al., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3.
- Kuźma G., Tymiec R., *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2018, Legalis.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Mikiciuk I., *Gminna ewidencja zabytków w świetle zmian wprowadzonych Ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 9.

- Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru (księgi rejestru A i C)*, red. M. Rozbicka, Warszawa 2017.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Zeidler K., Zalasińska K., *Ochrona zabytków: czyżby początek zmian*, [w:] K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zimna-Kawecka K., *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2010, nr 28.

### Strony internetowe

- <https://www.prawomiejskowe.pl/api/file/GetZipxAttachment/26/934401/preview> (dostęp: 02.08.2019).
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mkidn-wlasciciel-nieruchomosci-bedzie-zawiadamiany-o-jej-wpisie-do-rejestru-zabytkow> (dostęp: 25.08.2019).
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nie-tylko-rpo-ale-i-sejm-za-niekonstytucyjnoscia-przepisow-o-gminnej-ewidencji-zabytkow> (dostęp: 25.08.2019).
- <https://www.zakopane.pl/media/download/57412a92-8866-412a-889c-4e2d6b1917a7> (dostęp: 02.08.2019).
- Schmidt P., *Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej*, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/41716/edition/42898/content?ref=desc> (dostęp: 04.08.2019).
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z 2018 r. w sprawie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20dla%20TK%20w%20sprawie%20gminnej%20ewidencji%20zabytk%C3%B3w.pdf> (dostęp: 20.08.2019).



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2019-11-28  
accepted 2020-01-12



# **Egzekucja administracyjna nakazu rozbiórki obiektów budowlanych będących tzw. samowolą budowlaną**

## **Administrative enforcement of the demolition order for building structures erected without a permit, the so-called unauthorized construction**

MAGDALENA STROŻEK-KUCHARSKA

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-2223-6922, [magdalena.strozek-kucharska@us.edu.pl](mailto:magdalena.strozek-kucharska@us.edu.pl)

**Citation:** Strożek-Kucharska, Magdalena. 2020. Egzekucja administracyjna nakazu rozbiórki obiektów budowlanych będących tzw. samowolą budowlaną. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 119–130. DOI://10.25167/osap2168

**Abstract:** Construction arbitrariness occurs when a construction object (or part of it) under construction or completed was erected (or is being erected) without the required building permit or without the required construction notification, or despite objection to that notification. The law indicates which building objects do not require a building permit, which require one, and which are subject to notification only. In connection with the above, the construction of buildings without the required permit or notification (if the law requires these activities) must be treated as a construction permit, in other words as a pathological condition in which the construction process was started (and often also completed) without compliance with the procedures required by law. By stigmatizing such a behavior, when it is not possible to legalize actions already taken, the administrative body is obliged to obligate the owner of the property in the form of an administrative decision to demolish the building constructed without the required permit or notification. On the other hand, enforcement of the obligation to demolish the building resulting from its unauthorized construction will be carried out on the basis of the provisions of the Act on enforcement proceedings in administration. This is due to the fact that the demolition of an object resulting from building arbitrariness should be classified as a public-law obligation. Firstly, due to the fact that the content of the obligation (in accordance with the above-mentioned views of science representatives) results from the administrative act of the relevant administrative body (in this case the administrative decision). Secondly, the administrative decision regarding the necessity of demolition of the object erected as unauthorized construction defines the

entity (the addressee of the decision) which is obliged to take the actions specified in the decision. Thirdly, it indicates the obligation imposed by way of decision (in this case, the demolition of a building) and the deadline for its implementation (whose ineffective expiry will result in taking action under the Act on enforcement proceedings in administration aimed at forcing the addressee to perform the obligation which they do not want or cannot perform voluntarily). Thus, there is no doubt that the obligation imposed by way of the administrative decision to demolish the building structure (or one under construction) without the required permit or notification belongs to the public law obligations, justifying its implementation under the Act on administrative enforcement proceedings.

**Keywords:** arbitrary building, unauthorized construction, public law obligation, fine for coercion, substitute execution, demolition obligation

**Abstrakt:** Z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany (lub jego część) będący w budowie lub wybudowany powstał (lub powstaje) bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Przepisy prawa wskazują, które obiekty budowlane nie wymagają wydania pozwolenia na budowę, które z nich wymagają takiego pozwolenia, a które podlegają wyłącznie zgłoszeniu. W związku z tym budowa obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia (jeśli przepis prawa wymaga dokonania tych czynności) musi być traktowana jako samowola budowlana, czyli – innymi słowy – jako stan patologiczny, w którym uruchomiony (a często również zakończony) został proces budowlany bez spełnienia wymaganych prawem procedur. Po pierwsze, z uwagi na to, że treść obowiązku (zgodnie ze wskazywanymi wyżej poglądami przedstawicieli nauki) wynika z aktu administracyjnego organu administracji (w tym przypadku – z decyzji administracyjnej). Po drugie, decyzja administracyjna dotycząca konieczności rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej określa podmiot (adresata decyzji), na którym ciąży obowiązek podjęcia określonych w decyzji działań. Po trzecie, wskazuje, na czym ma polegać nałożony w drodze decyzji obowiązek (w tym przypadku – na rozbiórce obiektu budowlanego) oraz wskazuje termin na jego wykonanie (którego bezskuteczny upływ spowoduje podjęcie działań w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mających na celu zmuszenie adresata do wykonania obowiązku, którego nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny). Tym samym nie ma wątpliwości, że nałożony w drodze decyzji administracyjnej obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego (lub powstającego) bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków o charakterze publicznoprawnym, uzasadniającym jego realizację w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

**Słowa kluczowe:** samowola budowlana, obowiązek publicznoprawny, grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, obowiązek rozbiórki

## 1. Wprowadzenie

Przepisy ustawy Prawo budowlane<sup>1</sup> nie wprowadzają legalnej definicji pojęcia „samowoli budowlanej”. Analiza przepisów ustawy pozwala jednak stwierdzić,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2019 r., poz. 2166 ze zm.

że z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany (lub jego część) będący w budowie lub wybudowany powstał (lub powstaje) bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Przepisy prawa wskazują, które obiekty budowlane nie wymagają wydania pozwolenia na budowę, które z nich wymagają takiego pozwolenia, a które podlegają wyłącznie zgłoszeniu. W związku z tym budowa obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia (jeśli przepis prawa wymaga dokonania tych czynności) traktowana musi być jako samowola budowlana, czyli – innymi słowy – jako stan patologiczny, w którym uruchomiony (a często również zakończony) został proces budowlany bez spełnienia wymaganych prawem procedur.

Ustawodawca, piętnując takie zachowania, w sytuacji gdy nie ma możliwości zalegalizowania działań już podjętych, nakłada na organ administracji obowiązek zobowiązania właściciela nieruchomości w formie decyzji administracyjnej do rozbiórki obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Natomiast, jak wykazane zostanie w dalszej części opracowania, egzekucja obowiązku rozbiórki obiektu powstałego w wyniku samowoli budowlanej prowadzona będzie na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup>.

Celem opracowania jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, który z możliwych do zastosowania środków egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym w przypadku egzekucji obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego będącego tzw. samowolą budowlaną powinien być stosowany. Bezpośrednim powodem zainteresowania się powyższą tematyką są istniejące rozbieżności poglądów przedstawicieli nauki oraz ulegająca na przestrzeni lat zmianie linia orzecznicza, przyznająca naprzemiennie raz grzywnie w celu przymuszenia, a raz wykonaniu zastępczemu status środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do realizacji obowiązku, a równocześnie zgodnego z zasadą stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego. Fakt istnienia rozbieżności orzeczniczej w tym zakresie potwierdza, że analizowana problematyka budzi wątpliwości, których orzecznictwo i praktyka jednolicie nie rozwiązują.

Teżą przyjętą jako podstawa dalszych rozważań jest ustalenie, czy w zakresie realizacji obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego będącego samowolą budowlaną istnieje faktyczna możliwość jednoznacznego określenia i wskazania *a priori*, który z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych zmierza bezpośrednio do wykonania obowiązku, stanowiąc równocześnie środek najmniej uciążliwy dla zobowiązanego.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.



## 2. Próba zdefiniowania obiektu powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej

Prawo budowlane stanowi przykład prawa o charakterze reglamentacyjnym. Jak wskazuje się w literaturze, „istota działalności reglamentacyjnej państwa polega na ustalaniu norm prawnych i warunków wykonywania praw podmiotowych, przyznawanych różnym kategoriom podmiotów na podstawie generalnych norm ustawowych, i wyraża się ona w możliwości podjęcia w konkretnych, prawem określonych przypadkach doraźnej ingerencji w sferę prawnie zastrzeżonej samodzielności jednostki, a więc poza istniejącymi układami prawnej zależności o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym”<sup>3</sup>. Wobec tego należy uznać, że pojęcie reglamentacji oznacza „ograniczenie na podstawie przepisów prawa pewnej działalności poprzez ustalenie zasad i warunków (wymogów, obowiązków) jej prowadzenia, w tym w drodze wydawania przez organy administracji nakazów lub zakazów określonego zachowania się”<sup>4</sup>.

Ustawa Prawo budowlane nie posługuje się *expressis verbis* pojęciem samowoli budowlanej. Jednakże analiza przepisów ustawy (art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane – dalej: pr. bud.) pozwala na uznanie, że z samowolą budowlaną mamy do czynienia wówczas, gdy obiekt budowlany lub jego część będący w budowie albo wybudowany powstał

- 1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo
- 2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

Jak wskazuje Zbigniew Leoński, „terminem «samowola budowlana» można określić podjęcie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. Przy tym nie chodzi o to, że roboty te nie mogłyby uzyskać np. pozwolenia na budowę, gdyż inwestycja jest z takich czy innych względów niedopuszczalna. Rzecz w tym, że nie poddano zamierzenia budowlanego kontroli prewencyjnej. Wynika to z konstytucyjnego skutku pozwolenia na budowę. Nie mamy do czynienia z samowolą budowlaną, gdy pozwolenie na budowę utraciło moc po rozpoczęciu inwestycji na skutek uchylecia albo stwierdzenia nieważności [...]. Druga kategoria samowoli budowlanej obejmuje przypadki nieprawidłowego prowadzenia robót budowlanych, czyli np. niezgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę. W tym przypadku inwestor traci ochronę w zakresie odpowiadającym niedochowaniu warunków pozwolenia”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 14; za: J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 31.

<sup>4</sup> M. Cherka, W. Grecki, *op. cit.*, s. 14.

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Samowola budowlana*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012, s. 309.

Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków<sup>6</sup> uznał, że „samowole budowlane są zjawiskiem wysoce społecznie szkodliwym, a niekiedy wręcz niebezpiecznym i z tego względu wymagają zdecydowanej reakcji ustawodawcy [...]. Za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu [...]. Inwestor przestrzegający obowiązującego prawa musi – przed przystąpieniem do realizacji inwestycji – zapoznać się z planem miejscowym, względnie uzyskać ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, a następnie wystąpić o pozwolenie na budowę. Zlekceważenie któregośkolwiek z tych wymogów, a więc złamanie prawa, naraża go na surowe konsekwencje, z rozbiórką wybudowanego obiektu włącznie”.

W przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej może zostać wydana decyzja nakazująca rozbiórkę w odniesieniu do obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, przy czym podjęcie ww. decyzji jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy nie jest możliwa legalizacja samowoli budowlanej. Sytuacja taka występuje wtedy, gdy nie zachodzą łącznie wszystkie przesłanki podjęcia procedury legalizacji samowoli budowlanej, inwestor nie spełnił w wyznaczonym terminie obowiązków nałożonych w postanowieniu organu nadzoru budowlanego o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, inwestor nie usunął w terminie nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji wskazanych w postanowieniu organu nadzoru budowlanego zobowiązującym do ich usunięcia, inwestor nie wniósł w terminie opłaty legalizacyjnej ustalonej w postanowieniu organu nadzoru budowlanego, regionalny dyrektor ochrony środowiska – po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub obszar Natura 2000 – wydał postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Jak wskazuje się w literaturze, „wydanie nakazu rozbiórki ma na celu doprowadzenie do stanu sprzed naruszenia prawa”<sup>7</sup>. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonana została analiza nakazów rozbiórki obiektów budowlanych w pierwszym półroczu 2019 r., udostępniona na oficjalnej stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego<sup>8</sup>. Przy czym w zamieszczonej tabeli 1 zebrane zostały dane zbiorcze obejmujące ustalone w drodze decyzji nakazy rozbiórki

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 247, poz. 1844.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 309.

<sup>8</sup> [https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf) (dostęp: 18.12.2019).

budynków mieszkalnych, obiektów budowlanych na terenach zamkniętych, budownictwo transportowe i wodne. Uwzględniono również, czy w wyniku nałożonego nakazu rozbiórki zobowiązany sam wykonał wynikający z decyzji obowiązek rozbiórki, czy też doszło do zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego. Mimo podejmowanych na etapie gromadzenia materiału prób nie zostało ustalone, czy samodzielne wykonanie obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej było poprzedzone z zastosowaniem grzywny w celu przymuszenia, czy też była to reakcja zobowiązanego na nałożony na niego obowiązek.

**Tabela 1.** Nakazy rozbiórki obiektów budowlanych i forma realizacji nakazu

Województwo	Art. 48 pr. bud.	Art. 49b pr. bud.	Art. 50a i 51 pr. bud.	Art. 67 pr. bud.	Przez zobowiązanego	Zastosowanie wykonania zastępczego
Łódzkie	43	1	24	29	58	0
Mazowieckie	173	51	55	116	221	1
Małopolskie	131	24	48	49	83	0
Śląskie	58	16	25	61	85	0
Lubelskie	30	28	21	44	71	0
Podkarpackie	40	10	5	23	63	0
Świętokrzyskie	15	8	1	27	28	0
Podlaskie	24	6	5	4	24	0
Wielkopolskie	51	20	11	72	88	2
Zachodniopomorskie	25	51	7	39	103	0
Lubuskie	55	10	7	24	43	0
Dolnośląskie	45	10	23	57	55	0
Opolskie	3	4	2	20	35	2
Kujawsko-pomorskie	28	8	8	11	41	0
Warmińsko-mazurskie	31	5	21	12	41	0
Pomorskie	105	17	25	20	107	0

Źródło: [https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf). (dostęp: 11.10.2019).

Z przedstawionej tabeli wynika jednoznacznie, że najwięcej nakazów rozbiórki obiektów budowlanych w pierwszym półroczu 2019 r. na podstawie art. 48 pr. bud. (rozbiórka z tytułu samowoli budowlanej obiektów, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę lub zgłoszenie z projektem) wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie opolskim. Biorąc pod uwagę nakazy rozbiórki obiektów budowlanych wydane na podstawie art. 49b pr. bud. (rozbiórki z tytułu samowoli budowlanej obiektów, dla których wymagane jest zgłoszenie), należy stwierdzić, że najwięcej decyzji wydano w województwach zachodniopomorskim oraz mazowieckim, a najmniej – w województwie łódzkim. W przypadku nakazu rozbiórki obiektów budowlanych na podstawie art. 50a

oraz 51 pr. bud. (rozbiórka z tytułu budowy niezgodnej z warunkami pozwolenia) najwięcej decyzji wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie świętokrzyskim. W przypadku nakazu rozbiórki obiektów budowlanych na podstawie art. 67 pr. bud. (rozbiórka z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektu) najwięcej decyzji wydano w województwie mazowieckim, a najmniej – w województwie podlaskim.

Biorąc pod uwagę realizację obowiązku rozbiórki, należy zauważyć, że środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego stosowany był sporadycznie albo też nie był stosowany wcale. Nie jest jednak wiadome, czy zobowiązany obowiązek wynikający z nakazu rozbiórki wykonywał w sposób dobrowolny, czy też dopiero po zastosowaniu środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia.

Konkluzją z danych zawartych w tabeli 1 jest bez wątpienia fakt, że decyzje dotyczące nakazu rozbiórki (bez względu na ich podstawę) są dość częstym przypadkiem. Przedstawione dane dotyczą wyłącznie pierwszego półrocza 2019 r., co nie zmienia faktu, że liczba wydawanych decyzji dotyczących obowiązku rozbiórki obiektów budowlanych łącznie w wysokości 2022 decyzji wskazuje, że problematyka niniejszego opracowania należy do istotnych zagadnień prawnych.

### **3. Stosowanie przepisów u.p.e.a. do rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej**

Prawne obowiązki o charakterze niepieniężnym nałożone ustawą Prawo budowlane podlegają egzekucji administracyjnej na podstawie art. 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) jedynie wówczas, gdy wynikają z decyzji lub postanowień właściwych organów oraz – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa. Obowiązki niemające charakteru publicznoprawnego nie podlegają jednak egzekucji administracyjnej, nawet jeżeli mieszczą się w zakresie działania organów administracji publicznej i wynikają z decyzji organu administracji<sup>9</sup>. W związku z tym aby określić, które z prawnobudowlanych obowiązków o charakterze niepieniężnym podlegają egzekucji administracyjnej, należy ocenić ich publicznoprawny charakter.

W świetle powyższego w pierwszej kolejności należy podjąć próbę zdefiniowania pojęcia „obowiązku publicznoprawnego”, który również nie ma legalnej definicji. Jerzy Jendrośka definiuje obowiązek publicznoprawny jako „polegający na zagwarantowaniu przymusem konieczności zachowania się zgodnie z żądaniem zawartym w dyrektywie administracyjnej”<sup>10</sup>. Eugeniusz Bojanowski i Jacek Lang

<sup>9</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93, LEX 25620.

<sup>10</sup> J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001, s. 161.

twierdzą, że „obowiązek prawny istnieje wówczas, gdy teksty ustaw zawierają przepisy, które z jednej strony przewidują określone zachowanie się adresatów tych przepisów, z drugiej zaś, w razie ich niedotrzymania, przewidują określone sankcje”<sup>11</sup>. Marian Masternak pojęcie obowiązku publicznoprawnego definiuje jako „obowiązki wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych, pozostające w zakresie rzeczowej właściwości organów administracji rządowej i organów administracji samorządowej”<sup>12</sup>. Jak wskazuje Jan Boć, organ administracji publicznej „nie jest odbiorcą zachowania się obywatela, lecz jedynie podmiotem wyznaczającym, weryfikującym bądź wymuszającym to zachowanie. Obywatel nie realizuje obowiązku bądź prawa względem organu administracyjnego, ale tylko pod jego kontrolą. W sytuacji istnienia obowiązku po stronie obywatela organ administracji publicznej ma obowiązek wyznaczenia granic i treści obowiązku obywatela i ewentualnie obowiązek wymuszenia jego wykonania, a w razie, gdy obowiązek obywatela powstaje z mocy prawa, skontrolowania zakresu i jakości spełnienia tego obowiązku”<sup>13</sup>. Słusznie podkreśla się, że „na treść obowiązku administracyjnoprawnego składają się trzy elementy: określenie podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się, wskazanie rodzaju zachowania się oraz czasu jego realizacji”<sup>14</sup>. Tym samym wskazywane wyżej rozstrzygnięcia organów administracji w zakresie konieczności rozbiórki obiektów budowlanych powstałych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy zakwalifikować jako obowiązki o charakterze publicznoprawnym.

Po pierwsze, dzieje się tak z uwagi na to, że treść obowiązku wynika z aktu administracyjnego organu administracji (w tym przypadku – z decyzji administracyjnej).

Po drugie, decyzja administracyjna dotycząca konieczności rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej określa podmiot (adresata decyzji), na którym ciąży obowiązek podjęcia określonych w decyzji działań.

Po trzecie, wskazuje, na czym ma polegać nałożony w drodze decyzji obowiązek (w tym przypadku – na rozbiórce obiektu budowlanego), a także wskazuje termin na jego wykonanie (którego bezskuteczny upływ spowoduje podjęcie działań w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mających na celu zmuszenie adresata do wykonania obowiązku, którego nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny). Tym samym nie ma wątpliwości, że nałożony w drodze decyzji administracyjnej obowiązek rozbiórki

<sup>11</sup> E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 139.

<sup>12</sup> T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 31.

<sup>13</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 460.

<sup>14</sup> P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 43.

obiektu budowlanego powstałego (lub powstającego) bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków o charakterze publicznoprawnym, uzasadniającym jego realizację w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje możliwość egzekwowania dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie obowiązków o charakterze pieniężnym i obowiązków o charakterze niepieniężnym. Równocześnie przewiduje możliwość stosowania przewidzianych ustawowo środków egzekucyjnych dopuszczalnych przy egzekucji danego rodzaju obowiązków. Wskazany wyżej obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia należy do obowiązków publicznoprawnych o charakterze niepieniężnym.

Kontynuując powyższe rozważania na podstawie analizy treści przepisów prawa budowlanego, należy stwierdzić, że do obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z ww. ustawy i spełniających wymogi wynikające z art. 3 u.p.e.a., które mają charakter obowiązków publicznoprawnych, należą poniższe obowiązki nakładane w drodze decyzji przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego:

1) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1 pr. bud.);

2) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ (art. 49b pr. bud.);

3) obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

4) obowiązek zaniechania dalszych robót budowlanych (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

5) obowiązek doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 51 ust. 3 pkt 2 i art. 51 ust. 5 pr. bud.);

6) obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi (art. 66 ust. 1 pr. bud.);

7) obowiązek rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego, który nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia (art. 67 pr. bud.);

8) obowiązek uporządkowania terenu (art. 67 pr. bud.);

9) obowiązek opróżnienia bądź wyłączenia w całości lub części z użytkowania budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem (art. 68 pkt 1 pr. bud.);



10) obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, użytkowanego pomimo wstrzymania użytkowania albo zmiany sposobu użytkowania pomimo wniesienia sprzeciwu organu (art. 71a ust. 4 pr. bud.).

Ustawodawca w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje następujące środki egzekucyjne obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 13b u.p.e.a.):

- 1) grzywnę w celu przymuszenia;
- 2) wykonanie zastępcze;
- 3) odebranie rzeczy ruchomej;
- 4) odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń;
- 5) przymus bezpośredni.

W ramach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z prawa budowlanego szczególne zastosowanie będą znajdowały dwa z wynikających z u.p.e.a. środków egzekucyjnych, tj. grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze. Pozostałe środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym unormowane w ustawie w przypadku obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej nie będą miały zastosowania, jako że ich zastosowanie będzie niezgodne z zasadami prowadzenia egzekucji administracyjnej. Przede wszystkim nie doprowadzą bezpośrednio do realizacji celu egzekucji (a jest nim wykonanie obowiązku, którego adresat nie chce lub nie może wykonać w sposób dobrowolny), a tym samym naruszona zostanie zasada wynikająca z § 7 pkt 2 u.p.e.a.

Stosowanie w powyższych przypadkach wspomnianych wyżej środków egzekucyjnych należności niepieniężnych (grzywny w celu przymuszenia i wykonania zastępczego) z upływem lat w sposób znaczny ewaluowało. Stąd omówienie możliwości stosowania poszczególnych środków wymagać będzie bardziej szczegółowych rozważań.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być jednak przedstawienie istoty ww. środków egzekucyjnych.

Grzywna w celu przymuszenia uregulowana została w § 119 i kolejnych u.p.e.a. Zgodnie z podstawową zasadą nakłada się ją wówczas, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba. Nadto grzywnę stosuje się również w tych przypadkach, kiedy nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W kontekście omawianego zagadnienia na szczególną uwagę zasługuje podkreślenie, że nakładana jest wówczas, gdy danego obowiązku z powodu jego charakteru nie może spełnić za zobowiązanego inna osoba.

Drugim z możliwych do zastosowania środków egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym będzie wykonanie zastępcze uregulowane w § 127



i kolejnych u.p.e.a. Stosowane jest ono wówczas, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego na jego koszt. W przypadku konieczności wykonania obowiązku polegającego na rozbiórce obiektu budowlanego powstałego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby obowiązek ten został wykonany przez inną osobę niż zobowiązany, ale na jego koszt.

#### **4. Konkluzje**

Po pierwsze, bez wątplenia usuwanie skutków tzw. samowoli budowlanej, polegające albo na konieczności rozbiórki obiektu budowlanego, albo na legalizacji budowy obiektu, jest koniecznym działaniem, jakie musi zostać podjęte przez organy administracji w celu usunięcia działań sprzecznych z prawem.

Po drugie, obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego powstałego w wyniku samowoli budowlanej jest jednym z obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Tym samym jego przymusowe wykonanie jest dochodzone na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Po trzecie, spośród możliwych do zastosowania wynikających z u.p.e.a. środków egzekucji obowiązków niepieniężnych w przypadku analizowanego wątku możliwe jest zastosowanie tylko dwóch środków – grzywny w celu przymuszenia oraz wykonania zastępczego. Pozostałe środki egzekucyjne wprowadzone w ustawie nie będą miały zastosowania z uwagi na specyficzny charakter obowiązku podlegającego egzekucji – w tym wypadku obiektu budowlanego powstałego w wyniku tzw. samowoli budowlanej.

Po czwarte, bez wnikliwej analizy poszczególnych przypadków (sytuacji zobowiązanego) nie można wyprowadzić tezy, że podstawowym środkiem egzekucyjnym będzie grzywna w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze. Rozbieżność linii orzeczniczej w tym zakresie wskazuje jednoznacznie, że wybór określonego środka jest ściśle związany ze studium konkretnego przypadku. Bez wątplenia są to środki, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku. Nie można jednak bez wnikliwej analizy przypadku stwierdzić, który z nich powinien zostać zastosowany. Jeśli natomiast wybór środka egzekucyjnego uzupełniony będzie dodatkowym kryterium, czyli koniecznością stosowania środka najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, to oczywiste jest, że dokonanie słusznego wyboru będzie kwestią wymagającą wnikliwego rozpoznania sprawy.

#### **Bibliografia**

##### **Akty normatywne**

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 2019 r., poz. 2166 ze zm.

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 247, poz. 1844.  
Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r., IV SA 791/93, LEX 25620.  
Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2006 r., II OSK 463/05, LEX 266471.  
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 135/05, LEX 312009.  
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2007 r., I OSK 1404/07, LEX 424663.  
Wyrok NSA z dnia 7 maja 2009 r., II OSK 706/08, LEX 574663.  
Wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., II OSK 767/08, LEX 503474.  
Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r., II OSK 1274/08, LEX 549006.  
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., II OSK 612/10, LEX 1081807.  
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., II OSK 1262/10, LEX 1068979.  
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2019 r., II OSK 3294/17, LEX 2618375.  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/ Ke 683/07, LEX 471275.  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 października 2009 r., II SA/ Ke 562/09, LEX 566393.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2013 r., II SA/ Bd 1154/12, LEX 1351402.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1432/2018, LEX 2625278.

### **Literatura**

Bojanowski E., Lang J., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.  
Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013.  
Grabowski J., *Ochrona interesu przedsiębiorstwa wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980.  
Jendrośka J., *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001.  
Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002.  
Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.  
*Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.  
Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999.

### **Źródła internetowe**

[https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch\\_budowlany\\_w\\_i\\_polroczu\\_2019\\_roku\\_tabele\\_wynikowe.pdf](https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/ruch_budowlany_w_i_polroczu_2019_roku_tabele_wynikowe.pdf).

Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-01-20  
accepted 2020-01-28



# Charakter prawny zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych

## The legal nature of tasks related to the launch and operation of the municipal bike and electric scooters rental system

DOROTA SYLWESTRZAK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ORCID: 0000-0003-4985-2880, [d\\_syl@law.uni.torun.pl](mailto:d_syl@law.uni.torun.pl)

**Citation:** Sylwestrzak, Dorota. 2020. Charakter prawny zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 131–144. DOI://10.25167/osap2169

**Abstract:** The author briefly presents the issue of implementation of tasks in the field of launching and running by municipalities the municipal bike and electric scooters rental system. She analyzes the legal nature of these tasks and the forms and methods of their implementation.

**Keywords:** public utility tasks, municipal economy, municipal company, city bike

**Abstrakt:** Autorka przedstawia w zwięzły sposób zagadnienie realizacji zadań związanych z wprowadzeniem i obsługą systemu wypożyczalni rowerów miejskich oraz skuterów elektrycznych przez władze samorządowe. Analiza obejmuje prawne aspekty tych zadań, formy i metody ich realizacji.

**Słowa kluczowe:** zadania komunalne, gospodarka, przedsiębiorstwo miejskie, wypożyczalnia rowerów miejskich

## 1. Wprowadzenie

Aktualnie dużym wyzwaniem dla większości polskich aglomeracji miejskich jest problem zanieczyszczenia środowiska, a w szczególności walka ze smogiem.

Ochrona środowiska realizowana jest na szczeblu nie tylko rządowym, ale także samorządowym za pośrednictwem różnych prawnych form działania. Lokalni władarze podejmują szereg działań ukierunkowanych na ochronę środowiska w różnych aspektach. Jednym z nich jest publiczny transport zbiorowy. Zadania z zakresu transportu publicznego są zadaniami własnymi gmin (miast)<sup>1</sup>. Szczegółowe rozwiązania reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>2</sup>. W celu podniesienia atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego, a tym samym ograniczenia transportu prywatnego, podejmowane są różne przedsięwzięcia. Część z nich wpisuje się w szeroko rozumianą politykę elektromobilności<sup>3</sup>, ponieważ według art. 39 ust. 1 u.e.p.a. w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, można ustanowić na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem czy też napędzane gazem ziemnym<sup>4</sup>.

Gminy sukcesywnie podejmują działania w celu ograniczenia transportu prywatnego na rzecz transportu publicznego, stosując różnego rodzaju przedsięwzięcia. W dużych miastach możemy dostrzec coraz więcej autobusów elektrycznych, czy też napędzanych gazem ziemnym. Niemniej jednak oprócz tych środków transportu zbiorowego możemy zaobserwować także coraz więcej stacji wypożyczalni miejskich rowerów, czy też hulajnóg elektrycznych. Liderem wśród krajów UE w zakresie korzystania z takich środków przemieszczania się jak rower jest Holandia, czy też kraje skandynawskie, ale nie tylko<sup>5</sup>. Powyższy trend można określić mianem mikromobilności. W Polsce cieszy się on także dużą popularnością; coraz więcej budowanych jest ścieżek rowerowych oraz udogodnień dla tej formy mobilności.

---

<sup>1</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 (dalej: u.s.g.).

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm. (dalej: u.p.t.z.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 908 ze zm. (dalej: u.e.p.a.).

<sup>4</sup> Szerzej na temat zadań gminy w zakresie elektromobilności: P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, Legalis/el.

<sup>5</sup> Szerzej: M. Dębowska-Mróz, P. Lis, A. Szymanek, T. Zawisza, *Rower miejski jako element systemu transportowego w miastach*, „Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, R. 18, nr 6, s. 1174.

Celem opracowania będzie przedstawienie rozwiązań prawnych obowiązujących w prawie polskim oraz ocena charakteru prawnych zadań w zakresie uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych. Zasadniczą kwestią będzie udzielenie odpowiedzi na pytania: Czy zadania te są zadaniami własnymi gmin, czy są one zadaniami z zakresu użyteczności publicznej? Jeżeli tak, to jakie formy i sposoby realizacji tych zadań są dopuszczalne? Czy dopuszczalne jest powierzenie tych zadań np. spółkom komunalnym już funkcjonującym, w tym mającym status podmiotu wewnętrznego? Z uwagi na obszerność problematyki poza zakresem rozważań pozostanie realizacja tych zadań w formach współdziałania takich jak porozumienia, związki międzygminne i powiatowo-gminne<sup>6</sup>.

## 2. Zadania własne gmin

Gminy realizują zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 7 i 8 u.s.g.). Istota zadań własnych gminy polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Z kolei za zadania użyteczności publicznej uważa się zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 u.s.g.)<sup>7</sup>. Ustawodawca katalog zadań własnych gminy uregulował w art. 7 ust. 1 u.s.g.<sup>8</sup> Katalog za-

---

<sup>6</sup> Szerzej na temat realizacji zadań w ramach współdziałania: K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 15–31.

<sup>7</sup> Szerzej na temat definiowania zadań użyteczności publicznej: L. Kieres, *Pojęcie prawne zadań o charakterze użyteczności publicznej – art. 1 ust. 2 GospKomU*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.

<sup>8</sup> Należą do nich m.in. sprawy z zakresu: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 4) działalności w zakresie telekomunikacji; 5) lokalnego transportu zbiorowego; 6) ochrony zdrowia; 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 10) edukacji publicznej; 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 13) targowisk i hal targowych; 14) zieleni gminnej i zadrzewień; 15) cmentarzy gminnych; 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania

dań użyteczności publicznej ma charakter „otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki, dokonywane być powinno w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej”<sup>9</sup>.

Mając na uwadze katalog zadań własnych, w tym zadań z zakresu użyteczności publicznej, należałoby się zastanowić, czy zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych są zadaniami własnymi, czy są to zadania z zakresu użyteczności publicznej, czy można zaliczyć takie zadania do zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego, czy też raczej należałoby przyjąć, że są to zadania należące do zarządców dróg publicznych, a może inne. Powyższe ustalenia będą odgrywały istotną rolę w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakiej formie oraz w jaki sposób te zadania mogą być realizowane.

Pod pojęciem publicznego transportu zbiorowego rozumie się powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (art. 4 ust. 1 pkt 14 u.p.t.z.). W prawie UE również podejmowane są inicjatywy na rzecz wsparcia ruchu rowerowego, w tym zadania „rower miejski”. Przykładowo w pkt 3.3.3.2 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych (2007/C 168/17<sup>10</sup>) wskazuje się, że „«Citybike» jako środek transportu publicznego umożliwia poruszanie się po całym mieście rowerem. Taki rower miejski można wypożyczyć w jednym z publicznych punktów rowerowych w całym mieście, a następnie zwrócić w dowolnym innym punkcie. Konieczna jest tylko rejestracja, np. za pomocą karty kredytowej. Opłata za korzystanie powinna być bardzo niska”.

W judykaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym zadania związane z uruchomieniem systemu wypożyczalni rowerów miejskich zaliczane są do zadań własnych gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.s.g.<sup>11</sup> W praktyce orzeczniczej organów podatkowych przyjmuje się, że system wypożyczalni ro-

---

programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 20) promocji gminy; 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

<sup>9</sup> Postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256. Tak też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 293.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE C 2007.168.77 z dnia 20 lipca 2007 r.

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 611/14, Legalis nr 1118268.

werów wchodzi w skład systemu transportu zbiorowego, jest jednym z elementów transportu miejskiego<sup>12</sup>. Inwestycja „rower miejski” jest także w doktrynie traktowana jako element komunikacji miejskiej<sup>13</sup>.

Podsumowując, należy przyjąć, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych są zadaniami własnymi gmin. Mając na uwadze szerokie rozumienie transportu publicznego, należy zaliczyć je do zadań z zakresu transportu publicznego. Usługi z zakresu transportu publicznego niewątpliwie są usługami z zakresu użyteczności publicznych<sup>14</sup>.

### 3. Sposoby oraz formy realizacji zadań własnych gmin

Zasadniczo w doktrynie dokonuje się różnych klasyfikacji prawnych form wykonywania zadań przy uwzględnieniu różnych kryteriów<sup>15</sup>. Podstawową formą wykonywania zadań przez gminy będą akty generalne (prawo miejscowe i wewnętrzne) oraz indywidualne (decyzje administracyjne). Zadania z zakresu użyteczności publicznej realizowane są według zasad określonych w ustawie o gospodarce komunalnej<sup>16</sup>. Ustawa określa zasady prowadzenia przez gminy działalności z zakresu usług użyteczności publicznej oraz działalności poza sferą użyteczności publicznej (tzw. działalności komercyjnej), jednakże z pewnymi ograniczeniami (art. 10 u.g.k.)<sup>17</sup>. Zadania te zaliczane są w doktrynie do zadań z zakresu działalności gospodarczej<sup>18</sup> czy też „szczególnej (kwalifikowanej) postaci działalności zbliżonej do wykonywania działalności gospodarczej”<sup>19</sup>.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. organ stanowiący gminy decyduje o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Gminy decy-

<sup>12</sup> Zob. Interpretacja indywidualna z dnia 21 listopada 2016 r., 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>13</sup> B. Meyer, G. Rosa, *Uwarunkowania utworzenia i rozwoju systemu roweru metropolitarnego w szczecińskim obszarze metropolitarnym*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2019, 2 (46), s. 52, [www.wnus.edu.pl/ptil](http://www.wnus.edu.pl/ptil) (dostęp: 17.01.2020).

<sup>14</sup> Komunikat Komisji Usługi Użyteczności Publicznej w Europie, 2001/C 17/04, Dz. Urz. UE C z dnia 19 stycznia 2001 r., nr 17, s. 4.

<sup>15</sup> Z. Leoński, *Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012, s. 145–160.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 712 ze zm. (dalej: u.g.k.).

<sup>17</sup> Szerzej: D. Sylwestrzak, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 654–663.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 294.

<sup>19</sup> L. Kieres, *op. cit.*



dują, czy będą prowadzić gospodarkę komunalną samodzielnie, np. w formie zakładów budżetowych oraz spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.), czy też zlecą realizację tych zadań podmiotom zewnętrznym, tj. osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Z podmiotami zewnętrznymi zawierane są umowy z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>20</sup>, przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>21</sup>. Umowy zawierane są na zasadach ogólnych z wykorzystaniem umowy cywilnoprawnej<sup>22</sup> w trybie przepisów: 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>23</sup>; 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>24</sup>; 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>25</sup>; 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>26</sup>.

Najpopularniejszą formą jest powierzenie zadań gminnych spółkom komunalnym, przy czym odbywać się to może w trybach: 1) konkurencyjnych (w drodze wyłaniania wykonawcy, koncesjonariusza, partnera, inwestora, operatora na podstawie przeprowadzonych przetargów) oraz 2) niekonkurencyjnych (poprzez zlecenie wykonywania zadań w drodze bezprzetargowej)<sup>27</sup>.

Powierzenie przez gminy zadań własnych spółkom komunalnym może odbywać się w drodze utworzenia nowego podmiotu, bądź poprzez rozszerzenie działalności już funkcjonujących spółek. W przypadku utworzenia nowej spółki komunalnej powierzenie określonych do wykonania zadań z zakresu użyteczności publicznej następuje w formie jej powołania, bez konieczności przeprowadzenia procedury przetargowej<sup>28</sup>. Z kolei w sytuacji rozszerzenia działalności spółki już funkcjonującej konieczna jest zmiana przez organ stanowiący uchwały kreującej taką spółkę oraz zmiana aktu założycielskiego i umowy wykonawczej.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm. (dalej: u.f.p.).

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13, Legalis nr 1332010.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 711.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.

<sup>26</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1528. Szerzej na temat form prowadzenia gospodarki komunalnej: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex/el; C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, Lex/el.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: D. Sylwestrzak, *Spółka jako podmiot realizujący zadania JST (wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, red. J. Wantoch-Rekowski, Włocławek 2015, s. 67–71.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Sz 568/12, Legalis nr 1269474; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, Legalis nr 1449769.

Swoiste regulacje w zakresie powierzania zadań przewidział ustawodawca polski oraz unijny w odniesieniu do spółek komunalnych posiadających status podmiotu wewnętrznego. W świetle orzecznictwa przyznanie danemu podmiotowi statusu podmiotu wewnętrznego wymaga spełnienia następujących warunków: „[...] organ władzy publicznej sprawuje nad nim kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, oraz prowadzi swoją podstawową działalność na rzecz sprawującego nad nim kontrolę organu lub organów władzy publicznej, ponad 80% działalności operatora jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych mu przez organizatora lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez organizatora oraz podmiot w 100% stanowi własność organu lub organów publicznych”<sup>29</sup>.

Według art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007<sup>30</sup>, jeżeli nie zabrania tego prawo krajowe, każdy właściwy organ lokalny – bez względu na to, czy jest to organ pojedynczy, czy grupa organów świadczących usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego – może zdecydować, że będzie samodzielnie świadczyć usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego lub że będzie bezpośrednio udzielać zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych z podmiotem wewnętrznym<sup>31</sup>. Zasadniczo przepis art. 5 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1370/2007 dopuszcza możliwość bra-

---

<sup>29</sup> Zob. wyroki TSUE z dnia: 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Zb. Orz. 1999 r., s. I-8121, pkt 50; 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle, Zb. Orz. 2005 r., s. I-1, pkt 49; 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-139, pkt 38; 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 Coname, Zb. Orz. 2005 r., s. I-7287, pkt 26; 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen, Zb. Orz. 2005 r., s. I-8585, pkt 61; 10 listopada 2005 r. w sprawie C-29/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-9705, pkt 34; 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 ANAV, Zb. Orz. 2006 r., s. I-3303, pkt 31-33; 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo, Zb. Orz. 2006 r., s. I-4137, pkt 33; 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Tragsa, Zb. Orz. 2007 r., s. I-2999, pkt 55; 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, Zb. Orz. 2007 r., s. I-12175, pkt 58; 8 maja 2019 r. w sprawie C-253/18 Stadt Euskirchen przeciwko Rhenus Veniro GmbH & Co. KG, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (WE), Dz. Urz. UE. L Nr 315, s. 1, ze zm. (dalej: rozporządzenie 1370/2007).

<sup>31</sup> W przypadku podjęcia takiej decyzji przez właściwy organ lokalny zastosowanie mają następujące przepisy:

„a) w celu stwierdzenia, czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, struktura własnościowa, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Zgodnie z prawem wspólnotowym posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności, w szczególności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli w rozumieniu niniejszego ustępu, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów;

nia udziału podmiotów wewnętrznych w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych<sup>32</sup>.

#### **4. Sposoby oraz formy realizacji zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych**

Przyjęcie, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnog elektrycznych są także zadaniami z zakresu użyteczności publicznej, determinują również sposób ich realizacji. Realizacja tych zadań powinna następować na zasadach przyjętych w ustawie o gospodarce komunalnej, tj. poprzez powierzenie tych zadań albo własnym jednostkom (spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe), albo podmiotom

---

b) niniejszy ustęp może być stosowany, pod warunkiem że podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego – niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych – i że nie biorą udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego właściwego organu lokalnego;

c) niezależnie od lit. b) podmiot wewnętrzny może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, pod warunkiem że podjęto ostateczną decyzję o tym, by usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez dany podmiot wewnętrzny zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję, oraz że ten podmiot wewnętrzny nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych;

d) w przypadku braku właściwego organu lokalnego lit. a), b) i c) mają zastosowanie do organu krajowego właściwego miejscowo na obszarze nieobejmującym całego kraju, pod warunkiem że podmiot wewnętrzny nie bierze udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego organizowanych poza terytorium, którego dotyczy umowa o świadczenie usług publicznych;

e) jeżeli rozważane jest podwykonawstwo zgodnie z art. 4 ust. 7, podmiot wewnętrzny ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego”.

<sup>32</sup> Przepis art. 22 ust. 6 u.p.t.z. stanowi, że w sytuacji, gdy organizator bezpośrednio zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z podmiotem wewnętrznym, zastosowanie znajduje przepis art. 5 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007.

zewnątrznym (osobom fizycznym, osobom prawnym, ułomnym osobom prawnym) w trybach konkurencyjnych z wykorzystaniem umów cywilnoprawnych.

W rozważaniach powyżej przyjęto, że zadania te mogą zostać zaliczone w ujęciu szerokim do zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Należy zauważyć, że sposoby powierzania zadań z zakresu transportu publicznego zostały określone także w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, jak również w rozporządzeniu 1370/2007, a ponadto w ustawie o finansach publicznych. Powierzanie zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego zgodnie z art. 19 u.p.t.z. następuje w konkurencyjnych trybach: 1) przetargowym albo 2) udzielenia koncesji na usługi, albo 3) poprzez bezpośrednie zawarcie umowy (art. 22 ust. 1 u.p.t.z.)<sup>33</sup>. Ustawodawca dopuszcza także możliwość realizowania zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 19 ust. 2 u.p.t.z.)<sup>34</sup>.

Powstaje pytanie, czy zadanie to mogłoby zostać powierzone zarządom dróg publicznych. Do zadań zarządcy drogi, stosownie do art. 20 u.d.p.<sup>35</sup>, należą w szczególności: 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora; 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego; 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu; 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju; 7) koordynacja robót w pasie drogowym; 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; 10) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad; 11) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 12) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; 13) wykonywanie robót

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Gl 145/18, Legalis nr 1768888.

<sup>34</sup> Tak też w art. 14 pkt 4 u.f.p.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 470 ze zm. (dalej: u.d.p.).

interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających; 14) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; 15) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; 16) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia; 17) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego; 18) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów; 19) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości; 20) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa; 21) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat; 22) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej. Ponadto do obowiązków zarządcy drogi należą budowa, przebudowa, remont i utrzymanie: 1) parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, co wynika z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego oraz 2) miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów (art. 20a u.d.p.). Zadania zarządcy drogi polegają także na instalacji w pasie drogowym stacjonarnych urządzeń rejestrujących, obudów na te urządzenia, ich usuwanie oraz utrzymanie zewnętrznej infrastruktury dla zainstalowanych urządzeń (art. 20b u.d.p.).

W jednym z wyroków Sąd Administracyjny<sup>36</sup> krytycznie wypowiedział się w zakresie powierzania zadań z zakresu uruchamiania i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów zarządcom dróg, stwierdzając, że „zarząd dróg miejskich nie ma uprawnień do tego, by uruchomić i prowadzić miejski system wypożyczalni rowerów. Statut jednostki budżetowej utworzonej w celu wykonywania zadania zarządcy drogi na drogach publicznych nie może przyznać tej jednostce budżetowej większych kompetencji, niż posiada je sam zarządca drogi publicznej na mocy ustawy o drogach publicznych”.

Z powyższego wynika, że charakter zadań z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych różni się zdecydowanie od zadań powierzonych zarządcom dróg publicznych. Jako zadania z zakresu transportu publicznego mogą być one realizowane przez jednostki utworzone przez gminy (w formie zakładu budżetowego albo spółek prawa handlowego), ale mogą być także powierzane podmiotom zewnętrznym w trybie przetargowym albo udzielenia koncesji na usługi. Nadto mogą one

---

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/GI 611/14, Legalis nr 1118268.

zostać powierzone w drodze bezpośredniego zawarcia umowy, na warunkach określonych w art. 22 ust. 1 u.p.t.z.<sup>37</sup> Dopuszczalne byłoby także powierzenie tych zadań funkcjonującym już podmiotom.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, należy przyjąć, że zadania z zakresu uruchomienia i prowadzenia miejskiego systemu wypożyczalni rowerów oraz hulajnóg elektrycznych można uznać za działalność wspomagającą transport lądowy, w tym komunikację miejską. Transport publiczny – rowerowy odgrywa istotną rolę nie tylko w zakresie ochrony środowiska, ale także w zakresie profilaktyki zdrowotnej. Zadania z zakresu usług transportu publicznego są zadaniami własnymi gmin o charakterze użyteczności publicznej, stąd też mogą być realizowane w formie gospodarki komunalnej. Powstaje pytanie, na czym dokładnie polegać ma wykonywanie tych zadań przez gminy – czy w rachubę wchodzi jedynie nadzór nad świadczeniem tych usług przez operatora wyłonionego w drodze przetargu (podmiot zewnętrzny), czy też zadania te ograniczą się wyłącznie do budowy stosownej infrastruktury.

W ocenie autorki usługi te będą związane ze świadczeniem kompleksowej usługi użyteczności publicznej pasażerskiego transportu rowerowego, polegającej na umożliwieniu pobrania i zwrotu roweru w dowolnej stacji publicznego systemu roweru miejskiego za stosowną opłatą, prowadzeniu ogólnodostępnej, bezobsługowej wypożyczalni rowerów miejskich (zadanie własne gminy związane z utrzymaniem miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych).

Gmina może powierzyć własnej jednostce organizacyjnej, w tym spółce komunalnej powyższe zadanie na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. W tym zakresie będą miały zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie gminnym oraz finansach pu-

---

<sup>37</sup> Według art. 22 ust. 1 u.p.t.z. organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy: 1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo 2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, albo 3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym, przy zastosowaniu jednego z trybów, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3a i 4–6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem art. 22a, albo 4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji z przyczyn zarówno zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 2.



blicznych. W przypadku zadań z zakresu transportu publicznego powierzenie zadań własnych winno nastąpić albo w drodze powierzenia tych zadań zakładowi budżetowemu, albo utworzenia spółki komunalnej w celu świadczenia ww. usług, albo w drodze powierzenia świadczenia tych usług funkcjonującym spółkom komunalnym. Trzeci sposób powierzenia zadań wymaga jednakże zmiany uchwały kreującej taki podmiot oraz aktu założycielskiego, jak również umowy wykonawczej. Powierzenie takich zadań nie jest dopuszczalne poprzez zmianę umów o świadczenie dotychczasowych usług z zakresu użyteczności publicznej. Gminy mogą także zdecydować o powierzeniu realizacji tych zadań podmiotom prywatnym w trybach konkurencyjnych. W tym zakresie ustawodawca pozostawia gminom prawo wyboru. Za dopuszczalne należałoby uznać również powierzenie powyższych zadań podmiotowi wewnętrznemu zgodnie z prowadzoną przez taki podmiot działalnością. Powyższe rozwiązanie nie będzie miało wpływu na utratę statusu podmiotu wewnętrznego. W ocenie autorki utrata statusu podmiotu wewnętrznego wchodziłaby w rachubę wówczas, gdyby od momentu powierzenia spółce świadczenia usług publicznych zmianie uległy kryteria pozwalające uznać spółkę komunalną za podmiot wewnętrzny, o których mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1370/2007, np.: zmiana udziałowców (miasto posiadałoby poniżej 80% udziałów), zmiany w zakresie kontroli nad podmiotem wewnętrznym, świadczenie usług poza terytorium gminy (z wyłączeniem porozumień międzygminnych), zmiana w zakresie świadczonych usług w kontekście przewagi działalności komercyjnej nad działalnością z zakresu użyteczności publicznej. Należy wskazać, że ustawodawca nie przewiduje zakazu rozszerzania powierzonych zadań spółkom komunalnym już utworzonym.

## Bibliografia

### Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256.
- Wyrok TSUE z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Zb. Orz. 1999 r., s. I-8121, pkt 50.
- Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle, Zb. Orz. 2005 r., s. I-1, pkt 49.
- Wyrok TSUE z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-139, pkt 38.
- Wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03 Coname, Zb. Orz. 2005 r., s. I-7287, pkt 26.
- Wyrok TSUE z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen, Zb. Orz. 2005 r., s. I-8585, pkt 61.
- Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-29/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb. Orz. 2005 r., s. I-9705, pkt 34.



- Wyrok TSUE z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-410/04 ANAV, Zb. Orz. 2006 r., s. I-3303, pkt 31–33.
- Wyrok TSUE z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo, Zb. Orz. 2006 r., s. I-4137, pkt 33.
- Wyrok TSUE z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Tragsa, Zb. Orz. 2007 r., s. I-2999, pkt 55.
- Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-220/06 Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, Zb. Orz. 2007 r., s. I-12175, pkt 58.
- Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-253/18 Stadt Euskirchen przeciwko Rhenus Veniro GmbH & Co. KG, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., II OSK 2283/13, Legalis nr 8304880.
- Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 2974/13, Legalis nr 1332010.
- Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, Legalis nr 1449769.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Sz 568/12, Legalis nr 1269474.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 611/14, Legalis nr 1118268.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Gl 145/18, Legalis nr 1768888.

## Opracowania

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2017, Lex/el.
- Dębowska-Mróz M., Lis P., Szymanek A., Zawisza T., *Rower miejski jako element systemu transportowego w miastach*, „Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, R. 18, nr 6.
- Kieres L., *Pojęcie prawne zadań o charakterze użyteczności publicznej – art. 1 ust. 2 GospKomU*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B, Warszawa 2018, Legalis/el.
- Leoński Z., *Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2012.
- Lissoń P., *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności*, [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, Legalis/el.
- Meyer B., Rosa G., *Uwarunkowania utworzenia i rozwoju systemu roweru metropolitalnego w Szczecińskim obszarze metropolitalnym*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2019, nr 2 (46), [www.wnus.edu.pl/ptil](http://www.wnus.edu.pl/ptil) (dostęp: 17.01.2020).
- Sylwestrzak D., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Sylwestrzak D., *Spółka jako podmiot realizujący zadania JST (wady i zalety tej formy organizacyjnoprawnej)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, red. J. Wantoch-Rekowski, Włocławek 2015.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, 2008, Lex/el.
- Ziemski K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemski, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

**Źródła internetowe**

Interpretacja indywidualna z dnia 21 listopada 2016 r., 1462-IPPP2.4512.702.2016.2.AO,  
[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Komunikat Komisji Usługi Użyteczności Publicznej w Europie, 2001/C 17/04, Dz.Urz.  
UE C z dnia 19 stycznia 2001 r., nr 17.

Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2019-12-15  
accepted 2020-01-12



## Multiplikacja osobowości prawnej organów Unii Europejskiej

### Multiplication of the legal personality of the European Union's organs

MAREK ZIELIŃSKI

Uniwersytet Śląski

ORCID: 0000-0003-2950-9073, [marek.zielinski@us.edu.pl](mailto:marek.zielinski@us.edu.pl)

**Citation:** Zieliński, Marek. 2020. Multiplikacja osobowości prawnej organów Unii Europejskiej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 145–160. DOI://10.25167/osap2170

**Abstract:** The gradual increase in the number of EU bodies that hold a legal personality which is different from that of the EU itself (multiplication of the legal personality of EU's bodies) is a phenomenon which has been noticeable within the functioning of this international organization for a long time. As a result, a number of EU organs with legal personality have been established and they occupy different positions in its organizational structure as their legal bases are defined in the EU law of different ranks. The author attempts to present a catalog of those bodies, as well as to determine the nature of their legal personality (taking into account three possibilities, i.e. the personality of international law, EU law and national law). He also draws attention to the effects that result for the functioning of the EU from the multiplication of the legal personality of its organs. One of the consequences is that each legal person must have its own internal entities which act on its behalf and exercise its legal capacity. Within the sphere of EU law, the existence of internal bodies of its legal persons was taken into account primarily in the context of their capacity to become a party in the proceedings before the Court of Justice of the EU. This may be seen, for example, with respect to the internal organs of the European Central Bank and the European Investment Bank. The effects of the existence of EU bodies with the legal personality may also be seen in the context of provisions of the EU law that relate to the implementation of the EU budget.

**Keywords:** European Union's bodies, legal personality

**Abstrakt:** Stopniowe powiększanie się liczby organów UE, które wyposażone są w odrębną od niej osobowość prawną (multiplikacja osobowości prawnej organów UE), jest zjawiskiem

zauważalnym w ramach funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej już od dłuższego czasu. W jego wyniku doszło do powstania całego szeregu organów UE posiadających osobowość prawną, które zajmują różne miejsca w jej strukturze organizacyjnej i których podstawy prawne działania określone są w aktach prawa UE o różnej randze. Prezentowany artykuł stanowi próbę przedstawienia katalogu tych organów, a także określenia charakteru ich osobowości prawnej (autor bierze przy tym pod uwagę trzy możliwości, tzn. osobowość prawa międzynarodowego, prawa UE oraz prawa krajowego). Autor zwraca również uwagę na skutki, jakie wynikają dla funkcjonowania UE z multiplikacji osobowości prawnej jej organów. Jednym ze skutków jest to, że osoba prawna musi mieć własne organy wewnętrzne, które występują w jej imieniu w obrocie prawnym. W prawie UE istnienie organów wewnętrznych jej osób prawnych uwzględnione zostało przede wszystkim w kontekście ich zdolności procesowej w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, co widać na przykładzie organów wewnętrznych Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Skutki istnienia organów UE wyposażonych w osobowość prawną widać ponadto w kontekście przepisów prawa UE, które dotyczą wykonania budżetu UE.

**Słowa kluczowe:** organy Unii Europejskiej, osobowość prawna

## 1. Wprowadzenie

Traktat z Lizbony (TL) po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej (UE) wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wyraźny przepis nadający jej osobowość prawną<sup>1</sup>. Niemniej jednak już od samego początku integracji europejskiej osobowość prawna przyznawana była również niektórym z organów wewnętrznych ówczesnych Wspólnot Europejskich<sup>2</sup>. W rezultacie, po wejściu w życie TL, osobowość prawną posiada więc zarówno UE, jak i niektóre z jej organów. Mnożenie się (multiplikacja) osobowości prawnej ich organów wewnętrznych jest zjawiskiem zauważalnym również w kontekście działania innych organizacji międzynarodowych<sup>3</sup>, ale w przypadku UE zjawisko to ma bezprecedensowy charakter, zarówno ze względu na jego skalę, jak i charakter<sup>4</sup>.

W związku z tym celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na szereg pytań dotyczących: charakteru osobowości prawnej organów UE, jej

---

<sup>1</sup> Na temat rozwoju koncepcji osobowości prawnej UE zob. D. Thürer, P.Y. Marro, *The Union's Legal Personality: Ideas and Questions Lying Behind the Concept*, [w:] *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, eds. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg 2012, s. 47 i n.; W. Czaplinski, A. Jasińska, *Podmiotowość międzynarodowa Unii Europejskiej. Kilka uwag na tle traktatu reformującego*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009, s. 146 i n.

<sup>2</sup> W starszej literaturze przedmiotu zob. M. Hilf, *Die abhängige Juristische Person des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1976, Nr. 1, s. 551 i n.

<sup>3</sup> P.C. Szasz, *The Complexification of the United Nations System*, „Max Planck UNYB” 1999, No. 3, s. 1 i n.

<sup>4</sup> M. Ruffert, *Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralisation of the EU*, „European Law Journal” 2014, No. 3, s. 346 i n.

znaczenia dla funkcjonowania UE, a także tego, czy podmiotowość organizacji międzynarodowych jest podzielna, czy też nie<sup>5</sup>. W pierwszej jednak kolejności opracowanie przedstawia katalog organów UE posiadających osobowość prawną, który sporządzono na podstawie kryterium rangi aktu prawa UE stanowiącego podstawę ich działania. Dla celów niniejszego opracowania przyjęto natomiast, że organem UE jest osoba lub odpowiednio zorganizowana grupa osób, formalnie ustanowiona na podstawie przepisów prawa UE, wyposażona w pewien zakres uprawnień dla realizacji celów UE, niezależnie od jego szczególnej nazwy (instytucja, urząd, agencja, służba, jednostka organizacyjna).

## 2. Katalog organów Unii Europejskiej posiadających osobowość prawną

Na poziomie prawa pierwotnego UE organami UE posiadającymi osobowość prawną są Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Osobowość prawną EBC wynika z art. 282 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a potwierdza ją art. 9.1 Statutu EBC, który dodaje, że w każdym z państw członkowskich EBC posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznany przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym (może zwłaszcza nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem)<sup>6</sup>. W przypadku EBI osobowość prawną wynika z art. 308 TFUE, a potwierdza ją art. 26 ust. 1 Statutu EBI<sup>7</sup>.

W kontekście posiadania osobowości prawnej przez organy ustanowione na podstawie prawa pierwotnego UE interesującą ewolucję można również zauważyć w odniesieniu do pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Oczywiście jest, że postanowienia prawa UE nie nadają tej instytucji osobowości prawnej w jakikolwiek sposób. Niemniej jednak w praktyce wystąpiło wiele problemów dotyczących egzekwowania odpowiedzialności pozaumownej TSUE, których nie można rozwiązać inaczej, niż przyznając tej instytucji choćby namiastkę osobowości prawnej. Możliwość ponoszenia odpowiedzialności pozaumownej

---

<sup>5</sup> H.G. Schermers, N. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden–Boston, 2011, s. 994. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że pojęcia „osobowość prawną” i „podmiotowość prawną” oznaczają to samo (podobnie C. Mił, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom II. Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 112). W doktrynie wskazuje się również, że w kontekście prawa międzynarodowego publicznego pojęcia te mogą być rozumiane w sposób zróżnicowany. Zob. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2017, s. 366–367.

<sup>6</sup> Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. 2016, C 202/230.

<sup>7</sup> Protokół (nr 5) w sprawie Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Dz. Urz. 2016, C 202/251.

przez Sąd z tytułu naruszenia prawa do uzyskania wyroku w rozsądnym terminie została potwierdzona przez TS w wyroku w sprawie *Kendrion*<sup>8</sup>. Żądanie naprawienia szkody wyrządzonej przez Sąd nie powinno być przy tym skierowane do TS w ramach odwołania, ale do samego Sądu, który jednak powinien działać w innym składzie niż ten, „który rozpoznawał spór zapoczątkowujący postępowanie, którego czas trwania jest krytykowany [...]”<sup>9</sup>. Jednym z problemów, który powstał w tym kontekście, jest kwestia tego, kto (jaki podmiot) ma wnieść w imieniu UE odwołanie od wyroku Sądu przynajmniej skarżącemu odszkodowanie z tytułu naruszenia (przez inny skład Sądu) jego prawa do uzyskania wyroku w rozsądnym terminie. W zakresie odpowiedzialności pozaumownej zasadą jest, że UE reprezentowana jest przez jej instytucje z tytułu ich autonomii administracyjnej. Niemniej jednak w przypadku instytucji, jaką jest TSUE, możliwość tę komplikuje fakt, że na podstawie art. 19 ust. 1 TUE instytucja ta obejmuje trzy różne organy (TS, Sąd i sądy wyspecjalizowane). W związku z tym w sprawie C-150/17P TS stwierdził, że osobą podejmującą decyzję w sprawie wniesienia odwołania od wyroku Sądu wydanego w ramach skargi o odszkodowanie jest prezes instytucji (TSUE), który ją reprezentuje<sup>10</sup>. Ponadto „jeżeli prezes tej instytucji jest również prezesem Trybunału jako sądu, do którego wniesiono owo odwołanie, wówczas nie uczestniczy on w rozpatrzeniu sprawy i zostaje zastąpiony w wykonaniu tego zadania przez wiceprezesa”<sup>11</sup>. Wynika stąd, że zadania dotyczące podjęcia decyzji w sprawie wniesienia odwołania od wyroku Sądu orzecznictwo TS powierza prezesowi TSUE oraz jego zastępcy. Należy jednak zauważyć, że w świetle obowiązującego prawa UE stanowiska prezesa TSUE i jego zastępcy nie istnieją. Zgodnie z art. 253 TFUE sędziowie TS wybierają spośród siebie prezesa Trybunału Sprawiedliwości<sup>12</sup>. Potwierdza to Statut TSUE, który mówi o prezesie i wiceprezesie TS (jako jednym z organów TSUE), którzy wybierani są przez sędziów TS spośród siebie<sup>13</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 52 Statutu TSUE, prezes TS i prezes Sądu za wspólnym porozumieniem ustalają warunki, na jakich urzędnicy zatrudnieni przy TS świadczą wobec Sądu usługi umożliwiające jego funkcjonowanie.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 XI 2013 r. w sprawie C-50/12 P, *Kendrion NV v. Komisja*, ECLI:EU:C:2013:771, pkt 95.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pkt 101.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału z dnia 13 XII 2018 r. w sprawie C-150/17 P, *Unia Europejska v. Kendrion*, ECLI:EU:C:2018:1014, pkt 38.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> W odniesieniu do powołania prezesa Sądu zob. art. 254 TFUE.

<sup>13</sup> Zob. tekst skonsolidowany Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, art. 9a, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf) (dostęp: 28.11.2019).

Wydaje się, że kreując stanowisko prezesa i wiceprezesa TSUE, sam TS chciał zapobiec sytuacji, w której prezes TS podejmowałby decyzję o wniesieniu odwołania od decyzji Sądu do organu, któremu sam przewodniczy. Jednakże w rezultacie wspomnianego powyżej wyroku TS instytucja, jaką jest TSUE, uzyskała organy ją reprezentujące w postaci jej prezesa i wiceprezesa. Posiadanie organów wewnętrznych, które reprezentują dany podmiot w stosunkach zewnętrznych, jest natomiast jednym z elementów warunkujących osobowość prawną.

Poza organami UE ustanowionymi na podstawie przepisów prawa pierwotnego osobowość prawną jest cechą często spotykaną wśród organów utworzonych na podstawie prawa pochodnego. Wśród nich można wskazać: agencje zdecentralizowane<sup>14</sup>, agencje wykonawcze<sup>15</sup>, wspólne przedsięwzięcia (SESAR<sup>16</sup>, IMI<sup>17</sup>, CLEAN SKY<sup>18</sup>, FCH<sup>19</sup>, BBI<sup>20</sup>, ECSEL<sup>21</sup>, Shift2Rail<sup>22</sup>), Europejski Instytut Innowacji i Technologii<sup>23</sup>, Europejską Radę Ochrony Danych<sup>24</sup>. W związku z wprowadzeniem możliwości tworzenia partii i fundacji politycznych na poziomie europejskim osobowość prawną nadano także Urzędowi ds. Europejskich

---

<sup>14</sup> Obecnie działa 37 takich agencji. Na ten temat zob. np. M. Chamon, *Agencification in the United States and Germany and what the EU Might Learn from It*, „German Law Journal” 2016, No. 1, s. 120 i n.

<sup>15</sup> Obecnie działa 6 takich agencji. Zob. M. Zieliński, *Agencje wykonawcze Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6, s. 15 i n.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 II 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR), Dz. Urz. 2007, L 64/1, art. 2.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 557/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Drugiej Inicjatywy w Zakresie Leków Innowacyjnych, Dz. Urz. 2014, L 169/54, art. 1 ust. 4.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 558/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia „Czyste Niebo 2”, Dz. Urz. 2014, L 169/77, art. 1 ust. 4.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 559/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych 2, Dz. Urz. 2014, L 169/108, art. 1 ust. 4.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 560/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Bioprzemysłu, Dz. Urz. 2014, L 169/130, art. 1 ust. 3.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 561/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia ECSEL, Dz. Urz. 2014, L 169/152, art. 1 ust. 4.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 642/2014 z dnia 16 VI 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail, Dz. Urz. 2014, L 177/9, art. 1 ust. 3.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 III 2008 r. ustanawiające Europejski Instytut Innowacji i Technologii, Dz. Urz. 2008, L 97/1, art. 11 ust. 1.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/678 z dnia 27 IV 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. 2016, L 119/1, art. 68 ust. 1.



Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych<sup>25</sup>. Osobowość prawną posiada również Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), działający na podstawie statutu zatwierdzonego przez jego Walne Zgromadzenie, składające się z UE (reprezentowanej przez Komisję), EBI oraz szeregu instytucji finansowych, których wykaz dołączony jest do statutu EFI<sup>26</sup>.

Prawo UE przewiduje ponadto nadanie osobowości prawnej podmiotom, których działalność dotyczy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy nimi a państwami trzecimi. Wśród nich wskazać można konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), które posiada osobowość prawną oraz zdolność prawną w każdym z państw członkowskich i jest traktowane jako organizacja międzynarodowa w rozumieniu art. 15 lit. C) dyrektywy 2004/18/WE<sup>27</sup>. Podobnym podmiotem jest również Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT)<sup>28</sup>.

### 3. Charakter osobowości prawnej organów UE

Osobowość prawną jakiegoś organu oznacza, że ma on zdolność do posiadania praw i obowiązków wynikających z danego systemu prawa oraz do podejmowania działań i czynności wywołujących skutki w tym systemie prawnym<sup>29</sup>. Rozważając kwestię charakteru osobowości prawnej organów UE, można zasadniczo wziąć pod uwagę trzy możliwości, tzn. ich osobowość: prawa międzynarodowego publicznego (międzynarodowoprawną), prawa krajowego oraz prawa UE<sup>30</sup>.

W związku z tym w strukturze organizacyjnej UE wskazać można w pierwszej kolejności grupę organów, które posiadają osobowość prawa międzynarodowego (EBC, EBI). W odniesieniu do EBC za posiadaniem przez ten organ osobowości prawa międzynarodowego publicznego przemawia to, że art. 282 ust. 3 TFUE,

---

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 X 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, Dz. Urz. 2014, L 317/1, art. 6 ust. 2.

<sup>26</sup> Statut Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego zatwierdzony dnia 14 czerwca 1994 r. i zmieniony w dniach 19 czerwca 2000 r., 30 listopada 2007 r., 8 marca 2012 r. i 27 maja 2014 r. przez Walne Zgromadzenie, Dz. Urz. 2015, C 95/22, art. 1.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 723/2009 z dnia 25 VI 2009 r. w sprawie wspólnotowych ram prawnych konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), Dz. Urz. 2009, L 206/1, art. 7.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 VII 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz. Urz. 2006, L 210/19, ze zm., art. 1, ust. 3 i 4.

<sup>29</sup> W odniesieniu do szerokiego rozumienia podmiotowości prawnej zob. J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 366.

<sup>30</sup> M. Ruffert, *op. cit.*, s. 355.

który przyznaje EBC osobowość prawną, ma takie samo brzmienie jak art. 47 TUE przyznający osobowość prawną samej UE<sup>31</sup>. Zdolność do podejmowania działań w płaszczyźnie prawa międzynarodowego publicznego wynika ponadto z niektórych przepisów statutu EBC, które mówią o możliwości udziału EBC w międzynarodowych instytucjach finansowych (art. 6.2) oraz ustanawianiu stosunków z bankami centralnymi i instytucjami finansowymi innych krajów oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. W praktyce podmiotowość prawa międzynarodowego EBC widoczna jest w kontekście jego udziału w pracach międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), w charakterze obserwatora<sup>32</sup>, a także praktyki państw trzecich, które uznają podmiotowość międzynarodowoprawną EBC<sup>33</sup>. Zdolność prawną EBC w każdym z państw członkowskich potwierdza natomiast art. 9.1 statutu EBC.

Podmiotowość międzynarodowoprawną EBC ma jednak charakter ograniczony, co jasno wynika z art. 138 TFUE przyznającego Radzie kompetencje do określania wspólnych stanowisk w kwestiach szczególnego zainteresowania dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, na forum odpowiednich międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych. Rada może ponadto przyjąć środki mające na celu zapewnienie jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach finansowych.

W przypadku EBI, w związku z tym, że zgodnie z art. 308 TFUE jego członkami są państwa członkowskie UE, organ ten określa się jako „publiczną instytucję finansową”<sup>34</sup>. Możliwość działania EBI w płaszczyźnie prawa międzynarodowego wynika z art. 14 jego statutu, zgodnie z którym bank ten może współpracować ze wszystkimi organizacjami międzynarodowymi działającymi w podobnych dziedzinach oraz nawiązywać odpowiednie kontakty w celu współpracy z instytucjami bankowymi i finansowymi w krajach, w których EBI prowadzi swoje operacje. Międzynarodowoprawną podmiotowość EBI potwierdza fakt korzystania ze zdolności traktatowej, a także wyraźne uznanie tej podmiotowości przez państwa trzecie. EBI jest w szczególności jedną ze stron umowy w sprawie utworzenia Europejskiego Banku Odbudowy

---

<sup>31</sup> J. Kokott, *European Central Bank (ECB)*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, January 2011, pkt 12.

<sup>32</sup> Der-Chin Horng, *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, „*European Law Journal*” 2005, No. 6, s. 802 i n.

<sup>33</sup> W USA, w których EBC od 1998 r. ma swoje stałe przedstawicielstwo w Waszyngtonie, na mocy zarządzenia wykonawczego Prezydenta z 29 V 2003 r. EBC otrzymał przywileje i immunitety przyznawane organizacjom międzynarodowym o charakterze międzyrządowym na podstawie postanowień Aktu w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji międzynarodowych (*International Organizations Immunities Act*) z 1945 r. Zob. Executive order, May 29, 2003, 2003 WL 21237320.

<sup>34</sup> Oxford Public International Law: Statute of the European Investment Bank, OXIO 168, 24 February 2017, s. 1.

i Rozwoju<sup>35</sup>, a także stroną porozumienia zawartego ze Szwajcarią w sprawie jego statusu prawnego, w którym szwajcarska Rada Federalna uznała podmiotowość międzynarodowoprawną EBI oraz jego zdolność prawną (art. 1 Porozumienia)<sup>36</sup>.

Rozważając charakter osobowości prawnej organów UE, kolejną możliwością wydaje się posiadanie przez nie osobowości prawa UE. Oczywiście jest, że aby taka możliwość zaistniała, należy w pierwszej kolejności uznać, że prawo UE stanowi autonomiczny porządek prawny, co – jak się wydaje – nie jest już obecnie kwestionowane. Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie TSUE: „[...] traktaty założycielskie Unii ustanawiają, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ograniczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki [...]”<sup>37</sup>. Prawo UE charakteryzuje się przy tym daleko idącą autonomią, zarówno w kontekście prawa państw członkowskich, jak i prawa międzynarodowego, która to autonomia znajduje uzasadnienie w zasadniczych cechach samej UE oraz jej prawa<sup>38</sup>.

Istnienie osobowości prawnej prawa UE zostało wyraźnie potwierdzone w rozporządzeniu 1141/2014 w odniesieniu do partii i fundacji politycznych na poziomie europejskim, które w art. 12 stanowi, że „Europejskie partie polityczne i europejskie fundacje polityczne posiadają europejską osobowość prawną” (*European legal personality*)<sup>39</sup>. Jednak w związku z tym, że pojęcie „europejska partia polityczna” oznacza sojusz polityczny realizujący cele polityczne, partii (a także fundacji) europejskiej nie można uznać za jeden z organów UE.

Do osób prawnych prawa UE, będących jednocześnie jej organami, można natomiast zaliczyć tzw. agencje wykonawcze UE<sup>40</sup>. Możliwość taką wyraźnie potwierdza rozporządzenie 2018/1046, które w art. 69 stanowi m.in., że agencje wykonawcze UE są ustanowione na podstawie decyzji Komisji i „mają one osobowość prawną na mocy prawa Unii” (*shall have legal personality under Union law*)<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 29.05.1990, UNTS 1646, s. 97.

<sup>36</sup> Agreement on the legal status in Switzerland of the European Investment Bank (24 March 1972), [https://www.cvce.eu/obj/agreement\\_on\\_the\\_legal\\_status\\_in\\_switzerland\\_of\\_the\\_european\\_investment\\_bank\\_24march\\_1972-en-18a2e60d-a2df-4f6b-acb0-83f603706562.html](https://www.cvce.eu/obj/agreement_on_the_legal_status_in_switzerland_of_the_european_investment_bank_24march_1972-en-18a2e60d-a2df-4f6b-acb0-83f603706562.html) (dostęp: 28.11.2019).

<sup>37</sup> Opinia Trybunału z dnia 18 XII 2014 r. w sprawie nr 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 157.

<sup>38</sup> W piśmiennictwie mówi się w związku z tym o „autonomii wewnętrznej” (czyli niezależności prawa UE od praw państw członkowskich) i „autonomii zewnętrznej” (czyli niezależności prawa UE od prawa międzynarodowego publicznego). Zob. M. Klamert, *The Autonomy of the EU (and EU law): Through the Kaleidoscope*, „European Law Review” 2017, No. 6, s. 816.

<sup>39</sup> Rozporządzenie 1141/2014, *op. cit.*

<sup>40</sup> Zob. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 15 i n.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 VII 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii zmieniające

W przypadku agencji zdecentralizowanych UE charakter ich osobowości prawnej jest nieco trudniejszy do określenia. Wynika to z tego, że akty ustanawiające te organy stanowią o ich osobowości prawnej w taki sam sposób, jak to jest w odniesieniu do osobowości prawnej samej UE. W szczególności akty te mówią w pierwszej kolejności o posiadaniu przez daną agencję osobowości prawnej (w taki sam sposób, jak czyni to art. 47 TUE w przypadku UE), zarazem jednak dodają, że w każdym z państw członkowskich organ ten posiada zdolność prawną w najszerszym zakresie przyznanym osobom prawnym przez ustawodawstwa krajowe (w podobny sposób, jak czyni to art. 335 TFUE w przypadku UE). Jeżeli nie uznać przepisów nadających agencjom zdecentralizowanym UE osobowość prawną za zbędne, to trzeba by stwierdzić, że dotyczą one osobowości prawa międzynarodowego (tak jak art. 47 TUE czyni to względem UE). Zarazem jednak akty ustanawiające agencje zdecentralizowane UE nie nadają im wyraźnych kompetencji do działania w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak to jest w przypadku samej UE<sup>42</sup> czy też EBC. W opinii autora niniejszego opracowania umożliwia to uznanie agencji zdecentralizowanych UE za podmioty prawa UE. Niemniej jednak kwestia charakteru osobowości prawnej tych organów jest sporna, a w literaturze przedmiotu przedstawiane są w tym zakresie zróżnicowane stanowiska<sup>43</sup>.

Kolejnym podmiotem, którego osobowość prawna może mieć charakter unijny, jest EUWT. Podkreślić wypada, że z jednej strony rozporządzenie nr 1082/2006 stanowi w art. 1 ust. 3 i 4, że EUWT posiada osobowość prawną, a w każdym z państw członkowskich posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 1 tegoż rozporządzenia EUWT uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji (lub publikacji) jego konwencji i statutu w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Przepisy te wydają się wskazywać, że EUWT posiada osobowość prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Z drugiej jednak strony w doktrynie słusznie wskazuje się, że motyw 8 rozporządzenia 1082/2006 mówi o konieczności ustanowienia „na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy pozwalającego na tworzenie na terytorium Wspólnoty ugrupowań zajmujących się współpracą, wyposażo-

---

rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. 2018, L 193/1.

<sup>42</sup> Np. art. 6 ust. 2 TUE daje UE możliwość przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, art. 8 ust. 2 TUE – możliwość zawierania umów międzynarodowych z państwami sąsiadującymi z UE. Zob. także art. 37 TUE czy też art. 50 TUE dotyczący zawarcia umowy w sprawie wystąpienia z UE.

<sup>43</sup> Zob. M. Zieliński, *Agencje zdecentralizowane Unii Europejskiej jako podmioty prawa międzynarodowego?*, [w:] *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, red. K. Karski, Warszawa 2015, s. 211 i n.

nych w osobowość prawną”, co pozwala uznać europejski charakter osobowości prawnej EUWT<sup>44</sup>. Dodatkowe odwołanie się do prawa krajowego (art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1082/2006) nie może ponadto stanowić przeszkody dla uznania, że osobowość prawna EUWT ma charakter unijny, ponieważ w innych państwach członkowskich istnieje ona niezależnie od tego, czy EUWT zostało w nich zarejestrowane, czy też nie<sup>45</sup>.

Dodać również wypada, że zgodnie z art. 28 ust. 1 statutu EBI Rada Gubernatorów EBI może tworzyć spółki zależne lub inne organy, które będą mieć osobowość prawną i autonomię finansową<sup>46</sup>. Do organów tych „w zakresie, w jakim podlegają one prawu Unii” (*in so far as they are incorporated under the law of the Union*), stosuje się Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów UE (art. 28 ust. 4 statutu EBI).

Trzecia możliwość dotycząca charakteru osobowości prawnej organów UE wiąże się z uznaniem tych organów za osoby prawa krajowego. W piśmiennictwie wskazuje się, że z art. 335 TFUE, który przyznaje UE w każdym z państw członkowskich zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych „o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym”, wynika, że UE posiada w tych państwach osobowość prawną ich prawa cywilnego<sup>47</sup>. Analogiczny status posiadać będzie także EBC, a także wszystkie te organy UE, których akty je ustanawiające zawierają postanowienia o treści zbliżonej do brzmienia art. 335 TFUE (jak np. agencje zdecentralizowane UE, agencje wykonawcze).

#### 4. Skutki posiadania osobowości prawnej przez organy UE

Skutki posiadania osobowości prawnej przez organy UE najbardziej zauważalne są w płaszczyźnie procesowej, dotyczącej tego, którym z ich organów wewnętrznych przysługuje legitymacja procesowa w kontekście działalności TSUE.

Zgodnie z art. 271 lit. a) TFUE Rada Dyrektorów EBI ma uprawnienia przysługujące Komisji na podstawie art. 258 TFUE w odniesieniu do wykonywania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających ze Statutu EBI.

---

<sup>44</sup> A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 9.

<sup>45</sup> M. Pechstein, M. Deja, *Was ist and wie funktioniert ein EVZT?*, „Europarecht” 2011, Nr. 3, s. 363–364.

<sup>46</sup> Na tej podstawie utworzony został Europejski Fundusz Inwestycyjny, zob. art. 36 statutu EFI.

<sup>47</sup> J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 428. Należy dodać, że w doktrynie przepis art. 335 TFUE interpretowany jest jako przyznający UE najszerzy zakres zdolności prawnej i zdolności do działania, jaki przysługuje osobom prawnym, co jednak nie oznacza, że UE uzyskuje podmiotowość prawa krajowego, „lecz powinna być traktowana na równi z takimi podmiotami, pozostając jednocześnie zagraniczną (ponadnarodową) osobą prawną”. Zob. W. Czapliński, *Komentarz do art. 335 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX 2012.01.01.

Podobnie w związku z działaniami EBC, stosownie do art. 271 lit. d) TFUE, Rada Prezesów EBC dysponuje wobec krajowych banków centralnych uprawnieniami przyznanymi Komisji wobec państw członkowskich przez art. 258 TFUE (skarga na naruszenie zobowiązań)<sup>48</sup>. Skarga ta przysługuje Radzie Prezesów EBC w szczególności w związku z wykonywaniem przez krajowe banki centralne zobowiązań wynikających z traktatów i Statutu EBC.

W kontekście skargi o unieważnienie, przewidzianej w art. 263 TFUE, zaskarżeniu do TSUE podlegają również akty EBI. Pamiętać przy tym jednak należy o szczególnym przepisie art. 271 lit. b) i c) TFUE<sup>49</sup>, który sprawia, że przed wniesieniem skargi w trybie art. 263 TFUE na akt EBI należy zbadać, który z organów wewnętrznych EBI wydał kwestionowany akt<sup>50</sup>.

Mniej znanym przepisem dotyczącym legitymacji procesowej czynnej organów wewnętrznych EBC jest ponadto art. 14.2 Statutu EBC, który daje Radzie Prezesów EBC możliwość zaskarżenia do TS przyjętej przez władze krajowe decyzji w sprawie zwolnienia prezesa krajowego banku centralnego przed upływem jego kadencji. W sprawach połączonych C-202/18 i C-238/18 TS stwierdził, że art. 14.2 Statutu EBC nie przyznaje prezesowi krajowego banku centralnego immunitetu w sprawach karnych ani też nie ma na celu ograniczenia zakresu środków zabezpieczających, jakie mogą na niego zostać nałożone<sup>51</sup>. Przepis ten przyznaje jedynie Radzie Prezesów EBC (i zainteresowanemu prezesowi) prawo do zaskarżenia przed TS wszelkich środków, na podstawie których prezes taki został zwolniony z urzędu<sup>52</sup>.

Dodać również wypada, że w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej EIT samodzielnie ponosi odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez siebie lub swoich pracowników przy sprawowaniu ich funkcji, a płatności i koszty z tego wynikające uznawane są za wydatki EIT i pokrywane z jego zasobów<sup>53</sup>.

Skutki posiadania odrębnej osobowości prawnej przez rosnącą liczbą organów UE widoczne są również w rozporządzeniu finansowym UE, wyróżniającym

<sup>48</sup> Treść przepisu art. 271 lit. d) TFUE jest powtórzona w art. 35.6 zd. 2 statutu EBC.

<sup>49</sup> Przepis art. 271 TFUE może stanowić samodzielną podstawę wniesienia skargi w sporach dotyczących środków przyjętych przez Radę Gubernatorów EBI (w tym zakresie każde państwo członkowskie, Komisja i Rada Dyrektorów EBI mogą wnieść skargę na warunkach przewidzianych w art. 263 TFUE), a także środków przyjętych przez Radę Dyrektorów EBI (skargi na te środki mogą zostać wniesione na warunkach przewidzianych w art. 263 TFUE tylko przez państwa członkowskie lub Komisję i jedynie w związku z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 19 ust. 2 i 5–7 statutu EBI).

<sup>50</sup> Wyrok Sądu z dnia 20 IX 2011 r. w sprawie T-461/08, *Evropaiki Dynamiki v. Europejski Bank Inwestycyjny*, ECLI:EU:T:2011:494, pkt 47.

<sup>51</sup> Wyrok TS z dnia 26 II 2019 r., sprawy połączone C-202/18 i C-238/18, *Rimšēvičs v. Łotwa*, ECLI:EU:C:2019:139, pkt 61.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Rozporządzenie nr 294/2008, *op. cit.*, art. 12 ust. 3 i 4.



„organy, które zostały ustanowione na mocy TFUE i Traktatu Euratom i które posiadają osobowość prawną oraz otrzymują wkłady pokrywane z budżetu”<sup>54</sup>. Dla tych organów Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych<sup>55</sup>. Ponadto rozporządzenie finansowe stanowi o organach mających osobowość prawną, „które ustanowiono aktem podstawowym i którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego”, stanowiąc, że mogą one samodzielnie przyjmować własne przepisy finansowe<sup>56</sup>.

## 5. Wnioski

Jednym z często podawanych przez instytucje UE powodów wyposażania organów UE w osobowość prawną jest potrzeba zapewnienia im odpowiedniej niezależności. Przyczyna ta nie wydaje się jednak mieć decydującego znaczenia, ponieważ niektóre z organów posiadających osobowość prawną (jak np. agencje wykonawcze) są całkowicie zależne od Komisji. Samo posiadanie osobowości prawnej przez dany organ nie jest więc gwarancją jego niezależności. W literaturze podkreśla się, że stanowi ono jedynie pewną wskazówkę czy też formalne zabezpieczenie autonomicznej pozycji danego organu, ale do pełnego osiągnięcia niezależności musi zostać spełnionych więcej przesłanek<sup>57</sup>.

Przyznanie osobowości prawnej danemu organowi UE implikuje utworzenie jego organów wewnętrznych, które mogą nim kierować i zarządzać, a także reprezentować go na zewnątrz. W rezultacie w niektórych przypadkach czynna i bierna legitymacja procesowa przed TSUE przysługiwać będzie organom wewnętrznym organów UE posiadających osobowość prawną. W przypadku EBI osobowość prawną umożliwi temu organowi samodzielne tworzenie kolejnych organów, które także mogą być wyposażone w osobowość prawną.

Posiadanie osobowości prawa międzynarodowego publicznego przez niektóre organy UE (EBC oraz EBI) nie powoduje, że osobowość międzynarodowo-prawna samej UE staje się podzielona. Zabieg taki ma charakter praktyczny, a jego celem jest jedynie umożliwienie tym organom sprawniejszego działania na forum międzynarodowym<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Rozporządzenie nr 2018/1046, *op. cit.*, art. 70.

<sup>55</sup> Zob. np. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/715 z dnia 18 XII 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego dotyczącego organów utworzonych na podstawie TFUE oraz Traktatu Euratom, o których mowa w art. 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046, Dz. Urz. 2019, L 122/1.

<sup>56</sup> Rozporządzenie nr 2018/1046, *op. cit.*, art. 71.

<sup>57</sup> Szerzej zob. N. Kohtamäki, *Autonomia instytucjonalna urzędów regulacyjnych Unii Europejskiej: przykład Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2, s. 65.

<sup>58</sup> M. Ruffert, *op. cit.*, s. 357.



Z faktu przyznania osobowości prawnej niektórym organom UE nie wynika, że ich pozycja prawna w strukturze instytucjonalnej UE staje się taka sama. W szczególności agencje zdecentralizowane UE, które tworzone są na podstawie postanowień prawa pochodnego UE, nie mogą być umieszczone na tym samym poziomie co instytucje UE, które zostały wymienione w art. 13 TUE<sup>59</sup>.

Wypada również dodać, że z jednej strony UE ma własne, jasno określone cele, a z drugiej strony organy UE posiadające osobowość prawną również mają własne cele. O ile jednak UE po wejściu w życie TL ma wyraźnie przypisane kompetencje do realizacji swoich celów, o tyle organy UE z reguły takich przyznanych im kompetencji nie posiadają. Skutkiem tego w przypadku organów UE wyposażonych w osobowość prawną łatwiej jest domniemywać ich kompetencji z zakresu celów (zadań) wyznaczonych im do realizacji niż w przypadku samej UE<sup>60</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Agreement on the legal status in Switzerland of the European Investment Bank (24 March 1972), [https://www.cvce.eu/obj/agreement\\_on\\_the\\_legal\\_status\\_in\\_switzerland\\_of\\_the\\_european\\_investment\\_bank\\_24march\\_1972-en-18a2e60d-a2df-4f6b-acb0-83f603706562.html](https://www.cvce.eu/obj/agreement_on_the_legal_status_in_switzerland_of_the_european_investment_bank_24march_1972-en-18a2e60d-a2df-4f6b-acb0-83f603706562.html) (dostęp: 28.11.2019).
- Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 29.05.1990, UNTS 1646.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2016, C 202/1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2016, C 202/47.
- Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany), [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-pl-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf) (dostęp: 28.11.2019).
- Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. 2016, C 202/230.
- Protokół (nr 5) w sprawie Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Dz. Urz. 2016, C 202/251.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 VII 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz. Urz. 2006, L 210/19, ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 II 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR), Dz. Urz. 2007, L 64/1.

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 361.

<sup>60</sup> W odniesieniu do działalności ECB zob. B. Wolfers, T. Roland, *The Almighty ECB? Limits to the ECB's Competencies According to the Judgment of the General Court of March 4, 2015 on the Location Policy for Financial Market Infrastructures*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2015, No. 12, s. 670 i n.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 III 2008 r. ustanawiające Europejski Instytut Innowacji i Technologii, Dz. Urz. 2008, L 97/1.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 723/2009 z dnia 25 VI 2009 r. w sprawie wspólnotowych ram prawnych konsorcjum na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC), Dz. Urz. 2009, L 206/1.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 557/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Drugiej Inicjatywy w Zakresie Leków Innowacyjnych, Dz. Urz. 2014, L 169/54.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 558/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia „Czyste Niebo 2”, Dz. Urz. 2014, L169/77.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 559/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych 2, Dz. Urz. 2014, L 169/108.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 560/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Bioprzemysłu, Dz. Urz. 2014, L 169/130.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 561/2014 z dnia 6 V 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia ECSEL, Dz. Urz. 2014, L 169/152.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 642/2014 z dnia 16 VI 2014 r. w sprawie ustanowienia Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail, Dz. Urz. 2014, L 177/9.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 X 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, Dz. Urz. 2014, L 317/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/678 z dnia 27 IV 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. 2016, L 119/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 VII 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. 2018, L 193/1.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/715 z dnia 18 XII 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego dotyczącego organów utworzonych na podstawie TFUE oraz Traktatu Euratom, o których mowa w art. 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046, Dz. Urz. 2019, L 122/1.
- Statut Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego zatwierdzony dnia 14 czerwca 1994 r. i zmieniony w dniach 19 czerwca 2000 r., 30 listopada 2007 r., 8 marca 2012 r. i 27 maja 2014 r. przez Walne Zgromadzenie, Dz. Urz. 2015, C 95/22.

## **Orzecznictwo**

- Wyrok Trybunału z dnia 26 XI 2013 r. w sprawie C-50/12 P, Kendrion NV v. Komisja, ECLI:EU:C:2013:771.
- Wyrok Trybunału z dnia 13 XII 2018 r. w sprawie C-150/17 P, Unia Europejska v Kendrion, ECLI:EU:C:2018:1014.
- Wyrok Trybunału z dnia 26 II 2019 r., sprawy połączone C-202/18 i C-238/18, Rimšēvičs v. Łotwa, ECLI:EU:C:2019:139, pkt 61.

Opinia Trybunału z dnia 18 XII 2014 r., sprawa nr 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

Wyrok Sądu z dnia 20 IX 2011 r. w sprawie T-461/08, *Evropaiki Dynamiki v. Europejski Bank Inwestycyjny*, ECLI:EU:T:2011:494.

## Opracowania

- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
- Chamon M., *Agencification in the United States and Germany and what the EU Might Learn from It*, „German Law Journal” 2016, No. 1.
- Czapliński W., *Komentarz do art. 335 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX 2012.01.01.
- Czapliński W., Jasińska A., *Podmiotowość międzynarodowa Unii Europejskiej. Kilka uwag na tle traktatu reformującego*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009.
- Der-Chin H., *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, „European Law Journal” 2005, No. 6.
- Hilf M., *Die abhängige Juristische Person des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1976, Nr. 1.
- Klamert M., *The Autonomy of the EU (and EU law): Through the Kaleidoscope*, „European Law Review” 2017, No. 6.
- Kohtamäki N., *Autonomia instytucjonalna urzędów regulacyjnych Unii Europejskiej: przykład Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 2.
- Kokott J., *European Central Bank (ECB)*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, January 2011.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2017.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego. Tom II. Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019.
- Pechstein M., Deja M., *Was ist and wie funktioniert ein EVZT?*, „Europarecht” 2011, Nr. 3.
- Ruffert M., *Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralisation of the EU*, „European Law Journal” 2014, No. 3.
- Schermers H.G., Blokker N., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Leiden–Boston 2011.
- Szasz P.C., *The Complexification of the United Nations System*, „Max Planck UNYB” 1999, No. 3.
- Thürer D., Marro P.Y., *The Union's Legal Personality: Ideas and Questions Lying Behind the Concept*, [w:] *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, eds. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2012.
- Wolfers B., Roland T., *The Almighty ECB? Limits to the ECB's Competencies According to the Judgment of the General Court of March 4, 2015 on the Location Policy for Financial Market Infrastructures*, „Journal of International Banking Law and Regulation” 2015, No. 12.
- Zieliński M., *Agencje wykonawcze Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 6.

Zieliński M., *Agencje zdecentralizowane Unii Europejskiej jako podmioty prawa międzynarodowego?*, [w:] *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, red. K. Karski, Warszawa 2015.

### **Materiały źródłowe**

Oxford Public International Law: Statute of the European Investment Bank, OXIO 168, 24 February 2017.

# Glosses



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

COMMENTARY  
received 2020-01-16  
accepted 2020-01-28



**Ustanowienie służebności przesyłu  
na prawie użytkowania wieczystego  
(Glosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16)**

**Establishment of transmission easement  
under perpetual usufruct right  
(Gloss to the resolution of the composition of seven judges  
of the Supreme Court of 16 May 2017, III CZP 101/16)**

JAROSŁAW R. ANTONIUK

Politechnika Śląska w Gliwicach; Sąd Okręgowy w Katowicach  
ORCID: 0000-0002-3109-2564, [Jaroslaw.Antoniuk@polsl.pl](mailto:Jaroslaw.Antoniuk@polsl.pl)

**Citation:** Antoniuk, Jarosław R. 2020. Ustanowienie służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego (Glosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16). *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 163–172. DOI://10.25167/osap2171

**Abstract:** The present gloss makes a partially critical analysis of the resolution of 7 judges of the Supreme Court of 16 May 2017, III CAP 101/16, in which the court decided that transmission easement may be established under the right of perpetual usufruct. The author takes the view that Art. 233 of the Civil Code, authorizing the perpetual usufructuary to dispose of his right, due to the applicable *numerus clausus* principle of establishing limited rights in rem, does not constitute a sufficient basis for encumbering the perpetual usufruct with the easement of transmission. In the absence of any specific regulation providing for the admissibility of the perpetual usufruct burden with transmission easement, the author is against this possibility. At the same time, the author shares the position expressed in the resolution of the supreme court that the perpetual usufructuary cannot effectively demand the establishment of transmission easement if the transmission equipment – installed by a state-owned enterprise during the period of uniform state property – was located on the property of the state treasury before it was put into perpetual usufruct.

**Keywords:** perpetual usufruct, transmission easement, property



**Abstrakt:** Glosa stanowi częściowo krytyczną analizę uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16, w którym Sąd ten uznał, że służebność przesyłu może być ustanowiona na prawie użytkowania wieczystego. Autor staje na stanowisku, że art. 233 Kodeksu cywilnego uprawniający wieczystego użytkownika do rozporządzania przysługującym mu prawem, ze względu na obowiązującą zasadę *numerus clausus* ustanawiania na prawach ograniczonych praw rzeczowych, nie stanowi wystarczającej podstawy do obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu. Wobec braku szczególnej regulacji przewidującej dopuszczalność obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu autor opowiada się przeciwko takiej możliwości. Jednocześnie autor podziela wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego stanowisko, że użytkownik wieczysty nie może skutecznie żądać ustanowienia służebności przesyłu, jeżeli urządzenia przesyłowe – zainstalowane przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie obowiązywania zasady jednolitej własności państwowej – znajdowały się na nieruchomości Skarbu Państwa przed oddaniem jej w użytkowanie wieczyste.

**Słowa kluczowe:** służebność przesyłu, użytkowanie wieczyste, nieruchomości

**Służebność przesyłu może być ustanowiona na prawie użytkowania wieczystego; użytkownik wieczysty nie może jednak skutecznie żądać ustanowienia takiej służebności, jeżeli urządzenia przesyłowe – zainstalowane przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie obowiązywania zasady jednolitej własności państwowej – znajdowały się na nieruchomości Skarbu Państwa przed oddaniem jej w użytkowanie wieczyste.**

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16, OSNC 2017, nr 11, poz. 123

## 1. Uwagi wstępne

Głosowana uchwała Sądu Najwyższego, która wyznacza jego nową linię orzeczniczą<sup>1</sup>, rozstrzyga niezwykle istotną kwestię dopuszczalności obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu<sup>2</sup>, które to zagadnienie było przedmiotem odmiennych ocen zarówno w judykaturze<sup>3</sup>, jak

<sup>1</sup> Zob. w szczególności odwołujące się do tej uchwały postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 598/16, Legalis nr 1675531; z dnia 14 września 2017 r., V CSK 659/15, Legalis nr 1705324; z dnia 6 października 2017 r., V CSK 165/16, Legalis nr 1695841; z dnia 15 marca 2018 r., III CZP 112/17, niepubl.; z dnia 30 sierpnia 2018 r., V CSK 138/18, Legalis nr 1819144; z dnia 19 października 2018 r., III CZP 24/18, niepubl.

<sup>2</sup> Kwestia ta nieco straciła na znaczeniu z uwagi na wejście w życie z dniem 5 października 2018 r. przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 916).

<sup>3</sup> Stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu Sąd Najwyższy wyraził w postanowieniu z dnia 22 kwietnia 2015 r., III CZP 5/15, LEX nr

i w doktrynie<sup>4</sup>. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego dopuszczające taką możliwość wpisuje się w linię tych orzeczeń, w których Sąd Najwyższy zajął stanowisko odpowiadające interesom społecznym, pomimo że stanowisko to nie znajduje oparcia w obowiązujących normach prawnych. Jednocześnie Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale wypowiedział się przeciwko możliwości żądania przez użytkownika wieczystego ustanowienia takiej służebności, jeżeli urządzenia przesyłowe – zainstalowane przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie obowiązywania zasady jednolitej własności państwowej – znajdowały się na nieruchomości Skarbu Państwa przed oddaniem jej w użytkowanie wieczyste.

Stan faktyczny, na którego tle wydano głosowane orzeczenie, pozostaje bez większego znaczenia dla jego oceny. Na użytek dalszych rozważań wypada jedynie wskazać, że wnioskodawca – spółdzielnia mieszkaniowa – domagał się ustanowienia na przysługującym mu prawie użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz uczestnika – przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego – służebności przesyłu, polegającej na prowadzeniu przez tę nieruchomość sieci kanalizacyjnych i wodociągowych oraz na korzystaniu z tych urządzeń, przejeździe i przejściu przez nieruchomość w celu inspekcji ich stanu, naprawy, konserwacji, remontów oraz odbudowy z obowiązkiem przywrócenia stanu poprzedniego gruntu i otoczenia za wynagrodzeniem. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że urządzenia przesyłowe, których dotyczył wniosek, w postaci sieci kanalizacyjnej ogólnospławnej, posadowione zostały na gruncie, który oddany został spółdzielni mieszkaniowej w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy zawartej dnia 15 kwietnia 1997 r., w latach 70. ubiegłego stulecia.

---

1765989 oraz postanowieniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., V CSK 523/15, LEX nr 2062814. Odmienne stanowisko Sąd Najwyższy zaprezentował w postanowieniu z dnia 28 marca 2014 r., III CSK 174/13, LEX nr 1472279 oraz postanowieniu z dnia 14 października 2015 r., V CSK 5/15, LEX nr 1808044. Takie stanowisko zaprezentowano także w orzecznictwie sądów powszechnych, np. postanowieniu Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 października 2015 r., II Ca 457/15; postanowieniu Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 30 grudnia 2015 r., II Ca 741/15; postanowieniu Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 22 stycznia 2016 r., IV Ca 696/15; dostępne na: [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl). Niejednoznaczne stanowisko Sąd Najwyższy zawarł w postanowieniu z dnia 29 stycznia 2016 r., II CSK 87/15, LEX nr 1982401 oraz postanowieniu z dnia 3 lutego 2016 r., V CSK 105/15, LEX nr 2010226.

<sup>4</sup> Za dopuszczalnością obciążania użytkowania wieczystego służebnością przesyłu opowiadają się: M. Balwicka-Szczyrba, *Służebność przesyłu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. 21, s. 54; P. Lewandowski, *Zagadnienia podmiotowe służebności przesyłu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 82–87; G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 819–820; B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2012, s. 75–76. Odmienne stanowisko prezentuje na gruncie służebności przesyłu J.R. Antoniuk, *Dopuszczalność obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. XV/1, s. 9–30, a na gruncie ograniczonych praw rzeczowych w ogólności Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006, s. 515–531.

## 2. Dopuszczalność ustanowienia służebności przesyłu na prawie użytkownika wieczystego

Argumentacja Sądu Najwyższego zawarta w glosowanej uchwale, stanowiąc w istocie powielenie dotychczasowej argumentacji prezentowanej we wcześniejszych orzeczeniach, koncentruje się wokół regulacji art. 233 zd. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (zwanej w dalszej części k.c.)<sup>5</sup>, przyznającej wieczystemu użytkownikowi prawo rozporządzania przysługującym mu prawem, a zatem także – zdaniem Sądu Najwyższego – obciążania go ograniczonymi prawami rzeczowymi, w tym służebnością przesyłu. Potwierdzeniem tego stanowiska ma być regulacja art. 241 k.c. wskazująca, że z chwilą wygaśnięcia użytkownika wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Stanowiska tego nie sposób jednak zaaprobować.

Wskazać bowiem należy, że w tych wypadkach, w których dopuszczalne jest ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na prawie, ustawodawca możliwość taką wyraźnie przewidział. Sytuacje te zostały wyczerpująco uregulowane w art. 265 § 1 k.c. w odniesieniu do użytkownika, w art. 327 k.c. – w odniesieniu do zastawu oraz w art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (zwanej w dalszej części u.k.w.h.)<sup>6</sup> – w odniesieniu do hipoteki. Pokusić się zatem można o sformułowanie poglądu, że w polskim prawie obowiązuje zasada *numerus clausus* obciążania praw ograniczonymi prawami rzeczowymi, będąca w istocie jedynie aspektem szerszej zasady *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych. Oznacza to, że obciążenie prawa ograniczonym prawem rzeczowym dopuszczalne jest tylko i wyłącznie w przypadkach, w których ustawodawca taką możliwość przewidział<sup>7</sup>. Wykluczyć należy tym samym możliwość rozszerzania katalogu przedmiotów ograniczonych praw rzeczowych<sup>8</sup>. Tymczasem z regulacji art. 305<sup>1</sup> *in principio* k.c. wynika, że służebność przesyłu obciążać może jedynie nieruchomości.

Nie przekonuje przy tym stanowisko Sądu Najwyższego, zdaniem którego okoliczność, że w art. 65 ust. 2 pkt 1 u.k.w.h. wymieniono jako przedmiot hipoteki użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami posadowionymi na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego, nie jest argumentem za ograniczeniem możliwości obciążenia użytkownika wieczystego wyłącznie hipoteką, gdyż w art. 233 k.c. ani w art. 241 k.c. nie wskazano,

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204.

<sup>7</sup> Por. J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 22.

<sup>8</sup> Por. w tej kwestii E. Gniewek, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 4*, red. E. Gniewek, Warszawa 2005, s. 308.

że chodzi tylko o te obciążenia, które są ustawowo przewidziane. Wymienienie w art. 65 ust. 2 pkt 1 u.k.w.h. akurat prawa użytkowania wieczystego jako przedmiotu hipoteki jest – w ocenie Sądu Najwyższego – konsekwencją dopuszczenia możliwości ustanowienia tego ograniczonego prawa rzeczowego nie tylko na nieruchomości (art. 65 ust. 1 u.k.w.h.), ale także na spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu oraz na wierzytelności zabezpieczonej hipoteką (*subintabulat*). Tyle tylko, że skoro podstawę do obciążania służebnością przesyłu użytkownika wieczystego stanowi zawarte w art. 233 zd. 2 k.c. uprawnienie wieczystego użytkownika do rozporządzania tym prawem, to regulacja art. 65 ust. 2 pkt 1 u.k.w.h. jest zbędna. Wbrew stanowisku Sądu Najwyższego zakres uregulowania przedmiotu hipoteki nie wymuszał zatem jego ustawowego uszczegółowienia poprzez wyraźne wskazanie, że przedmiotem hipoteki może być użytkowanie wieczyste, skoro wystarcza do tego regulacja art. 233 zd. 2 k.c.

Wbrew stanowisku Sądu Najwyższego za taką oceną przemawia także wykładnia historyczna. Norma art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>9</sup> zawierała przepis wprost przewidujący możliwość obciążenia użytkowania wieczystego hipoteką i innymi prawami rzeczowymi ograniczonymi, a zatem także służebnością. Regulacja k.c. nie zawiera jego odpowiednika, natomiast art. 65 ust. 2 pkt 1 u.k.w.h. dotyczy jedynie możliwości obciążenia użytkowania wieczystego hipoteką, nie zaś innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi. Zdaniem Sądu Najwyższego wykładnia ta jednak nie jest miarodajna, gdyż w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie k.c. użytkowanie wieczyste było normowane przez ustawę szczególną. Układ redakcyjny księgi drugiej k.c., w której użytkowanie wieczyste zostało ulokowane po prawie własności, a przed prawami rzeczowymi ograniczonymi, oraz treść przepisów art. 233 i 241 k.c., a także jego podobieństwo do prawa własności, implikujące odpowiednie stosowanie przepisów o własności, wskazują w ocenie Sądu Najwyższego, że nie było potrzeby wyraźnego określenia, że prawo to może zostać obciążone prawami rzeczowymi ograniczonymi dotyczącymi nieruchomości. Tyle tylko, że nie było również potrzeby wyraźnego określenia, że prawo to może zostać obciążone hipoteką, a jednak to uczyniono w u.k.w.h., nie wprowadzając odpowiedniej regulacji odnośnie do innych ograniczonych praw rzeczowych.

Oceny co do braku podstaw do obciążenia użytkowaniem wieczystym nie podważa regulacja art. 84 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego<sup>10</sup>, która sugerować może dopuszczalność

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 592 ze zm.

obciążenia użytkownika wieczystego służebnością przesyłu. Regulacja ta nie stanowi bowiem podstawy do obciążania tego prawa służebnością przesyłu, co przy zasadzie *numerus clausus* obciążania praw ograniczonymi prawami rzeczowymi jest warunkiem koniecznym do uznania dopuszczalności obciążenia użytkownika wieczystego takim prawem, a jedynie wskazuje, że obciążenie takie nie wygasa w przypadku sprzedaży użytkownika wieczystego w postępowaniu kompensacyjnym.

Wreszcie, w ocenie Sądu Najwyższego, nie zachodzi obawa dotycząca uzyskania przez użytkownika wieczystego podwójnej korzyści w postaci wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu oraz z tytułu obniżenia opłat rocznych z powodu ustanowienia służebności przesyłu. Jeśli użytkownik wieczysty w związku z ustanowieniem służebności przesyłu otrzymuje wynagrodzenie, to nie może skutecznie wystąpić z żądaniem aktualizacji opłaty, gdyż jeżeli służebność przesyłu obciąża prawo użytkownika wieczystego, to nie ma to wpływu na wartość nieruchomości, co do której prawo własności pozostaje przy właścicielu. Obciążenie użytkownika wieczystego służebnością ma wpływ na wartość tego prawa, a nie na wartość nieruchomości. Podstawą aktualizacji opłaty rocznej jest zmiana wartości nieruchomości jako przedmiotu własności. Stanowisko to nie uwzględnia jednak okoliczności, że obciążenie użytkownika wieczystego służebnością przesyłu nie niesie ze sobą jedynie konieczności zniesienia możliwości zaspokojenia się z tego prawa przez wierzyciela hipotecznego, jak to się dzieje w przypadku obciążenia użytkownika wieczystego hipoteką, ale łączy się z realnym ograniczeniem możliwości korzystania z gruntu obciążonego użytkowaniem wieczystym w wyniku posadowienia pod powierzchnią gruntu, na niej lub nad nią urządzeń przesyłowych, co skutkować będzie ograniczeniem możliwości gospodarczego wykorzystania nieruchomości, a tym samym będzie mieć wpływ na wartość nieruchomości.

Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale zgodził się z poglądem, że celem służebności przesyłu jest zapewnienie przedsiębiorcy przesyłowemu trwałego uprawnienia. W tym kontekście Sąd Najwyższy wskazał, że istota użytkownika wieczystego, jako prawa silniejszego od każdego z ograniczonych praw rzeczowych, nie stoi na przeszkodzie zapewnieniu przedsiębiorcy przesyłowemu trwałego uprawnienia. Użytkowanie wieczyste jest jednak – zdaniem Sądu Najwyższego – prawem trwałym ze względu na czas jego ustanowienia – co do zasady na 99 lat – oraz możliwość przedłużenia na dalsze okresy (art. 236 § 1 i 2 k.c.), a także ze względu na okoliczność, że z tym prawem łączy się własność budynków, co ma wpływ na potrzebę i uzasadnione podstawy do przedłużenia czasu użytkownika wieczystego.

Wyrażonego przez Sąd Najwyższy zapatrywania co do trwałości tytułu prawnego, jaki przedsiębiorcy przesyłowemu daje obciążenie służebnością przesyłu

użytkowania wieczystego, nie sposób podzielić. Nie można bowiem tracić z pola widzenia samej specyfiki służebności przesyłu, uprawniającej przedsiębiorcę do posadowienia na nieruchomości urządzeń przesyłowych, które ograniczają, a w skrajnych przypadkach w ogóle eliminują możliwość korzystania z nieruchomości. O ile jednak stosownie do art. 241 k.c. z chwilą wygaśnięcia użytkowania wieczystego wygaśnie obciążająca to prawo służebność przesyłu, o tyle posadowione bez zgody i wiedzy właściciela na jego gruncie urządzenia przesyłowe pozostaną na nim. Co prawda art. 305<sup>3</sup> § 3 zd. 1 k.c. nakazuje przedsiębiorcy przesyłowemu po wygaśnięciu służebności przesyłu usunięcie posadowionych przez niego urządzeń, ogranicza jednak ten obowiązek do przypadku, gdy utrudniają one korzystanie z nieruchomości. Nie obejmuje zatem przypadków, gdy urządzenia te nie utrudniają korzystania z nieruchomości, ale np. obniżają jego estetykę, a tym samym wartość. Wbrew pozorom przy tym nie zawsze będzie to perspektywa upływu odległych terminów określonych w art. 236 k.c., częstokroć przekraczających technologiczną żywotność urządzeń przesyłowych, ale perspektywa znacznie bliższa, gdyż użytkowanie wieczyste wygasnąć może znacznie wcześniej na skutek rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przez oddającego grunt w użytkowanie wieczyste stosownie do art. 240 k.c.<sup>11</sup>

Wobec opowiedzenia się przeciwko możliwości obciążania służebnością przesyłu użytkowania wieczystego bez znaczenia pozostaje eksponowana przez Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale kwestia, czy urządzenia przesyłowe posadowione zostały na nieruchomości przed oddaniem jej w użytkowanie wieczyste, czy też zostały one posadowione po oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, albowiem niedopuszczalność (brak podstaw) obciążenia służebnością przesyłu dotyczy obu tych przypadków.

Stanowisku temu nie przeczy sformułowany przez Sąd Najwyższy postulat stosowania w drodze analogii art. 143 k.c. Skoro wieczystemu użytkownikowi przysługuje prawo własności wzniesionych na gruncie budynków i urządzeń, to prawo użytkowania wieczystego musi się rozciągać na przestrzeń nad i pod powierzchnią. Z tego względu w ramach uprawnień użytkownika wieczystego powinno mieścić się uprawnienie do decydowania o ustanowieniu służebności gruntowych oraz przesyłowych i ich zakresie, gdyż ma to wpływ na sposób i zakres jego uprawnień do gruntu. Jeśli prawo użytkownika wieczystego do korzystania z nieruchomości gruntowej oddanej mu w użytkowanie wieczyste jest skuteczne także w stosunku do właściciela tego gruntu, to właściciel nie powinien decydować o tym, w jaki sposób ma przebiegać służebność przesyłu, a tym samym wyłączać uprawnienia użytkownika wieczystego do korzystania

<sup>11</sup> Tak J.R. Antoniuk, *op. cit.*, s. 25–26.



z gruntu przyznanego mu umową o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz wynikającego z ustawy i zasad współżycia społecznego. W tym kontekście za zasadny uznać należy głoszony w doktrynie postulat, aby ustawodawca w art. 305<sup>1</sup> k.c. przewidział wyraźnie – podobnie jak czyni to w art. 65 ust. 2 pkt 1 u.k.w.h. – możliwość obciążenia służebnością przesyłu użytkowania wieczystego wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego<sup>12</sup>.

### **3. Posadowienie urządzeń przesyłowych na gruncie Skarbu Państwa przed oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste**

Zaakceptować należy natomiast stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w głosowanej uchwale, że użytkownik wieczysty nie może skutecznie żądać ustanowienia służebności przesyłu, jeżeli urządzenia przesyłowe – zainstalowane przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie obowiązującej przed transformacją ustrojową zasady jednolitej własności państwowej – znajdowały się na nieruchomości Skarbu Państwa przed oddaniem jej w użytkowanie wieczyste. Zdaniem Sądu Najwyższego w takich okolicznościach faktycznych regulacja tytułu prawnego przedsiębiorcy przesyłowego do nieruchomości gruntowej – jako przedmiotu własności – w związku z przebiegiem urządzeń przesyłowych powinna nastąpić w stosunku do właściciela nieruchomości, a nie w stosunku do użytkownika wieczystego, żądanie bowiem użytkownika wieczystego skierowane wobec przedsiębiorcy przesyłowemu o ustanowienie służebności przesyłu wykracza poza zakres jego uprawnień wynikających z art. 233 k.c. Użytkownik wieczysty nie jest następcą prawnym właściciela, wobec czego powstanie użytkowania wieczystego *ex lege* lub umownie nie mogło doprowadzić do przejścia na niego praw i obowiązków w zakresie regulacji tytułu prawnego przedsiębiorcy przesyłowego do gruntu. Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy uchylił się od odpowiedzi na pytanie, na podstawie jakich norm prawnych nastąpić winna regulacja relacji pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym, do którego należą urządzenia przesyłowe, a właścicielem gruntu, na którym zostały one posadowione.

Naturalnym rozwiązaniem w takim przypadku wydaje się sięgnięcie po regulację służebności przesyłu (art. 305<sup>1</sup>–305<sup>4</sup> k.c.) jako najbardziej adekwatną do zaistniałej sytuacji faktycznej. Przyjęcie takiego stanowiska, przy jednoczesnej akceptacji prezentowanego w głosowanej uchwale stanowiska dopuszczającego obciążenie służebnością przesyłu użytkowania wieczystego, oznaczałoby opowiedzenie się za dwoma modelami obciążania służebnością przesyłu uzależnionymi od tego, kiedy nastąpiło posadowienie urządzeń przesyłowych. W pierwszym modelu, w przypadku posadowienia urządzeń przesyłowych przed ustanowie-

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 28.



niem użytkowania wieczystego, służebność przesyłu obciążałaby nieruchomości, a wykluczyć należałoby możliwość obciążania nią użytkowania wieczystego. W drugim modelu, w przypadku posadowienia urządzeń przesyłowych po ustanowieniu użytkowania wieczystego, dopuszczalne byłoby obciążenie służebnością przesyłu użytkowania wieczystego, a wykluczone byłoby obciążenie nieruchomości. W takim ujęciu zaś o przedmiocie obciążenia służebnością przesyłu nie decydują zatem regulacje prawne, ale względy czysto faktyczne.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 592 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 916).

### Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2014 r., III CSK 174/13, LEX nr 1472279.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2015 r., III CZP 5/15, LEX nr 1765989.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2015 r., V CSK 5/15, LEX nr 1808044.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2016 r., II CSK 87/15, LEX nr 1982401.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2016 r., V CSK 105/15, LEX nr 2010226.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2016 r., V CSK 523/15, LEX nr 2062814.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 598/16, Legalis nr 1675531.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2017 r., V CSK 659/15, Legalis nr 1705324.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r., V CSK 165/16, Legalis nr 1695841.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2018 r., III CZP 112/17, niepubl.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., V CSK 138/18, Legalis nr 1819144.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2018 r., III CZP 24/18, niepubl.
- Postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 28 października 2015 r., II Ca 457/15, niepubl., [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl).

Postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 30 grudnia 2015 r., II Ca 741/15, niepubl., [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl).

Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 22 stycznia 2016 r., IV Ca 696/15, niepubl., [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl).

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r., III CZP 101/16, OSNC 2017, nr 11, poz. 123.

### **Opracowania**

Antoniuk J.R., *Dopuszczalność obciążenia użytkowania wieczystego służebnością przesyłu*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. XV/1.

Balwicka-Szczyrba M., *Służebność przesyłu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. 21.

Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011.

Lewandowski P., *Zagadnienia podmiotowe służebności przesyłu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.

Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2012.

*System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 4*, red. E. Gniewek, Warszawa 2005.

Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2006.

# Chronicle



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

CHRONICLE  
received 2020-01-14  
accepted 2020-01-28



**Profesor Leszek Winowski (1910–1979),  
kanonista, historyk państwa i prawa.  
W 110. rocznicę urodzin i 40. rocznicę śmierci**

**Professor Leszek Winowski (1910–1979), a canonist and historian  
of state and law: On the 110th anniversary of his birth  
and the 40th anniversary of the death**

WŁODZIMIERZ KACZOROWSKI

Uniwersytet Opolski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5784-9716>, [WKaczorowski@uni.opole.pl](mailto:WKaczorowski@uni.opole.pl)

**Citation:** Kaczorowski, Włodzimierz. 2020. Profesor Leszek Winowski (1910–1979), kano-  
nista, historyk państwa i prawa. W 110. rocznicę urodzin i 40. rocznicę śmierci. *Opolskie  
Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 175–188. DOI://10.25167/osap2172

**Abstract:** Prof. Leszek Józef Egidiusz Winowski was born on 23 January 1910 in Skałat, Tarnopol Voivodeship, in the Eastern Lands of the Second Polish Republic. He studied in the Faculty of Law of Jan Kazimierz University in Lvov, where he earned the Master's degree (1932), Doctor's degree (1935), and in 1936 began his scientific work in the Chair of Church Law; from 1942 he was working in conspiracy in Lvov and cooperated with the Baltic Institute in Sopot; in Olsztyn he organized a branch of the Baltic Institute, which was operating in the Masurian District. In 1945, Leszek Winowski was employed in the Department of Law and Administration of Wrocław University and in 1974 he was granted the title of Full Professor. At the same time he worked in the Catholic University of Lublin, where he held the post of Dean of the Faculty of Law and Social Sciences in the years 1945-1946 and – following its liquidation – he worked in the Faculty of the Canon Law where he lectured in Roman law and ecclesiastical law. In 1957, L. Winowski resigned from his work in the Catholic University of Lublin. Between 1957 and 1968, he was employed in the Teacher's Training College in Opole, still working for Wrocław University.

As regards the fields of scientific studies developed by Prof. Leszek Winowski, one can distinguish three main directions dealing with the legal situation of dissenters from the earliest Middle Ages, the state and law of Islam, and lastly – history of the Church in Silesia.

Prof. Leszek Winowski was awarded the Knight's Cross of the Order of *Polonia Restituta*. He was a member of many scientific societies. He died in Wrocław on 16 November 1979.

**Keywords:** university, canon law, history of state and law

**Abstrakt:** Prof. Leszek Józef Egidiusz Winowski urodził się 23 stycznia 1910 r. na Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej w Skałacie w województwie tarnopolskim. Studiował na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, gdzie uzyskał magisterium (1932), doktorat (1935), a w 1936 r. podjął pracę naukową w Katedrze Prawa Kościelnego; od 1942 r. prowadził działalność konspiracyjną we Lwowie, współpracował z Instytutem Bałtyckim w Sopocie; w Olsztynie zorganizował Ekspozyturę Instytutu Bałtyckiego na Okręg Mazurski. W 1945 r. Winowski podjął pracę na Wydziale Prawno-Administracyjnym Uniwersytetu Wrocławskiego, a w 1974 r. uzyskał tytuł profesora zwyczajnego. Jednocześnie pracował na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, gdzie w latach 1945–1946 pełnił funkcję dziekana Wydziału Prawa i Nauk Społecznych; po jego likwidacji pracował na Wydziale Prawa Kanonicznego, gdzie wykładał prawo rzymskie i prawo wyznaniowe. W 1957 r. Winowski zrezygnował z pracy na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. W latach 1957–1968 Winowski pracował w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu, równocześnie będąc zatrudniony na Uniwersytecie Wrocławskim.

W dziedzinie badań naukowych prowadzonych przez prof. Leszka Winowskiego można wyodrębnić trzy główne kierunki. Były to badania nad położeniem prawnym innowierców od najdawniejszego średniowiecza; nad państwem i prawem islamu; wreszcie nad dziejami Kościoła na Śląsku.

Prof. Leszek Winowski został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, był członkiem wielu towarzystw naukowych. Zmarł 16 listopada 1979 r. we Wrocławiu.

**Słowa kluczowe:** uniwersytet, prawo kanoniczne, historia państwa i prawa

## 1. Wstęp

Wyższa Szkoła Pedagogiczna, utworzona w 1950 r. we Wrocławiu i następnie przeniesiona do Opola (uroczysta inauguracja pierwszego roku akademickiego w Opolu odbyła się 22 października 1954 r.), była pierwszą opolską uczelnią akademicką, sięgającą swymi korzeniami do ośrodków akademickich Lwowa i Wrocławia. Wychowankowie i pracownicy Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie i Uniwersytetu Wrocławskiego przez długie lata stanowili obsadę kadrową Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu. W 1957 r. zorganizowano na tej uczelni studia historyczne, tworząc dwie pierwsze katedry: Historii Polski i Historii Powszechnej. Prof. Stanisławowi Kolbuszewskiemu (1901–1965), filologowi polskiemu, oraz dr. Alojzemu Gembali (1904–1963), historykowi, organizatorom studiów historycznych, udało się sprowadzić z Uniwersytetu Wrocławskiego do Opola prof. Leszka Winowskiego, uznanego wówczas historyka państwa i prawa, w okresie międzywojennym pracownika Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1933–1939), a po wojnie pracownika Katolickiego Uniwersytetu

Lubelskiego (1945–1957) i Uniwersytetu Wrocławskiego (1945–1979). W Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu prof. Leszek Winowski pracował w latach 1957–1968, równocześnie będąc zatrudniony na Uniwersytecie Wrocławskim<sup>1</sup>.

W 2020 r. przypada 110. rocznica urodzin, a w 2019 r. minęło 40 lat od śmierci prof. Leszka Winowskiego. Stwarza to szczególną okazję, by wspominając osobę profesora, przybliżyć jego osiągnięcia badawcze oraz wkład w rozwój naukowy trzech polskich uniwersytetów i Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu. Wydaje się, że prof. Winowski – podobnie jak wielu innych uczonych wywodzących się z Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie – jest postacią nieco zapomnianą, a niewątpliwie zasługuje na upamiętnienie.

## 2. Dom rodzinny, rodzeństwo, młodość i edukacja

Leszek Józef Egidiusz (Idzi) Winowski urodził się 23 stycznia 1910 r. na Kresach Wschodnich w Skalacie nad Zbruczem w województwie tarnopolskim<sup>2</sup>. Jego rodzicami byli Karol i Helena z domu Wernberger. Rodzina matki przybyła w połowie XIX w. z Królestwa Polskiego w okolice Zbaraża. Pochodzący z okolic Augsburga dziadek Leszka Winowskiego, Egidiusz Wernberger (1825–1911), absolwent studiów monachijskich, doktor filozofii, przejął w dzierżawę Łubianki, majątek rodziny Stadnickich, z trzema folwarkami: Łubianki Wyżne i Niżne oraz Łysy Okop. Następnie zakupił na własność pobliską Sieniawę wraz z dworkiem. Egidiusz Wernberger ożenił się z Belgijką – Leoną Vincart de la Gardie (1838–1888), nauczycielką zatrudnioną przez Stadnickich. Helena z Wernbergerów w 1902 r. wyszła za mąż za wdowca Karola Winowskiego. Po utracie majątku małżeństwo przenieśli się z Sieniawy i Łubianek do Skalatu, gdzie Winowski był sędzią powiatowym. Karol Winowski wcześniej osierocił troje dzieci: dwie córki – Marię (1904–1993) i Janinę (1906–2007) – oraz syna Leszka<sup>3</sup>. Matka Helena pozostała wdową do końca życia (zmarła w Krakowie w 1949 r.). Po śmierci męża przenieśli się wraz z dziećmi ze Skalatu do Lwowa i zamieszkała przy ul. Dąbrowskiego 16<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. A. Maziarz, *Zarys dziejów katedr i zakładów*, [w:] *Półwiecze. Katedry i zakłady Instytutu Historii w latach 1957–2007*, red. J. Dorobisz, Opole 2007, s. 11–16.

<sup>2</sup> Archiwum Uniwersytetu Opolskiego (dalej: Arch. UO), Akta osobowe Leszka Winowskiego, sygn. 100/25/70; E. Wilemska, *Winowski Leszek*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 20, red. E. Gigilewicz, Lublin 2014, s. 678–679.

<sup>3</sup> W życiorysie sporządzonym w 1957 r. L. Winowski podał, że ojciec zmarł w rok po jego urodzeniu. Zob. Arch. UO, Akta osobowe Leszka Winowskiego.

<sup>4</sup> M. Walczewska, *Pani dr Janina Winowska obchodzi stulecie*, „Cracovia Leopoli” 2006, nr 4, s. 23–26; K. Bukowski, *Zwykli czy niezwykli. Sylwetki osób współczesnych*, Kraków 1998, s. 115–120; J. Wojtycza, *Winowska Janina*, [w:] *Małopolski słownik biograficzny uczestników działań niepodległościowych 1939–1956*, t. 12, red. T. Gąsiorowski, J. Wojtycza, A. Zagórski, Kraków 2007, s. 179–180.



Początkowo dzieci Winowskich uczyły się w domu pod kierunkiem matki. Maria i Janina egzaminy z zakresu przedmiotów szkoły podstawowej zdawały w Trembowli i Tarnopolu. Starsza siostra Leszka Winowskiego Maria ukończyła studia romanistyczne i klasyczne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie, tam też w 1927 r. obroniła doktorat z filozofii; przez pięć lat była asystentką prof. Edwarda Porębowicza (1862–1937), romanisty, tłumacza i poety. We Francji uzyskała doktorat z teologii. Zdobyła uznanie jako publicystka i pisarka (wydała 38 książek tłumaczonych na wiele języków). Współpracowała m.in. z prymasem Augustem Hlondem i kardynałem Stefanem Wyszyńskim<sup>5</sup>. Z kolei Janina ukończyła Gimnazjum im. Królowej Jadwigi we Lwowie i w 1925 r. rozpoczęła studia z zakresu filologii polskiej na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Studiowała dodatkowo filologię romańską i klasyczną. W 1932 r. obroniła pracę doktorską pt. *Tragizm w twórczości Krasińskiego*. Pracowała jako polonistka w różnych szkołach, m.in. w latach 1938–1939 uczyła w Liceum Pedagogicznym w Stanisławowie. W 1945 r. wyjechała z matką do Krakowa. Podjęła pracę w szkolnictwie m.in. w Myślenicach i Tuchowie. Równocześnie była zaangażowana w działalność harcerską<sup>6</sup>.

Leszek Winowski ukończył szkołę powszechną w systemie prywatnym, a w latach 1920–1928 uczęszczał do VII Państwowego Gimnazjum im. Tadeusza Kościuszki we Lwowie, gdzie zdał egzamin dojrzałości<sup>7</sup>.

### 3. Studia i praca naukowa na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie

Po ukończeniu gimnazjum Leszek Winowski wstąpił na Wydział Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Studia ukończył w 1932 r., uzyskując tytuł magistra praw. Następnie odbył służbę wojskową w dywizyjnym kursie podchorążych rezerwy piechoty przy 19. Pułku Piechoty we Lwowie oraz praktykę w 40. Pułku Piechoty<sup>8</sup>.

Jeszcze w czasie studiów jego wyjątkowe zdolności i pracowitość zwróciły uwagę władz uczelni, które wyróżniły go specjalnym stypendium. Okres studiów, a następnie pracy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie pozwolił Leszkowi Winowskiemu wykorzystywać osiągnięcia szeroko znanej

---

<sup>5</sup> E.K. Czaczkowska, *Kłopoty z kultem Bożego miłosierdzia w korespondencji Marii Winowskiej w latach 1958–1975*, „Polonia Sacra” 2018, t. 22, nr 3, s. 7–8; eadem, *Maria Winowska – szara eminencja Kościoła*, „Gość Niedzielny” 2016, nr 13, s. 24–25.

<sup>6</sup> M. Walczewska, *op. cit.*, s. 23–26; J. Wojtycza, *op. cit.*, s. 179–180; K. Szymurowa, *Nabytki rękopiśmienne w zbiorach specjalnych Biblioteki Naukowej PAU i PAN w Krakowie za lata 2000–2002*, „Roczniki Biblioteki Naukowej w Krakowie” 2003, t. 48, s. 560.

<sup>7</sup> S. Józwiak, *Leszek Winowski (1910–1979)*, [w:] *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W.S. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008, s. 449.

<sup>8</sup> M. Pyter, *Działalność uniwersytecka prof. Leszka Winowskiego (lata lwowskie i lubelskie)*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2008, z. 3, s. 397.

lwowskiej szkoły historyczno-prawnej, której twórcą był Władysław Abraham (1860–1941), w 1888 r. mianowany profesorem nadzwyczajnym prawa kościelnego. Władysław Abraham pozostawał w wielkiej przyjaźni ze znakomitym lwowskim historykiem prawa Oswaldem Balzerem (1858–1933). Do grona wybitnych nauczycieli akademickich, z którymi zetknął się Winowski, należeli również Leon Halban (1893–1960), historyk prawa kościelnego, i Karol Koranyi (1897–1964), historyk prawa karnego. W czasie studiów Winowski uczestniczył w seminariach prof. Abrahama i prof. Halbana<sup>9</sup>. 28 września 1933 r. kierownik Katedry Prawa Kościelnego – prof. Abraham – zgłosił pod obrady Rady Wydziału wniosek o mianowanie Winowskiego asystentem wolontariuszem w jego katedrze. Funkcję tę Winowski pełnił od 1 listopada 1933 r., a 1 października 1934 r. został powołany na stanowisko starszego asystenta. W latach 1933–1934 napisał pracę *Przywileje kleru w konkordatach XIX i XX wieku*, którą przedłożył Radzie Wydziału Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza z wnioskiem o dopuszczenie go do egzaminu z prawa kościelnego oraz historii prawa polskiego. Praca Winowskiego została poddana wnikliwej ocenie przez dwóch recenzentów – prof. Abrahama i prof. Ludwika Ehrlicha (1889–1960), specjalistę w zakresie prawa międzynarodowego publicznego, historii prawa międzynarodowego w Polsce oraz historii doktryn politycznych i prawnych. Po przedstawieniu przez recenzentów pozytywnych ocen pracę uznano za wystarczającą. Na tej podstawie 17 czerwca 1935 r. Winowski został dopuszczony do złożenia egzaminu z prawa kościelnego oraz historii prawa polskiego, który zdał pozytywnie. Uchwała popierająca wniosek dziekana o przyznanie Winowskiemu stopnia doktora i dopuszczenie go do promocji doktorskiej została podjęta jednomyślnie. 6 lipca 1935 r. Winowski uzyskał stopień doktora praw, a następnie został zatrudniony w Katedrze Prawa Kościelnego na stanowisku etatowego starszego asystenta. Po uzyskaniu doktoratu Winowski przystąpił do pisania rozprawy obrazującej stosunek wczesnego chrześcijaństwa do wojny. Wyniki swoich badań zdążył jeszcze przedstawić wiosną 1939 r. na posiedzeniu Sekcji Prawno-Historycznej Lwowskiego Towarzystwa Naukowego. Rozprawa ta została skierowana do druku, jednak wybuch wojny udaremnił jej publikację<sup>10</sup>. Opublikowana została dopiero w 1947 r. staraniem Towarzystwa Naukowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i na tej uczelni przedstawiona jako rozprawa habilitacyjna<sup>11</sup>.

#### 4. Lata wojny, konspiracji i pracy zarobkowej

Wybuch drugiej wojny światowej zniweczył dalsze plany naukowe Leszka Winowskiego. Do momentu zajęcia Lwowa przez Niemców w 1941 r. utrzymywał

<sup>9</sup> Eadem, *Oswald Balzer i lwowska szkoła historyczno-prawna*, Lublin 2010, s. 11, 27, 179, 182, 183.

<sup>10</sup> Eadem, *Działalność uniwersytecka...*, s. 396–398.

<sup>11</sup> L. Winowski, *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*, Lublin 1947, ss. 171.

on jeszcze kontakty naukowe z Uniwersytetem. W czasie okupacji sowieckiej Lwowa w latach 1939–1941 był stróżem nocnym, woźnicą i pomocnikiem buchaltera. Po wkroczeniu Niemców do Lwowa pracował jako pomocnicza siła rachunkowa w zarządzie nieruchomości. W październiku 1941 r. zawarł związek małżeński z młodszą koleżanką ze studiów uniwersyteckich Janiną z domu Tinz (ur. 8 II 1915 r. w Bregens w Austrii)<sup>12</sup>.

Siostra Leszka Winowskiego Janina, która włączyła się w działalność konspiracyjną, uczyła na tajnych kompletach, spędziła sześć tygodni w niemieckim więzieniu przy ul. Łąckiego we Lwowie (3 VII – 15 VIII 1941). W 1941 r. doszło również do aresztowania przez gestapo i osadzenia w tym samym więzieniu Winowskiego, wobec którego wydano wyrok śmierci. Został on jednak zwolniony z aresztu po trzech miesiącach. W tym samym czasie jego mieszkanie poddano rewizji i skonfiskowano materiały do przygotowywanych monografii: *Rozwój historyczny pojęcia tolerancji ze szczególnym uwzględnieniem Polski* oraz *Historia kościelna Ormian w Polsce*. Praca nad wskazanymi tematami badawczymi nigdy nie została już podjęta przez Winowskiego. Na szczęście zachował się duplikat jego przyszłej pracy habilitacyjnej *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*, znajdujący się poza mieszkaniem objętym rewizją<sup>13</sup>. Starsza siostra Maria była również poszukiwana przez gestapo, ale udało się jej wyjechać do południowej Francji, gdzie działała w ruchu oporu<sup>14</sup>.

W 1942 r. Leszek Winowski rozpoczął współpracę z działającym w podziemiu Instytutem Bałtyckim, studiując i gromadząc materiały dotyczące historii Warmii i Mazur. Świadczy to – jak stwierdził prof. Kazimierz Orzechowski (1923–2009), historyk państwa i prawa – o „autentycznym i stosunkowo wczesnym zainteresowaniu obszarami, które po 1945 r. zwano ziemiami odzyskanymi, później zaś zachodnimi i północnymi. Można by w tym widzieć zaczątki motywacji, które w następnych latach doprowadziły Profesora [Leszka Winowskiego] do Wrocławia i związały go z nim do końca”<sup>15</sup>. Od lipca 1943 r. Winowski był magazynierem w mającej siedzibę we Lwowie prywatnej firmie kosmetycznej. Zatrudnił się pod fałszywym nazwiskiem, ponieważ był poszukiwany przez gestapo w związku z działalnością konspiracyjną, zwłaszcza zaangażowaniem w tajne nauczanie. W sytuacji ciągłego zagrożenia, gdy tylko stało się to możliwe, w 1944 r. opuścił Lwów i przeniósł się do Krosna, dokąd wcześniej wyjechała jego żona wraz z córeczką Ewą<sup>16</sup>. Do czerwca 1945 r. pracował tam jako

<sup>12</sup> K. Bukowski, *op. cit.*, s. 115.

<sup>13</sup> S. Józwiak, *op. cit.*, s. 500.

<sup>14</sup> K. Szymurowa, *op. cit.*, s. 560.

<sup>15</sup> K. Orzechowski, *Ze Lwowa – przez Olsztyn – do Wrocławia. Prof. Leszek Winowski*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1997, z. 3–4, s. 332–333.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 332.

fotograf<sup>17</sup>. Równocześnie prowadził wykłady z prawa kościelnego w Studium Administracyjnym w Rzeszowie zorganizowanym przez dr. Lesława Adama (1908–1979), kolegę jeszcze z pracy na Uniwersytecie Jana Kazimierza i we Lwowskiej Izbie Skarbowej, późniejszego profesora Uniwersytetu Wrocławskiego. W lipcu 1945 r., chcąc kontynuować działalność naukowo-badawczą podjętą w okresie konspiracji, w związku z organizacją Instytutu Bałtyckiego przeniósł się wraz z rodziną do Sopotu, gdzie wziął udział w uruchomieniu Biblioteki Morskiej i Morskiego Archiwum. W październiku 1945 r. jako pracownik naukowy Instytutu Bałtyckiego został przeniesiony do Olsztyna, gdzie stworzył Ekspozyturę Instytutu na Okręg Mazurski. Pracę swą wykonywał z pełnym poświęceniem i powodzeniem, kierując zorganizowanym przez siebie Olsztyńskim Oddziałem Instytutu Bałtyckiego<sup>18</sup>. W styczniu 1946 r. Winowski skorzystał z zaproszenia do podjęcia pracy na Wydziale Prawno-Administracyjnym Uniwersytetu Wrocławskiego w charakterze zastępcy profesora w Katedrze Prawa Kościelnego (oficjalnie istniała wówczas we Wrocławiu jedna wspólna uczelnia: Uniwersytet i Politechnika Wroclawska). Zatrudniony początkowo tylko czasowo, z Uniwersytetem Wrocławskim związał się do końca swego życia<sup>19</sup>.

## 5. Działalność naukowo-dydaktyczna na Uniwersytecie Wrocławskim oraz na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim

Jak już zaznaczono, Leszek Winowski miał być zatrudniony jako zastępca profesora w Katedrze Prawa Kościelnego na Wydziale Prawno-Administracyjnym Uniwersytetu Wrocławskiego, jednak z powodów politycznych nie uruchomiono katedry. W tej sytuacji Winowski 1 sierpnia 1946 r. otrzymał nominację na stanowisko adiunkta w Katedrze Prawa Narodów, a gdy dwa lata później odmówiono mu dalszego zatrudnienia w tej Katedrze, został przyjęty przez prof. Iwona Jaworskiego (1898–1959) do Katedry Prawa na Zachodzie Europy, gdzie rozpoczął pracę 1 października 1948 r.<sup>20</sup>

W tym miejscu należy podkreślić, że rok akademicki 1945/1946 był okresem organizowania kadry naukowej na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych, prof. Zdzisław Papierkowski (1903–1980), zaproponował Leszkowi Winowskiemu zatrudnienie na tym Uniwersytecie. Na początku swojej działalności dydaktycznej Winowski prowadził wykłady z prawa rzymskiego oraz państwowego prawa wyznaniowego. Na Katolickim

<sup>17</sup> M. Pyter, *Działalność uniwersytecka...*, s. 399.

<sup>18</sup> K. Orzechowski, *op. cit.*, s. 333.

<sup>19</sup> T. Janasz, *Leszek Winowski – historyk ustroju i idei politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1998, t. 50, z. 1, s. 172.

<sup>20</sup> S. Józwiak, *op. cit.*, s. 500–501.

Uniwersytecie Lubelskim uzyskał habilitację z zakresu prawa kanonicznego na podstawie rozprawy *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*. 2 sierpnia 1946 r. Rada Wydziału nadała Winowskiemu *veniam legendi* (prawo wykładania w zakresie nauki: prawo kościelne). 10 sierpnia 1946 r. uchwałę Rady Wydziału jednogłośnie zatwierdził Senat Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. W październiku 1946 r. Winowski został mianowany zastępcą profesora w Katedrze Prawa Rzymskiego na Wydziale Prawa Kanonicznego. W latach 1952–1957 sprawował funkcję prodziekana wydziału. Winowski pracował na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim do 1957 r., ale związki naukowe z tą uczelnią utrzymywał do końca swego życia<sup>21</sup>. Na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim przeprowadził 16 przewodów doktorskich<sup>22</sup>. Według Teresy Janasz (1921–2001), historyka państwa i prawa, Leszek Winowski wypromował łącznie 22 doktorów<sup>23</sup>. Spośród doktorów wypromowanych na Wydziale Prawa Kanonicznego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego kilku zostało w przyszłości biskupami, a niektórzy dodatkowo rektorami uczelni katolickich, m.in.: ks. Bogdan Sikorski, biskup płocki; ks. Paweł Latusek, rektor Wyższego Seminarium Duchownego we Wrocławiu, biskup pomocniczy wrocławski; ks. Edmund Ilcewicz, biskup lubelski; ks. Tadeusz Pieronek, biskup pomocniczy sosnowiecki, rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie; ks. Piotr Hemperek, biskup pomocniczy lubelski, rektor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego<sup>24</sup>. Dwoje doktorantów, którzy przygotowali prace doktorskie pod kierunkiem prof. Winowskiego – Teresa Janasz i Edmund Klein (1929–2011), historyk państwa i prawa (późniejszy profesorowie) – uzyskało doktoraty w 1964 r. w jego macierzystej Katedrze na Uniwersytecie Wrocławskim<sup>25</sup>.

Będąc pracownikiem Uniwersytetu Wrocławskiego, Leszek Winowski nie miał łatwego życia, ponieważ jego osoba budziła niepokój i różne obiekcje uniwersyteckiej organizacji partyjnej ze względu na równoległe zatrudnienie na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Podczas I Ogólnopolskiej Konferencji Historyków Prawa, która odbyła się w 1950 r. w Toruniu, jego wykłady z zakresu prawa wyznaniowego skrytykował osobiście ówczesny minister sprawiedliwości Henryk

---

<sup>21</sup> M. Pyter, *Działalność uniwersytecka...*, s. 399–401; T. Janasz, *Leszek Winowski 1910–1979*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1980, t. 32, z. 2, s. 240.

<sup>22</sup> S. Józwiak, *op. cit.*, s. 503.

<sup>23</sup> T. Janasz, *Leszek Winowski 1910–1979...*, s. 240.

<sup>24</sup> J. Koredczuk, *Leszek Winowski – „Poszukujący”*, [w:] J. Koredczuk, *Wspomnienia i plotki, czyli o tych, co odeszli, lecz w pamięci pozostali*, „Prawo” CCCIII, „Studia Historyczno-Prawne”, red. A. Konieczny, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3015, Wrocław 2007, s. 93.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 93; E. Klein, J. Koredczuk, *Leszek Winowski (1910–1979)*, [w:] *Pamięci zmarłych profesorów i docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010, s. 320–321.

Świątkowski<sup>26</sup>. Ta „cierniowa droga” zakończyła się po październiku 1956 r., kiedy nastawienie władz uczelni do Winowskiego uległo zmianie. W 1957 r. uchwałą Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej został on mianowany profesorem nadzwyczajnym przy Katedrze Powszechnej Historii Państwa i Prawa, której po śmierci prof. Iwona Jaworskiego był kierownikiem w latach 1959–1969<sup>27</sup>. Winowski pełnił również funkcję prodziekana na Wydziale Prawa (nazwa Wydziału przyjęta w 1950 r.) Uniwersytetu Wrocławskiego, pierwszy raz w roku akademickim 1956/1957 (od 17 lutego 1957 r.) i drugi raz w roku akademickim 1957/1958<sup>28</sup>. W 1969 r., kiedy zlikwidowane zostały katedry na rzecz zakładów wchodzących w skład poszczególnych instytutów, Winowski objął kierownictwo Zakładu Powszechnej Historii Państwa i Prawa i tę funkcję pełnił do 1979 r.

Należy podkreślić, że wszczęte w 1966 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego postępowanie w sprawie nadania Leszkowi Winowskiemu tytułu profesora zwyczajnego trwało z powodu różnych przyczyn pozanaukowych osiem lat. Dopiero w listopadzie 1974 r. na mocy uchwały Rady Państwa Winowski otrzymał tytuł profesora zwyczajnego nauk prawnych<sup>29</sup>.

Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego Winowski wykładał krótko prawo kanoniczne i wyznaniowe. Od 1959 r. prowadził wykłady i ćwiczenia z powszechnej historii państwa i prawa, jak również interesujące i erudycyjne wykłady monograficzne z zakresu historii prawa islamu i ustroju państw muzułmańskich czy też z zakresu ustroju Anglii w wiekach XVII i XVIII. Umiejętnie łączył swoje zainteresowania tematyką stosunków państwo–Kościół z problematyką historyczno-prawną<sup>30</sup>.

## 6. Współpraca z Wyższą Szkołą Pedagogiczną w Opolu

W 1957 r. po formalnym zakończeniu pracy na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim prof. Leszek Winowski otrzymał propozycję prowadzenia zajęć w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu. Jego zatrudnienie (podobnie jak w przypadku Kazimierza Orzechowskiego) ściśle wiązało się z inicjatywą studentów rusycystyki Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, którzy w styczniu 1957 r. wystąpili do władz ówczesnego Wydziału Filologicznego z prośbą o umożliwienie im studiowania oprócz przedmiotów kierunkowych także his-

---

<sup>26</sup> J. Koredczuk, *Dzieje Zakładu Powszechnej Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” C/1, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3661, Wrocław 2015, s. 54.

<sup>27</sup> K. Orzechowski, *op. cit.*, s. 334.

<sup>28</sup> J. Koredczuk, *Dzieje Zakładu Powszechnej Historii...*, s. 54.

<sup>29</sup> T. Janasz, *Leszek Winowski – historyk ustroju...*, s. 173.

<sup>30</sup> K. Orzechowski, *op. cit.*, s. 334.



torii. W ramach realizacji tego postulatu od października 1957 r. do programu nauczania wprowadzono jako tzw. przedmioty poboczne historię Polski oraz historię średniowiecza. Prowadzenie wykładów z pierwszego z tych przedmiotów powierzono prof. Orzechowskiemu, natomiast z drugiego – prof. Winowskiemu (obaj byli wówczas pracownikami Zespołu Katedr Historyczno-Prawnych Uniwersytetu Wrocławskiego)<sup>31</sup>.

W celu uruchomienia studiów historycznych Senat Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu 28 stycznia 1957 r. utworzył Katedrę Historii Polski i Katedrę Historii Powszechnej. Kierownictwo pierwszej z nich od 1 lutego 1957 r. objął Kazimierz Orzechowski, drugiej – Alojzy Gembala. Prof. Winowski został zatrudniony w Katedrze Historii Powszechnej, a w roku akademickim 1962/1963 – w powstałym przy tej Katedrze Zakładzie Historii Polski Epoki Feudalnej. Należy zaznaczyć, że zatrudnienie prof. Winowskiego na opolskiej uczelni spotkało się ze sprzeciwem ówczesnych władz państwowych, które argumentowały, że jest on „historykiem prawa, a nie historykiem”. Dzięki interwencji prof. Maurycego Horna (1917–2000), historyka i późniejszego rektora Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, odrzucono ten absurdalny zarzut, powierzając prof. Winowskiemu prowadzenie zajęć z historii powszechnej epoki feudalnej (476–1648)<sup>32</sup>. Oprócz wykładów Winowski prowadził seminaria magisterskie, cieszące się popularnością wśród studentów. Winowski przeniósł do wrocławskiego i opolskiego środowiska akademickiego – według opinii prof. Orzechowskiego – „bogate i niepowtarzalne tradycje i obyczaje Uniwersytetu Jana Kazimierza i w ogóle Lwowa: głęboką i wszechstronną wiedzę z nieprawdopodobną wręcz skromnością. Łagodność i wyrozumiałość przy zawsze wysokich naukowych wymaganiach. Rzetelny merytoryczny krytycyzm z wielką życzliwością dla każdego człowieka”<sup>33</sup>.

Leszek Winowski był autorem lub współautorem opracowań podręcznikowych i skryptów z zakresu historii średniowiecza, polskiego prawa wyznaniowego, powszechnej historii państwa i prawa. Staraniem władz Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu wydał dla studentów historii skrypty przedstawiające historię średniowiecza (*Historia średniowiecza*, cz. 1, Opole 1961, ss. 318; cz. 2, Opole 1966, ss. 350). W osobnym skrypcie przedstawił historię państwa islamu w czasach Mahometa i „kalifów prawowiernych” (*Państwo islamu w czasach Mahometa i „kalifów prawowiernych”* (632–661), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej”, seria monograficzna, Opole 1966, ss. 100). Z powodu braku w latach 60. XX w. podręczników akademickich do historii skrypty te

---

<sup>31</sup> J. Koredczuk, *Opolszczyzna w badaniach Profesora Kazimierza Orzechowskiego oraz jego wkład w rozwój opolskiego ośrodka historycznego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, t. 9, s. 215–216.

<sup>32</sup> Arch. UO, Akta osobowe Leszka Winowskiego. Zob. A. Maziarz, *op. cit.*, s. 40.

<sup>33</sup> K. Orzechowski, *op. cit.*, s. 337.



cieszyły się wielką popularnością wśród studentów kierunku historycznego, zawierały bowiem imponujący zasób materiału.

W Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu prof. Winowski pracował do końca roku akademickiego 1967/1968. Trzeba zaznaczyć, że po wydarzeniach marcowych zrezygnował z pracy w Senackiej Komisji Dyscyplinarnej do spraw Studentów, a następnie w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu<sup>34</sup>. 1 lipca 1968 r. miał poważny zawał serca, który odbił się na dalszym stanie jego zdrowia<sup>35</sup>. Pomimo zakończenia pracy w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu prof. Winowski prowadził nadal seminaria magisterskie na studiach stacjonarnych i studiach dla pracujących. W 1970 r. wypromował jeszcze 20 magistrów historii, w 1971 r. – 4, a w 1972 r. – 3. Do seminarzystów prof. Winowskiego należeli m.in. przyszli pracownicy Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Uniwersytetu Opolskiego i Instytutu Śląskiego w Opolu: prof. dr hab. Elżbieta Trela-Mazur, dr Marta Hatałska oraz prof. dr hab. Stanisław Senft.

## 7. Zainteresowania badawcze

W dziedzinie badań naukowych prowadzonych przez prof. Winowskiego można wyodrębnić trzy główne kierunki. Były to badania nad położeniem prawnym innowierców od najwcześniejszego średniowiecza, nad państwem i prawem islamu, wreszcie nad dziejami Kościoła na Śląsku<sup>36</sup>. Winowski jest autorem 34 publikacji, w tym 5 książek<sup>37</sup>. Ostatnia z jego opublikowanych monografii, *Innowiercy w poglądach uczonych zachodniego chrześcijaństwa XIII i XIV wieku* (w trakcie prac nad nią zmarł, pozostawiając maszynopis), ukazała się w 1985 r. we Wrocławiu<sup>38</sup> dzięki przygotowaniu jej do druku przez prof. Orzechowskiego<sup>39</sup>. Dorobek naukowy prof. Winowskiego – jak podkreślił ks. dr Stanisław Józwiak – „pozwała na uznanie go godnym tytułu wybitnego prawnika i znaczącego przedstawiciela polskiej kanonistyki. Jako ostatni z grona uczniów Władysława Abrahama przekazał on najlepsze tradycje słynnej szkoły lwowskiej licznemu gremium swych uczniów”<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> J. Koredczuk, *Opolszczyzna w badaniach Profesora Kazimierza Orzechowskiego...*, s. 219.

<sup>35</sup> E. Klein, J. Koredczuk, *op. cit.*, s. 321.

<sup>36</sup> Szerzej zob. T. Janasz, *Leszek Winowski – historyk ustroju...*, s. 174; S. Józwiak, *op. cit.*, s. 504–506.

<sup>37</sup> Por. T. Janasz, *Bibliografia prac profesora dra Leszka Winowskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1980, t. 33, z. 2, s. 241–243; *eadem*, *Wykaz prac naukowych prof. Leszka Winowskiego*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 1981, t. 28, z. 5, s. 23–25.

<sup>38</sup> L. Winowski, *Innowiercy w poglądach uczonych zachodniego chrześcijaństwa XIII i XIV wieku*, Wrocław 1985, ss. 183.

<sup>39</sup> J. Koredczuk, *Dzieje Zakładu Powszechnej Historii...*, s. 61.

<sup>40</sup> S. Józwiak, *op. cit.*, s. 506.

\* \* \*

Profesor Leszek Winowski został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. Był członkiem korespondentem Towarzystwa Naukowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego od 1948 r. (następnie członkiem czynnym tego Towarzystwa na Wydziale Nauk Społecznych), członkiem Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego (od 1957 r.) i Opolskiego Towarzystwa Naukowego. Wchodził również w skład komitetu redakcyjnego „Czasopisma Prawno-Historycznego”<sup>41</sup>. Warto dodać, że część ogromnej spuścizny naukowej prof. Winowskiego została przekazana przez jego siostry do zbiorów specjalnych Biblioteki Naukowej Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie<sup>42</sup>.

Leszek Winowski zmarł 16 listopada 1979 r. we Wrocławiu po długiej i ciężkiej chorobie (przeszedł kilka zawałów serca), pozostawiając żonę Janinę, nauczycielkę biologii, oraz dwoje dzieci – córkę, z wykształcenia biochemika, oraz syna, lekarza<sup>43</sup>. Pochowany został na cmentarzu przy kościele pod wezwaniem Świętej Rodziny na Sępolnie we Wrocławiu<sup>44</sup>. Akcentując głębokie przywiązanie Leszka Winowskiego do wiary, podczas pogrzebu bp Wincenty Urban podkreślił, że „zmarły profesor Winowski był człowiekiem modlitwy. Był to niewątpliwie piękny obraz, kiedy niejednokrotnie po południu wracający profesor z uczelni wstąpił do wrocławskiej katedry”<sup>45</sup>.

## Bibliografia

### Źródła

Archiwum Uniwersytetu Opolskiego, Akta osobowe Leszka Winowskiego, sygn. 100/25/70.

### Opracowania

Bukowski K., *Zwykli czy niezwykli. Sylwetki osób współczesnych*, Kraków 1998.

Czaczkowska E.K., *Kłopoty z kultem Bożego miłosierdzia w korespondencji Marii Winowskiej w latach 1958–1975*, „Polonia Sacra” 2018, t. 22, nr 3.

Czaczkowska E.K., *Maria Winowska – szara eminencja Kościoła*, „Gość Niedzielny” 2016, nr 13.

Janasz T., *Bibliografia prac profesora dra Leszka Winowskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1980, t. 33, z. 2.

---

<sup>41</sup> E. Klein, J. Koredczuk, *op. cit.*, s. 321.

<sup>42</sup> K. Szymurowa, *op. cit.*, s. 560.

<sup>43</sup> K. Bukowski, *op. cit.*, s. 118.

<sup>44</sup> E. Klein, J. Koredczuk, *op. cit.*, s. 322.

<sup>45</sup> Cyt. za: K. Bukowski, *op. cit.*, s. 118.

- Janasz T., *Leszek Winowski – historyk ustroju i idei politycznych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1998, t. 50, z. 1.
- Janasz T., *Leszek Winowski 1910–1979*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1980, t. 32, z. 2.
- Janasz T., *Wykaz prac naukowych prof. Leszka Winowskiego*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 1981, t. 28, z. 5.
- Jóźwiak S., *Leszek Winowski (1910–1979)*, [w:] *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W.S. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008.
- Klein E., Koredczuk J., *Leszek Winowski (1910–1979)*, [w:] *Pamięci zmarłych profesorów i docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010.
- Koredczuk J., *Dzieje Zakładu Powszechnej Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” C/1, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3661, Wrocław 2015.
- Koredczuk J., *Leszek Winowski – „Poszukujący”*, [w:] J. Koredczuk, *Wspomnienia i plotki, czyli o tych, co odeszli, lecz w pamięci pozostali*, „Prawo” CCCIII, „Studia Historyczno-Prawne”, red. A. Konieczny, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3015, Wrocław 2007.
- Koredczuk J., *Opolszczyzna w badaniach Profesora Kazimierza Orzechowskiego oraz jego wkład w rozwój opolskiego ośrodka historycznego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2011, t. 9.
- Maziarz A., *Zarys dziejów katedr i zakładów*, [w:] *Półwiecze. Katedry i zakłady Instytutu Historii w latach 1957–2007*, red. J. Dorobisz, Opole 2007.
- Orzechowski K., *Ze Lwowa – przez Olsztyn – do Wrocławia. Prof. Leszek Winowski*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1997, z. 3–4.
- Pyter M., *Działalność uniwersytecka prof. Leszka Winowskiego (lata lwowskie i lubelskie)*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2008, z. 3.
- Pyter M., *Oswald Balzer i lwowska szkoła historyczno-prawna*, Lublin 2010.
- Szymurowa K., *Nabytki rękopiśmienne w zbiorach specjalnych Biblioteki Naukowej PAU i PAN w Krakowie za lata 2000–2002*, „Roczniki Biblioteki Naukowej w Krakowie” 2003, t. 48.
- Walczevska M., *Pani dr Janina Winowska obchodzi stulecie*, „Cracovia Leopolis” 2006, nr 4.
- Wilemska E., *Winowski Leszek*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. 20, red. E. Gigilewicz, Lublin 2014.
- Winowski L., *Innowiercy w poglądach uczonych zachodniego chrześcijaństwa XIII i XIV wieku*, Wrocław 1985.
- Winowski L., *Stosunek chrześcijaństwa pierwszych wieków do wojny*, Lublin 1947.
- Wojtycza J., *Winowska Janina*, [w:] *Małopolski słownik biograficzny uczestników działań niepodległościowych 1939–1956*, t. 12, red. T. Gąsiorowski, J. Wojtycza, A. Zagórski, Kraków 2007.



# Reviews



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

REVIEW  
received 2019-10-29  
accepted 2019-12-11



**Małgorzata Marta Szwejkowska,**  
***System kar dyscyplinarnych wobec osadzonych***  
***odbywających karę pozbawienia wolności,***  
**Toruń 2019, ss. 339**

**Małgorzata Marta Szwejkowska, *The system of disciplinary penalties***  
***against prisoners serving custodial sentences, Toruń 2019, pp. 339***

STANISŁAW HOC

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4248-3664, [shoc@op.pl](mailto:shoc@op.pl)

**Citation:** Hoc, Stanisław. 2020. Małgorzata Marta Szwejkowska, *System kar dyscyplinarnych wobec osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności*, Toruń 2019, 339 s. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 191–196. DOI://10.25167/osap2173

Przedmiotem recenzji jest opracowanie odnoszące się do problematyki wymierzania kar dyscyplinarnych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności. W pierwszej kolejności odnieść się należy do zasadności wybranego przez Autorkę tematu. W mojej ocenie temat ten jest trafny, ponieważ aktualnie w literaturze nie występuje opracowanie w sposób kompleksowy traktujące o przedmiotowej problematyce. Odpowiedzialność dyscyplinarna skazanych utrzymywanych w izolacji penitencjarnej była jak dotąd przedstawiana w sposób przyczynkarski i – co interesujące – do 1989 r. nieodłącznie z kwestią nagradzania skazanych. Można jednak wskazać na ważne pozycje literaturowe, ukazujące się już od okresu międzywojennego; tu zasadniczo najistotniejsze jest opracowanie problemu przez Leona Radzinowicza w artykule pt. *Zagadnienie kar dyscyplinarnych w nowoczesnym ustroju więziennym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1936, nr 1. Także w okresie późniejszym występowały sporadyczne wypowiedzi doktryny w tym zakresie, chociażby Jerzego Śliwowskiego, Jerzego



Bafii, Marty Wołowicz, Stanisława Pławskiego czy Stefana Lelenta. Należy przy tym podkreślić, że poglądy wówczas wyrażane odnosiły się w szczególności do kwestii celów przyświecających wymierzaniu skazanym kar dyscyplinarnych (do tego wątku będzie trzeba wrócić w dalszej części niniejszej recenzji). W ostatnim okresie zaś na uwagę zasługuje artykuł Adama Kwiecińskiego *Procedura wymiaru i wykonywania kar dyscyplinarnych wobec skazanych na karę pozbawienia wolności. Część I i Część II*, opublikowany w „Nowej Kodyfikacji Prawa Karnego” z 2013 r., t. XXIX, XXX. Analogiczny stan rzeczy dotyczy także literatury zagranicznej – w języku angielskim na próżno szukać chociażby jednej zwartej monografii poświęconej odpowiedzialności dyscyplinarnej skazanych odbywających karę pozbawienia wolności. Występują pojedyncze rozdziały poruszające tę tematykę w opracowaniach zbiorowych odnoszących się do systemowych rozwiązań prawa karnego wykonawczego. Tu wymienić można chociażby: S. Easton, *Prisoners' Rights. Principles and Practice*, Routledge, London–New York 2011 czy K. Laubenthal, *Strafvollzug*, Springer, Berlin–Heidelberg 2006.

Już tylko ten pobieżny przegląd wskazuje na dobrze rozpoznaną przez Małgorzatę Martę Szwejkowską lukę w literaturze prawa karnego wykonawczego, wymagającą pilnego uzupełnienia. Niezwykle trudno założyć, że instytucja kar dyscyplinarnych jest na tyle dobrze skonstruowana przez ustawodawcę, że – zwłaszcza w kontekście dynamicznych przeobrażeń rzeczywistości społecznej, co dotyka także funkcjonowania jednostek penitencjarnych i warunków odbywania kar dyscyplinarnych – nie wymaga ona żadnych udoskonaleń. Już w tym miejscu można zdradzić, że przeprowadzona przez Autorkę wszechstronna i pogłębiona analiza przeczy takiemu przekonaniu.

Przechodząc teraz do oceny zastosowanej metody badawczej, uznaję za poprawne posłużenie się przez Autorkę metodą formalno-dogmatyczną, historyczno-prawną oraz komparatystyczną. Autorka wykazała się tu znajomością rzeczy i biegłością w ich opanowaniu i zastosowaniu. Za pewien niedostatek należy uznać tylko brak statystycznego opracowania przedmiotowego problemu, jednak rację przyznać należy Autorce, gdy pisze, że uzyskanie danych statystycznych było utrudnione, i to nie tylko na gruncie zagranicznym – np. zignorowanie prośby o udostępnienie informacji przez Służbę Więzienną Ukrainy czy też Czech – ale też krajowym. Można odnieść wrażenie, że w dalszym ciągu analizowane zjawisko nie przykuwa uwagi nie tylko przedstawicieli nauki prawa karnego wykonawczego czy też prawa administracyjnego (gdyby założyć, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie stanowi przejawu odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*), ale także praktyków, czyli Służby Więziennej, ewidencjonującej wyłącznie przypadki wybranych przekroczeń dyscyplinarnych, np. autoagresji wśród skazanych czy też takich, w których postępowanie zakończyło się wymierzeniem najsurowszej kary, tj. celi izolacyjnej. Analogiczna sytuacja dotyczy statystyk prowadzonych przez służby więzienne innych państw dobranych do

analizy prawno-porównawczej (Część II pracy, s. 49 i n.). Tutaj zapewne odzwierciedla się przekonanie administracji więziennej, że karanie dyscyplinarne osadzonych stanowi kwestię wewnętrzną związaną z zapewnieniem stabilnych i bezpiecznych warunków osadzenia, z której nie potrzeba zdawać sprawozdania publicznie.

Zagadnienie wymierzanych skazanym kar traktowane jest w praktyce wymiaru sprawiedliwości dość instrumentalnie. Rozpatrywane jest najczęściej przez sądy w kontekście podejmowania decyzji w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary pozbawienia wolności lub wniosku o odbywanie kary w przedmiocie dozoru elektronicznego. Ocena ta sprowadza się zazwyczaj do konstatacji ilościowej, tj. wyliczenia, jak często podczas pobytu w warunkach izolacji penitencjarnej skazany był karany lub nagradzany dyscyplinarnie. Tymczasem prawidłowe zbadanie tej kwestii wymaga ustalenia przede wszystkim tego, w związku z jakimi przekroczeniami dyscyplinarnymi skazany był karany sankcjami dyscyplinarnymi, jakie były motywacja i stopień winy jego sprawcy, okoliczności łagodzące i obciążające.

Po dostrzeżeniu wagi niniejszego zagadnienia dla literatury przedmiotu, jak również orzecznictwa sądów, należy przejrzeć strukturę pracy. Stwierdzam, że konstrukcja pracy jest zasadniczo poprawna, składa się ona z wprowadzenia oraz trzech części podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne. Każda część zakończona jest poprawnie sformułowanymi wnioskami końcowymi. Pewne wątpliwości może budzić w tym kontekście brak całościowego skonkludowania wyników badań Autorki oraz Część pierwsza poświęcona wpisywaniu się celów przedmiotowych sankcji dyscyplinarnych w cele przyświecające karze pozbawienia wolności (s. 16–48). Otóż ta część znacznie różni się objętością od dwóch pozostałych – Części drugiej (s. 49–193) i części trzeciej (s. 194–312). Mogę jednak zrozumieć zamysł Autorki, dotyczący uwypuklenia w pracy zagadnienia tak fundamentalnego dla omawianej przez Nią problematyki. Jak już bowiem zaznaczyłem na wstępie, rozważania dotyczące celów przyświecających sankcjom dyscyplinarnym wymierzanim skazanym zawsze miały charakter fragmentaryczny, a po okresie transformacji ustrojowej tylko zdawkowo były podnoszone przez przedstawicieli nauki prawa karnego wykonawczego. Tym cenniejsze – moim zdaniem – jest spostrzeżenie M.M. Szwejkowskiej, że cele deklarowane przez ustawodawcę *explicite* w treści przepisów k.k.w. normujących odpowiedzialność dyscyplinarną inkarcerowanych pozostają w rażącej sprzeczności z celami faktycznie możliwymi do osiągnięcia w procesie wymiaru sankcji dyscyplinarnych. Kary dyscyplinarne w istocie polegają na mniej lub bardziej znacznym pogorszeniu warunków odbywania kary (różnego rodzaju ograniczeniach lub deprywacjach), a w skrajnych sytuacjach – na pogłębieniu stopnia izolowania ukaranego. W tym ostatnim przypadku kara dyscyplinarna prowadzi do jego wykluczenia ze środowiska współwięźniów. W tej kwestii Autorka zwraca – po

pierwsze – uwagę na swoisty paradoks związany z dalszym marginalizowaniem osób i tak już wykluczonych społecznie (gdyż przebywających w zakładach karnych), a szerzej – nakładaniem sankcji na osoby ukarane najsurowszą karą znaną państwu o ustroju demokratycznym, tj. pozbawieniem wolności. Po drugie zaś, demaskuje pozorny, gdyż tylko deklaratywnie wychowawczy, charakter takich kar, wykazując, że w istocie nie mają one żadnego komponentu resocjalizacyjnego (wychowawczego). Za ciekawe uważam także spostrzeżenie odnoszące się do braku dyferencjacji kar w zależności od systemu odbywania kary pozbawienia wolności, tj. że ten sam katalog sankcji znajduje zastosowanie również do osób izolowanych na tzw. oddziałach terapeutycznych zakładów karnych. Trafne jest spostrzeżenie Autorki, że uwarunkowania psychofizyczne takich osób wymagają od ustawodawcy jeśli nie rezygnacji z karania dyscyplinarnego, to odmiennego katalogu sankcji, tak aby wkomponować w nie cel terapeutyczny i nie zakłócić przy tym przebiegu terapii. Niewłaściwie dobrane sankcje dyscyplinarne nie tylko w tej grupie osadzonych – można jednak tę uwagę potraktować bardziej uniwersalnie – mogą mieć charakter niweczący dotychczasowe postępy w resocjalizacji: ukaranych nimi skazanych. Waga podnoszonych w tej części zagadnień, moim zdaniem, wymagała ich omówienia w odrębnej jednostce redakcyjnej pracy; uważam, że włączenie tego wątku w ogólny nurt wywodu doprowadziłoby do jego rozmycia i naraziłoby Autorkę na zarzut, że nie podjęła tak kluczowego dla niniejszych rozważań problemu.

Gdy chodzi o pozostałe dwie części, to zawierają one treści bardzo zbliżone objętościowo. Część II recenzowanej monografii odnosi się do zagadnień prawnomiędzynarodowej ochrony praw osadzonych w systemach praw człowieka (analiza obejmuje m.in. postanowienia Reguł Mandeli, Europejskich Reguł Więziennych oraz najważniejszych judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, rekomendacji Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom lub Innemu Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu), a ponadto obejmuje analizę komparatystyczną systemów penitencjarnych (w części dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej osadzonych) wybranych państw (czy części ich terytorium): Anglii i Walii, Francji, Niemiec, Włoch, Czech, Rosji i Ukrainy. M.M. Szwejkowska przybliżyła tu zatem treść postanowień najważniejszych aktów prawa międzynarodowego lub wydawanych przez organy ochrony prawnej rekomendacji, porównując w szczególności unormowania Reguł Mandeli oraz znajdujących się aktualnie na etapie rewizji Europejskich Reguł Więziennych. Poddaje także analizie porządku prawne wybranych krajów europejskich (kryterium doboru jest wpływ wywierany przez dany system penitencjarny na kształt polskich uregulowań prawnych aktualnie lub w przeszłości – Anglia i Walia, Francja, Włochy, Niemcy oraz Rosja; zastosowano również kryterium bliskości geograficznej państw z regionu, podlegających także transformacji ustrojowej, by zbadać, w jakim stopniu i w jaki sposób korzystają one ze standardów za-

chodnich, a w jaki – z minionych wzorców sowieckich). W tym fragmencie pracy Autorka czyni porównania pomiędzy przyjętymi do badań uregulowaniami prawnymi, odnotowując podobieństwa i różnice. Najważniejszym wnioskiem tej części jest postulat dokonania w polskim k.k.w. typizacji zachowań mogących stanowić podstawę pociągnięcia skazanego do odpowiedzialności dyscyplinarnej (optymalnie w postaci katalogu zamkniętego), tak aby zrealizować zasadę legalności oraz określoności czynu sankcjonowanego (przy założeniu, że ten rodzaj odpowiedzialności stanowi rodzaj odpowiedzialności karnej *sensu largissimo*). Występuje tu też badanie zgodności treści obowiązujących w Polsce oraz w wybranych państwach uregulowań prawnych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej skazanych z treścią norm prawnomiędzynarodowych w postaci Reguł Mandeli oraz Europejskich Reguł Więziennych. Wnioski końcowe z tej analizy nie napawają optymizmem. Wynika z nich bowiem, że żadne z analizowanych prawodawstw nie realizuje w pełni tych rekomendacji; trudności dotyczą szczególnie stosowania znacznie dłuższych niż zalecane przez Reguły Mandeli okresów umieszczenia obwinionego w celi izolacyjnej. Ponadto Autorka, po przesłedzeniu rozwiązań systemowych dotyczących celów stosowania i wykonywania kar dyscyplinarnych – powszechnego deklarowania przez prawodawców resocjalizacji skazanych w izolacji penitencjarnej – dochodzi do trafnego moim zdaniem przekonania, że sposób ukształtowania sankcji dyscyplinarnych jako istotnego elementu tego procesu w istocie przeczy tak deklarowanemu celowi. Ukazanie dyscyplinarne nie tylko oznacza ograniczenia i deprywację, ale może oznaczać także wykluczenie osadzonego w procesie wykonywania kary z szeregu ważnych działań wychowawczych. Występuje to w szczególności podczas stosowania kary celi dyscyplinarnej. Brak woli po stronie wielu państw, które przecież współuczestniczą na forum międzynarodowym w tworzeniu rekomendacji kreujących minimalne standardy w zakresie postępowania z osadzonymi w jednostkach penitencjarnych, w pełnej realizacji tychże rekomendacji wydaje się symptomatyczny. W dalszym ciągu bowiem wymierzanie sankcji dyscyplinarnych osadzonym stanowi ważny element kontroli ze strony administracji więziennej, służący przede wszystkim zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa wewnątrz jednostki penitencjarnej.

W Części trzeciej Autorka naszkicowała genezę i ewolucję karania dyscyplinarnego osadzonych w izolacji penitencjarnej w Polsce, wyróżniając tu cztery podokresy, tj. do czasu odzyskania przez Polskę niepodległości po I wojnie światowej, okres międzywojenny, następnie po II wojnie światowej aż do 1989 r. i wreszcie okres po 1989 r. Tu za szczególnie cenne uznają te rozważania, które poświęcone zostały obowiązującym w okresie PRL instrukcjom i regulaminom odbywania kary pozbawienia wolności. Było to bowiem tzw. prawo powielaczowe, niepublikowane i dziś z uwagi na ten fakt niemalże zapomniane. Autorka musiała zatem zadać sobie sporo trudu, aby zapoznać się z treścią tychże aktów

prawnych. Bardzo szeroko, w powiązany i logiczny sposób, M.M. Szwejkowska przytacza prezentowane od czasów średniowiecza aż po współczesność poglądy polskich penitencjarystów w zakresie odnoszącym się do analizowanej problematyki, ze szczególnym uwzględnieniem okresu międzywojennego oraz PRL, gdzie wypowiedzi te były najobfitsze. Autorka, przytaczając je, wykazuje przy tym wysoki merytoryczny poziom ówczesnych opracowań z zakresu prawa karnego wykonawczego oraz głębokie zainteresowanie problematyką, która współcześnie jest niemal zupełnie ignorowana w literaturze przedmiotu.

Reasumując, do struktury pracy, a także prezentowanych w niej treści nie zgłaszam żadnych zastrzeżeń merytorycznych.

Na podkreślenie zasługuje wykorzystana w monografii rozległa literatura (ponad 200 pozycji), w tym dziesiątki opracowań obcojęzycznych (w językach: angielskim, francuskim, włoskim, niemieckim, rosyjskim, czeskim i ukraińskim). Autorka wykonała pracę „benedyktyńską”, gromadząc – a następnie zapoznając się i przytaczając – rozproszone, częstokroć bardzo skrótowe poglądy doktryny i judykatury.

Podsumowując, należy podzielić pogląd M.M. Szwejkowskiej, w kontekście praw każdego człowieka, także osadzonego, gdy pisze, że „Istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec skazanych jest wymierzenie kary, stanowiącej dolegliwość noszącą cechy represji w związku z dopuszczeniem się przez nich przekroczenia. Sposób, w jaki prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne, jakie kary i w jaki sposób są wykonywane, determinuje sposób postrzegania przez osadzonych systemu penitencjarnego jako składowej całego procesu wymiaru sprawiedliwości. Czy funkcjonuje on w oparciu o zasady sprawiedliwości i legalności – zgodnie z nazwą, czy ma charakter arbitralny” (s. 308). Mając na uwadze wagę podniesionego w opracowaniu problemu, ustalenia w przedmiocie braku koherentności uregulowań k.k.w. z zaleceniami aktów prawa międzynarodowego (głównie Reguł Mandeli), inne ważne wnioski płynące z praktyki wybranych państw (które również borykają się z niedoskonałościami regulacji prawnych w analizowanym przedmiocie), a także z analizy historyczno-prawnej, wyrażam głębokie przekonanie, że monografia stanowiąca przedmiot recenzji pozostaje cenną, niezwykle potrzebną pozycją na rynku wydawniczym, która może być przydatna dla ustawodawcy ze względu na liczne postulaty *de lege ferenda*.

# Reports





Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

REPORT  
received 2019-12-06  
accepted 2020-01-12



**The Fourth International Conference of the Balkan  
Association of Roman Law and Roman Legal Traditions  
“Res Publica & Res Privata”,  
Kragujevac, 7–9 November 2019**

**Czwarta Międzynarodowa Konferencja  
Bałkańskiego Stowarzyszenia Prawa Rzymskiego  
i Rzymskich Tradycji Prawnych „Res Publica & Res Privata”,  
Kragujevac, 7–9 listopada 2019 r.**

PIOTR SADOWSKI

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-2422-8793, [rrii@tlen.pl](mailto:rrii@tlen.pl)

**Citation:** Sadowski, Piotr. 2020. The Fourth International Conference of the Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions „Res Publica & Res Privata”, Kragujevac, 7–9 November 2019. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 199–204. DOI://10.25167/osap2174

W dniach 7–9 listopada 2019 r. w Kragujevacu w Serbii odbyła się The Fourth International Conference of the Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions pt. „Res Publica & Res Privata”. Organizacji konferencji podjął się Wydział Prawa Uniwersytetu w Kragujevacu. Otwarcia konferencji 7 listopada 2019 r. w sali Urzędu Miasta Kragujevac dokonała prof. **Malina Novkirishka Stoyanova**, przewodnicząca Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions „Societas Pro Iure Romano”. Oprócz niej gości powitali: **Miroslav Petrašinović**, przewodniczący rady miasta Kragujevac, **Paola Cardone**, dyrektor Włoskiego Centrum Kultury z Belgradu, a także prof. **Emilija Stanković** z Uniwersytetu w Kragujevacu. Konferencja odbyła się w stolicy okręgu szumadijskiego, w mieście, w którym w październiku 1941 r.

hitlerowscy Niemcy rozstrzelali kilka tysięcy ludności cywilnej. Uniwersytet Kragujevacki został założony w 1976 r.

8 listopada 2019 r. w hotelu Šumarice trwały obrady konferencyjne w dwóch sekcjach: rzymskiego prawa publicznego (I) i rzymskiego prawa prywatnego (II). Sekcji pierwszej przewodniczyli profesorowie: **Tatiana Alexeeva** (Moskwa) i **Samir Aličić** (Sarajewo), sekcji drugiej: **Vlado Bučkovski** (Skopje) i **Zdravko Lučić** (Sarajewo).

W sekcji rzymskiego prawa publicznego zaprezentowane zostały następujące referaty: dr **Salvatore Puliatti**, Professore Ordinario, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e Internazionale, Università di Parma, *In spectaculis iudices non excedant impendia. La disciplina delle spese ludiche a Roma*; dr **Piotr Sadowski**, Assistant Professor, Institute of Legal Sciences, University of Opole, *Legal Regulations Regarding Bridges in Justinian's Legislation*; dr Sc. **Malina Novkirishka Stoyanova**, Professore Ordinario, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Sofia san Clemente d'Ohrida, *Res publica, res private e le sue trasformazioni*; dr **Tatiana Alexeeva**, Professore Ricercatore, Università Nazionale di Ricerca „Scuola Superiore di Economia” Mosca, *Il concetto di „repubblica” nelle costituzioni sovietiche: origine romana*; dr **Petruț-George Bran**, Dottore di ricerca, *Libertas-res Publica*; dr **Samir Aličić**, Professore Associato, Scuola di Giurisprudenza, Università di Sarajevo Est, *Il concetto di „repubblica” nelle costituzioni jugoslave: origine romana*; dr **Tihomir Rachev**, Assistant Professor, Faculty of Law, University „St. Kliment Ohridski”, Sofia, *Some Examples of Protection of the Private Interest by the Public Authorities in Ancient*; dr **Monika Tomaszewska**, Assistant Professor, Faculty of Law and Administration, University of Opole, *The Identity of Tourism of Law Fields, Perspectives, Postulates*; **Eugenia Franciosi**, Ricercatrice Universitaria, Università di Bologna, *Storia del regime giuridico delle venationes nel mondo romano*; **Stoyan Ivanov**, Phd Candidate, Faculty of Law, University „St. Kliment Ohridski”, Sofia, *Collection of Taxes and Public Revenues Performed by Publicani in Roman Republic*; dr **Sanja Gligic**, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, *Adultery in Ancient Roman and Greek Law*.

Natomiast w sekcji rzymskiego prawa prywatnego głos zabrali: dr **Gábor Hamza**, Professor of Law, full member of the Hungarian Academy of Sciences (MTA), Faculty of Law and Political Science, University „Eötvös Loránd”, Budapest, *Reflections on the Relationship between ius publicum and ius privatum in Roman Law*; dr **Vlado Bučkovski**, Full Professor, Faculty of Law „Iustinianus Primus”, University „Sts. Cyril and Methodius”, Skopje, dr **Esin Kranli Bajram**, Assistant Professor, Faculty of Law „Iustinianus Primus”, University „Sts. Cyril and Methodius”, Skopje, *The Servitudes as res incorporales in Roman Property Law*; dr **Dragan Bolanča**, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, Dr **Petra Amžić Jelovčić**, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, *Maritime*

*Liens (Maritime Privileges) – from Roman Law to Modern Time*; dr **Milena Polojac**, Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, *Alan Watson's Theory on Legal Transplants and Farmer Case (D.9.2.30.3)*; dr **Marija Ignjatović**, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, *Lex Rhodia de Iactu as the Foundation of Roman Maritime Law*; dr **Zdravko Lučić**, Full Professor, Faculty of Law, University of Sarajevo, *European Renaissance and Civilizational Values of Roman Law*; dr **Goce Numovski**, Full Professor, Faculty of Law „Iustiniaus Primus”, University „Sts. Cyril and Methodius”, Skopje, **Petar Radojnickic**, Phd student, Faculty of Law „Iustiniaus Primus”, University „Sts. Cyril and Methodius”, Skopje, *Parallels between the Legal Solutions for laesio enormis in Roman and in Contemporary Law*; dr **Nebojša Randelović**, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, **Sara Mitić**, Demonstrator, Faculty of Law, University of Niš, *Servitude – the Institute of Roman Law in the Serbian Civil Code*; dr **Danil Tuzov**, Professore Ordinario, Facolta di Giurisprudenza, Università di San Pietroburgo, *Alcuni profili della sanzione di nullità contemplata dai senatoconsulti Osidiano e Volusiano*; dr **Emilija Stanković**, Full Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, dr **Srdjan Vladetić**, Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, **Milica Sovrlić**, Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac, *Lease of Residential Buildings and Dwellings in Ancient Rome*; dr **Berat Aqifi**, Associate Professor, Faculty of Law, University of Prizren, dr **Ardian Emimi**, Senior Lecturer, Iliria College of Pristina, *The System of Inheritance According to the Canon of Leke Dukagjini*; dr **Andrea Trisciuglio**, Professore Associato, Dipartimento di Studi storici, Università di Torino, *I limiti della proprietà privata per la pubblica utilità militare. Osservazioni sull'hospitalitas nel tardoimpero*; dott. ssa **Simona Cacace**, Ricercatore confermato e a tempo indeterminato in diritto privato comparato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università Degli Studi di Brescia, *Il corpo „disponibile” fra pubblico e privato auto ed eterodeterminazione all'inizio e alla fine della vita*; dr **Milica Vučković**, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš, *Planning Law, the Right of Ownership and Relations of Neighbour in Roman and in Modern Law*; dr **Cristina Pop**, Assistant Professor, Faculty of Law, University „Babeş-Bolyai”, Cluj-Napoca, *Servus between res publica and res privata*; **Methody Todorov**, Visiting Assistant of Roman law, Facolta di Giurisprudenza, Università di Sofia „S. Clemente di Ocrida”, *Laesio enormis – de Diocletiano ad Codicem Justinianum*; dr **Aleksandra Pavićević**, Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac, *Similarities and Differences between Ius Retentionis and Related Institutes of Roman Law*; mag. iur. **Mirza Hebib**, Teaching and research Assistant, Faculty of Law, University of Sarajevo, *The Right of Heirs on the Body of the Dead Person in Roman Legal Tradition*; dr **Dragana Petrović**, Research fellow, Institute for Comparative Law, Belgrade, *About the Value and Duration of Life in the “Vicious Circle” Disposition of the Owner or the State.*

W ramach sekcji rzymskiego prawa publicznego prof. Salvatore Puliatti omówił kwestię wydatków potrzebnych do przygotowania różnych *ludi*, jak np. gry czy igrzyska, zwłaszcza w okresie późnego cesarstwa. Rzymianie lubowali się w różnych igrzyskach, a troska o ich organizację za cesarstwa należała do pretorów, podczas gdy wcześniej za republiki – do edylów.

Dr Piotr Sadowski zaprezentował kwestię regulacji prawnych dotyczących mostów w ustawodawstwie Justyniana. Rzymianie byli świadomi, że mosty to ważna rzecz zarówno w codziennym funkcjonowaniu, jak i w momentach strategicznych dla państwa. Potrafiли wznosić mosty i burzyć je – jak choćby zrobił Juliusz Cezar na Renie, chcąc zmanifestować potęgę Rzymian, czy Hadrian, niszcząc most Trajana na Dunaju ze względów bezpieczeństwa. Rzymianie nie wypracowali całościowej doktryny prawnej dotyczącej mostów. Ustawodawstwo Justyniana traktowało o nich poniekąd marginalnie i incydentalnie. Mimo wszystko w regulacji Justyniana omówione zostały takie kwestie jak: troska o mosty, wybudowanie mostu na swój prywatny użytek, mosty a podatki płacone przez Kościół, mosty a służebność, mosty a samobójstwo czy zabójstwo. Ustawodawstwo polskie dotyczące obiektów mostowych jest dzisiaj bardziej szczegółowe niżli to w starożytnym Rzymie. Świadczy o tym dzisiejsza wrażliwość ekologiczna dostrzegana w pochylaniu się nad takimi kwestiami jak np. przemieszczanie się zwierząt dziko żyjących czy ciągłość ekosystemu cieków. Oczekiwanie takiej wrażliwości od starożytnych Rzymian byłoby zwyczajnym anachronizmem. Jednak chciałoby się, aby współczesne mosty były tak wytrzymałe jak te z czasów rzymskich.

Prof. Malina Novkirishka Stoyanova w swoim wystąpieniu podkreślała, że we współczesnym ustawodawstwie granica między własnością publiczną a własnością prywatną nie jawi się jako coś nie do pokonania. Co więcej, interes publiczny kompatybilny z prywatnym daje możliwość wielu transformacji. Na przestrzeni dziejów zmiany te wpisywały się w dwa nurty – wyłączenia czy konfiskaty własności prywatnej na rzecz fiskusa albo używania prywatnego dóbr publicznych. Profesorka z Sofii, która w maju 2019 r. gościła w Opolu, wskazywała na to, że w odniesieniu do wielu współczesnych instytucji prawa z zakresu własności prywatnej czy publicznej możemy mówić o ich rzymskim pochodzeniu.

Prof. Tatiana Alexeeva, szukając rzymskich korzeni w pojęciu republiki w radzieckich konstytucjach z 1918, 1924, 1936 i 1977 r., pochyliła się nad takimi elementami jak: *multitudo*, *iuris consensus* czy *utilitatis communio*. Dr Petruț-George Bran na podstawie tekstu Marcjanusa (księga czwarta *Zasad prawnych*) *libertas non privata, sed publica res est* (D. 40,5,53 pr.) chciał wykazać, że wolność w świecie rzymskim była pojmowana jako pojęcie istotne dla rzeczy publicznej. Prof. Samir Aličić analizował koncepcję „republiki” w konstytucjach jugosłowiańskich z 1946, 1963 i 1974 r., starając się dowieść, że wywodzi się ona z idei prawnych i politycznych starożytnego Rzymu, przyswojonych w Ju-

gosławii w sposób pośredni choćby za pomocą dzieł Jeana-Jacques'a Rousseau. Dr Tihomir Rachev wskazał na niektóre przykłady z prawa osobowego, rodzinnego czy zobowiązań ilustrujące więź między władzami publicznymi a ochroną prywatnego interesu w starożytnym Rzymie. Dr Monika Tomaszewska w swoim wystąpieniu przedmiotem swoich rozważań uczyniła problematykę tożsamości prawa w turystyce. Podkreślała, że w odniesieniu do tego prawa trudno mówić o prostym i dychotomicznym podziale na prawo prywatne i prawo publiczne. W wykazaniu odrębności i specyfiki tego prawa pomocne jest odniesienie się do kryterium pragmatyczności.

Dr Eugenia Franciosi omówiła kwestię *venationes*, czyli polowań czy walk z dzikimi zwierzętami. W ramach *venationes* pokazywano także tresurę tych zwierząt. Walcząc ze zwierzętami, początkowo walczono na odległość, ale później również przy zachowaniu niewielkiej odległości. Funkcjonowały nawet szkoły myśliwych. Do Rzymu dostarczono wiele egzotycznych zwierząt, co było czasami przedsięwzięciem kosztownym i ryzykownym. Tworzono miejsca przetrzymywania tych zwierząt. Stoyan Ivanov zajął się kwestią poboru podatków w okresie rzymskiej republiki i działalnością dzierżawców dochodów państwowych, czyli publicjanów (*publicani*). W tej sekcji referat wygłosiła także dr Sanja Gligic, która mówiła o cudzołóstwie w prawie starożytnych Greków i Rzymian. W Rzymie *adulterium* stanowił stosunek seksualny pozamałżeński mężatki z mężczyzną żonatym czy stanu wolnego. Początkowo *adulterium* nie należało do *crimina*, czyli przestępstw prawa publicznego. Szczegółowo opisane zostało w *lex Iulia de adulteriis coërcendi* (prawdopodobnie 18 r. p.n.e.).

Także w sekcji prawa prywatnego wygłoszono szereg referatów. Ich abstrakty umieszczone zostały w Faculty of Law, University of Kragujevac, *The Fourth International Conference of the Balkan Association of Roman Law and Roman Legal Traditions „Res Publica & Res Privata”*. *Collection of Paper Summaries*, Kragujevac, 7–9 November 2019. Większość członków konferencji zakwaterowana była w hotelu Zelengora, gdzie też odbywały się uroczyste kolacje. Dnia 9 listopada 2019 r. uczestnicy konferencji odwiedzili stanowisko archeologiczne Viminacium niedaleko Požarevaca. W tej okolicy Karakalla miał zostać ogłoszony cesarzem (*Scriptores Historiae Augustae, Severus 10,3*). Nastąpiło to najprawdopodobniej w 196 r. (Na temat daty tego wydarzenia zob. szerzej K. Królczyk, *Der Germanenfeldzug des Kaisers Caracalla im Lichte der Epigraphischen Quellen*, [w:] *Studia Lesco Mrozewicz ab amicis et discipulis dedicata*, ediderunt S. Ruciński, C. Balbuza & Ch. Królczyk, Poznań 2011, s. 203, przypis 4 i 5). Odnosząc się do słów Ulpiana (D. 1,1,1,2), można powiedzieć, że konferencja pozwoliła uczestnikom pochylić się przede wszystkim nad różnymi antycznymi kwestiami dotyczącymi spraw ustroju państwa (*ius publicum*) i użyteczności jednostek (*ius privatum*), doświadczyć zarówno bałkańskiej *romanitas*, jak i serbskiej gościnności.



Volume 18, Issue 1  
March 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

REPORT  
received 2020-02-22  
accepted 2020-02-26



**XV Colloquium Prawno-Historyczne  
„Iura et leges między Wschodem a Zachodem –  
aspekty prawno-historyczne”, Opole, 9–10 maja 2019 roku**

**The 15th Legal-Historical Colloquium  
“Iura et leges between the East and the West –  
legal and historical aspects”, Opole, 9–10 May 2019**

PIOTR SADOWSKI

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-2422-8793, [rrii@tlen.pl](mailto:rrii@tlen.pl)

**Citation:** Sadowski, Piotr. 2020. XV Colloquium Prawno-Historyczne „Iura et leges między Wschodem a Zachodem – aspekty prawno-historyczne”, Opole, 9–10 maja 2019 roku. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(1): 205–210. DOI://10.25167/osap2175

W dniach 9–10 maja 2019 r. w Opolu odbyło się XV Colloquium Prawno-Historyczne pt. *Iura et leges między Wschodem a Zachodem – aspekty prawno-historyczne*. Obrady toczyły się w Muzeum Uniwersytetu Opolskiego przy pl. Kopernika 11a. Organizatorami konferencji były: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Katolickie Stowarzyszenie Civitas Christiana – Oddział w Opolu, a także Koło Naukowe Inter-Lex. Komitet naukowy konferencji stanowili profesorowie: Andrzej Szymański, Włodzimierz Kaczorowski i Józef Koredczuk, a funkcję sekretarzy naukowych pełnili dr Ewa Kozerska i dr Piotr Sadowski.

Otwarcia konferencji dokonał ks. Piotr Sadowski. Witając wszystkich uczestników, nawiązał do tematyki sympozjum. Przywołał rozumienie terminów *iura* i *leges* przez wybranych romanistów czy historyków prawa. Paola Bianchi uważa, że w okresie kodyfikacji wyrażenie *iura-leges* oznaczało konfrontację między doświadczeniami prawa rzymskiego i współczesnego (szerzej zob. P. Bianchi, *Iura-leges. Un'apparente questione terminologica della tarda antichità*).



*Storiografia e storia*, Milano 2007, s. 73). Natomiast Vincenzo Arangio-Ruiz pod pojęciem *iura* rozumiał dawne prawo, pod terminem *leges* – konstytucje cesarskie (*ibidem*, s. 38). Gian Gualberto Archi za *iura* uznawał doświadczenie jurydyczne minione, za *leges* – doświadczenie jurydyczne aktualne (*ibidem*, s. 48). Zdaniem Jeana Gaudemata *iura* to prawo *in genere*, *leges* to przepisy sformułowane w sposób pewny, jasny i klarowny (*ibidem*, s. 41). Za sprawą organizatorów konferencji relacje doświadczeń prawa rzymskiego i współczesnego zostały wpisane w szerszy kontekst związków między Wschodem i Zachodem. Do prawa rzymskiego przenikały instytucje orientalne, jak np. *arrha sponsalicia*, czyli zadatek zaręczynowy. To za sprawą Wschodu w Rzymie wzrastała stopniowo rola piśmiennego obrotu prawnego. Wychowany w łacinie Justynian dał Wschodowi swoje dzieło kompilacyjne. Otwierając konferencję, Piotr Sadowski stwierdził, że sofijska romanistka i profesor Malina Novkirishka-Stoyanova, biorąc udział w XV Colloquium Prawno-Historycznym w Opolu, stanowi przykład naukowych relacji między romanistami Wschodu i Zachodu.

Zwyczajowo podczas konferencji wręczona została nagroda Peregryna z Opoła za umiłowanie sprawiedliwości, przyznawana przez Katolickie Stowarzyszenie Civitas Christiana – Oddział w Opolu. Nagrodę otrzymali: ks. prof. dr hab. Artur Mezglewski, dr Józef Szymeczek i mgr Małgorzata Kozak. Ks. Artur Mezglewski otrzymał nagrodę za umiłowanie nauk prawnych oraz etos naukowca i dydaktyka w formacji pokoleń prawników, a także za umiłowanie sprawiedliwości w odniesieniu do prawa drogowego, dr Józef Szymeczek – za budowanie stosunków społecznych pomiędzy Polakami a Czechami opartych na sprawiedliwości społecznej i dziejowej oraz za promowanie kultury polskiej w Czechach, a mgr Małgorzata Kozak – za zaangażowanie, wytrwałość i oddanie w pracy na rzecz ludzi starszych, niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie.

9 maja 2019 r. odbyły się cztery sesje, 10 maja – dwie. Przewodniczyli im: prof. dr hab. Artur Mezglewski (ASzWoj), prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, prof. UO dr hab. Paweł Sobczyk, prof. KUL dr hab. Anna Tunia, prof. UO dr hab. Józef Koredczuk, i prof. dr hab. Tomasz Kruszewski (UWr). W ciągu dwóch dni uczestnicy konferencji mogli wysłuchać 19 referatów. Kreśląc to sprawozdanie, autor posłużył się tekstami abstraktów, które ze względu na gości zagranicznych przetłumaczył także na język francuski.

Jako pierwsza referat wygłosiła prof. **Malina Novkirishka-Stoyanova** z Uniwersytetu Sofijskiego im. św. Klemensa z Ochrydy. Jej wystąpienie było zatytułowane *De constitutionibus principum Serdice datis. Constitutions impériales pour l'Orient et pour l'Occident*. Omówiła w nim konstytucje cesarskie opublikowane czy przedłożone w Serdice (Sofii). Jak zaświadczył Piotr Patrycjusz (*Excerpta Vaticana*, 190), cesarz Konstantyn o Sofii miał się wyrazić *Mea Roma est Serdica*. Adresatami konstytucji cesarskich z Sofii byli funkcjonariusze ce-

sarscy o różnym statusie – najwyżsi rangą: *praefectus praetorio* (CTh. 12.12.3; 16.10.4), *praefectus urbi* (CTh. 2.22.1; 9.37.1; 11.30.18), (C. 9.42.2), *proconsul* (CTh. 8.12.2; 9.10.1), (C. 8.53.26.1), *comes* (CTh. 9.1.1), *consular* (CTh. 16.2.7), *praeses* (CTh. 2.19.2), *rectores provinciarum* (CTh. 16.10.4). Ale konstytucje te były zaadresowane także do: *magister officiorum* (CTh. 16.10.1.1), *magister privatae rei* (CTh. 10.1.4), *magistratus* (CTh. 12.1.16), (C. 10.32.18), *minister* (CTh. 9.3.1), (C. 9.4.1.4), *praefectus vigilum* (CTh. 2.10.1; 2.10.2), *rationalis* (CTh. 9.3.1; 11.30.18), (C. 9.4.1), *strator* (C. 9.4.1.4), *tribunus voluptatum* (CTh. 16.10.1.1), *decurio* (C. 10.32.0) *et duumvir* (CTh. 12.1.16), (C. 10.32.18). Konstytucje dotyczyły bardzo zróżnicowanej materii – w zakresie prawa publicznego: obowiązków i honorariów adwokatów, oskarżeń, procedury odwoławczej, kar za relacje cielesne między wolną kobietą a niewolnikiem, korupcji sędziów, więzień, świątyń, kapłanów, ofiar pogańskich, biskupów, kościołów i zakonników itp.; w zakresie prawa prywatnego: zniesienia sankcji według *leges Iuliae*, warunków uzyskania ewikcji, ochrony osób poniżej 25. roku życia, testamentów itp. Mając świadomość, że bardziej znany jest edykt Konstancyntyna i Licyniusza z 313 r., sofijka profesor w swoim referacie szczególną uwagę poświęciła edyktowi tolerancyjnemu z 311 r. cesarza Galeriusza. Konstytucja ta została dana na krótko przed śmiercią cesarza i torowała drogę do bardziej trwałych rozwiązań polityczno-religijnych Konstancyntyna i Licyniusza.

Dr **Piotr Sadowski** (UO) zaprezentował referat pt. *Regulacje prawne dotyczące mostów w ustawodawstwie Justyniana*. Rzymianie byli świadomi, że mosty to ważna rzecz zarówno w codziennym funkcjonowaniu, jak i w momentach strategicznych dla państwa. Potrafili wznosić mosty i burzyć je – jak choćby zrobił Juliusz Cezar na Renie, chcąc zmanifestować potęgę Rzymian, czy Hadrian, niszcząc most Trajana na Dunaju ze względów bezpieczeństwa. Autor omówił takie zagadnienia jak: troska o mosty, wybudowanie mostu na swój prywatny użytek, mosty a podatki płacone przez Kościół, mosty a służebność, mosty a samobójstwo czy zabójstwo. Doszedł do wniosku, że Rzymianie nie wypracowali całościowej doktryny prawnej dotyczącej mostów. Ustawodawstwo Justyniana traktowało o nich poniekąd marginalnie i incydentalnie. Dr **Konrad Walczuk** (ASzWoj) w swoim wystąpieniu pt. *Cyrylo-metodyjskie dziedzictwo duchowe jako punkt odniesienia słowackich regulacji konstytucyjnych (z perspektywy de lege ferenda polskich ustaw wyznaniowych)* odniósł się do działalności misyjnej i kulturotwórczej Cyryla i Metodego, a także przywołania ich dziedzictwa duchowego w słowackiej konstytucji z 1992 r. Prof. ASzWoj dr hab. **Marek Bielecki** w swojej enuncjacji pt. *Status prawny obrządków nierzymskokatolickich w Polsce. Perspektywa prawno-historyczna* przeprowadził analizę uwarunkowań funkcjonowania w Polsce obrządków bizantyjsko-ukraińskiego, ormiańskiego i bizantyjsko-słowiańskiego. Autor dokonał takiego wyboru ze względu na to,

że status prawny obrządku łacińskiego (rzymskokatolickiego) doczekał się wielu opracowań, a tymczasem inaczej rzecz miała się z pozostałymi obrządkami. O konieczności odkrycia na nowo cnoty sprawiedliwości mówił prof. UO dr hab. **Paweł Sobczyk** w referacie pt. *Iustitia – cnota sprawiedliwości, która na nowo powinna zostać odkryta w prawie*. Ze względu na swój obszar badawczy skoncentrował się na prawie konstytucyjnym. Ubolewał nad tym, że w świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. sformułowana została w Polsce bardziej zasada sprawiedliwości społecznej niżli sprawiedliwości *in genere*. Prof. UO dr hab. **Jerzy Nikołajew** w referacie pt. *Autokefalia dla ukraińskiego prawosławia. Między historią i współczesnością. Między prawem, religią i polityką* zajął się kwestią oddziaływań sił kościelnych i państwowych w procesie uzyskiwania możliwości utworzenia prawosławnego kościoła narodowego na Ukrainie, niezależnego od struktur rosyjskich. Dr **Maciej Wojtacki** (ASzWoj) w wystąpieniu pt. *System rządu pośredniego jako historyczna konsekwencja ewolucji ustrojowej Rzeczypospolitej* przyjął założenie, że ustrój polityczny Polski został ukształtowany pomiędzy zachodnim absolutyzmem a wschodnim samodzierżawiem i ma charakter systemu pośredniego. Prof. KUL dr hab. **Anna Tunia** przedmiotem swego referatu pt. *Między wyznaniowym a świeckim typem małżeństwa na wschodnich i zachodnich ziemiach Polski* uczyniła ukazanie różnic dotyczących modelu oraz warunków zawarcia i istnienia małżeństwa, istniejących w przepisach prawnych stosowanych na wschodnich i zachodnich ziemiach odrodzonej Polski, albowiem zaborcy pozostawili po sobie dwa typy małżeństwa: świecki (na ziemiach zachodnich) i wyznaniowy (na ziemiach wschodnich i południowo-wschodnich). Tytuł przemówienia dr. **Jakuba Skomiała** (UŁ) brzmiał *Kronikarskie imperium Lechitów. Północ między Wschodem a Zachodem*. Dr **Mateusz Szymura** (UWr) w wystąpieniu pt. *Między tradycją a nowoczesnością – reformy systemu prawnego Tajlandii za panowania królów z dynastii Chakri* podjął się próby ukazania tajskiego systemu prawa prywatnego. Opierał na działalności prawodawczej królów Ramy V, Ramy VI i Ramy VII. Przedmiotem referatu dr. **Mariusza Grabowskiego** (UKSW) pt. *Dualizm prawa stanowionego jako wyraz cywilizacyjnych podstaw kultury prawnej. Aspekty prawne i historyczne* była relacja między prawem prywatnym a prawem publicznym w szerszym kontekście oddziaływań między prawem stanowionym a prawem naturalnym. Autor twierdził, że w Polsce na przestrzeni dziejów dało się zauważyć przewagę prawa publicznego nad prawem prywatnym. Jednak dodał, że dzisiaj Polska stanęła w obliczu nowych wyzwań.

W kolejnym dniu obrad konferencyjnych, czyli 10 maja 2019 r., prof. dr hab. **Tomasz Kruszewski** (UWr) w referacie pt. *Wpisy nr 544 i 548 w części I tomu VIII Starodawnych Prawa Polskiego Pomników i ich znaczenie dla powstania rodu Konarskich herbu Gryf* dokonał prawnodogmatycznego i historycznoprawnego

omówienia treści dwóch wpisów w krakowskiej księdze ziemskiej. Z tekstu dr. **Tihomira Ratcheva** (Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy), zatytułowanego *The Importance of Roman Law for Modern Legal Systems – the Bulgarian Example*, uczestnicy dowiedzieli się, że współczesna Bułgaria, znajdująca się między Wschodem a Zachodem, zawsze szukając swojej tożsamości prawnej, spoglądała ku Zachodowi. Uwolnienie się z jurysdykcji osmańskiej pod koniec XIX w. zaowocowało wyzwaniem dotyczącym zorganizowania bułgarskiego systemu prawnego w zakresie prawa cywilnego. Inspirujące okazały się włoskie rozwiązania prawne oparte na reinterpretacji Kodeksu Napoleona, a także – w mniejszym stopniu – niemieckie. Systemy te opierały się na tradycji prawa rzymskiego, stąd edukacja prawnicza w tym czasie obejmowała solidne nauczanie prawa rzymskiego i prawa porównawczego. Mgr **Dariusz Łysak** (UWr) w swoim wystąpieniu pt. *Prawo natury w Komentarzach do Prawa Angielskiego Williama Blackstone’a* doszedł do wniosku, że doktryna jednego z najbardziej rozpoznawalnych teoretyków prawa angielskiego pozostaje inspirująca także współcześnie i że rozważania prawnonaturalne mogą wychodzić poza schemat *lex iniusta non est lex*. Dr **Paweł Wiązek** (UWr) w przemówieniu pt. *Dwie pierwsze nowożytne europejskie konstytucje. Podobieństwa i różnice* podjął się próby porównania polskiej Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. oraz pierwszej francuskiej konstytucji monarchicznej, czyli Konstytucji Królestwa Francji z 3 września 1791 r. Temat referatu mgr. **Pawła Fiktusa** (UWr) brzmiał *Biurokratyczne funkcjonowanie administracji państwowej w poglądach Józefa Olszewskiego (1867–1922)*. Prof. UO dr hab. **Józef Koredczuk** w wystąpieniu pt. *Kościół ormiański w Polsce w okresie międzywojennym* ukazał status prawny i organizację tegoż Kościoła w odniesieniu do innych kościołów i związków wyznaniowych. Stwierdził, że w okresie międzywojennym w Polsce działał on najprężniej we Lwowie. Mgr **Janusz Oszytko** (Wydział Archiwalny Delegatury Instytutu Pamięci Narodowej w Opolu) w enuncjacji pt. *Spis powszechny w Niemczech z 17 maja 1939 r. jako preludium ostatecznego rozwiązania kwestii żydowskiej w Rejencji Opolskiej bez okręgu przemysłowego (Gliwice, Zabrze, Bytom) na podstawie kart pomocniczych spisu przechowywanych w Archiwum Federalnym w Berlinie* przeprowadził analizę zagadnienia w zakresie ograniczania praw obywatelskich i podstawowych praw człowieka wobec niemieckich Żydów w Rejencji Opolskiej. Z kolei dr **Michał Skwarzyński** z KUL zaprezentował referat pt. *Zachodni standard prawa człowieka do rzetelnego procesu, a wschodni model dopuszczenia mierników prędkości w ruchu drogowym*.

Wystąpienia konferencyjne w ramach XV Colloquium Prawno-Historycznego pt. *Iura et leges między Wschodem a Zachodem – aspekty prawno-historyczne* stały się okazją do prezentacji wielu ciekawych zagadnień, dyskusji nad nimi, wymiany spostrzeżeń. Pozwoliły uczestnikom dostrzec związki między prawem

współczesnym a prawem rzymskim, jak również korelację rozwiązań prawnych Wschodu i Zachodu. Nie żyjemy w próżni. Nasze systemy prawne, instytucje i konkretne rozwiązania stanowią owoc różnych tradycji prawnych. Warto uświadamiać sobie, co zawdzięczamy danej kulturze prawnej. Jan Paweł II wiele razy sygnalizował, że Europa potrzebuje dwóch płuc: wschodniego i zachodniego, aby być w pełni Europą.

REDAKTOR

*Grzegorz Staniszewski*

REDAKTOR TECHNICZNY

*Jolanta Brodziak*

KOREKTA

*Patrycja Racuł*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Barbara Zwolińska-Kobiela*

PROJEKT OKŁADKI

*Jolanta Brodziak*

© Copyright by Uniwersytet Opolski  
Opole 2020

ISSN 1731-8297  
e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7–9.  
Nakład: 70 egz. Wydanie I.  
Składanie zamówień: tel.: 77 401 67 46, e-mail: [wydawnictwo@uni.opole.pl](mailto:wydawnictwo@uni.opole.pl)  
Druk i oprawa: Totem.com.pl

