

OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW

Kwartalnik • Quarterly

Wrzesień • September 2021

19

Zeszyt • Issue 3

UNIwersytet Opolski • UNIVERSITY OF OPOLE

ISSN 1731-8297

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

e-ISSN 6969-9696

SCIENTIFIC BOARD / RADA NAUKOWA

- Andrzej Bator* (University of Wrocław / Poland)
Silvestre Bello Rodríguez (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)
Maria del Carmen Lázaro Guillamón (Universitat "Jaume I" Castellón de la Plana / Spain)
Daniel Cole (Indiana University Bloomington / USA)
Stanisław Hoc (University of Opole / Poland)
Lothar Knopp (Brandenburg University of Technology Cottbus-Senftenberg / Germany)
Wojciech Kowalski (University of Silesia in Katowice / Poland)
Luc Lawrysen (Ghent University, President of the Constitutional Court / Belgium)
Michaela Moravčíková (Trnava University in Trnava / Slovakia)
Vasilica Negrut (Danubius University of Galati / Romania)
Ioana Nicolae (Transilvania University of Brasov / Romania)
Noriko Okubo (Osaka University / Japan)
Tomasz Sokółowski (Adam Mickiewicz University in Poznań / Poland)
Budislav Vukas (University of Rijeka / Croatia)
Jerzy Zajadło (University of Gdańsk / Poland)
José Luis Zamora Manzano (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)

EDITOR-IN-CHIEF / REDAKTOR NACZELNY

Włodzimierz Kaczorowski

THEMATIC EDITORS / REDAKTORZY TEMATYCZNI

- Stefan Marek Grochalski* – European law
Ewa Kozerska – state and law studies
Agnieszka Skóra; Anna Haładyj; Elena Fasoli; Jerzy Jendroška – public law
Piotr Stec; Alicja Jagielska Burduk – private law

MANAGING EDITOR / REDAKTOR PROWADZĄCY

Marta Woźniak

SECRETARY / SEKRETARZ REDAKCJI

Marta Woźniak
Katarzyna Biczysko-Pudętko

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD / ADRES REDAKCJI

Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Opolski
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole
e-mail: redakcja.osap@gmail.com

Declaration concerning the original version

The Editorial Board declare that the original (referential) version of the Journal is available in the paper form.

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Rafał ADAMUS, Dopuszczalność otwarcia nowego kierunku studiów przez uczelnię niepubliczną znajdującą się w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego	9
Aleksandra FLEGEL, Możliwość wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego – wnioski <i>de lege ferenda</i>	25
Grzegorz Adam KAWALEC, Zarząd „kadłubowy” w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością	43
Iwona SIERPOWSKA, Prawne uwarunkowania żaloby narodowej w świetle form działania administracji publicznej	61
Maciej WOJTACKI, Idea silnego rządu w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu niepodległości	79
Magdalena Anna WASYLKOWSKA-MICHÓR, Wykorzystanie zagranicznego wyroku karnego w polskim postępowaniu cywilnym.....	101

GLOSY

Aleksander KWAŚNIAK, Egzekucja wierzytelności stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym prowadzona przez bank, który uprzednio zbył wierzytelność w drodze cesji na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego, jako przykład bezprawnego działania skutkującego bezpodstawnym wzbogaceniem po stronie banku. Glosa aprobująca do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt XVI Ca 748/19	121
--	-----

WSPOMNIENIE

Arleta AUGUSTYNIAK, Moje wspomnienie o Panu Profesorze Tadeuszu Cieleckim (17 marca 1941 – 27 listopada 2020 r.)	141
--	-----

CONTENTS

ARTICLES

Rafał ADAMUS, The admissibility of opening a new field of study by a private university undergoing restructuring proceedings	9
Aleksandra FLEGEL, The possibility of revision of a judgement in civil proceedings on the basis of a ruling made by an international body – <i>de lege ferenda</i> conclusions	25
Grzegorz Adam KAWALEC, The non-quorum board in a limited liability company	43
Iwona SIERPOWSKA, The legal conditions of national mourning in the light of forms of public administration activities	61
Maciej WOJTACKI, The idea of a strong government in the Polish political-legal thought at the beginning of Polish independence	79
Magdalena Anna WYSYLKOWSKA MICHÓR, Usage of foreign criminal judgement in Polish civil proceedings	101

CASE COMMENTARY

Aleksander KWAŚNIAK, Enforcement of the debt confirmed by the bank enforcement order by a bank that previously sold the debt by way of transfer to a securitization fund, as an example of unlawful activity resulting in unjustified enrichment on the part of the bank. An approving commentary to the judgment of the District Court in Gdańsk of 23/07/2020, XVI Ca 748/19	121
--	-----

IN MEMORIAM

Arleta AUGUSTYNIAK, My recollections of Professor Tadeusz Cielecki (17 March 1941 – 27 November 2020)	141
---	-----

Artykuły

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-06-28
accepted 2021-07-20



Dopuszczalność otwarcia nowego kierunku studiów przez uczelnię niepubliczną znajdującą się w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego

The admissibility of opening a new field of study
by a private university undergoing restructuring proceedings

RAFAŁ ADAMUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4968-459X, radamus@uni.opole.pl

Citation: Adamus, Rafał. 2021. Dopuszczalność otwarcia nowego kierunku studiów przez uczelnię niepubliczną znajdującą się w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 9–23. DOI: 10.25167/osap.4209.

Abstract: This study deals with the issue at the interface between constitutional rights and freedoms in the Republic of Poland, administrative law and insolvency law. The question arises whether the Law on Higher Education and Science constitutes the basis for the Minister of Education and Science to refuse to grant permission for the establishment of new majors by a university in restructuring, due to the university's failure to regulate the arrangement obligations in the restructuring, covered by the statutory moratorium on their repayment? The above dilemma may be the subject of an interesting legal dispute. On the one hand, the right to education must be taken into account. On the other hand, financial stability is required from a university creating a new field of study. The study presents the view in which the establishment of a new field of study by a university under restructuring is allowed. It is also a contribution to research on the legal position of an "atypical" debtor in restructuring.

Keywords: university, restructuring, the right to education

Abstrakt: Niniejsze opracowanie odnosi się do zagadnienia pozostającego na styku praw i wolności konstytucyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej, prawa administracyjnego i prawa o niewypłacalności. Powstaje pytanie, czy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi

podstawę dla Ministra Edukacji i Nauki do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię w restrukturyzacji zobowiązań układowych, objętych ustawowym moratorium na ich spłatę? Powyższy dylemat może być przedmiotem interesującej dysputy prawniczej. Z jednej strony należy brać pod uwagę prawo do nauki. Z drugiej strony od uczelni tworzącej nowy kierunek studiów wymaga się stabilności finansowej. Opracowanie prezentuje pogląd, w którym dopuszcza się utworzenie nowego kierunku studiów przez uczelnię w restrukturyzacji. Jest to zarazem przyczynek do badań nad pozycją prawną „nietypowego” dłużnika w restrukturyzacji.

Słowa kluczowe: szkoła wyższa (uniwersytet), restrukturyzacja, prawo do nauki

1. Zagadnienia wstępne

Niniejsze opracowanie odnosi się do zagadnienia pozostającego na styku praw i wolności konstytucyjnych, prawa administracyjnego i prawa o niewypłacalności. Powstaje pytanie, czy przepis art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 54 ust. 1 i art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 z późn. zm., dalej: p.s.w.n.), stanowi podstawę dla Ministra Edukacji i Nauki do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię w restrukturyzacji zobowiązań układowych, objętych ustawowym moratorium na ich spłatę? Powyższy dylemat może być przedmiotem interesującej dysputy prawniczej.

Zgodnie z preambułą do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce „uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym”.

Uczelnia jest osobą prawną (art. 9 ust. 1 p.s.w.n.) i, w zależności od kryterium charakteru prawnego osoby założyciela, może być albo uczelnią publiczną, albo niepubliczną (art. 13 ust. 1 p.s.w.n.). W języku potocznym uczelnia publiczna to uczelnia państwowa, a uczelnia niepubliczna ma status uczelni prywatnej (Balicki, Pyter, Zięba 2021: 21).

Uczelnia prowadzi studia na co najmniej jednym kierunku (art. 9 ust. 3 p.s.w.n.). Utworzenie przez uczelnię studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu wymaga pozwolenia Ministra Edukacji i Nauki, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej. Tworzenie i prowadzenie kierunków studiów należy do istoty działania uczelni.

W aktualnym stanie prawnym obowiązującym w Polsce uczelnie nie mają zdolności upadłościowej (art. 6 pkt 6 ustawy z 28 lutego 2003r. Prawo upadłościowe, dalej „p.u.”). Innymi słowy, obecnie nie mogą zostać postawione w stan upadłości w przypadku niewypłacalności. Uczelnie są jednak wyposażone w tzw. zdolność restrukturyzacyjną na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (dalej: „p.r.”).

Uczelnie zlokalizowane w Polsce korzystają z prawnie gwarantowanych wolności i swobód, jakimi są m.in. swoboda badań naukowych i nauczania (Wasilewski 1996: 260; Symonides 2004: 408–409; Frankiewicz 2010: 242–244; Sobczak 2010: 101; Starck 2007: 45; Kiebała 2009: 118) i w dalszej kolejności swoboda działalności gospodarczej (Czarnek 2014: *passim*). W preambule do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyrażono następującą myśl kierunkową, która powinna się znajdować u podstaw wykładni prawa: „Uznając, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka, oraz dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określa się zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o następujące pryncypia: – obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej”.

Konstytucja RP w art. 73 zapewnia „każdemu” wolność m.in. badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolność nauczania. Co więcej, swoboda prowadzenia badań naukowych i nauczania są ściśle związane z konstytucyjną wolnością wyrażania poglądów (art. 54 Konstytucji) (Winczorek, 2008: 97). Wolność badań naukowych oraz wolność nauczania mają postać praw podmiotowych (Garlicki 2003: 6).

Zgodnie z art. 12 p.s.w.n. każda uczelnia – *lege non distinguente* publiczna i niepubliczna – może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo z działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11 p.s.w.n., w zakresie i formach określonych w statucie, a w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych (Zieliński 2019: 69).

W literaturze przedmiotu wskazano, że „uczelnie publiczne są jednostkami sektora finansów publicznych [...] powołanymi do realizacji zadań publicznych – zapewnienia obywatelom realizacji wynikającego z Konstytucji prawa do bezpłatnej edukacji, przy czym uczelnie mogą świadczyć niektóre usługi edukacyjne za odpłatnością. Ponadto mogą one prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od podstawowej działalności edukacyjnej” (Rogowska-Rajda 2018: 205). Uczelnie niepubliczne prowadzą usługi edukacyjne za odpłatnością (Mucha 2018: 136).

Swoboda działalności gospodarczej jest również wartością konstytucyjną (art. 20, 22 Konstytucji). W literaturze trafnie wskazuje się, że wolność gospodarcza to nie tylko konstytucyjna zasada ustrojowa, ale i prawo podmiotowe (Kosikowski 2005: 47; Kosikowski 2001: 363; Kocowski 2009: 107; Szydło 2005: 141; Szydło 2003: 71; Szydło 2011: 53).

2. Konsekwencje prawne istnienia prawa podmiotowego uczelni do badań naukowych i nauczania oraz do prowadzenia działalności gospodarczej

Prawo podmiotowe to atrybut podmiotu prawa. Tym samym określone prawo podmiotowe może przynależeć także do osoby prawnej, jaką jest uczelnia. Stwierdzenie, że prawo do badań naukowych i nauczania (jak i prawo do działalności gospodarczej) to prawo podmiotowe, które podlega konstytucyjnym gwarancjom, ma istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne w kontekście niniejszego opracowania.

Po pierwsze, jakakolwiek normatywna reglamentacja praw podmiotowych przysługujących uczelni powinna odpowiadać wysokim konstytucyjnym standardom. W odniesieniu do prawa prowadzenia badań naukowych i nauczania znajduje zastosowanie przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane (a) tylko w ustawie i tylko wtedy, (b) gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym (c) naruszać istoty wolności i praw. Zatem dla reglamentacji prawa podmiotowego do badań naukowych i prawa do nauczania istnieje potrzeba wydania aktu prawnego przynajmniej rangi ustawy. Dalej, dla wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w ustawie potrzebna jest aksjologicznie doniosła przyczyna merytoryczna. Wreszcie reglamentacja prawa podmiotowego przysługującego uczelni powinna poddawać się zasadzie proporcjonalności (Zakolska 2008: 5; Krawczyk 2009: 275).

Jak podnosi się w piśmiennictwie, „zasada proporcjonalności stała się instrumentem kontroli, po który coraz częściej sięga sądownictwo konstytucyjne i administracyjne, wskazując, iż jest ona jedną z zasad kardynalnych poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Postulat proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego odpowiada model racjonalnego tworzenia prawa – zaproponowany przez Jerzego Wróblewskiego – który składa się z następujących determinant: założenie dostatecznie sprecyzowanego celu; ustalenie prawidłowości określających powiązania między celem a zjawiskami prowadzącymi do celu (potencjalne środki realizacji celu); wska-

zanie, które ze środków realizacji celu są środkami prawnymi (prawne środki realizacji celu); wybór prawnego środka realizacji założonego celu; ustanowienie unormowań prawa powszechnie obowiązującego” (Folak 2017: 59; w treści cytatu chodzi o następujące dzieło: Wróblewski 1985: 134–135).

Z kolei w myśl art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej – jaką może prowadzić uczelnia – jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Po drugie, doniosłość i waga praw podmiotowych wymaga ich ochrony także w płaszczyźnie stosowania norm prawnych. W literaturze przedmiotu trafnie wskazano, że „kwalifikacja zasady państwa sprawiedliwości społecznej jako zasady publicznego prawa gospodarczego jest równoznaczna z założeniem, że zasada ta m.in. orientuje (wyznacza kierunek) stanowienia publicznego prawa gospodarczego, jak również wpływa na proces jego stosowania. Zasada ta, odwołując się do reguł pozaprawnych, nakazuje prawodawcy i organom stosującym prawo kierować się zasadami sprawiedliwości społecznej” (Strzyczkowski 2007: 13). Z praktycznych względów z pewnością wskazać należy na zakaz stosowania wykładni rozszerzającej co do przepisów reglamentujących prawo podmiotowe. Zatem nie tylko sama regulacja normatywna ma doniosłe znaczenie, ale także praktyka działania (model postępowania) organów stosujących prawo.

3. Przesłanki ustawowe odmowy pozwolenia na utworzenie studiów z przyczyn „ekonomicznych”

Minister Edukacji i Nauki odmawia uczelni wydania pozwolenia na utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu m.in. z bliżej określonych w ustawie przyczyn, które można nazwać „ekonomicznymi”. Przyczyny odmowy pozwolenia na utworzenie studiów (tzw. przyczyny wykluczające) stanowią wyjątek od zasady wolności nauczania i swobody działalności gospodarczej. Tym samym nie podlegają one wykładni rozszerzającej.

Po pierwsze, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wówczas, gdy uczelnia – według stanu na dzień złożenia wniosku – posiada zaległości podatkowe, zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, innych danin publicznych (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.).

Po drugie, wykluczająca przyczyna ekonomiczna – według stanu na dzień złożenia wniosku – zachodzi wówczas, gdy uczelnia ma wymagalne zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n.). Ta właśnie okoliczność dotychczas stała na przeszkodzie wyrażeniu pozwolenia na utworzenie nowego kierunku studiów dla Wyższej Szkoły Biznesu.

Zatem, według literalnego brzmienia ustawy, sam fakt istnienia niektórych typów niezaspokojonych zobowiązań uczelni przesądzałby o podstawie do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie kierunku studiów. *Prima facie* zdaje się, że ustawodawca nie przywiązuje znaczenia ani do wielkości tych zobowiązań, ani co do istnienia potencjalnego związku przyczynowego pomiędzy faktem ich istnienia a możliwością niezakłóconego prowadzenia studiów. Ponadto ustawodawca nieco wybiórczo potraktował przeterminowane zobowiązania, których zaistnienie wyłącza wydanie pozwolenia przez Ministra Edukacji i Nauki na otwarcie nowego kierunku studiów. Zagadnienie to wymaga jednak odpowiedniego rozwinięcia w dalszej części niniejszego opracowania.

Po trzecie, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wtedy, gdy uczelnia – według stanu na dzień złożenia wniosku – została wpisana do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.). Przepisy o rejestrze dłużników niewypłacalnych tracą moc z chwilą wejścia w życie instytucji Krajowego Rejestru Zadłużonych (według aktualnego stanu wiedzy ma się to stać z dniem 1 grudnia 2021 r.).

Po czwarte, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wówczas, gdy uczelnia publiczna jest (a) objęta programem naprawczym, o którym mowa w art. 418 ust. 1 p.s.w.n. i (b) brak ekonomicznego uzasadnienia dla wydania pozwolenia (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.). Zgodnie ze wspomnianym art. 418 ust. 1 p.s.w.n. uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż 5 ostatnich lat przekracza 20% kwoty subwencji oraz dotacji otrzymanych w roku poprzedzającym bieżący rok budżetowy ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c, pkt 2 lit. a–d, pkt 5 i 6 p.s.w.n., opracowuje program naprawczy. Program naprawczy obejmuje działania mające na celu: 1) odzyskanie równowagi finansowej przez zrównoważenie kosztów działalności z przychodami, 2) redukcję zadłużenia, tak aby suma zobowiązań krótkoterminowych i krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych ujmowanych w pasywach nie przekraczała sumy aktywów obrotowych i środków trwałych w budowie wynikających z bilansu – w okresie nie dłuższym niż do końca roku, w którym upływają 3 lata od dnia uchwalenia programu naprawczego (art. 418 ust. 1 p.s.w.n.).

Po piąte, wykluczająca przyczyna *quasi*-ekonomiczna zachodzi, gdy uczelnia została postawiona w stan likwidacji (art. 55 ust. 1 pkt 1c p.s.w.n.). Likwidacja uczelni jest procesem zmierzającym do utraty bytu prawnego uczelni. Otwieranie w takiej sytuacji nowych studiów byłoby nieracjonalne.

Co ważne, otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego w stosunku do uczelni posiadającej zdolność restrukturyzacyjną samo przez się nie stanowi ustawowej, wykluczającej przyczyny ekonomicznej. Ustawodawca w ogóle nie

odniósł się do wpływu otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego na wniosek dotyczący nowego kierunku studiów.

4. *Ratio legis* przesłanek ekonomicznych i metody wykładni tekstu ustawy

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji powstaje elementarne pytanie, jakie jest *ratio legis* przyjętych przez ustawodawcę zwykłego przesłanek ekonomicznych wyłączających możliwość utworzenia nowych studiów? Otóż dopuszczenie do tworzenia nowych kierunków studiów przez uczelnię, która ma problemy finansowe lub właśnie kończy swoją działalność z uwagi na wszczęcie likwidacji, mogłoby zakłócić proces dydaktyczny kształcenia studentów. Z kolei prowadzenie przez uczelnię studiów jest poważnym wyzwaniem organizacyjnym i finansowym. Uczelnia z problemami finansowymi zostaje więc pozbawiona przez ustawodawcę możliwości ubiegania się o otworzenie nowych kierunków studiów.

Dalej powstaje pytanie, czy *ratio legis* reglamentacji prawa podmiotowego gwarantowanego w Konstytucji z przyczyn ekonomicznych jest odpowiednio doniosłe? Jeżeli względy ekonomiczne odnoszące się do uczelni uniemożliwiłyby jej prawidłowe prowadzenie badań naukowych i nauczania to mogłoby wówczas dojść do poważnego naruszenia interesów zbiorowości studentów. W sytuacji jednak gdy sytuacja ekonomiczna uczelni pozwala na uregulowanie jej zobowiązań, a jedynie względy prawne czasowo wyłączają możliwość zaspokojenia zobowiązań, to nie zachodzi merytorycznie uzasadniona przesłanka do reglamentowania prawa podmiotowego uczelni w zakresie swobody nauczania.

Należy postawić tezę, że przyczyny ekonomiczne dotyczące uczelni tylko wtedy mogą stanowić przeszkodę w uzyskaniu pozwolenia na prowadzenie studiów, kiedy prawidłowy przebieg studiów – w związku z zaistniałym stanem rzeczy – byłby zagrożony. Zatem przy interpretacji art. 55 p.s.w.n. nie chodzi o to, czy formalnie zaistniał określony tam bliżej fakt prawny (np. drobna zaległość podatkowa), ale o merytoryczne znaczenie okoliczności reglamentacyjnej jako aksjologicznie uzasadnionego powodu dla ograniczenia prawa podmiotowego uczelni.

„Prawa nie ma przed jego wykładnią”. Wykładnia językowa tekstu prawnego (językowo-logiczna, gramatyczna, lingwistyczna) ma pierwszeństwo przed innymi metodami wykładni. Najpierw dokonuje się wykładni językowej tekstu normatywnego, a dopiero w dalszej kolejności dokonuje się wykładni systemowej (systematycznej), wreszcie teleologicznej (pojmowanej łącznie jako celowościowa lub funkcjonalna). Priorytet wykładni językowej ma proste uzasadnienie. Po pierwsze, przedmiotem wykładni jest język, w którym zostały sformułowane

teksty prawne. Po drugie, przyczynami wykładni są racje językowe, takie jak wieloznaczność, nieostrość czy niejasność użytych w tekście prawnym wyrażań. Po trzecie, swoboda interpretacji jest ograniczona. Nie jest możliwe całkowite zanegowanie wyników wykładni językowej, ale tylko jej modyfikacja. Po czwarte, normy prawne będące wyjątkami nie podlegają wykładni rozszerzającej (Pulka 1999: 122; Stelmach 2010: 107).

Czy na gruncie art. 55 ust. 1 p.s.w.n. wystarczająca będzie wykładnia językowa tekstu prawnego? Należy postawić tezę, że nie. Powstaje np. pytanie, co w sytuacji, gdy zobowiązanie uczelni, o którym mowa w ustawie, jest sporne? Albo co w sytuacji, gdy zobowiązanie co prawda nie jest sporne, ale jest ekonomicznie nieistotne – jest na tyle niewielkie, że nie ma wpływu na sytuację ekonomiczną uczelni? W prawie obowiązuje zasada proporcjonalności. Prawo prowadzenia działalności edukacyjnej nie powinno być ograniczone z błahych przyczyn (*de minimis non curat pretor*). To wszystko przemawia za potrzebą uzupełnienia wniosków z wykładni językowej wnioskami z innych metod wykładni.

Wykładnia funkcjonalna ma jednak walor wykładni subsydiarnej (Morawski 2002: 201; Radwański, Zieliński 2007: 456).

L. Morawski trafnie wskazał, że „subsidiarność wykładni funkcjonalnej polega na tym, iż mówiąc najogólniej służy ona usuwaniu wątpliwości, które pozostają po zastosowaniu wykładni językowej i systemowej, sprawdzenia i potwierdzenia jej rezultatów, a w okolicznościach, które uzasadniają odstępianie od sensu językowego przepisu, do skorygowania jej rezultatów” (Morawski 2002: 204–205).

5. Postępowanie restrukturyzacyjne uczelni a pozwolenie Ministra Edukacji i Nauki na otwarcie nowych kierunków studiów

Generalnie samo wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego, jak i uczestnictwo w nim, nie pozbawia uczelni tytułu do wystąpienia z wnioskiem do Ministra Edukacji i Nauki o pozwolenie na utworzenie nowego kierunku studiów.

Można tu posłużyć się pewną analogią. Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n. odmowa przyznania pozwolenia zachodzi, gdy uczelnia publiczna jest objęta programem naprawczym, o którym mowa w art. 418 ust. 1 p.s.w.n., ale tylko wtedy, gdy brak jest ekonomicznego uzasadnienia dla wydania pozwolenia. Innymi słowy sam fakt wszczęcia określonej procedury odnoszącej się do restrukturyzacji zadłużenia nie ma znaczenia z perspektywy dopuszczalności utworzenia nowego kierunku studiów.

Jaka jest istota postępowania restrukturyzacyjnego? Zgodnie z art. 3 ust. 1 p.r. celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania restrukturyzacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli. W konsekwencji postępowanie restrukturyzacyjne nie wiąże się z faktyczną likwidacją uczelni.

Nadmienić należy, że w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego może być nieprzerwanie prowadzona działalność naukowa uczelni.

W uzasadnieniu projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne wskazano na następujące zasady prawa restrukturyzacyjnego. W pierwszej kolejności wymienić należy zasadę ochrony słusznych praw dłużnika. Wskazano, że „postępowanie restrukturyzacyjne będzie prowadzone w interesie dłużnika – celem postępowania jest restrukturyzacja przedsiębiorstwa dłużnika i zapobieżenie jego likwidacji. Z tego powodu [...] przewiduje możliwość udzielenia dłużnikowi ochrony przed wierzycielami przez regulacje dotyczące zawieszania postępowań egzekucyjnych i możliwość uchylenia zajęć.” W drugiej kolejności wymienić należy zasadę dominacji grupowego (zbiorowego) interesu wierzycieli. Procedura restrukturyzacyjna obejmuje wielu wierzycieli osobistych dłużnika, których wierzytelności podlegają procedurom restrukturyzacyjnym z mocy samego prawa. Interesy poszczególnych wierzycieli nie są jednorodne. Linia podziału przebiega nie tylko według kryterium wysokości wierzytelności. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „co do zasady założeniem postępowania wspólnego jest priorytet wspólnego interesu wierzycieli nad interesem poszczególnego wierzyciela lub grupy wierzycieli. Inny interes mają wierzyciele zabezpieczeni na majątku dłużnika w sposób, który gwarantuje im 100% zaspokojenia w przypadku likwidacji tego majątku, a inni pracownicy, którzy przede wszystkim są zainteresowani utrzymaniem miejsc pracy. Prawo restrukturyzacyjne przewiduje instrumenty pozwalające na wyważanie i w miarę możliwości wspólne realizowanie tych interesów.”

UNCITRAL w dokumencie *Legislative Guide on Insolvency Law, Part One. Designing the Key Objectives and Structure of an Effective and Efficient Insolvency Law*, Nowy Jork 2005, s. 14 definiuje główne cele nowoczesnego i efektywnego prawa o niewypłacalności. Należy do nich zapewnienie pewności prawa na rynku dla wspomagania stabilności gospodarczej i wzrostu gospodarczego; maksymalizacja wartości aktywów; utrzymanie równowagi pomiędzy likwidacją a restrukturyzacją (zdaniem UNCITRAL nowoczesne prawo powinno przewidywać procedury dotyczące zarówno restrukturyzacji, jak i likwidacji); zapewnienie równego traktowania wierzycieli o podobnej sytuacji prawnej (tzw. zasada *pari passu*); zapewnienie terminowego, sprawnego, bezstronnego wszczynania

procedur; zapewnienie transparentnego i przewidywalnego prawa, które zawiera zachęty dla gromadzenia i udzielania informacji; uznawanie istniejących praw wierzycieli i ustanowienie przejrzystych zasad dla kolejności zaspokajania wierzytelności.

Zgodnie z modelowym art. 252 ust. 1 p.r. (do którego odsyłają przepisy o postępowaniu układowym i sanacyjnym) od dnia otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego do dnia jego zakończenia albo uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego spełnianie przez dłużnika albo zarządcę świadczeń wynikających z wierzytelności, które z mocy prawa są objęte układem, jest niedopuszczalne. Norma ta jako odnosząca się do skutków otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego ma charakter materialnoprawny. Zatem w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego wierzyciel nie może żądać od dłużnika w restrukturyzacji spełnienia świadczenia objętego układem restrukturyzacyjnym, a dłużnik w restrukturyzacji nie może takiego świadczenia spełnić. Przepis ten ma kluczowe znaczenie w konstrukcji postępowania restrukturyzacyjnego, gdyż wprowadza ustawowe moratorium na spłatę długów. Zdatowność układowa zobowiązań dłużnika jest odrębnym tematem prawnym. *Lege non distinguente* dotyczy to zobowiązań dłużnika w restrukturyzacji o charakterze prywatnoprawnym i publicznoprawnym (w tym zobowiązań dłużnika z tytułu podatków i innych danin publicznych, zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne i zobowiązań podobnych, zobowiązań dłużnika podlegających przepisom o finansach publicznych itd.). Regulacja Prawa restrukturyzacyjnego jest więc uniwersalna oraz heterogeniczna. Odnosi się do wszelkich zobowiązań dłużnika objętych układem w postępowaniu restrukturyzacyjnym, bez względu na ich charakter prawny. Pomiędzy zobowiązaniami prywatnoprawnymi a zobowiązaniami publicznoprawnymi zachodzą bardzo istotne różnice, w tym co do zasad ich powstawania czy zasad ich wykonywania. Niemniej Prawo restrukturyzacyjne stanowi swoiste *lex specialis* dla zasady wykonywania zobowiązań względem właściwych przepisów prawa prywatnego (stanowi więc swoisty wyjątek względem *pacta sunt servanta*), jak i właściwych przepisów prawa publicznego. Zatem nomenklatura pojęć użyta w Prawie restrukturyzacyjnym, takich jak „wierzytelność”, „zobowiązanie” czy „spełnienie świadczenia”, nie jest zawężona do ich desygnatów w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Ustawodawca, bez względu na wolę stron stosunku cywilnoprawnego, jak również bez względu na rygor wykonania zobowiązania publicznego przyjęty w prawie publicznym, zawieszając mechanizm wykonania zobowiązań układowych do czasu ich restrukturyzacji w prawomocnym układzie albo do czasu ustania postępowania restrukturyzacyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, czy odrębne, właściwe przepisy prawa publicznego przewidują *expresis verbis* instytucję zawieszenia wykonania zobowiązań z uwagi

na restrukturyzację dłużnika. Można postawić tezę, że wierzytelności publicznoprawne (poza szczególną regulacją Prawa restrukturyzacyjnego dotyczącą należności ZUS), nie przewidują szczególnego uprzywilejowania wierzytelności publicznoprawnych. Materialnoprawnej regulacji komentowanego przepisu Prawa restrukturyzacyjnego towarzyszy norma proceduralna dotycząca wpływu otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego na postępowania egzekucyjne, zarówno w odniesieniu do egzekucji sądowej, jak i do egzekucji administracyjnej (Adamus 2013: 6).

Zatem uczelnia w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego nie może dokonać zwrotu subwencji lub dotacji na rzecz Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie może takiego zwrotu przyjąć.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lipca 2014 r., IV CSK 684/13 na tle poprzedniego stanu prawnego wyraził zachowujący aktualność pogląd, że „zawsze, ze względu na ochronę masy upadłości, spełnienie świadczenia wbrew zakazowi z art. 87 p.u.n. [odpowiednik komentowanego przepisu] powoduje to, że świadczenie jest nienależne.”

Przyjęcie koncepcji świadczenia nienależnego ma dalsze konsekwencje. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 412/14 wskazano, że „ze względu na wyjątkowe okoliczności można uznać, że pomimo spełnienia przesłanek określonych w art. 87 p.u.n., czyli w przepisie bezwzględnie obowiązującym, i wykonania przez zarządcę masy upadłości świadczenia, które stało się nienależne po ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy z możliwością zawarcia układu, nie powstanie obowiązek zwrotu tego świadczenia, jeśli jego spełnienie okaże się zgodne z zasadami współżycia społecznego, a żądaniu zwrotu sprzeciwia się poczucie sprawiedliwości (art. 411 pkt 2 k.c.)”.

Konsekwencją otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego jest czasowe wyłączenie dopuszczalności regulowania przez dłużnika (albo odpowiednio przez zarządcę) zobowiązań objętych układem. Układem uczelni w restrukturyzacji objęte są m.in. zaległości podatkowe i zobowiązania z tytułu innych danin publicznych, zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 p.s.w.n.). Zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne nadal podlegają zasadzie, że układ nie obejmuje wierzytelności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego, których płatnikiem jest dłużnik (art. 151 ust. 1 pkt p.r.). Przepis uchylający pkt 4 w ust. 1 w art. 151 wszedł w życie z dn. 1.07.2021 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 55 oraz z 2020 r., poz. 1747).

Na skutek otwarcia restrukturyzacji dłużnika następuje zawieszenie wymagalności zobowiązań dłużnika objętych układem. Dotyczy to także układowych zobowiązań uczelni. Sąd Najwyższy w kontekście art. 29 § 1 rozporządzenia

Prezydenta z 24 października 1934 r. Prawo o postępowaniu układowym w wyroku z 5 lipca 2007 r., II CSK 136/07, podniósł, że „wspomniany przepis rozporządzenia o postępowaniu układowym nie powodował bynajmniej modyfikacji pierwotnego terminu wymagalności roszczenia wierzyciela, a jedynie stanowił »techniczną« przeszkodę do ich egzekwowania. W szczególności przez czas trwania postępowania układowego wierzyciele nadal zachowywali prawo do wytaczania przeciwko dłużnikowi głównemu powództw o świadczenia wciągnięte na listę wierzytelności. Tak samo możliwe było realizowanie przez wierzycieli ustanowionego na ich rzecz zabezpieczenia wierzytelności objętych postępowaniem układowym”. Por. uzasadnienie uchwały SN z 11 września 2003 r., III CZP 53/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 170.

Przyczyną wstrzymania atrybutu wymagalności zobowiązań objętych układem jest istota postępowania restrukturyzacyjnego: o losie zobowiązań objętych układem ma rozstrzygnąć układ. Układ na nowo określi terminy ich zapłaty. Z chwilą prawomocnego zatwierdzenia układu pierwotne terminy wymagalności zobowiązań układowych przestaną obowiązywać. Zostaną one zastąpione przez terminy wynikające z treści układu.

Sąd Najwyższy w wyroku z 27 września 2013r., I CSK 890/12, wskazał, że „wymagalność to stan, w którym wierzyciel ma prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności, a więc chwila, w której wierzyciel może skutecznie żądać od dłużnika określonego zachowania będącego przedmiotem jego zobowiązania i przedmiotem roszczenia wierzyciela.” Dalej Sąd Najwyższy wywiódł, że „chwila wymagalności roszczenia jest zależna od charakteru zobowiązania i przeważnie pokrywa się z terminem spełnienia świadczenia; gdy termin spełnienia świadczenia jest oznaczony w czynności prawnej, ustawie czy decyzji administracyjnej albo wynika z właściwości zobowiązania, wymagalność wierzytelności następuje w tym terminie i zależy, od tego, czy termin zastrzeżono na korzyść dłużnika, wierzyciela lub obu stron. W przypadku tzw. zobowiązań bezterminowych, gdy termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, wierzytelność staje się wymagalna niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania” (art. 455 k.c.).

Należy podkreślić, że Minister Edukacji i Nauki odmawia pozwolenia na otwarcie kierunku studiów, jeżeli uczelnia ma „wymagalne” zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n.). Tymczasem otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego wstrzymało wymagalność tych zobowiązań. Zatem przepis art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n. nie stoi na przeszkodzie w udzieleniu pozwolenia na utworzenie nowego kierunku studiów.

6. Podsumowanie

Można bronić poglądu, że przepis art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 54 ust. 1 i art. 53 ust. 3 p.s.w.n. powinien być wykładany jako norma reglamentująca konstytucyjne prawo uczelni do badań naukowych i nauczania. W aktualnym stanie prawnym nie stanowi on dla Ministra Edukacji i Nauki miarodajnej podstawy dla odmowy pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię zobowiązań układowych względem Skarbu Państwa z tytułu subwencji, dotacji, podatków i podlegających układowi świadczeń zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Długi układowe, bez względu na ich charakter prawny, o ile odpowiadają ustawowemu kryterium tzw. zdatności układowej, objęte są ustawowym moratorium na ich spłatę. Innymi słowy, zostały one w sposób przejściowy pozbawione atrybutu wymagalności (w odpowiednim rozumieniu tego słowa w odniesieniu do należności zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych) do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia co do układu w postępowaniu restrukturyzacyjnym.

Wykaz skrótów

- p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 z późn. zm.)
p.r. – ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne

Bibliografia

- Adamus, Rafał. 2013. Umowa wzajemna a upadłość z możliwością zawarcia układu – wnioski de lege lata i de lege ferenda. *Przegląd Prawa Handlowego* (6): 31–37.
- Balicki, Adam, Magdalena, Pyter. 2001. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rogowska-Rajda, Beata. 2018. VAT a działalność publicznych uczelni wyższych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (358): 202–211.
- Czarnek, Przemysław. 2014. *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Folak, Łukasz. 2017. Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, R. LXXIX (4): 57–71.
- Frankiewicz, Anna. 2010. Wolność w sferze sztuki i nauki według Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. *Studia Erasmiana Wratislaviensia*, zeszyt IV: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec.
- Garlicki, Lech. 2003. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3: *Uwagi do art. 73*, red. L. Garlicki. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kiebała, Anna. 2009. Autonomia szkół wyższych. W: S. Waltoś (red.). *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*. Rzeszów.
- Kocowski, Tadeusz. 2009. *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Kosikowski, Cezary. 2005. Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP. W: C. Kosikowski (red.). *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa.
- Kosikowski, Cezary. 2001. Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce. W: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Krawczyk, Piotr. 2009. Rola zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 1(1): 287–306.
- Morawski, Lech. 2010. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Morawski, Lech. 2002. *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Mucha, Monika. 2018. *Podatek VAT jako istotny element zarządzania finansami szkoły wyższej*. W: J. Blicharz, A. Chrisidu-Budni, A. Sus (red.). *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Pulka, Zbigniew. 1999. *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe.
- Radwański, Zbigniew. Marian, Zieliński. 2007. W: M. Safajan (red.). *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1. Warszawa.
- Sobczak, Jacek. 2010. Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość. W: T. Gardocka, J. Sobczak (red.). *Dylematy praw człowieka*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Starck, Christian. 2007. Wolność badań naukowych i jej granice. *Przegląd Sejmowy* (3): 45–58.
- Strzyczkowski, Krzysztof. 2007. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada prawa publicznego gospodarczego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, R. LXIX (4): 11–26.
- Symonides, Jan. 2004. Wolność akademicka jako kategoria praw człowieka. O potrzebie przyjęcia instrumentu międzynarodowego. W: J. Białocerkiewicz (red.). *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Szydło, Marek. 2005. *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Szydło, Marek. 2003. Reglamentacja działalności gospodarczej w krajowych porządkach prawnych w świetle swobód traktatowych. *Studia Prawnicze* (2): 9–30.
- Szydło, Marek. 2011. *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz–Wrocław: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Wasilewski, Adam. 1996. Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnej. *Studia Iuridica* XXXII: 123–129.

- Winczorek, Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Zakolska, Joanna. 2008. *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zieliński, Jan. 2019. W: H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-05-11
accepted 2021-06-21



Możliwość wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego – wnioski *de lege ferenda*

The possibility of revision of a judgement in civil proceedings
on the basis of a ruling made by an international body –
de lege ferenda conclusions

ALEKSANDRA FLEGEL

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-4288-8752, ola.flegel@gmail.com

Citation: Flegel, Aleksandra. 2021. Możliwość wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego – wnioski *de lege ferenda*. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 25–41. DOI: 10.25167/osap.3932.

Abstract: This article aims to indicate the need for amending the Code of Civil Procedure to the extent that the civil procedure does not provide the possibility of revision of a judgment in civil proceedings on the basis of a ruling made by an international body. Such a conclusion results from the analysis of the currently applicable regulations on the possibility of reopening civil proceedings against the background of similar regulations concerning administrative court proceedings and criminal proceedings, taking into account the validity of EU regulations. The whole issue will be presented against the background of fundamental principles governing the legal system as such.

Key words: revision of a judgment in civil proceedings, ruling made by an international body

Abstrakt: Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie konieczności zmian w Kodeksie postępowania cywilnego w zakresie, w jakim procedura cywilna nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego. Do takiej konkluzji prowadzi analiza obecnie obowiązujących regulacji dotyczących możliwości wznowienia postępowania cywilnego na tle analogicznych regulacji dotyczących postę-

powania sądowoadministracyjnego oraz postępowania karnego z uwzględnieniem obowiązującego przepisów unijnych. Całość zostanie przedstawiona na tle fundamentalnych zasad rządzących systemem prawa jako takim.

Słowa kluczowe: wznowienie postępowania cywilnego, orzeczenie organu międzynarodowego

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, że w katalogu podstaw wznowienia postępowania cywilnego powinien znaleźć się przepis wprost pozwalający na wznowienie postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego. Do takiego wniosku prowadzi analiza obecnie obowiązujących regulacji dotyczących możliwości wznowienia postępowania cywilnego na tle analogicznych regulacji dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego oraz postępowania karnego z uwzględnieniem obowiązującego przepisów unijnych oraz na tle fundamentalnych zasad rządzących systemem prawa, co zostanie przedstawione kolejno w dalszej części niniejszego artykułu.

Tytułem wstępu należy krótko nakreślić charakter instytucji wznowienia postępowania, która wywodzi się z ogólnej instytucji przywrócenia do pierwotnego stanu – *restitutio in integrum*. Zakładała ona potrzebę uchylenia wyroku opartego na fałszywych danych albo normującego po raz drugi unormowany już prawomocnie stosunek prawny. W ten sposób miał zostać przywrócony stan prawny istniejący bezpośrednio przed wydaniem wyroku (Manowska 2013).

Obecnie podstaw wznowienia, w przypadku woli wznowienia przez strony postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego (jeśli stron tych nie dotyczył bezpośrednio wyrok organu międzynarodowego), można by szukać w art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 (dalej: k.p.c.) oraz w art. 402 k.p.c. Zgodnie z art. 401¹ k.p.c. można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą. Dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) można by więc wywieść z obowiązujących w prawie unijnym zasad równoważności i skuteczności. Podobnie art. 402 k.p.c. mógłby stać się taką podstawą, ponieważ *de facto* strona została pozbawiona możliwości działania poprzez ograniczenie możliwości obrony jej praw w zakresie, w jakim mogłaby zostać zapewniona, gdyby sąd krajowy prawidłowo

uwzględnił korzystne dla strony orzeczenie organu międzynarodowego. Przy czym oba wskazane wyżej przykłady można potraktować jako dość szeroką wykładnię przepisów obowiązujących w zakresie wznowienia postępowania cywilnego. W przeważającej większości skarga o wznowienie postępowania, wniesiona na podstawie ww. przepisów, prawdopodobnie zostałaby odrzucona jako nieoparta na ustawowej podstawie, a tym samym niepodlegająca rozpoznaniu.

Przed rozpoczęciem właściwych rozważań należy jeszcze odnieść się, w ograniczonym zakresie, do zasad rządzących systemem prawa jako takim. System prawa może być rozumiany w kontynentalnej kulturze prawnej jako uporządkowany zbiór norm prawnych, rekonstruowanych przede wszystkim z przepisów prawnych zgrupowanych w aktach normatywnych (Lang, Wróblewski i Zawadzki 1979: 349 i n.). To zaś prowadzi do wniosku, że za system prawa polskiego możemy uznać wszelkie normy wynikające z wydawanych przez polskiego ustawodawcę aktów prawnych oraz że zbiór tych wszystkich norm powinien być traktowany jako całość. W doktrynie wskazywane są cechy systemu prawa, takie jak: jednolitość, zupełność i niesprzeczność, przy czym dla celów niniejszej analizy należy zwrócić szczególną uwagę na postulat zupełności systemu prawa, a w tym kontekście na możliwość istnienia luki w prawie.

System prawa jest zupełny, jeśli o każdym potencjalnym jego elemencie (określonej normie postępowania) da się w sposób rozstrzygający powiedzieć, że należy bądź nie należy do danego systemu prawa. Inaczej mówiąc, zupełny system prawa to taki, który jasno definiuje kryteria, od jakich uzależnia uznanie pewnych obiektów (norm) za swoje części składowe. Od systemu zupełnego oczekujemy, że na jego gruncie dadzą się sformułować (odtworzyć) pewne reguły, dzięki którym definitywnie można rozstrzygnąć, czy określona norma jest normą prawną (jest prawem, należy do systemu) lub czy nie ma cech normy prawnej (jest np. normą moralną, normą obyczajową, nie należy do systemu prawa).

Luka w prawie może powstać niejako „pomiędzy” różnymi systemami prawa, np. systemami prawa różnych krajów, systemem prawa krajowego i prawa unijnego czy choćby tylko systemami poszczególnych gałęzi prawa (np. pomiędzy systemem prawa cywilnego i administracyjnego). Wszystkie te zależności skłaniają raczej do poszukiwań jakiejś szerszej perspektywy badawczej dla analizowania systemu prawa, w którym obserwujemy lukę. Z wielu względów wydaje się więc, że pojęcie systemu prawa może się okazać, zwłaszcza w niektórych jego ujęciach, zbyt wąskie czy raczej nazbyt „jednokierunkowe”, by od niego zaczynać rozważania nad luką w prawie. Jako wstęp do rozważań może zostać wykorzystane zaproponowane przez F. Longchamps'a pojęcie „przestrzeni praw-

nej”. Umiejscawia ono bowiem kwestię luk w prawie nie tyle w problematyce systemu prawa (a przynajmniej nie wąsko pojmowanego systemu prawa), ile osadza go mocniej wśród problemów o wiele bardziej skomplikowanego i złożonego systemu – życia prawnego (Skorczyńska 2017).

Wobec powyższego można dojść do przekonania, że możliwość wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego nie została przez prawodawcę uregulowana w sposób zupełny – a właściwie nie została uregulowana wcale. Doprecyzowanie tej kwestii wydaje się szczególnie istotne, jeśli zwrócimy uwagę, że możliwość wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego została przewidziana zarówno w postępowaniu karnym, jak i sądownoadministracyjnym.

Zgodnie z art. 540 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 256 (dalej: k.p.k.) postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Natomiast zgodnie z art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 (dalej: p.p.s.a.) można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 maja 2003 r. w sprawie K 39/01 wyraził pogląd, że przedmiotem naruszenia zasady równego traktowania jest „brak określonej regulacji – takiej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych”.

Uwzględniając powyższą analizę, należałoby przyjąć, że brak możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego jest pominięciem prawodawczym, natomiast prawodawca uregulował dostęp do wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego w sposób fragmentaryczny, z pominięciem podmiotów, które mogłyby się domagać takiego wznowienia na gruncie przepisów postępowania cywilnego. Takie zachowanie prawodawcy zasługuje na negatywną ocenę, zwłaszcza w świetle postulatu zupełności systemu prawa, gdzie w prawie polskim zasada równości podmiotów wobec prawa, a także prawo do sądu są jednymi z fundamentalnych praw gwarantowanych przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zasada równoważności oraz zasada skuteczności i efektywności prawa unijnego

Problematyka możliwości pozbawienia skutków orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej z powodu niezgodności z prawem unijnym była poruszana w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości. W tym względzie należy przypomnieć, że z braku przepisów Unii w tym zakresie tryb wykonania zasady powagi rzeczy osądzonej należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej, jednakże przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności (sygn. akt C-213/13, pkt 54 oraz C-2/08). Zasada równoważności jest elementem nałożonych na sądy krajowe na podstawie art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) obowiązków w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów wynikających z prawa unijnego. Wyraża się ona w tym, że zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (sygn. akt C-49/16).

Zasada równoważności ogranicza autonomię proceduralną państwa członkowskiego w sposób taki, że reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie europejskim niż dla podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego. W związku z tym poszanowanie tej zasady wymaga jednakowego stosowania przepisu krajowego do postępowań opartych na prawie Unii oraz do postępowań opartych na prawie krajowym (sygn. akt C-417/13, pkt 74 oraz C-429/15 pkt 30).

W tym miejscu należy przypomnieć znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. W rzeczywistości bowiem, w celu zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się ostateczne po wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niewzruszalne (sygn. akt C-213/13, pkt 58 oraz C-69/14, pkt 28).

Tym samym prawo Unii nie nakłada na sąd krajowy obowiązku odstąpienia od stosowania krajowych zasad proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej orzeczeniu sądowemu, nawet jeżeli pozwoliłoby to na doprowadzenie do zgodności z prawem Unii sprzecznej z tym prawem sytuacji krajowej (sygn. akt C-213/13, pkt 59 oraz C-69/14, pkt 29). Jednakże, jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego powagę

rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia danej sytuacji do stanu zgodnego z prawem Unii (sygn. akt C-213/13, pkt 62 oraz C-69/14, pkt 30).

Reguły krajowe nie mogą być ukształtowane w sposób powodujący w praktyce, że korzystanie z uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (sygn. akt C-33/76, pkt 5 oraz C-118/08, pkt 31).

Rozważanie zachowania warunku równoważności wymaga zwrócenia uwagi na regulacje oraz praktykę dotyczącą szerokiego zakresu dopuszczalności wznowienia postępowania w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Regulacje wszystkich trzech procedur funkcjonujących w polskim systemie prawnym zawierają bezpośrednie odniesienie do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jako podstawy wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. Jednocześnie należy podkreślić, że procedura sądownoadministracyjna zawiera wskazanie orzeczenia organu międzynarodowego jako podstawy wznowienia postępowania, realizując tym samym zasadę efektywności prawa unijnego, a także zasadę równoważności i skuteczności. Brak podobnej regulacji w procedurze cywilnej należy ocenić jako sytuację niezgodną z zasadami prawa unijnego.

Potwierdzenie powyższej tezy znajduje uzasadnienie w opinii Rzecznika Generalnego, wydanej dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie C-69/14, w której dnia 6 października 2015 r. został wydany wyrok TSUE. Rzecznik Generalny zaznaczył, że nie może być mowy o poszanowaniu zasady równoważności, jeżeli późniejsze orzeczenie krajowego Trybunału Konstytucyjnego może prowadzić do wznowienia postępowania w odniesieniu do wcześniejszego prawomocnego wyroku cywilnego, umożliwiając tym samym zwrot nienależnie pobranego podatku, podczas gdy wyrok TSUE nie może wywierać takiego skutku. W takiej sytuacji prawa wynikające z konstytucji krajowej byłyby objęte większą ochroną niż prawa nadane na gruncie prawa Unii, a więc te ostatnie nie cieszyłyby się ochroną równoważną z ochroną zapewnioną tej kategorii praw wynikających z prawa krajowego.

W świetle powyższej argumentacji należy podkreślić, że na organach i sądach krajowych ciąży także obowiązek podjęcia wszelkich działań mających na celu zapewnienie zgodności podejmowanych przez nie rozstrzygnięć z prawem unijnym. Oznacza to m.in. obowiązek niestosowania takich środków proceduralnych, które osłabiałyby wywodzone z prawa unijnego zasady: pierwszeństwa, skuteczności oraz jednolitości prawa unijnego.

Po pierwsze, na obecnym etapie rozwoju prawa unijnego powszechnie przyjmuje się, że z zasady pierwszeństwa prawa unijnego wynikają szczególne

obowiązki nałożone na sądy krajowe oraz organy państwowe w zakresie zapewnienia skuteczności i pierwszeństwa prawa unijnego. Na sądach (zwłaszcza na sądach ostatniej instancji) spoczywa obowiązek kontroli działań administracji publicznej w sposób umożliwiający wyeliminowanie rozstrzygnięć niezgodnych z prawem unijnym. Z obowiązkiem tym korelują podejmowane przez polskiego ustawodawcę działania legislacyjne, które wprost wskazują na nakaz uwzględniania prawa unijnego przy podejmowaniu rozstrzygnięć.

Można stwierdzić, że Trybunał Sprawiedliwości wymaga odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów proceduralnych przewidzianych w prawie krajowym, które powodują negatywne skutki dla realizacji obowiązków nałożonych na krajowe sądy działające jako „sądy unijne”. Wymóg ten nie ma co prawda charakteru absolutnego, jednakże w sytuacji, w której przepisy prawa krajowego wyraźnie przewidują wyjątek od zasady powagi rzeczy osądzonej, powyższa zasada znajdzie zastosowanie. Innymi słowy, jeśli przepis prawa krajowego przewiduje taki środek, to powinno nastąpić wznowienie postępowania w analogicznej sytuacji wynikającej z prawa unijnego.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że obowiązek zapewnienia skuteczności prawu unijnemu (w tym wypadku skuteczności orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości) jest skorelowany z przyznaniem jednostkom prawa do skutecznego środka prawnego gwarantującego zapewnienie wykonania takiego obowiązku w prawie krajowym.

Wobec tego należy ponownie poruszyć kwestię autonomii proceduralnej państw członkowskich, które zachowują pewien zakres swobody w kształtowaniu modelu kontroli sądowej rozstrzygnięć organów krajowych. Procedury te, służąc wykonaniu prawa UE, muszą respektować wymóg efektywności tego wykonania (Półtorak 2010: 74). Granicą autonomii państw w zakresie regulacji procedur jest ich efektywność (Wróbel 2015: 45). Dlatego też rozważania na temat zasady autonomii proceduralnej należy prowadzić w świetle „meta-zasady”, tj. zasady efektywności, z której wywodzi się także ogólna zasada prawa UE kierowana przede wszystkim do sądów krajowych, czyli zasada skutecznej ochrony prawnej (sądowej). Jak uznaje Trybunał Sprawiedliwości, skuteczna ochrona prawna stanowi ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej wynikającą ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oraz z art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sygn. akt C-222/84, pkt 18–19 oraz C-222/86).

Państwa członkowskie są więc zobowiązane do zagwarantowania w prawie wewnętrznym takiego systemu ochrony prawnej, który zapewni efektywność prawa Unii Europejskiej (dalej: UE). Zatem obowiązkiem państwa członkowskiego jest takie ukształtowanie przepisów krajowych, które umożliwi zastosowanie rozstrzygnięć organów UE, a w przypadku braku odpowiednich regulacji

taki obowiązek spoczywa na organach i sądach krajowych stosujących prawo unijne.

Na gruncie prawa cywilnego brak uregulowań dotyczących możliwości wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego. Prowadzi to do konkluzji, że ciężar zapewnienia poszanowania prawa unijnego zostaje w tej sytuacji przeniesiony na sądy państwa członkowskiego, ponieważ stoją one na straży praw przysługujących podmiotom indywidualnym i wobec tego spoczywa na nich zadanie zapewnienia efektywnej ochrony praw jednostki (Wróbel 2005; Mathijesen 1999: 54 oraz sygn. akt C-14/83, C-213/89). Jako organy niezależne i podlegające tylko przepisom prawa, w tym prawa unijnego, to właśnie sądy są gwarantem realnego poszanowania prawa unijnego w państwie członkowskim i zapewnienia temu prawu maksymalnej skuteczności (Wróbel 2005).

Zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Fundamentem, na którym zasadzają się mechanizmy skutecznej ochrony prawnej jednostki, jest obecnie szeroko rozumiane jej prawo do sądu. Zostało ono uznane w normatywnym porządku unijnym za prawo podstawowe, znajdujące umocowanie w Karcie Praw Podstawowych, która wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego zyskała moc prawną równą traktatom. Gwarancje w niej określone mogą być przywoływane autonomicznie (Banaszak 2008: 17 i n. oraz Wyrozumska 2008: 25 i n.).

Prawo do skutecznego środka ochrony i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, gwarantowane art. 47 Karty praw podstawowych (dalej: KPP), znajduje też bezpośrednie umocowanie w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu postanowienia inicjującego postępowanie uchwałodawcze zwraca się uwagę na fakt, że dominujące w orzecznictwie sądowym stanowisko, niedostrzegające w wyrokach interpretacyjnych TSUE podstawy wznowienia postępowania, może być nie do pogodzenia z koniecznością respektowania zasady efektywności prawa unijnego (Stefanicki 2018: 94).

Zgodnie z art. 52 KPP adresatami zasady skutecznej ochrony sądowej oraz prawa dostępu do sądu są organy państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują prawo UE. Pojęcie „stosowanie prawa UE” powinno być interpretowane szeroko, jako odnoszące się zarówno do sfery stanowienia, jak i stricte stosowania prawa. Z kolei to ostatnie jest rozumiane zarówno jako stosowanie prawa krajowego będącego bezpośrednią transpozycją prawa UE, jak i podlegającego stosowaniu równoległe z prawem UE. Wobec powyższych uwag należy stwierdzić, że bezpośrednimi adresatami obowiązku wynikającego z zasady skutecznej ochrony sądowej i prawa do sądu są równocześnie krajowe organy władzy ustawodawczej, wykonawczej (w zakresie, w jakim sprawują nadzór ad-

ministracyjny czy też organizacyjny nad sądownictwem), jak i krajowe organy wymiaru sprawiedliwości (Kowalik-Bańczyk 2013: 1166–1167).

Konkludując, obecnie przepisy procedury cywilnej dotyczące środków zażalenia, mające zapewnić ochronę uprawnień wywodzonych przez podmioty z prawa UE, są mniej korzystne niż przepisy przewidziane dla ochrony uprawnień wywodzonych z prawa krajowego. Dopuszczalność wznowienia postępowania na skutek orzeczenia TK, w świetle unijnej zasady równoważności, powinna prowadzić do dopuszczalności wznowienia postępowania cywilnego na skutek wyroku TSUE.

3. Odpowiedzialność państwa członkowskiego

Brak respektowania zasad unijnych przez Państwo Członkowskie może doprowadzić do odpowiedzialności tegoż państwa za naruszenia prawa Unii Europejskiej i w konsekwencji wiązać się z obowiązkiem wypłaty odszkodowania podmiotom poszkodowanym w związku z takim naruszeniem. W sprawie Francovich Trybunał wskazał (sygn. akt C-6/90 i C-9/90, pkt 31), że prawo wspólnotowe stanowi samodzielny, autonomiczny porządek prawny, włączony do systemu prawnego wszystkich państw członkowskich, którego podmiotami są nie tylko państwa, ale i jednostki, ujmowane tu szeroko jako wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych. Na jednostki prawo unijne nakłada obowiązki, ale także przyznaje im uprawnienia, które powstają nie tylko wtedy, gdy są w nim wyraźnie zastrzeżone, lecz także wówczas, gdy stanowią skutek zobowiązań nałożonych przez Traktat w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe. Wobec powyższego – zdaniem Trybunału – sądy krajowe są obowiązane do zapewnienia przyznanym przez Traktat uprawnieniom pełnej skuteczności i ochrony. Brak możliwości uzyskania przez jednostkę odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez naruszające prawo wspólnotowe zachowanie państwa prowadziłoby bowiem do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem. Trybunał podniósł, że obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa wspólnotowego wynika także z ogólnego przepisu d. art. 10 TWE (art. 4 ust. 3 TUE), który wskazuje na obowiązek podjęcia przez państwo wszelkich działań dla wykonywania obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego i powstrzymania się od działań utrudniających wykonanie tych obowiązków (Olejniczak 2018).

Poza ogólnym modelem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej należy wskazać na szczególnie przypadek stosowania tego modelu, to znaczy odpowiedzialność państwa

w sytuacji naruszenia prawa Unii przez organ sądowy. Tak jak przy ogólnym modelu odpowiedzialności, aktualnie jest to materia nieskodyfikowana do prawa pierwotnego lub wtórnego. Tym bardziej więc należy odnosić się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Już w świetle wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III*, potwierdzonego w sprawie *Klaus Konle*, można było przypuścić, że sąd – jako organ państwa – jest w stanie naruszyć prawo Unii Europejskiej, a w związku z tym, jeśli jednocześnie zostaną spełnione przesłanki odpowiedzialności, wytworzyć swoim zachowaniem odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego (Stępkowski 2015: 145). W tym kontekście można zaryzykować twierdzenie, że skoro sądy powinny przede wszystkim, zgodnie z zasadą równoważności i skuteczności, zapewniać możliwość ochrony uprawnień wywodzonych z prawa unijnego na nie mniej korzystnym poziomie niż uprawnień wywodzonych z prawa krajowego, to niewznawianie postępowań na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego, może być przyczyną dla takiej odpowiedzialności. Szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę, że obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnemu w przypadku braku odpowiednich regulacji spoczywa na organach stosujących prawo unijne.

4. Aktualne stanowisko judykatury i doktryny – analiza wyroku NSA z 16 października 2017 r. w sprawie o sygn. akt I FSP 1/17

Możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia TSUE nie można analizować w oderwaniu od aktualnych poglądów doktryny i orzecznictwa.

Tak więc z całą pewnością należy wskazać na orzeczenie NSA z 16 października 2017 r. w sprawie o sygn. akt I FSP 1/17. W tym orzeczeniu zmierzono się z analogicznym zagadnieniem, z tym że wystąpiło ono na gruncie procedury sądowoadministracyjnej.

Na początku, w ślad za argumentacją przytoczoną w uchwale NSA z 16 października 2017 sygn. akt I FPS 1/17, należałoby wskazać moc powszechną orzeczeń wydawanych przez TS, które jako prejudykаты formalnie i materialnie w danej sprawie wiążą sąd, który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym. Ponadto, zgodnie z doktryną *acte eclairée*, sądy krajowe będą zwolnione z obowiązku wystąpienia z kolejnym pytaniem prejudycjalnym w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, albowiem wiązać je będzie wykładnia prawa unijnego dokonana przez TS. Moc powszechna orzeczeń TS jest wyrażona również poprzez obowiązek sądów oraz innych organów państw członkowskich uwzględniania orzeczeń TS we wszystkich sprawach o analogicznym stanie faktycznym i prawnym. Zatem pod względem mocy wiążącej pomiędzy orzeczeniami

TK a orzeczeniami TS nie ma zasadniczej różnicy (Filipczyk 2017: 178). Takie rozumienie mocy wiążącej wyroków wydanych w trybie pytania prejudycjalnego wynika z istoty i celów orzecznictwa prejudycjalnego, czyli ich rozszerzona skuteczność, a więc związanie organów państw członkowskich, wykraczające poza zakres postępowania krajowego, w związku z którym wniesiono o rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z wykładnią aktu prawa unijnego. Zasadniczo nie budzą wątpliwości praktyki, że wyroki wstępne TSUE wiążą formalnie i materialnie w danej sprawie sąd, który zwrócił się z pytaniem o wykładnię prawa unijnego. Jednakże za szerokim oddziaływaniem wyroków wydawanych w tym trybie przemawia cały dorobek orzeczniczy Trybunału, który wskazuje na moc wiążącą wykładni przedstawionej w takim rozstrzygnięciu do wszystkich spraw o analogicznym lub zbliżonym stanie faktycznym i prawnym (Stefanicki 2018: 94).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że orzeczenia prejudycjalne wywołują skutki wykraczające poza ramy konkretnego postępowania zawisłego przed sądem krajowym – przedstawiona przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia prawa unijnego wiąże także organy sądowe i administracyjne wszystkich państw członkowskich, orzekające w analogicznych, jak przedstawione w pytaniu prejudycjalnym, stanach faktycznych i prawnych (sygn. akt C-28-30/62, C-283/81, C-61/79). Tego rodzaju rozwiązanie stanowi gwarancję realizacji w praktyce zasady jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Wydanie przez sąd krajowy orzeczenia z oczywistym naruszeniem wyroku TS może stanowić podstawę odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa unijnego (sygn. akt C-224/01, pkt 56-57). Trybunał orzekł również, że zasada ta ma zastosowanie we wszystkich przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, bez względu na to, jaki organ państwowy naruszył swoim działaniem lub zaniechaniem normy wspólnotowe (sygn. akt C-46/93 i C-48/93, pkt 32 oraz C-302/97, pkt 62).

Druga podnoszona w literaturze przedmiotu różnica pomiędzy orzeczeniami TK i TS polega na tym, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność usuwa (deroguje) przepis z systemu, gdy tymczasem orzeczenie TS oddziałuje na normę prawa krajowego w sferze jej stosowania. Z zasady pierwszeństwa prawa Unii można bowiem wywieść obowiązek odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii. Nie można natomiast wywieść utraty mocy obowiązującej takiego przepisu (sygn. akt P 37/05 oraz C-106/77).

Argumentów przemawiających za podobieństwem orzeczeń TK do orzeczeń TS jest jednak więcej. Wskazać należałoby chociażby na podobieństwo rozstrzygnięć obu Trybunałów, których przedmiotem jest zgodność przepisu

prawa z prawem wyższego rzędu. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o zgodności przepisów ustaw i rozporządzeń z Konstytucją, a TS pośrednio o zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (w procedurze skargi na państwo – art. 258 TFUE, a w procedurze prejudycjalnej – art. 267 TFUE) (Półtorak 2010). Należy bowiem przypomnieć, że jakkolwiek w ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, to wielokrotnie orzekał, że jest on właściwy do udzielenia sądowi krajowemu wszelkich wskazówek w zakresie wykładni tego prawa, umożliwiających temu sądowi ocenę powyższej zgodności w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie (sygn. akt I FSP 1/17).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości pośrednio nie podzielił już argumentacji o zróżnicowaniu roszczeń wynikających z orzeczeń TS, a orzeczeń Trybunałów Konstytucyjnych Austrii (sygn. akt C-147/01) i Hiszpanii (sygn. akt C-118/08). W sprawie *Transportes Urbanos* Trybunał przyjął, że aby sprawdzić, czy w sprawie zawisłej przed sądem krajowym nie naruszono zasady równoważności, należy zbadać, czy – biorąc pod uwagę przedmiot i zasadnicze elementy skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej wniesionej przez spółkę z tytułu naruszenia prawa Unii i skargi, z którą spółka ta mogłaby wystąpić w oparciu o ewentualne naruszenie Konstytucji – oba te środki prawne można uznać za podobne (sygn. akt C-118/08, pkt 35).

Biorąc pod uwagę podobieństwo charakteru analizowanych wyroków, nie ulega wątpliwości, że orzeczenia TS wymagają równoważnego traktowania w taki sam sposób, w jaki w procedurze krajowej są traktowane orzeczenia TK. Szczególnie jeśli uwzględniony zostanie interpretacyjny charakter orzeczeń TS.

W art. 272 § 3 p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Koresponduje on z art. 9 Konstytucji RP. Zabrakło jednak analogicznego postanowienia w regulacjach odnoszących się do postępowania cywilnego, choć to przepisy postępowania sądowoadministracyjnego stanowiły wzór dla noweli postępowania cywilnego w tym zakresie.

Na potrzebę dodatkowej regulacji w zakresie możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego wskazał także Trybunał Konstytucyjny. W postanowieniu z dnia 7 sierpnia 2009 r. w sprawie S 5/09 TK postanowił zasygnalizować Sejmowi oraz Ministrowi Sprawiedliwości – dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401(1) k.p.c.

W dalszej części uzasadnienia ww. postanowienia czytamy, że ze względu na konieczność zagwarantowania prawa do sądu właściwego oraz prawa do zaskarżania orzeczeń, konieczne wydaje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego tego przepisu. Z konstytucyjnego punktu widzenia wątpliwości budzi też art. 401 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) naruszenia przez sąd Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). Ustawowe uregulowanie wznowienia w powyższej sytuacji jest konieczne ze względu na dyspozycję wynikającą z art. 9 Konstytucji. Co prawda przywoływane postanowienie TK dotyczy możliwości wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia wydanego przez ETPCz, jednakże jest to konieczne – w kontekście rozumienia ogólnej zasady.

Odwołując się do fundamentalnych zasad obowiązywania prawa międzynarodowego w polskim systemie prawnym, jako kolejny argument przemawiający za słusznością możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia TS można wskazać orzeczenie SN z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CO 96/17, w którym stwierdzono, że okoliczności stwierdzone w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uwzględniającym skargę indywidualną złożoną na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), ze względu na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji mogą stanowić podstawę wznowienia postępowania cywilnego z powodu nieważności, jeżeli mieszczą się w podstawie wznowienia przewidzianej w art. 401 k.p.c., wykładanym z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Takie kształtowanie się linii orzeczniczej w odniesieniu do rozstrzygnięć organów międzynarodowych jako podstawy wznowienia postępowania cywilnego tym bardziej wskazuje na konieczność prounijnej wykładni w związku ze wznowieniem postępowania na podstawie orzeczenia TS.

5. Podsumowanie

Konkludując, należy podkreślić, że obecnie regulacja dotycząca możliwości wznowienia postępowania cywilnego na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego stanowi lukę w prawie w zakresie, w jakim możliwość taką przewiduje procedura sądownoadministracyjna i karna, narusza zasadę równoważności i skuteczności prawa unijnego, a dodatkowo brak takiej regulacji może doprowadzić do odpowiedzialności państwa członkowskiego.

Można więc wskazać, że nawet na gruncie obecnego kształtu instytucji wznowienia postępowania cywilnego *de lege lata* postępowania cywilne powinny być wznowiane na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego ze względu na obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnemu, który, w przypadku braku odpowiednich regulacji, spoczywa na organach stosujących prawo unijne. Szczególnie jeśli uwzględniony zostanie także obowiązek przestrzegania przez organy krajowe zasady efektywności, w tym poprzez zapewnienie stronie dostępu do skutecznego środka ochrony i wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza że niedopełnienie tego obowiązku może w konsekwencji prowadzić do odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa unijnego, a także obowiązek realizacji zasady równoważności i efektywności poprzez implementację zasady, że reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie europejskim niż dla podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego. W związku z tym poszanowanie tej zasady wymaga jednakowego stosowania przepisu krajowego do postępowań opartych na prawie Unii oraz do postępowań opartych na prawie krajowym.

De lege ferenda należałoby wskazać, że katalog podstaw wznowienia postępowania wymaga uzupełnienia o orzeczenia organów międzynarodowych. Przy czym zasadne będzie rozważenie prawidłowej konstrukcji tego przepisu. Czy w katalogu przesłanek pozwalających na wznowienie postępowania cywilnego powinno się zastosować odpowiednio regulację analogiczną do tej już obowiązującej w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz w postępowaniu karnym, czy też konieczne będzie uregulowanie tej przesłanki w sposób nowy, może bardziej precyzyjny niż wskazuje na to procedura sądownoadministracyjna i karna. Wymaga podkreślenia, że organem międzynarodowym, którego orzeczenia mogą stanowić podstawę wznowienia postępowania zarówno sądownoadministracyjnego, jak i karnego jest organ międzynarodowy działający na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Jest to bardzo szeroka definicja, która obejmuje przecież przykładowo także organy orzekające w Światowej Organizacji Handlu (Dispute Settlement Body – DSB) czy też w Organizacji Narodów Zjednoczonych (Międzynarodowy Trybunał Karny). Nie ulega zaś wątpliwości, że to orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są kluczowe dla obywatela RP i być może to właśnie orzeczenia tych organów powinny zostać uznane za pozwalające na wznowienie postępowania cywilnego.

Wykaz skrótów

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka.

KPP – Karta Praw Podstawowych.

- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1575.
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 256.
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.
- SN – Sąd Najwyższy.
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- TK – Trybunał Konstytucyjny.
- TSUE/TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- UE – Unia Europejska.

Bibliografia

Akty prawne

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 534, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, tekst jednolity.

Orzecznictwo

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05. Dostęp: 2.02.2021 r., OTK-A 2006/11/177.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2017 r., I FSP 1/17. Dostęp: 2.02.2021 r., LEX nr 3013350.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. akt V CO 96/17. Dostęp: 2.02.2021 r., OSNC 2018/11/106.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01. Dostęp: 2.02.2021 r. OTK ZU nr 5/2003.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie Hünermund i in, C-292/92. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1993:932.

- Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, Rec. s. I3099. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1999:271.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie: Von Colson i Kamann, 14/83. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1984:153.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2014 r., w sprawie Impresa Pizzarotti, C-213/13. Dostęp: 6.03.2021 r., EU:C:2014:2067.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie Johnston, 222/84. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1986:206.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 października 1987 r. w sprawie Heylens i in., C-222/86. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1987:442.
- Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76. Dostęp: 6.03.2021 r., EU:C:1976:188.
- Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie Factortame, C-213/89. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1990:257.
- Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych A. Francovich i D. Bonifaci i in. v. Włochy, C-6/90 i C-9/90. Dostęp: 6.03.2021 r., ECLI:EU:C:1991:428.
- Wyrok Trybunału z dnia 2 października 2003 r. w sprawie Weber's Wine World i in., C-147/01. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:2003:533.
- Wyrok Trybunału z dnia 20 października 2016 r. w sprawie Evelyn Danqua, C-429/15. Dostęp: 7.03.2021 r., EU:C:2016:789.
- Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie Unibet, C-49/16. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:2017:491.
- Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie Transportes Urbanos y Servicios Generales, C118/08. Dostęp: 7.03.2021 r., EU:C:2010:39.
- Wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1963 r. w sprawach połączonych Da Costa i inni, C-28-30/62. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:1963:6.
- Wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie Denkavit Italiana, C-61/79. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:1980:100.
- Wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie ÖBB Personenverkehr, C417/13. Dostęp: 7.03.2021 r., EU:C:2015:38.
- Wyrok Trybunału z dnia 3 września 2009 r. w sprawie Fallimento Olimpiclub, C2/08. Dostęp: 7.03.2021 r., EU:C:2009:506.
- Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie Köbler, C-224/01. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:2003:513.
- Wyrok Trybunału z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie Centro Europa 7, C-380/05. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:2008:59.
- Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:1996:79.
- Wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r. w sprawie CILFIT, 283/81. Dostęp: 7.03.2021 r., ECLI:EU:C:1982:335.
- Wyrok Trybunału z dnia 6 października 2015 r. w sprawie Târșia, C-69/14. Dostęp: 7.03.2021 r., EU:C:2015:662.

Opracowania

- Banaszak, Bogusław. 2008. Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. *Przełęcz Sejmowy* (2): 9–24.
- Filipczyk, Hanna. 2017. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w związku z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w świetle prawa unijnego. *Przełęcz Orzecznictwa Podatkowego* (3): 171–181.
- Kowalik-Bańczyk, Krystyna. 2013. *Karta Praw Podstawowych UE. Komentarz pod red. A. Wróbla*. Warszawa: C.H. Beck.
- Lang, Wiesław. Wróblewski, Jerzy. Zawadzki, Sylwester. 1979. *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Manowska, Małgorzata. 2013. *Wznowienie postępowania cywilnego*. Warszawa: LexisNexis, wydanie elektroniczne: LEX. Dostęp: 12.02.2021.
- Mathijsen, Pierre. 1999. *A guide to European Union law*. Londyn: Sweet & Maxwell.
- Olejniczak, Adam. 2018. *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, tom 6. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne: LEGALIS. Dostęp: 10.04.2021.
- Półtorak, Nina. 2010. *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Skorczyńska, Ewa. 2017. *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne: LEGALIS. Dostęp: 15.05.2021.
- Stefanicki, Robert. 2018. Wznowienie postępowania w związku z rozstrzygnięciem prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości UE. *Prawo i Prokuratura* (6): 84–98.
- Stępkowski, Łukasz. 2015. Naruszenie prawa UE przez sąd krajowy w odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego. *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* (13): 136–159.
- Taborowski, Maciej. 2012. *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wróbel, Andrzej. 2015. Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Poznań* (1): 35–58.
- Wróbel, Andrzej. 2005. *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa: Zakamycze. Wydanie elektroniczne: LEX. Dostęp: 25.02.2021.
- Wróblewski, Jerzy. 1959. *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Wyrozumska, Anna. 2008. Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego. *Przełęcz Sejmowy* (2): 25–40.

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-05-29
accepted 2021-07-16



Zarząd „kadłubowy” w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością The non-quorum board in a limited liability company

GRZEGORZ ADAM KAWALEC

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-0054-7220, g.kawalec93@gmail.com

Citation: Kawalec, Grzegorz. 2021. Zarząd „kadłubowy” w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 43–59. DOI: 10.25167/osap.4067.

Abstract: This article presents the issue of a “non-quorum” board in a limited liability company. The discussed commercial law institution was not regulated by the Commercial Companies Code, but was developed by a doctrine. In this article, the author presents typical aspects of the functioning of the management board – company representation and the management of company affairs by the “non-quorum” board. The author analyzes various positions in the doctrine and judicial decisions and endeavours to prove that in order to perform important legal activities in the external and internal sphere of relations in a limited liability company, the right number of board members is important, not the existence of the board itself. In the final part of the work, the author analyzes the role of a probation officer in the company in terms of his powers related to managing the company’s affairs and representing it.

Keywords: non-quorum board, representatives of company, managing company’s affairs, limited liability company

Abstrakt: Niniejszy artykuł przedstawia zagadnienie zarządu „kadłubowego” w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Omawiana instytucja prawa handlowego nie została unormowana przez Kodeks spółek handlowych, lecz została wypracowana przez doktrynę. Autor w niniejszym artykule przedstawia typowe aspekty funkcjonowania zarządu – reprezentacja spółki oraz prowadzenie spraw spółki przez zarząd „kadłubowy”. Analizując różne stanowiska wypracowane zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądowe, Autor stara się pokazać, że ważniejszą kwestią od istnienia samego organu dla prawidłowego funkcyj-

nowania spółki niezbędna jest odpowiednia liczebność organu w celu dokonania ważnych czynności prawnych w sferze zewnętrznej i wewnętrznej stosunków w spółce z o.o. Autor wskazuje również propozycje *de lege ferenda*, dzięki którym zarząd „kadłubowy” nie stanowiłby problemu dla prawidłowego funkcjonowania spółki w sytuacjach nadzwyczajnych. W końcowej części pracy Autor analizuje rolę kuratora w spółce pod względem jego uprawnień związanych z prowadzeniem spraw spółki oraz jej reprezentacją.

Słowa kluczowe: zarząd „kadłubowy”, reprezentacja spółki, prowadzenie spraw spółki, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

1. Pojęcie organu „kadłubowego”

Omawianie problematyki zarządu „kadłubowego” w spółce kapitałowej należy rozpocząć od przedstawienia ogólnej definicji organu „kadłubowego”. Jego występowanie zachodzi w sytuacjach, „w których skład osobowy danego organu jest mniejszy od minimalnego jego składu określonego w ustawie (np. KSH bądź ustawie szczególnej) bądź w umowie spółki” (Weiss, Szumański [red.] 2018: 468; zob. również: Sołtysiński [red.] 2005: 1367).

Ze względu na istniejący podział organów na menedżerskie – zarząd, rada nadzorcza, i właścicielskie – zgromadzenie wspólników (zob. Szumański [red.] 2015: 499), należy zaznaczyć, że pojęcie organu „kadłubowego” odnosi się tylko do wskazanych organów menedżerskich „gdyż zgromadzenie wspólników jest ważne – co do zasady – bez względu na liczbę reprezentowanych na nim udziałów (art. 241 KSH)” (Weiss, Szumański [red.] 2018: 468).

W niniejszym artykule analizie zostanie poddany zarząd „kadłubowy” spółki z o.o., kwestie reprezentacji oraz prowadzenia spraw spółki przez tak ukształtowany organ spółki kapitałowej.

2. Zarząd „kadłubowy”

Podstawowa regulacja dotycząca liczby członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zawarta jest w art. 201 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (dalej: k.s.h.). Ustawodawca wskazał, że „zarząd składa się z jednego albo większej liczby członków.” Poprzez tak skonstruowany, bardzo ogólnie normujący liczbę członków zarządu przepis ustawowy można odnieść wrażenie, że powstanie zarządu „kadłubowego” jest niemożliwe. Kiedy więc zarząd stanie się „kadłubowy”? „Ryzyko, że zarząd w danej spółce z o.o. stanie się »kadłubowy«, może zaistnieć wtedy, gdy umowa spółki określa wymaganą liczbę członków zarządu w taki sposób, że w skład tego organu powinny wchodzić przynajmniej dwie osoby. Jeżeli liczba członków zarządu zmniejszy się poniżej wymaganego minimum, zarząd stanie się orga-

nem »kadłubowym«” (Borkowski 2018: 73). D. Kupryjańczyk wskazuje ponadto, że konsekwencje zaistnienia zarządu kadłubowego należy odnosić również do sytuacji, gdy do zarządu spółki powołano więcej osób niż zostało to wskazane w umowie spółki (zob. Kupryjańczyk [red.] 2017: 779).

Pewnego rodzaju środkiem zapobiegawczym powstania zarządu „kadłubowego” może być, jak wskazują J.A. Strzępka i E. Zielińska „określenie składu zarządu w sposób widełkowy (np. 1–5), co ma tę zaletę, że unika się wtedy trudności związanych z uszczupleniem składu zarządu w razie odwołania lub rezygnacji członka zarządu w trakcie kadencji” (Strzępka, Zielińska [red.] 2015; na temat „widełkowego” określenia składu zarządu zob. również Opalski [red.] 2018: 870; Kupryjańczyk [red.] 2017: 778; Kidyba 2020: 961; Szajkowski, Tarska, Szumański [red.] 2005: 456; Naworski [red.] 2011: 225; Rodzynkiewicz 2018: 423). Powołani wyżej autorzy wskazują, że „w przypadku bowiem sztywnego określenia składu zarządu wygaśnięcie mandatu w trakcie kadencji (art. 202 § 4 k.s.h.) powoduje to, że do czasu uzupełnienia składu zarządu do wymaganej w umowie liczby członków spółka pozbawiona jest tego organu” (Strzępka, Zielińska [red.] 2015; zob. również na ten temat Sołtysiński [red.] 2005: 1371 i literatura tam powołana; Kopaczyńska-Pieczniak 2013: 517–518). Przedstawione powyżej stanowisko, za którym opowiada się wielu przedstawicieli doktryny, oparte jest na regulacji art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.), który stanowi, że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”. Opierając się na stanowisku judykatury, należy wskazać, że „organ składa się z osób fizycznych które reprezentują osobę prawną w stosunkach zewnętrznych. Organ inaczej niż przedstawiciel nie jest podmiotem stosunków prawnych, a podmiotem tym jest sama osoba prawna” (sygn. akt III AUa 1787/15).

Uważam, że powołanie się przedstawicieli doktryny na wskazaną regulację ustawową, a przez to na wysunięcie wniosku, że spółka w przypadku istnienia zarządu „kadłubowego” nie posiada wskazanego organu menedżerskiego jest zbyt rygorystyczne. Przyjęcie za poprawny poglądu o istnieniu zarządu na podstawie art. 38 k.c. wydaje się umożliwieniem postrzegania zarządu w spółce z o.o. w tzw. formie zero-jedynkowej. Mając na uwadze, że możliwość podjęcia działań przez określoną liczbę członków zarządu zależy od sfery, w jakiej konkretne działania mają miejsce – wewnętrznej (prowadzenie spraw spółki), bądź zewnętrznej (reprezentacja spółki), słuszne jest przeanalizowanie w niniejszym artykule działań zarządu jako ogółu oraz poszczególnych jego członków jako samodzielnych reprezentantów spółki. Być może wnioski, które uda się wyciągnąć z poczynionej analizy, pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy brak wymaganej przez ustawę lub umowę spółki liczby członków zarządu należy traktować jednoznacznie jako brak zarządu spółki.

3. Reprezentacja spółki z o.o. a zarząd „kadłubowy”

Reprezentacja spółki, jak zostało wskazane w poprzednim punkcie, obejmuje jej stosunki zewnętrzne (więcej na temat reprezentacji spółki zob. Kidyba 2020: 959). Przeważający kierunek prezentowany w doktrynie wskazuje, że posługiwanie się pojęciem zarządu „kadłubowego” w omawianej sferze stosunków w spółce nie ma decydującego znaczenia jeśli mowa o prawidłowym funkcjonowaniu spółki w obrocie gospodarczym. A. Szajkowski, M. Tarska i A. Szumański wskazują, że „możliwa jest natomiast reprezentacja spółki przez członków zarządu, którym mandaty nie wygasły, gdyż nadal ich nazwiska i imiona figurują w rejestrze przedsiębiorców jako osób uprawnionych do reprezentacji, pod warunkiem zachowania zasad reprezentacji przyjętych przez spółkę, np. zasady reprezentacji łącznej” (Szajkowski, Tarska, Szumański [red.] 2005: 456–457).

Powyższe stanowisko należy przyjąć za poprawne, mając na uwadze choćby tylko regulację ustawową z art. 205 § 1 k.s.h. Ustawodawca w aspekcie liczby członków zarządu reprezentujących spółkę wskazuje na zarząd dwuosobowy. Mając na uwadze podstawowe założenia, że zarząd spółki może składać się z jednej osoby lub z większej liczby osób, należy potwierdzić możliwość skutecznej reprezentacji spółki przez pozostałych członków zarządu w zaistniałym zarządzie „kadłubowym”. Przedstawione stanowisko nie powinno budzić wątpliwości, ponieważ wygaśnięcie mandatu członka jednego członka zarządu nie pociąga za sobą likwidacji zarządu w ogóle. Stanowisko przeciwne byłoby szkodliwe dla osób pozostających w zarządzie spółki, które na skutek utraty mandatu jednego członka również utraciłyby swoje uprawnienia, a takie działanie wprowadzałoby tzw. solidarne wygaśnięcie mandatu członka zarządu, co w praktyce polskiego prawa handlowego nie jest stosowane.

Reprezentacja spółki przez odpowiednią liczbę członków, mimo występowania zarządu w niepełnym składzie, ma zastosowanie, ponieważ jak wskazuje A. Opalski, „kodeks przypisuje bowiem kompetencje reprezentacyjne do członków zarządu, [...] nie zaś do zarządu jako organu.” (Opalski [red.] 2018: 871). Również M. Borkowski, opowiadając się za możliwością reprezentacji spółki z o.o. w przypadku spełnienia ustawowych lub umownych regulacji, stwierdza, że „kompetencja w zakresie reprezentacji spółki przysługuje zarządowi, jako organowi spółki, jednakże prawo do reprezentowania spółki wykonywane jest przez poszczególnych członków zarządu” (Borkowski 2018: 75).

Stanowisko aprobujące powyżej przedstawione kwestie znajduje się również w dorobku judykatury. Sad Najwyższy w wyroku z dnia 5 listopada 2010 r. wskazał, że „członkowie nienależycie, w stosunku do wymogów statutu, obsadzonego organu osoby prawnej, określanego mianem »kadłubowego«, powołanego do jej reprezentacji mogą reprezentować tę osobę mimo jego niewłaściwego składu, jeżeli możliwe jest spełnienie obowiązującego w tej osobie wymogu

jej reprezentacji” (sygn. akt I CSK 63/10, zob. również wyrok SN o sygn. akt I CK 528/04, w którym Sąd Najwyższy potwierdza, że „jeżeli zarząd spółki jest trzyosobowy, a reprezentować spółkę mogą tylko dwaj członkowie zarządu, to brak trzeciego członka zarządu nie ma decydującego znaczenia dla możliwości skutecznego jej reprezentowania przez pozostałych członków zarządu”, sygn. akt I CK 521/04).

Stanowisko przeciwne do wyżej wymienionych wyraża M. Rodzyńkiewicz, twierdząc, że „jeżeli zarząd »kadłubowy« nie jest organem osoby prawnej, czyli zarządem spółki kapitałowej, to oczywiście członkowie takiego »nie-organu« nie mogą spółki reprezentować” (Rodzyńkiewicz 2018: 424). Podobnie na temat problematyki reprezentacji spółki z o.o. przez osoby wchodzące w skład zarządu „kadłubowego” wypowiada się D. Kupryjańczyk, wskazując, że „pomniejszony poniżej umownego progu skład przestaje w ogóle istnieć jako zarząd, przez co ustają wszelkie uprawnienia i właściwości przypisane zarządowi i jego członkom. W konsekwencji pomniejszony skład jako »nie-organ« nie może prowadzić spraw spółki ani jej reprezentować – w jakimkolwiek zakresie i w jakiegokolwiek formie” (Kupryjańczyk [red.] 2017: 778 i literatura tam powołana).

Analizując przytoczone w niniejszym artykule stanowiska, które w kwestii reprezentacji spółki są względem siebie przeciwne, należy opowiedzieć się za bardziej liberalnym podejściem doktrynalnym. Jak powyżej wskazywałem, nie można odbierać uprawnień do reprezentacji spółki osobom, które *de lege artis* wykonują swoje obowiązki na podstawie zapisów umownych lub ustawowych. A. Opalski wskazuje, że „stanowisko podważające skuteczność czynności dokonywanych za spółkę zgodnie z przyjętym w umowie spółki i ujawnionym w rejestrze sposobem reprezentacji godzi w bezpieczeństwo obrotu, obracając się także przeciwko spółce oraz jej współnikom i nie przynosząc wymiernych korzyści” (Opalski [red] 2018: 871).

Nie widzę w stanowiskach krytycznych dla zarządu „kadłubowego” w aspekcie reprezentacji spółki wystarczającego uzasadnienia. Analizując problematyczną kwestię niniejszej części artykułu w ujęciu ekonomicznym, należy tym bardziej opowiedzieć się za dopuszczalnością skutecznej reprezentacji spółki, jeśli spełnia ona kryteria umowne bądź ustawowe. Dlaczego? Dla osób prowadzących dane przedsiębiorstwo, jak i jego kontrahentów najważniejsza jest ciągłość działalności. Każda „anomalia” może wprowadzać niepokój i prowadzić do niechęci kontrahentów względem przedsiębiorstwa w przyszłości. Dlatego też uzasadnione jest uznanie zgodnej ze wskazanymi wcześniej wymogami reprezentacji spółki w czasie trwania zarządu „kadłubowego”, tym bardziej że, jak wskazuje A. Opalski, „spółka dysponuje instrumentami pozwalającymi na uzupełnienie wakatu w organie, a zaniechania w tym względzie nie powinny obciążać jej kontrahentów” (Opalski [red.] 2018: 871). Bezsprzeczne jest, że współnikom –

względnie członkom zarządu, powinno zależeć na jak najszybszym uzupełnieniu składu zarządu, co pozwoli uniknąć negatywnych konsekwencji dla spółki w obrocie gospodarczym.

4. Prowadzenie spraw spółki przez zarząd „kadłubowy”

Ogólna regulacja kodeksowa z art. 208 § 2 k.s.h. stanowi, że „każdy członek zarządu ma prawo i obowiązek prowadzenia spraw spółki.” Przy zaistnieniu zarządu „kadłubowego” obowiązywanie tylko powyżej wskazanego przepisu nie rodziłoby dodatkowych wątpliwości. Jednakże regulacje zawarte w następnych paragrafach wskazanego art. 208 k.s.h. budzą w dorobku doktryny wiele wątpliwości na gruncie zarządu, którego skład osobowy jest przedmiotem analizy w niniejszym artykule.

Jak wskazuje A. Opalski, „spadek liczby urzędujących członków zarządu poniżej umownego minimum uniemożliwia podejmowania uchwał, ale nie jednoosobowych decyzji z zakresu kompetencji powierzonych poszczególnym piastunom” (Opalski [red.] 2018: 871; podobnie Szajkowski, Tarska, Szumański [red.] 2005: 456). J.P. Naworski również stoi na stanowisku, że „nie ma też przeszkód do prowadzenia spraw spółki w zakresie zwykłych czynności spółki, które w myśl art. 208 § 3, jeżeli umowa nie stanowi inaczej, każdy członek zarządu może prowadzić bez uprzedniej uchwały zarządu” (Naworski [red.] 2011: 225).

Stanowisko przeciwne do powyższego prezentuje D. Kupryjańczyk, podtrzymując kierunek negatywny, jaki prezentował przy sferze reprezentacji spółki, i wskazuje, że „osoby, które pozostały w pomniejszonym składzie, nie zachowują statusu członków zarządu, przez co nie są władne prowadzić spraw spółki, nawet tych nieprzekraczających zakresu zwykłych czynności spółki” (Kupryjańczyk [red.] 2017: 778).

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 lipca 2012 r. stwierdził, że „taki zarząd nie może natomiast skutecznie podejmować uchwał, gdyż wbrew art. 208 § 5 k.s.h. niewykonalne jest zawiadomienie wszystkich członków zarządu o jego posiedzeniu. W interesie spółki jest więc jak najszybsze uzupełnienie składu zarządu, tak aby był on zgodny z wymaganiami przewidzianymi w umowie spółki” (sygn. akt III CZP 40/12).

Na podstawie przedstawionych stanowisk można zauważyć odmienne kierunki interpretacji prowadzenia spraw spółki wchodzącej w zakres stosunków wewnętrznych przez niekompletny zarząd. Najbardziej problematyczną kwestią jest dopuszczalność prowadzenia spraw spółki przez pojedynczych członków zarządu w zakresie, w jakim nie jest obowiązkowe otrzymanie zgody w po-

staci uchwały całego zarządu jako organu – tj. czynności nieprzekraczających zwykłego zarządu.

W powyższej kwestii należy opowiedzieć się pozytywnie za możliwością dokonywania wskazanych powyżej czynności. Jest to nieodłączny element posiadania mandatu członka zarządu przez każdą osobę fizyczną wchodzącą w danym momencie w skład zarządu spółki z o.o. W zakresie czynności nieprzekraczających zwykłego zarządu analogicznie powinny mieć zastosowanie zasady odnoszące się do reprezentacji spółki. Ponadto, w aspekcie podejmowania uchwał zarządu, opowiadam się za przyjęciem skuteczności powyższych uchwał, jeśli spełniona jest minimalna liczba członków aktualnie posiadających mandat oraz spełnione zostaje kworum wymagane do podjęcia wskazanych uchwał.

Analizując przywołaną wyżej uchwałę Sądu Najwyższego w przedmiocie wykładni art. 208 § 5 k.s.h., w której wskazuje się na niemożliwość zawiadomienia wszystkich członków zarządu w przypadku postaci „kadłubowej”, należy stwierdzić, że rodzi się wątpliwość dotycząca liczby wszystkich członków zarządu. Zapewne zarówno ustawodawca, jak i Sąd Najwyższy wskazują tutaj na liczbę ustawową bądź umowną członków zarządu. W takim przypadku zawsze w odniesieniu do zarządu „kadłubowego” uchwała Sądu Najwyższego będzie pozytywna. Ale gdyby regulację z art. 208 § 5 k.s.h. czytać zgodnie z treścią przepisu dopiero od momentu, w którym zarząd „kadłubowy” istnieje, wtedy nigdy nie mówilibyśmy o nieskutecznym zawiadomieniu członków zarządu, a co za tym idzie o niemożliwości podejmowania uchwał. Jeżeli zastosować wykładnię przepisu 208 § 5 k.s.h., w której podnoszona mogłaby być sytuacja, gdzie zawsze swoje zastosowanie miałyby stwierdzenie „wszyscy członkowie zarządu”, to spór doktrynalny, jaki został przedstawiony na łamach niniejszego artykułu, nie byłby logicznie wytłumaczalny. Dlaczego zdecydowałem się na niniejszą interpretację, która może wydawać się w pewnym stopniu abstrakcyjna? Członkowie zarządu, którzy utracili swój mandat, nie wchodzi – co oczywiste – w skład zarządu. Zatem, moim zdaniem, poprawne jest twierdzenie, że pozostali członkowie zarządu, którzy swoich mandatów nie utracili, są zgodnie z powyższą regulacją kodeksową uznawani za „wszystkich” członków zarządu. Wszystkich, którzy w danym momencie wchodzi w skład zarządu spółki z o.o. Oczywiście, przedstawiona przeze mnie interpretacja może w pewnym sensie podważać funkcjonowanie instytucji zarządu „kadłubowego”, jednakże jest ona korzystna dla przedsiębiorców, którzy z przyczyn losowych zmagają się z niedoborem składu osobowego zarządu spółki. Jeżeli udałoby się przyjąć do praktyki obrotu gospodarczego, że zwrot „wszyscy członkowie zarządu” odnosi się do aktualnej liczby członków zarządu w momencie podejmowania uchwały, a nie w odniesieniu do zapisów ustawowych czy tych zawartych w umowie spółki, problem sporu w doktrynie dotyczący nieskuteczności podejmowanych uchwał

oraz w pewnym sensie kwestii reprezentacji spółki zostałyby jednoznacznie zakończone. Przedstawione rozwiązanie na pewno byłoby korzystne dla osób prowadzących przedsiębiorstwo, którzy podejmując decyzję dotyczącą przyszłych losów przedsiębiorstwa, nieraz muszą podjąć ją w jak najkrótszym czasie.

5. Nieuczciwa praktyka korporacyjna i możliwe rozwiązania ochronne

Przedstawiona w poprzednim punkcie wykładnia art. 208 § 5 k.s.h. może również pomóc w ochronie przedsiębiorców przed negatywną praktyką niektórych osób wchodzących w skład organów spółki. „Znana jest negatywna praktyka instrumentalnego »przekształcania« organów spółki w organy »kadłubowe«, aby nie dopuścić w ten sposób do podjęcia określonej decyzji, niekorzystnej dla danego wspólnika bądź grupy wspólników w spółce wieloosobowej” (Szumański [red.] 2015: 509). A. Szumański opisał sytuację odnoszącą się do rady nadzorczej, ale moim zdaniem można ją pokazać *per analogiam* w kontekście zarządu spółki z o.o. „Przykładowo wspólnik mniejszościowy posiadający miejsce w radzie nadzorczej chce uniemożliwić odwołanie przychylnego mu zarządu przez radę nadzorczą. Nie mając jednak możliwości zablokowania tej uchwały przez oddanie głosu na »nie«, składa koniunkturalnie swój mandat (rezygnuje z funkcji), wskutek czego rada nadzorcza spada poniżej ustawowego lub umownego minimum, stając się »kadłubowym« organem, który wówczas jako »nie-organ« nie będzie mógł podjąć wiążącej spółkę uchwały o odwołaniu zarządu” (Szumański [red.] 2015: 509). Dla zarządu spółki z o.o. bezsprzecznie będzie mogła mieć zastosowanie wskazana negatywna praktyka korporacyjna. Każda decyzja wykraczająca poza zakres zwykłego zarządu która nie będzie po myśli jednej lub kilku osób – członków zarządu spółki z o.o., będzie mogła zostać zablokowana przez wspomnianą praktykę. Brak wypracowania nowych, przyjętych przez praktykę środków ochronnych przed niniejszymi praktykami doprowadzi do coraz większej liczby sytuacji patowych w danym przedsiębiorstwie, które mogą z oczywistych względów wpłynąć na negatywną kondycję finansową spółki. Każdy konflikt decyzyjny związany np. z kupnem, sprzedażą bądź wydzierżawieniem danego środka trwałego wchodzącego w skład majątku spółki może w finalnym rezultacie skończyć się zastosowaniem wspomnianego zabiegu korporacyjnego przez niezadowolonych członków zarządu.

Kolejną możliwością zakończenia wskazanych negatywnych praktyk, według A. Szumańskiego, „poza sankcjami o charakterze odszkodowawczym (art. 746 § 2 k.c. w zw. z art. 202 § 5 k.s.h.) jest przyjęcie konstrukcji bezskuteczności zawieszonej uchwały »kadłubowego« organu spółki. Oznacza to, że uchwała »kadłubowego« organu spółki jest ważna, ale nie wywołuje skutków prawnych.

Skuteczna stanie się ta uchwała dopiero z momentem potwierdzenia przez właściwy organ spółki w pełnym jego składzie, a więc w sytuacji, gdy w wyniku uzupełnienia wakatów przestał być on już organem kadłubowym” (Szumański [red.] 2015: 509).

Moim zdaniem praktycznym rozwiązaniem, dzięki któremu można zapobiec negatywnym praktykom członków zarządu, ale również uniemożliwić powstanie zarządu „kadłubowego”, będzie przyjęcie regulacji z art. 201 § 2 k.s.h. jako uniwersalnej w umowie każdej spółki z o.o. Poprzez wprowadzenie zapisu „Zarząd składa się z jednego albo większej liczby członków” minimalizujemy możliwość zaistnienia zarządu „kadłubowego” do sytuacji, w której w zarządzie spółki z o.o. nie znajdzie się żadna osoba. Mając na względzie wskazane w początkowej części artykułu opisywanie liczby członków zarządu w sposób „widełkowy”, rozwiązanie z zastosowaniem formuły z art. 201 § 2 k.s.h., wydaje się jeszcze bardziej zapobiegawcze w aspekcie ochrony spółki przed powstaniem zarządu „kadłubowego”, jednocześnie chroniąc spółkę przed negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi, o których była mowa we wcześniejszej części artykułu. Wskazana propozycja może budzić wątpliwość, czy przez wprowadzenie niniejszego zapisu nie stworzymy płaszczyzny do funkcjonowania „w najgorszym wypadku” jednoosobowej spółki z o.o. Wskazana propozycja ma za zadanie wyłącznie spełniać rolę zabezpieczającą interesy spółki w okresach przejściowych. Jedyne pozostający członek zarządu musi dążyć do jak najszybszego uzupełnienia składu zarządu o inne osoby, nie odczuwając negatywnych konsekwencji związanych z problemami uznania czynności dokonanych przez zarząd „kadłubowy”.

Rozwiązaniem w pewnym sensie kontrowersyjnym może być wprowadzenie rady nadzorczej jako organu obligatoryjnego, bez spełnienia przesłanek dziś obowiązujących w Kodeksie spółek handlowych, do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wtedy też, być może, tylko na podstawie art. 220 k.s.h., umożliwiającego rozszerzenie uprawnień rady nadzorczej, bądź na podstawie dodatkowych przepisów *per analogiam* do art. 383 § 1 ustawy, pozwalających na czasowe delegowanie członka rady nadzorczej do wykonywania obowiązków członka zarządu, negatywna praktyka innych członków zarządu byłaby niemożliwa.

Rodzi się jednak wątpliwość, czy tylko w celu zabezpieczenia interesów spółki potrzeba wprowadzania dodatkowego organu do spółki z o.o. jest w pełni uzasadniona? Powstanie zarządu „kadłubowego”, czy to z przyczyn losowych czy też wywołanych przez celowe działania członków zarządu, pojawia się sporadycznie, więc czy rzeczywiście wprowadzenie rady nadzorczej do spełnienia przedstawionego wyżej celu jest konieczne? Wydaje się, że propozycja wprowadzenia rady nadzorczej jest propozycją na wyrost, jeśli wziąć pod uwagę kwestie zwo-

ływania rady nadzorczej na podstawie przepisów regulujących funkcjonowanie omawianego organu w spółce akcyjnej. Funkcjonowanie przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym, jak zostało już wskazane w niniejszym artykule, łączy się z optymalnym wykorzystaniem czasu w aspekcie podjęcia decyzji dotyczących dalszych losów spółki. Analizując pod wskazanym kątem wprowadzenie rady nadzorczej w spółce z o.o., można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że nie jest to optymalne rozwiązanie. Na miejscu wspomnianego organu w zakresie kompetencji delegowania osoby do pełnienia funkcji członka zarządu można przecież poprzez wprowadzenie dodatkowych przepisów postawić zgromadzenie wspólników.

S. Sołtysiński wskazuje ogólnie w odniesieniu do spółek kapitałowych, że „dyrektywy wykładni funkcjonalnej przemawiają również za tym, aby przyjmując, że nawet jedyny pozostały członek zarządu, który w myśl statutu składa się z większej liczby osób, mógł skutecznie zwołać nadzwyczajne walne zgromadzenie w celu uzupełnienia składu rady nadzorczej lub zarządu. Trudno bowiem znaleźć argument przemawiający za nieważnością uchwał walnego zgromadzenia zwołanego przez jedynego pozostałego członka zarządu w celu uzupełnienia składu rady nadzorczej lub zarządu” (Sołtysiński [red.] 2005: 1377). Przytoczone stanowisko stanowi argumentację za propozycją, którą przedstawiłem powyżej w kwestii rozwiązania problematyki zaistnienia zarządu „kadłubowego” – zarówno odnośnie do zgromadzenia wspólników, jak i wskazującą na odpowiedni zapis w umowie spółki o liczebności zarządu. Co więcej, należy opowiedzieć się jak najbardziej pozytywnie za argumentacją S. Sołtysińskiego, że „proponowane rozwiązanie stanowi najszybszy i z reguły najbardziej zgodny z interesem spółki, akcjonariuszy i jej wierzycieli sposób usunięcia »wakatu« w zdekompletowanym organie spółki” (Sołtysiński [red.] 2005: 1377).

6. Ustanowienie kuratora a prowadzenie spraw i reprezentacja spółki

Analizując możliwości prawidłowego funkcjonowania spółki z o.o. przy niekompletnym składzie osobowym zarządu, należy pochylić się również nad kompetencjami kuratora, który może zostać ustanowiony dla spółki na mocy art. 42 k.c. lub art. 69 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.).

Do 15 marca 2018 r. art. 42 § 2 k.c. brzmiał: „kurator powinien postarać się niezwłocznie o powołanie organów osoby prawnej, a w razie potrzeby o jej likwidację”. W przytoczonym poprzednim stanie prawnym kompetencje kuratora obejmowały jedynie czynności zmierzające do uzupełnienia organu spółki kapitałowej o brakujący skład osobowy.

Postanowienie, które można w sposób oczywisty odnieść do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością brzmi: „kurator spółki akcyjnej ustanowiony w celu powołania jej organów nie ma uprawnienia do powołania zarządu i nie zastępuje walnego zgromadzenia ani rady nadzorczej tej spółki” (sygn. akt III CK 249/03). Ponadto Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że „stosownie do art. 42 § 2 k.c. kurator powinien postarać się niezwłocznie o powołanie organów osoby prawnej, a w razie potrzeby o jej likwidację. Jeżeli okaże się, że niemożliwe jest przywrócenie osobie prawnej możliwości działania przez organy, kurator powinien podjąć działania nakierowane na likwidację osoby prawnej” (sygn. akt I ACa 1549/14).

K. Mularski wskazuje jednak, że „sam fakt nieobsadzenia wszystkich mandatów w danym organie nie upoważnia jeszcze sam przez się do powołania kuratora, ponieważ między brakiem tym, a »niemożnością prowadzenia swoich spraw«, w szczególności niemożnością »bycia reprezentowanym«, zachodzi musi związek przyczynowy. Związku takiego nie ma, jeśli liczba piastunów jest wystarczająca do prowadzenia spraw osoby prawnej (np. statut przewiduje, że dla skutecznego dokonania czynności prawnej działać musi przynajmniej trzech członków zarządu; jeśli zarząd jest pięcioosobowy, to fakt obsadzenia tylko trzech mandatów nie prowadzi do niemożności prowadzenia spraw osoby prawnej)” (Mularski [red.] 2018; na temat powołania kuratora do spółki zob. również Gniewek [red.] 2019: 89). „Z postanowienia SN z 7.05.2004 r. wynika, że kurator spółki nie posiada umocowania do powołania zarządu, w szczególności nie może w tym zakresie zastąpić zgromadzenia wspólników, w tym również nie może zwołać tego organu celem podjęcia uchwały w przedmiocie powołania członka zarządu” (Borkowski 2018: 202).

Na podstawie przytoczonego dorobku doktryny i judykatury dotyczącego poprzedniego stanu prawnego należy stwierdzić, że uprawnienia kuratora ustanowionego dla spółki kapitałowej były ograniczone do starań o powołanie członków zarządu, a likwidacja spółki była podrzędną czynnością, na co wskazuje zwrot „w razie potrzeby”. Kurator nie miał szerszych uprawnień, dzięki którym mógłby reprezentować spółkę oraz prowadzić jej sprawy w czasie, kiedy skład zarządu nie odpowiadał jego liczebności wskazanej w umowie spółki.

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego rozszerzyła uprawnienia kuratora ustanowionego zarówno na mocy art. 42 k.c. jak i art. 69 k.p.c. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 42 § 2 k.c. „do czasu powołania albo uzupełnienia składu organu, o którym mowa w § 1, albo ustanowienia likwidatora kurator reprezentuje osobę prawną oraz prowadzi jej sprawy w granicach określonych w zaświadczeniu sądu”. Kurator spółki poprzez powyżej wskazaną regulację zyskuje uprawnienie do reprezentacji i prowadzenia spraw spółki, dla której został ustanowiony. Czy ustawodawca, wprowadzając w art. 42 § 3 k.c. nastę-

pujący zapis: „kurator niezwłocznie podejmuje czynności zmierzające do powołania albo uzupełnienia składu organu osoby prawnej uprawnionego do jej reprezentowania, a w razie potrzeby do jej likwidacji”, wprowadził pewnego rodzaju hierarchię ważności czynności podejmowanych przez kuratora, wskazanych wcześniej w § 2 analizowanego artykułu – reprezentacja i prowadzenie spraw spółki, a w następnym paragrafie podejmowanie czynności zmierzających do powołania zarządu? Czy w ogóle rozważania dotyczące hierarchii wskazanych czynności mają jakikolwiek sens?

Na zadane pytania należy odpowiedzieć negatywnie. Wprowadzone zmiany w przedstawianej materii nadały dodatkowe uprawnienia kuratorom w zakresie stosunków wewnętrznych i zewnętrznych spółki. I tak, moim zdaniem, należy interpretować niniejszą nowelizację. W przedstawionym stanowisku należy więc przyjąć, że regulacje ustawowe wprowadzone w art. 42 § 2 i § 3 k.c. powinny być traktowane jako równoważne bądź też po prostu niezależne od siebie. Wyrażenie „kurator niezwłocznie podejmuje czynności” z § 3, wskazuje, że czynności podejmowane przez kuratora dotyczące reprezentacji, prowadzenia spraw spółki oraz powołania lub uzupełnienia składu organu powinny być wykonywane przez kuratora równocześnie.

Dodatkowo, należy pamiętać, że właściwy zakres kompetencji kuratora odnoszący się do reprezentacji i prowadzenia spraw spółki jest określony w zaświadczeniu sądu. Zatem kurator, mimo że uzyskał uprawnienia dotyczące stosunków wewnętrznych i zewnętrznych w spółce, może wykonywać tylko te, które zostały ściśle określone przez sąd.

Pewnego rodzaju zabezpieczeniem interesów wierzycieli spółki kapitałowej może być ustanowienie dla spółki posiadającej zarząd „kadłubowy” kuratora procesowego na podstawie art. 69 § 1 k.p.c. Kurator procesowy ustanawiany jest na wniosek strony przeciwnej, jednakże ustawodawca przewiduje również możliwość ustanowienia kuratora z urzędu.

Więcej wątpliwości może budzić interpretacja § 3 wskazanego artykułu, zgodnie z którym „kurator ustanowiony na podstawie § 1 jest umocowany do dokonywania wszystkich czynności łączących się ze sprawą”. Kurator procesowy ustanawiany jest do dokonywania czynności tylko w sprawie, dla której został ustanowiony. W związku z tym rodzą się pytania, na które prawdopodobnie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Mianowicie, jeżeli spółkę, w której występuje zarząd „kadłubowy”, będzie pozywać kilka spółek niezależnie od siebie, czy prawidłowe jest, aby każda z tych spółek – powodów, złożyła wniosek o ustanowienie kuratora procesowego dla swojej sprawy? Z literalnego brzmienia wskazanej regulacji wynika, że na powyższe pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie. Jeżeli jednak zaproponowane w tym miejscu rozwiązanie zostanie potwierdzone, może dojść do sytuacji, w której dla spółki bez prawidłowo ob-

sadzonego zarządu będzie ustanowionych kilku bądź też kilkunastu kuratorów procesowych działających od siebie niezależnie.

M. Manowska wskazuje, że „kurator procesowy umocowany jest do dokonywania wszystkich czynności łączących się ze sprawą. Należy przez to jednak rozumieć jedynie czynności procesowe podejmowane w interesie reprezentowanego (np. zgłaszanie wniosków dowodowych). Kurator nie jest natomiast uprawniony do dokonywania aktów dyspozycji materialnej przedmiotem procesu (zawarcie ugody, zrzeczenie się roszczenia, uznanie powództwa). Jeśli dojdzie do próby dokonania przez kuratora tego typu czynności, sąd powinien ją pominąć jako niedopuszczalną i w dalszym ciągu prowadzić postępowanie zmierzające do wydania wyroku (postanowienia co do istoty sprawy) i zakończenia tego postępowania merytorycznym rozstrzygnięciem” (Manowska [red.] 2020).

Po przedstawieniu powyższego stanowiska odnoszącego się do interpretacji art. 69 § 3 k.p.c. widoczne jest spore ograniczenie zakresu czynności leżących w kompetencji kuratora, które może on dokonywać na rzecz i w imieniu spółki.

Pewnego typu blokadą dla zaistnienia sytuacji, która została przeze mnie przedstawiona, jest regulacja zawarta w art. 69 § 2 i § 4 k.p.c. Zgodnie z § 2 „sąd niezwłocznie zawiadamia właściwy sąd rejestrowy o ustanowieniu kuratora dla strony wpisanej do Krajowego Rejestru Sądowego”, a § 4 stanowi, że „po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 603 § 5, sąd orzekający odwołuje kuratora ustanowionego na podstawie § 1. W miejsce odwołanego kuratora wstępuje kurator ustanowiony na podstawie art. 42 § 1 Kodeksu cywilnego. Czynności odwołanego kuratora pozostają w mocy”.

Mając na uwadze powyżej cytowaną regulację kodeksową, należy stwierdzić, że nadal istnieją wątpliwości odnoszące się do praktycznego stosowania regulacji zawartych w art. 42 k.c. i art. 69 k.p.c. Jakie działania podejmuje sąd, jeżeli w ciągu kilku dni wpłynie do sądu kilka wniosków o ustanowienie kuratora od różnych stron przeciwnych spółki, dla której ów kurator jest ustanowiony? Przyjmując, że po zmianie kuratora ustanowionego na podstawie art. 42 § 1 k.c., wchodzącego w miejsce kuratora procesowego, stosowna zmiana zostanie również potwierdzona w Krajowym Rejestrze Sądowym, pytaniem istotnym pozostaje, jaki zakres czynności dotyczących prowadzenia spraw i reprezentacji spółki będzie wskazany w zaświadczeniu sądu, który – jak wiadomo – jest obligatoryjnym elementem ustanowienia kuratora zgodnie z art. 42 § 2 k.c. Czy po ustanowieniu kuratora na wskazanych zasadach każda spółka będzie mogła wytoczyć powództwo tak, jakby pozywała spółkę z właściwym składem osobowym zarządu? Korzystnym rozwiązaniem dla zabezpieczenia roszczeń wierzycieli byłoby rozwiązanie opowiadające się za pewnego rodzaju „uniwersalnym” kuratorem, mającym umocowanie do reprezentacji spółki wobec wszystkich

podmiotów, a nie tylko tego, który pierwszy złożył wniosek o ustanowienie kuratora procesowego. Jednakże opierając się na stanowisku P. Telengi, który wskazuje, że „zupełnie inny będzie w postępowaniu cywilnym status kuratora ustanowionego na podstawie art. 42 § 1 k.c., o którym mowa w art. 69 § 4. Stosownie do art. 42 § 2 k.c. także w postępowaniach cywilnych będzie on mógł reprezentować osobę prawną tylko w granicach określonych w zaświadczeniu sądu, który go ustanowił” (Telenga [red.] 2019), można wysunąć wniosek, iż zaświadczenie sądu ustanawiającego kuratora jest najważniejszym dokumentem uprawniającym kuratora do podejmowania określonych czynności wskazanych wyłącznie w owym zaświadczeniu, a opisane powyżej rozwiązanie należy wskazać jako propozycję *de lege ferenda*.

Reasumując powyższą analizę, na podstawie art. 42 § 1 k.c. oraz art. 69 § 1 k.p.c., których nowelizacja miała przynieść większą ochronę wierzycieli, a którą można rozszerzyć na ochronę udziałowców wobec negatywnej praktyki, o której mowa w poprzedniej części artykułu, i mając na uwadze przytoczone w artykule stanowiska, należy przyjąć, że ustanowienie kuratora dla spółki może być niewystarczające w aspekcie ochrony wierzycieli oraz udziałowców spółki. Zadaniem kuratora jest reprezentacja i prowadzenie spraw spółki w ściśle określonej sprawie, do której jest ustanawiany, a zakres jego czynności odpowiada zakresowi wskazanej sprawy albo zakresowi czynności wskazanych w zaświadczeniu sądu – odpowiednio do regulacji ustawowej, na podstawie której kurator jest ustanawiany. Nie stanowi to, w mojej ocenie, pełnej ochrony wierzycieli czy udziałowców spółki. O niej moglibyśmy mówić, gdyby to ustanowiony kurator wchodził w miejsce członka zarządu, który zrezygnował z funkcji, a nie taki jest – jak wiadomo – sens powołania kuratora dla spółki.

7. Podsumowanie

Zarząd „kadłubowy”, jako pojęcie wypracowane przez doktrynę, budzi wiele wątpliwości. Przeniesienie aspektów funkcjonowania zarządu w spółce z o.o. na grunt zarządu „kadłubowego” rodzi wiele kontrowersji. Zarówno w kwestii stosunków zewnętrznych – reprezentacji spółki, oraz stosunków wewnętrznych – prowadzenie spraw wewnątrz spółki, doktryna wypracowała wiele różniących się od siebie stanowisk. Podparte wieloma orzeczeniami sądu stanowiska sprawiają, że funkcjonowanie organów – w omawianym przypadku zarządu spółki z o.o. – jest elementem ciągle toczącej się dyskusji dotyczącej bytu prawnego zarządu „kadłubowego” w spółce z o.o.

Używanie pojęcia zarząd „kadłubowy” w obecnej interpretacji przyjętej przez doktrynę jest, moim zdaniem, pewnego rodzaju nadużyciem. Dzieje się tak, ponieważ zarząd „kadłubowy” jest pojęciem zbyt ogólnym, co może rodzić pewne

nieścistości, jeśli nie zostanie poddany analizie zarząd jako organ pod względem dokonywania czynności w imieniu spółki. Należy pamiętać, że sposobu reprezentacji spółki nie można jednoznacznie łączyć z liczbą członków zarządu wskazaną w umowie spółki. Kwestia prowadzenia spraw spółki budzi więcej kontrowersji w doktrynie, a jednocześnie umożliwia członkom zarządu stosowanie różnych praktyk korporacyjnych, nie zawsze mających pozytywny wydźwięk na działania spółki. Dlatego też w niniejszym artykule starałem się przeanalizować aspekty funkcjonowania zarządu „kadłubowego” pod kątem wypracowanego dorobku zarówno doktryny, jak i judykatury, mając nadzieję na znalezienie kompromisu w przedstawionych stanowiskach. W artykule nie uciekam również od własnych spostrzeżeń i propozycji zmian prawnych na przyszłość. Mimo że są one nierzadko kontrowersyjne bądź abstrakcyjne, uważam, że poprzez wskazane przez siebie kierunki mogą dać płaszczyznę do rozwiązania problemu funkcjonowania zarządu „kadłubowego” w przyszłości.

Wykaz skrótów

- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych
k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
SN – Sąd Najwyższy
SA – Sąd Apelacyjny

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, tekst jednolity.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2017 r. poz. 459, tekst jednolity. Dostęp: 18.11.2020. LEX.
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 1578, tekst jednolity.
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1526, tekst jednolity.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 5 listopada 2010 r., I CSK 63/10. Dostęp: 7.02.2020. LEX nr 663637.
Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2005 r., I CK 521/04. Dostęp: 8.02.2020. LEX nr 395066.
Wyrok SN z dnia 21 stycznia 2005 r., I CK 528/04. Dostęp: 7.02.2020. LEX nr 144632.

- Uchwała SN z dnia 18 lipca 2012 r., III CZP 40/12. Dostęp: 8.02.2020. LEX nr 1271648.
- Postanowienie SN z dnia 7 maja 2004 r., III CK 249/03. Dostęp: 8.02.2020. LEX nr 132546.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2015 r., I ACa 1549/14. Dostęp: 8.02.2020. LEX nr 1929551.
- Wyrok SA w Gdańsku, III AUa 1787/15. Dostęp: 8.02.2020. LEX nr 2026163.

Opracowania

- Borkowski, Marcin. 2018. *Zarząd spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Aspekty praktyczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gniewek, Edward. 2019. W: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 9. Warszawa: C.H. Beck.
- Kupryjańczyk, Daniel. 2017. W: Z. Jara (red.). *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck.
- Kidyba, Andrzej. 2020. *Kodeks spółek handlowych*. T. I: *Komentarz do art. 1–300*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kopaczyńska-Pieczniak, Katarzyna. 2013. W: A. Kidyba (red.). *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*. Biblioteka Prawa Handlowego. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Manowska, Małgorzata. 2020. Komentarz do art. 69. W: M. Manowska (red.). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I*. Warszawa: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne, LEX. Dostęp: 8.11.2020.
- Mularski, Krzysztof. 2018. Komentarz do art. 42. W: M. Gutowski (red.). *Kodeks cywilny*. Tom I: *Komentarz. Art. 1–352*. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 22.05.2021.
- Naworski, Jerzy Paweł. 2011. W: T. Siemiątkowski, R. Potrzebny (red.). *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tytuł III. Spółki kapitałowe. Dział I. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*. T. II. Wyd. 1. Warszawa: LexisNexis.
- Opalski, Adam. 2018. W: A. Opalski (red.). *Kodeks spółek handlowych*. Tom IIA: *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz. Art. 151–226*. Wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck.
- Rodzinkiewicz, Mateusz. 2018. *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sołtysiński, Stanisław. 2005. Skutki działań piastunów wadliwego składu zarządu lub rady nadzorczej w spółkach kapitałowych oraz spółdzielniach. W: L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.). *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*. Kraków: Zakamycze.
- Strzępka, Janusz A.; Zielińska Ewa. 2015. Komentarz do art. 201. W: J.A. Strzępka (red.). *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 22.05.2021.
- Szajkowski Andrzej; Tarska Monika; Szumański Andrzej. 2005. W: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.). *Kodeks spółek handlowych*. T. II: *Komentarz do artykułów 151–300*. Warszawa: C.H. Beck.

- Szumański, Andrzej. 2015. Organy spółki z o.o. W: S. Sołtysiński (red.). *Prawo spółek kapitałowych*. T. 17A. Warszawa: C.H. Beck.
- Telenga, Przemysław. 2019. Komentarz do art. 69. W: A. Jakubecki (red.). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*. T I: Art. 1–729. Gdańsk: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 8.11.2020.
- Weiss, Ireneusz; Szumański, Andrzej. 2018. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W: W. Pyzioł, A. Szumański, I. Weiss (red.). *Prawo spółek*. Warszawa: C.H. Beck.

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-05-17
accepted 2021-06-16



Prawne uwarunkowania żałoby narodowej w świetle form działania administracji publicznej

The legal conditions of national mourning in the light of forms of public administration activities

IWONA SIERPOWSKA

Wydział Prawa i Komunikacji Społecznej we Wrocławiu,
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny
ORCID: 0000-0002-7514-7950, isierpowska@swps.edu.pl

Citation: Sierpowska, Iwona. 2021. Prawne uwarunkowania żałoby narodowej w świetle form działania administracji publicznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 61–78.
DOI: 10.25167/osap.3956.

Abstract: Traditionally, national mourning is introduced to commemorate persons who have rendered outstanding services to the nation. However, over the past several years, mourning has also been announced in connection with various tragic events. This indicates an evolution of the institution and it may also raise concerns about its abuse and depreciation. The law refers to national mourning in a very general way, hence it is the practice that tries to fill in the void and eliminate deficiencies in the legislation. This leads to situations in which administrative bodies take actions which they have not been empowered to. A special problem is the delimitation between the act of introducing mourning and the act of suspending the organisation of entertainment events during its duration.

Keywords: national mourning, ordinance, local law

Abstrakt: Tradycyjnie żałoba narodowa jest wprowadzana w celu upamiętnienia osób wybitnie zasłużonych dla narodu. Jednak w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat ogłaszano ją również w związku z różnymi tragicznymi wydarzeniami. Instytucja ta przeszła ewolucję, a okoliczności jej wprowadzania rodzą dziś obawy o nadużywanie prawa do ogłaszania żałoby i jej deprecjację. Przepisy powszechnie obowiązujące w bardzo ogólny sposób odnoszą

się do żałoby narodowej, stąd praktyka stara się je w różny sposób uzupełniać. Prowadzi to do sytuacji, w których organy administracji podejmują czynności, do których nie zostały upoważnione. Szczególnym problemem jest rozgraniczenie między aktem wprowadzenia żałoby a wstrzymaniem organizacji imprez rozrywkowych w czasie jej trwania.

Słowa kluczowe: żałoba narodowa, rozporządzenie, prawo miejscowe

1. Wprowadzenie

Okres życia przypadający po stracie osoby bliskiej, nacechowany żalem, smutkiem, cierpieniem, powściągliwością oraz stosownym ubiorem, nazywany jest żałobą. Żałoba jest konsekwencją straty, naturalną reakcją na śmierć (Rogiewicz, Buczkowski 2006: 22; Koniczuk-Kleja [red.] 2016: 139; Felcyn, Ogińska-Bulik 2009: 63). Jest okresem doświadczania silnych emocji, przywoływania wspomnień, refleksji nad życiem i jego kresem. Przeżywanie żałoby jest indywidualną, wręcz intymną sprawą każdego człowieka, która nie wymaga prawnego normowania. Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że obok indywidualnego wymiaru żałoby istnieje jeszcze jej wymiar społeczny. Wyraża się on w rytuałach, ceremoniale pogrzebowym, dekoracjach nagrobkowych, obecności w przestrzeni publicznej różnych form upamiętniania zmarłego i wyrażania współczucia jego bliskim. W ewolucji obrzędów i zwyczajów żałobnych z jednej strony zwraca się uwagę na umniejszanie wspólnotowego przeżywania żałoby, z drugiej strony podkreśla się różne aspekty jej upubliczniania (Dodziuk [red.] 2007: 29–300). Dzieje się to za sprawą mediów, łatwości i szybkości rozpowszechniania informacji, kreowania postaw i nawoływania do ich wyrażania w różnych formach żałobnej symboliki.

Od społecznego wymiaru żałoby należy odróżnić jej wymiar narodowy. Pierwszy podlega jedynie normom obyczajowym, drugi znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, które będą przedmiotem dalszych rozważań. Celem artykułu jest analiza przepisów prawa dotyczących żałoby narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli administracji publicznej i prawnych form jej działania. Przedmiotem dociekań będą w szczególności problemy związane z rozróżnieniem aktu o ogłoszeniu żałoby i aktu ograniczającego swobody obywatelskie w sferze kulturalno-rozrywkowej. Podjęta zostanie próba rozgraniczenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej w tym zakresie. Refleksji nad stanem prawnym towarzyszyć będzie odwołanie się do norm kulturowych i moralnych, które w przypadku żałoby stanowią ważne uzupełnienie obowiązujących regulacji.

2. Żałoba w przestrzeni publicznej

Problematyka żałoby niezwykle rzadko stanowi przedmiot prawniczych eksploracji naukowych. Po części wynika to z umiarkowanego zainteresowania ustawodawcy tą sferą życia osobistego. W prawie publicznym zainteresowanie to wyraża się w regulacjach poświęconych żałobie narodowej. Celem ujęcia tych zagadnień w systemie prawa jest upublicznienie żałoby i włączenie określonej społeczności do jej przeżywania. Ogłoszenie żałoby narodowej leży w gestii głowy państwa. W myśl art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (dalej u.g.b.h.), żałobę narodową na terytorium kraju może wprowadzić w drodze rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie powinno w szczególności określać przyczyny wprowadzenia oraz czas trwania żałoby narodowej, uwzględniając uwarunkowania kulturowe i historyczne, a także przyjęte w tym zakresie zwyczaje. W czasie trwania żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu. Wymaga podkreślenia, że przepisy pozostawiają Prezydentowi Państwa swobodę w podjęciu decyzji dotyczącej ogłoszenia żałoby narodowej, natomiast co do jej uzasadnienia i czasu trwania odsyłają poza system prawa stanowionego. Swoboda ta jednak nie oznacza dowolności, na co wskazuje konieczność uwzględnienia uwarunkowań historycznych, kulturowych i zwyczajowych. Przepisy nie są tu jednak precyzyjne, dodatkową trudnością jest posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami prawnie niedookreślonymi. Zasadna wydaje się taka interpretacja art. 11 u.g.b.h., która zakłada odwołanie się do powyższych uwarunkowań zarówno w kwestii podjęcia decyzji o ogłoszeniu żałoby narodowej, a tym samym o wydaniu rozporządzenia, jak i w kwestii treści tego aktu, a więc wskazania przesłanek uzasadniających takie rozwiązanie w konkretnym przypadku.

Odwołanie się do historii i zwyczaju stanowi moralny nakaz uwzględnienia okoliczności wprowadzania żałoby narodowej w przeszłości. Historycznie rzecz ujmując, była to forma upamiętnienia wybitnych jednostek zajmujących najwyższe miejsca w hierarchii społecznej, mężów stanu i przewodników duchowych, osób wybitnie zasłużonych dla narodu i państwa. Powołując się na badania Doroty Światały-Trybek, należy wskazać, że w dwudziestoleciu międzywojennym żałobę narodową ogłoszono czterokrotnie, w tym po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego; w okresie okupacji dwukrotnie (w 1943 roku – po tragicznej śmierci generała Władysława Sikorskiego, i w 1944 roku – po upadku Powstania Warszawskiego); w Polsce Ludowej czterokrotnie (po śmierci: w 1953 roku – Józefa Stalina; w 1956 roku – Bolesława Bieruta, w 1964 roku – Aleksandra Zawadzkiego, w 1981 roku – prymasa Polski – Stefana Wyszyńskiego). Natomiast w okresie III Rzeczypospolitej już kilkanaście razy (Światały-Trybek [red.]

2012: 69). Co istotne, obok upamiętnienia wybitnych osób, takich jak Jan Paweł II, żałoba była również wprowadzana w związku z katastrofami górniczymi i w ruchu lądowym. Historyczne ujęcie omawianej instytucji dowodzi, że przyczyną wprowadzenia żałoby narodowej była śmierć wybitego człowieka, jak również tragiczne wydarzenia w kraju lub za granicą dotykające polskich obywateli¹. Ponadto powodem ogłoszenia aktu publicznego żalu były katastrofy międzynarodowe, w ten sposób w duchu ponadnarodowej solidarności składano hołd ich ofiarom. Jednocześnie przypadki te stanowiły wyraźne przełamanie dotychczasowej tradycji ogłaszania żałoby w przestrzeni publicznej. Problematyczny okazał się również wybór prawnej formy działania. Warto tu odnotować uchwałę Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 roku w sprawie ogłoszenia żałoby narodowej z powodu tzw. powodzi tysiąclecia, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2001 roku w sprawie opuszczenia flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zamachem na World Trade Centre, a także uchwały Rady Ministrów w sprawie uczczenia ofiar zamachów i kataklizmów². Trzeba zgodzić się z Dorotą Świtałą-Trybek, że na przestrzeni lat zmianie uległ kontekst wprowadzania żałoby narodowej i jej wymowa. Pierwotnie była ona związana ze śmiercią dostojnika władzy lub kościoła, „współcześnie doszło nie tylko do ilościowego zwiększenia ustanowienia »żalu państwowego«, ale rozszerzył się również wachlarz sytuacji żałobogennych. Głównym ich kwalifikatorem stała się duża liczba ofiar śmiertelnych w danym zdarzeniu” (Świłała-Trybek [red.] 2012: 69–70).

Krótki rys historyczny skłania do refleksji i nasuwa pytania o aktualną wymowę omawianej instytucji. Po pierwsze, można stwierdzić, że żałoba narodowa ewoluowała w kierunku rozszerzania jej roli i nadawania jej nowych znaczeń. W procesie tym istotną rolę odegrały środki masowego przekazu uczestniczą-

¹ Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lutego 2019 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 290) – w związku ze śmiercią Jana Olszewskiego; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2013 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1268) – w związku ze śmiercią Tadeusza Mazowieckiego; rozporządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 58, poz. 368) – w związku z katastrofą delegacji władz polskich pod Smoleńskiem; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2012 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 237) – w związku z katastrofą kolejową pod Szczekocinami; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 132, poz. 914) – w związku z wypadkiem autokaru pod Grenoble.

² Uchwała nr 1 Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 roku w sprawie uczczenia pamięci ofiar kataklizmu w Azji Południowo-Wschodniej (M.P. nr 1, poz. 7); Uchwała nr 1 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar zamachów w Londynie (M.P. nr 40, poz. 541).

ce w aktach wyrażania żalu w przestrzeni publicznej. Tym samym nadanie jej nowej formuły jest odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania kulturowe, które są jednym z wyznaczników sięgania po instrument prawny przewidziany w art. 11 u.g.b.h. Założenie to jest o tyle słuszne, o ile odpowiada rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom społecznym, w przeciwnym razie wprowadzanie żałoby może wywołać skutki odwrotne do zamierzonych. Po drugie, rodzi się wątpliwość, czy ogłaszanie żałoby narodowej z powodu nieuznawanych jak dotąd przyczyn nie jest sprzeczne z uwzględnianiem jej historycznych i zwyczajowych uwarunkowań oraz czy ewentualna kolizja jest prawnie dopuszczalna i moralnie uzasadniona? Po trzecie wreszcie, należy zastanowić się, czy zarówno nowe powody, jak i częstotliwość ogłaszania żałoby nie staną się przyczyną jej dewaluacji³. Wiązanie żałoby z wydarzeniami niemającymi wyjątkowo doniosłego znaczenia dla całego narodu nasuwa pytanie o potrzebę obejmowania ich aktem ogólnonarodowego żalu. To, co dla jednych jest uzasadnieniem do wprowadzenia żałoby narodowej, dla innych może być deprecjonowaniem tej instytucji. Odejście od łączenia żałoby publicznej jedynie z wyjątkowo ważnymi dla narodu wydarzeniami jest istotną zmianą historycznego uzasadnienia tej instytucji i jest w literaturze krytykowana (Świtała-Trybek [red.] 2012: 74–77). Śmierć grupy osób na skutek tragicznego wydarzenia mającego wymiar lokalny może nie stanowić wystarczającej przesłanki do objęcia aktem żalu całego narodu, może to również powodować niezadowolenie społeczne, a w konsekwencji negatywny stosunek do samej żałoby.

Rekapitulując, trzeba mieć na uwadze, że nie zawsze względy historyczne i kulturowe oraz panujące zwyczaje są ze sobą ściśle zharmonizowane (Radajewski 2021: 71–72). Rozdźwięk między nimi, w moim przekonaniu, nie jest przeszkodą do wprowadzenia żałoby narodowej, o ile jest ona odzwierciedleniem społecznych oczekiwań. Ważne jest, by omawiana instytucja nie była instrumentem manipulacji uczuciami i sztucznego kreowania potrzeb, bo doprowadzi to do jej trywializacji i pozbawi ją sensu.

Wśród prawnych wymagań ogłoszenia żałoby narodowej znajduje się określenie czasu jej trwania. W tym zakresie Prezydent również korzysta ze swobody, aby jednak żałoba spełniła swoją rolę, powinna być ogłoszona niezwłocznie po śmierci osoby, z którą jest związana, i nie powinna trwać zbyt długo (zwyczajowo żałobę narodową ogłasza się na okres od 1 do 3 dni). W przeciwnym wypadku nie zrealizuje ona przypisanego jej celu, a wręcz może zostać odebrana jako niezrozumiały ciężar społeczny.

³ Zob. Interpelacja nr 2938 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadużywania instytucji żałoby narodowej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0E14AA31>. Dostęp: 20.06.2021.

Przepisy w niewielkim stopniu odnoszą się do normowania zachowań w czasie trwania żałoby narodowej. Należy przywołać tu wspomniany już nakaz opuszczenia flagi państwowej do połowy masztu⁴. Ponadto art. 37 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej u.o.p.d.k.) przewiduje możliwość zawieszenia na czas żałoby organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych przez Prezesa Rady Ministrów, a na terenie województwa przez wojewodę. Szereg zachowań i postaw przyjmowanych w przestrzeni publicznej oparty jest na obowiązujących konwencjach społecznych, przykładem jest tu wystawianie do wpisów ksiąg kondolencyjnych, składanie kwiatów i zapalanie zniczy, przepasywanie flag kirem, emitowanie audycji radiowo-telewizyjnych o wymowie refleksyjnej lub oddającej hołd zmarłemu. Inną zwyczajową formą wyrażania ogólnonarodowego żalu jest gromadzenie się ludzi w miejscach publicznych oraz uczestniczenie w obrzędach religijnych poświęconych pamięci zmarłego. Akty publicznego żalu oprócz kultu pamięci o zmarłym pełnią jeszcze jedną ważną rolę – jednoczą ludzi, budując poczucie wspólnotowości i solidarności (Sierpowska 2020: 311)⁵.

3. Akt ogłoszenia żałoby narodowej

Analiza problematyki żałoby narodowej wymaga zwrócenia uwagi na prawne formy działania, jakimi posługują się organy władzy i administracji publicznej zarówno przy jej ogłaszaniu, jak i ograniczaniu swobód obywatelskich w czasie jej trwania. Choć Prezydent Państwa nie jest typowym organem administracji, to z racji jego zadań i kompetencji w doktrynie prawa administracyjnego przypisuje mu się pewne cechy takiego organu (Zimmermann 2006: 145; Boć [red.] 2003: 148; J. Jagielski [red.] 2017: 129; Ura 2015: 160). Tym samym stosowana przez Prezydenta forma wprowadzenia żałoby narodowej może być rozpatrywana na gruncie tej gałęzi prawa, choć granica między prawem administracyjnym a konstytucyjnym zupełnie się tu zaciera.

Z art. 11 ust. 1 u.g.b.h. wynika *expressis verbis*, że żałobę narodową wprowadza się w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przy-

⁴ Oprócz art. 11 ust. 2 u.g.b.h. zagadnienie to normuje również rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia flagi państwowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą (Dz.U. Nr 34, poz. 324). Akt ten przewiduje, że we wskazanych w tytule rozporządzenia instytucjach w czasie żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu.

⁵ Na aspekt solidarnościowy żałoby narodowej uwagę zwraca również Rzecznik Praw Obywatelskich, Pismo z dnia 20 marca 2012 roku, RPO – 699059 – 1/12/KMŁ, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/13322609100.pdf>. Dostęp: 22.06.2021.

znanie tej kompetencji przedstawicielowi narodu i głowie państwa nie budzi zastrzeżeń⁶. Wymaga jednak zwrócenia uwagi, że rozporządzenie wprowadzające żałobę nie wykazuje wszystkich cech przypisywanych tego typu aktom. Rozporządzenie jest aktem normatywnym ściśle związanym z ustawą, wydawanym przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (Gdulewicz [red.] 2003: 181). W kontekście przytoczonych rozważań trzeba odnieść się do wykonawczego i normatywnego charakteru rozporządzenia. Pierwszy łączony jest z kompetencjami egzekutywy do uszczegóławiania ustaw, najważniejszym zaś organem realizującym omawiane uprawnienia prawotwórcze jest Rada Ministrów *in pleno* (także Prezes Rady Ministrów i ministrowie). O dominującej pozycji tego organu świadczy zarówno liczba wydawanych rozporządzeń, jak i zakres materii nimi objętej. W tym obszarze kompetencje Prezydenta Państwa przedstawiają się znacznie skromniej, a wydawane przez niego rozporządzenia wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Uzależnione są więc od woli organu administracji rządowej. Szczegółowość podstawy prawnej jest istotnym elementem rozporządzeń będących aktami wykonawczymi do ustawy, szczególnie silnie eksponowanym przy realizacji kompetencji prawotwórczych organów rządowych. Nie może zatem ująć uwadze, że w art. 11 u.g.b.h. ustawodawca formułując zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia, w odniesieniu do jego przedmiotu, posługuje się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że nie wyczerpuje on wytycznych dotyczących przedmiotu aktu wprowadzającego żałobę narodową, a jedynie wskazuje na zagadnienia, które muszą zostać objęte jego regulacją (określenie przyczyn wprowadzenia żałoby oraz czasu jej trwania). Części rozporządzeń stanowionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej trudno przypisać charakter *stricte* wykonawczy, ponieważ nie jawią się one jako tzw. przedłużenie ustawy i jej doprecyzowanie. Wskazać tu można rozporządzenia dotyczące wprowadzenia stanu wojennego, ustanowienia pomnika historii czy właśnie ogłoszenia żałoby narodowej. Tym samym rodzi się wątpliwość, co do normatywnego charakteru omawianego rozporządzenia. Akt taki powinien ustanawiać wiążące reguły postępowania, zawierać normy generalne i abstrakcyjne (Wronkowska 2003: 32). Abstrakcyjność aktu przesądza o jego powtarzalności i możliwości wielokrotnego zastosowania. Tymczasem

⁶ Warto dodać, że żałoba narodowa związana z powodzią tysiąclecia w 1997 roku została wprowadzona uchwałą Rady Ministrów, co nie znajdowało oparcia w obowiązujących wówczas (ani obecnie) przepisach. Podobne rozwiązanie zastosowano przy ogłoszeniu żałoby narodowej w związku z zamachem terrorystycznym w Hiszpanii w 2004 roku. Co ciekawe, Prezydent powołując się na tę uchwałę wydał rozporządzenie o opuszczeniu flagi państwowej. Jako podstawę prawną tego aktu wskazano art. 11 ust. 2 u.g.b.h., w treści którego próżno szukać upoważnienia do wydania takiego rozporządzenia. Dla przypomnienia brzmi on następująco: w czasie trwania żałoby narodowej flagę państwową opuszcza się do połowy masztu.

ogłoszenie żałoby narodowej zawsze dotyczy upamiętnienia konkretnej osoby (osób) i odnosi się do określonej sytuacji, ma również ściśle oznaczone ramy czasowe. Cechą rozporządzeń wprowadzających żałobę jest ich natychmiastowe wejście w życie oraz krótki okres obowiązywania, tracą one moc z chwilą zakończenia żałoby.

Przedstawione odmienności nie uprawniają, w mojej ocenie, do podważenia formy, jaką ustawodawca wybrał do ogłoszenia żałoby narodowej. W piśmiennictwie podkreśla się odrębność rozporządzeń Prezydenta Państwa i aktów tej samej rangi wydawanych przez organy administracji rządowej (Skwara 2010: 120–137), nie kwestionuje to jednak ich formy i mocy obowiązującej. Uprawnienie Prezydenta do wydawania rozporządzeń jest związane z charakterem jego urzędu. Powierzenie głowie państwa realizacji ustaw może polegać na regulowaniu tylko konkretnie wskazanych zagadnień, często o znaczeniu symbolicznym, które powinny być wyłączone z kompetencji prawotwórczych organów *stricte* rządowych (Czarny 2019). Uprawnienia takie mogą wyrażać chęć oderwania określonych spraw od wpływów politycznych, nadania im wspólnotowej, ogólnonarodowej wymowy. Dlatego znaczna część rozporządzeń Prezydenta Państwa odnosi się do spraw o znaczeniu moralnym, ważnym dla historii i pamięci narodowej (Skwara 2010: 136). Z tych względów w niektórych sferach zasadne jest upoważnienie do wydawania rozporządzeń głowy państwa, a nie Rady Ministrów lub któregoś z jej członków (Pach 2016: 170). Utrzymanie dla tych aktów formy rozporządzenia wydaje się zasadne również z uwagi na ich rangę w systemie źródeł prawa. Trzeba wreszcie zauważyć, że wykonawczy charakter omawianego źródła nie jest jedyną przesłanką jego prawnej kwalifikacji. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie odmawiają bytu prawnego rozporządzeniom, które zawierają postanowienia odnoszące się do konkretnych sytuacji mieszczących w sobie jedynie pierwiastki o charakterze normatywnym (Wronkowska [red.] 2005: 87 i n.; postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku, sygn. akt U 9/07). Rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, czerpią one z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Ich hybrydowość sprawia, że ocena konstytucyjności tych aktów łączy się w większym stopniu z oceną faktów, aniżeli z oceną obowiązujących norm (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt K 37/06).

Żałoba narodowa ogłoszona przez Prezydenta Państwa obowiązuje na terenie całego kraju. Wskazują na to już w tytułach konkretne akty wprowadzające żałobę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynika to ponadto z wyboru formy rozporządzenia, a więc aktu obowiązującego powszechnie na obszarze całego państwa. W przestrzeni publicznej pojawiają się również informacje

o ustanowieniu żałoby w wymiarze lokalnym i regionalnym. W świetle obowiązującego stanu prawnego rodzi się pytanie o legitymizację takich działań. Na wstępie należy zaznaczyć, że nie ma przepisów, które określałyby zasady ogłaszania żałoby narodowej na obszarze województwa, powiatu czy gminy. Zastrzec jednak wypada, że w przypadku publicznego aktu żalu o takim zasięgu posługiwanie się terminem „żałoby narodowej” jest nieuprawnione. Niemniej nie ma również regulacji, które stanowiłyby wprost o możliwości ogłoszenia żałoby publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. W piśmiennictwie pojawiają się próby wywodzenia uprawnień w omawianym zakresie na poziomie gminy z kompetencji ogólnych. Nie wydaje się wszakże możliwe przypisywanie ich radzie gminy. W szczególności nie można uznać, że mieszczą się one w art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.). Z art. 18 ust. 1 u.s.g. wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 18 ust. 2 pkt 15 przewiduje uprawnienie do stanowienia przez radę gminy uchwał w innych sprawach niż wymienione w art. 18, jednakże zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Możliwość wprowadzenia żałoby przez radę gminy nie wynika z innych ustaw, natomiast uregulowanie kwestii ogłaszania żałoby w przestrzeni publicznej na poziomie ustawowym i przypisanie kompetencji w tym zakresie wyłącznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej nie uprawnia do wydzielania w tym obrębie żadnych innych uprawnień i przenoszenia ich na organy administracji terenowej. W piśmiennictwie pojawiają się natomiast koncepcje uznające możliwość ogłoszenia żałoby przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podstawą takich działań miałyby być art. 31 u.s.g., nadający wójtowi (burmistrzowi i prezydentowi miasta) kompetencje do kierowania bieżącymi sprawami gminy (Kubicka-Żach 2020). Uznanie na tej podstawie uprawnień wójta do wprowadzania żałoby stawia pytanie o prawną formę działania, jaką miałby się posłużyć ten organ. Nie stanowi on bowiem prawa miejscowego obowiązującego powszechnie na obszarze gminy. Jednym wyjątkiem jest możliwość wydawania aktów porządkowych prawa miejscowego w formie zarządzeń, w sytuacjach niecierpiących zwłoki, w stanach zagrożenia życia i zdrowia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w sytuacji, gdy rada gminy nie może podjąć działań prawotwórczych. Dodatkowo przedmiot normowania nie może zostać uregulowany w innym akcie powszechnie obowiązującym (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 u.s.g.). Wykorzystanie aktów porządkowych do omawianego celu nie znajduje umocowania w przepisach prawa. Wobec powyższego trzeba odrzucić możliwość ogłoszenia żałoby publicznej na obszarze gminy w drodze aktu prawa miejscowego, który obowiązywałby wszystkich. Wójtowi pozostaje więc jedynie

akt kierownictwa wewnętrznego. Niemniej ta forma działania może być skierowana tylko do podległych mu samorządowych jednostek organizacyjnych. Za ich pośrednictwem organy jednostek samorządu terytorialnego (podobnie wojewoda) na obszarze swojego działania mogą wydawać polecenia podległym im jednostkom, np. dotyczące wprowadzenia do przestrzeni publicznej symboliki żałobnej (przepasania flag kirem lub ich opuszczenia do połowy masztu). Nie mogą natomiast w omawianym zakresie ustanawiać norm powszechnie obowiązujących. Należy więc stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wprowadzania przez terenowe organy administracji publicznej żałoby w podobny sposób jak ma to miejsce w skali całego kraju, a więc w drodze aktów o mocy powszechnego obowiązywania (inaczej Antoniak-Tęska 2019. Zdaniem Autorki żałoba może zostać ustanowiona na mocy rozporządzenia porządkowego wojewody na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, dalej u.w.a.rz.w.). Działania organów są wiążące jedynie w obrębie aparatu administracyjnego, na zewnątrz natomiast można im przypisać charakter perswazyjny. Mają wydzźwięk emocjonalny, zachęcający do refleksji, oddania szacunku zmarłym i ich bliskim.

Rekapitulując, należy dostrzec zasadnicze różnice między żałobą narodową a żałobą w wymiarze lokalnym czy regionalnym. Pierwsza wprowadzana jest przez Prezydenta Państwa, w drodze rozporządzenia. Podstawą ogłaszania żałoby w wymiarze lokalnym (regionalnym) są akty kierownictwa wewnętrznego. Zastosowanie tych odmiennych form działania przekłada się na moc obowiązywania żałoby i krąg adresatów poszczególnych aktów. Uzasadnieniem do wprowadzania żałoby narodowej są (a przynajmniej powinny być) wydarzenia o istotnym znaczeniu dla państwa i całego narodu. Drugiej można by nadać mniej znaczący wydzźwięk, pod warunkiem przyznania kompetencji organom terenowym do ogłaszania żałoby na określonych częściach terytorium państwa. Tu rodzi się refleksja na temat potrzeby zmian systemu prawa oraz pytanie, czy zasadne jest rozpraszanie kompetencji do ogłaszania żałoby w przestrzeni publicznej na organy funkcjonujące na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa, czy też ze względu na powagę i podniosłość tej instytucji należy ją zachować jako wyłączną prerogatywę głowy państwa. Zaletą nadania organom terenowym omawianych uprawnień byłaby możliwość ogłaszania aktów wspólnotowego żalu na mniejszym obszarze, a więc dostosowania żałoby do lokalnego wymiaru tragicznych wydarzeń. Umożliwiłoby to upamiętnianie osób, które ze względu na postawę lub okoliczności śmierci zasłużyły na to w szczególny sposób oraz pozwoliło na identyfikowanie żałoby narodowej jedynie z wydarzeniami o szczególnej doniosłości dla całego narodu.

4. Zawieszenie organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w czasie żałoby

Żałoba narodowa powinna być czasem refleksji i powściągliwości, niemniej normy właściwych zachowań kształtowane są nie przez prawo, lecz obyczaje. Rozporządzenia wydane na przestrzeni ostatnich dwóch dekad stanowiły o opuszczeniu flagi państwowej do połowy masztu, w szczególności na budynkach lub przed budynkami będącymi siedzibami urzędowymi albo miejscami obrad naczelnych władz państwa, innych organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego i komunalnych jednostek organizacyjnych. Warto dodać, że nakaz opuszczenia flagi wynika wprost z art. 11 ust. 2 u.g.b.h., zatem obowiązek dostosowania się do niego ciąży na wszystkich podmiotach, które podnoszą flagę państwową. Rozporządzenia prezydenckie przewidywały ponadto uczczenie pamięci osoby zmarłej przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji, nadawców koncesjonowanych oraz redakcje dzienników i czasopism, nie przesądzając jednak o formie, w jakiej powinno to nastąpić.

Powyższe przykłady stanowią łagodny przejaw ingerencji prawodawcy w sposób przeżywania żałoby. Bardziej restrykcyjne postanowienia w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W myśl art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. Prezes Rady Ministrów może z powodu żałoby narodowej zarządzić na czas jej trwania zawieszenie organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu wojewoda może z powodu klęski żywiołowej lub w celu zapobieżenia epidemii albo ze względu na żałobę na czas niezbędny zarządzić zawieszenie organizowania takich imprez na terenie województwa lub jego części. Wymaga podkreślenia, że skorzystanie przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodę z powyższych uprawnień nie jest tożsame z ogłoszeniem żałoby narodowej. W praktyce jednak działania te nie zawsze są prawidłowo identyfikowane. Konstrukcja przytoczonych przepisów wskazuje *explicite*, że Prezes Rady Ministrów może zawiesić organizację imprez z powodu żałoby narodowej, a więc dopiero po tym, jak zostanie ona ogłoszona przez Prezydenta Państwa. Natomiast analogiczne uprawnienia przedstawiciela rządu w terenie aktualizują się w stanie żałoby, niekoniecznie żałoby narodowej. Tym samym możliwe są dwa warianty działania wojewody – może on skorzystać ze wskazanych uprawnień po wydaniu prezydenckiego rozporządzenia na podstawie art. 11 ust. 1 u.g.b.h. oraz bez ogłaszania narodowego aktu żalu, w sytuacji nieoficjalnego przeżywania żałoby w przestrzeni publicznej. Należy podkreślić, że akt wydany przez wojewodę na podstawie art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k. nie jest aktem ogłaszającym żałobę na obszarze województwa lub jego części, ponie-

waż, jak już zaznaczono, organ ten nie posiada stosownych uprawnień w tym zakresie.

Identyfikacja prawnych form działania obu organów nastęrcza niemałych trudności. W przytoczonych wyżej przepisach użyty został termin „zarządzić”, co sugeruje posłużenie się przez wojewodę i Prezesa Rady Ministrów aktem w formie zarządzenia. Tego rodzaju źródła prawa nie obowiązują powszechnie, stąd ich zastosowanie nie może nastąpić w sytuacji kierowania aktu do podmiotów spoza administracji. Nie budzi wątpliwości, że właśnie do takich odbiorców adresowane są przepisy zawieszające organizację imprez. Akt wprowadzający takie regulacje wywiera istotne skutki społeczne i finansowe, dotyczy bowiem interesów nie tylko organizatorów imprez, ale i ich uczestników. Dlatego powinien obowiązywać powszechnie. Trudno jednak uznać postanowienia art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. za delegację ustawową, która jest niezbędna do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Dlatego w doktrynie wyrażany jest pogląd o niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 u.o.p.d.k. oraz o braku możliwości traktowania go jako wystarczającej podstawy do zawieszenia organizacji imprez w czasie żałoby narodowej (Gajewski, Jakubowski 2016: 199; Antoniuk-Tęskna 2019). Tym też należy tłumaczyć próby uznania aktu Prezesa Rady Ministrów za inną formę działania administracji, jaką jest generalny akt administracyjny, opcjonalnie akt generalny stosowania prawa (Szewczyk, Szewczyk 2014: 147). Przyjęcie tej koncepcji umożliwiłoby objęcie przedmiotową formą działania wszystkich potencjalnych adresatów oraz pozwoliłoby na nieprzypisywanie jej normatywnego charakteru (jest to akt stosowania, a nie stanowienia prawa). Jednakże pozycja generalnych aktów administracyjnych w systemie prawa ciągle rodzi spory, nie mieszczą się one bowiem ani w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ani w zakresie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Dla części badaczy niezmiennie pozostają aktami kierownictwa wewnętrznego (Jaworska-Dębska [red.] 2016: 478–489). Dlatego też uznanie aktu zawieszającego organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych przez organ administracji za generalny akt administracyjny, choć wyjaśnia wiele wątpliwości, nie pozwala na jednoznaczne określenie jego mocy obowiązującej.

Odrebnego rozważenia wymagają działania wojewody. Na mocy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie został on upoważniony do stanowienia prawa miejscowego. Wojewoda wydaje rozporządzenia wykonawcze w oparciu o szczegółową podstawę prawną oraz rozporządzenia porządkowe w ramach ogólnej normy kompetencyjnej. Mimo że pierwszy typ aktów oparty jest na delegacji ustawowej, to w literaturze wskazuje się, że szczegółowość podstawy prawnej ma tu inny charakter niż w przypadku upoważnień do wydania rozporządzeń przez organy administracji centralnej (J. Ciapała 2001: 175–176; Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki 2001: 11). Za wystarczające uznaje się

określenie organu właściwego do wydania aktu oraz zakresu spraw przekazanych do unormowania, względnie wskazówek co do jego treści (Ochendowski 2006: 126–127). Jednocześnie doktryna uznaje za dopuszczalne stanowienie przez wojewodów rozporządzeń, mimo że przepisy nie określają wyraźnie takiej formy (Boć [red.] 2003: 98), przykładem takich unormowań są uprawnienia zawarte w art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k. (Ronowicz 2012: 115). Stanowisko to znajduje oparcie w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki nie dzieli aktów prawa miejscowego pochodzących od wojewody na rozporządzenia wykonawcze i porządkowe. Artykuł 59 ust. 1 u.w.a.rz.w. stanowi jedynie, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespółonej administracji rządowej wydają akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części. Zatem uznanie wyboru rozporządzenia wykonawczego za akt właściwy do zawieszenia organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w związku z żałobą wydaje się znajdować oparcie w obowiązujących przepisach (podobnie Lisowski 2017), niemniej doprecyzowanie art. 37 u.o.p.d.k. jest ze wszelkich miar pożądane. Zawieszenie organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w drodze rozporządzenia wykonawczego oznacza, że unormowanie to obowiązuje powszechnie, dotyczy więc wszystkich organizatorów i wszystkich imprez, do których znajduje zastosowanie ustawa z 1991 roku.

Działalność prawotwórcza wojewodów pokazuje jednak, że wybór odpowiedniej formy działań budzi wątpliwości, a w obiegu obok aktów wykonawczych⁷ pojawiają się również rozporządzenia porządkowe⁸ normujące powyższe kwestie. Być może jest to spowodowane redakcją art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k., który może sugerować posłużenie się aktem porządkowym. Może na to wskazywać brak szczegółowej podstawy prawnej oraz rezygnacja przez ustawodawcę z określenia typu aktu, jakim powinien posłużyć się wojewoda. Nie jest również bez znaczenia, że w art. 37 ust. 2 żałoba została wymieniona obok epidemii i klęski żywiołowej, a więc okoliczności, których wystąpienie rodzi często konieczność wydawania aktów o charakterze porządkowym. Tego rodzaju źródła prawa stanowi się w województwie w zakresie nieuregulowanym w przepisach

⁷ Rozporządzenie nr 43/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na czas trwania żałoby narodowej (Zacho. Dz. Urz. z 2007 r., Nr 86, poz. 1436).

⁸ Rozporządzenie porządkowe nr 10 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa mazowieckiego (Mazow. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 176, poz. 4508); rozporządzenie porządkowe nr 4/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 września 2010 roku w sprawie ogłoszenia dnia 28 września 2010 roku dniem żałoby na terenie województwa zachodniopomorskiego (Zacho. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 101, poz. 1809); rozporządzenie porządkowe nr 3/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa łódzkiego (Łódzk. Dz. Urz. z 2010 r., Nr 300, poz. 2503).

powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60 ust. 1 u.w.a.rz.w.). O ile zagrożenie tych dóbr może się pojawić w związku z epidemią lub klęską żywiołową, o tyle trudno się go spodziewać w przypadku przeżywania żałoby. Wymaga podkreślenia, że warunkiem wydania rozporządzenia porządkowego jest brak regulacji danej materii w przepisach powszechnie obowiązujących, co utożsamiane jest ze wskazaniem luki w prawie (Dąbek 2007: 129–130; Ziemiński 2013: 116–117). W wyroku z dnia 28 sierpnia 1991 roku (sygn. akt SA/Ka 525/01) Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że przepisy porządkowe można wydawać dopiero po stwierdzeniu, że w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma takiej regulacji prawnej. Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych lub regionalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji w przepisach ogólnopaństwowych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17). Możliwość zawieszenia organizacji imprez artystycznych i rozrywkowych w związku z żałobą została przez przepisy przewidziana, zatem nie można uznać, że mamy tu do czynienia z luką prawną, którą może wypełnić akt porządkowy. Co dziwne, przywołane wyżej rozporządzenia porządkowe Wojewody Mazowieckiego, Łódzkiego i Zachodniopomorskiego (z 2010 roku) powoływały się na art. 60 ust. 1 u.w.a.rz.w., zawierający ogólne upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych, jak również na art. 37 ust. 2 u.o.p.d.k., a więc rozporządzeniodawcy mieli świadomość, że regulowana przez nich materia znajduje już swoje odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej. Drugim elementem tych aktów, który może zaskakiwać, było zarządzenie żałoby na terenie województwa. Wojewodowie wyszli więc poza zakres upoważnienia zawartego w ustawie o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie zważając, że wydanie w tym przypadku aktu porządkowego nie znajduje uzasadnienia w ochronie określonych dóbr i wartości, ani nie wypełnienia luki prawnej (podobnie Ronowicz 2012: 123–124), bo ona nie istnieje. Zatem należy stwierdzić, że posługiwanie się rozporządzeniem porządkowym w omawianej sferze nie znajduje uzasadnienia.

5. Uwaga końcowa

Żałoba narodowa jest formą wyrażania publicznego żalu i jednoczenia się społeczeństwa w trudnych chwilach. Sposób jej przeżywania jest w dużej mierze wynikiem panujących zwyczajów i nie wymaga ingerencji prawodawcy. Jednakże zasady ogłaszania żałoby, jak i ograniczania praw i wolności obywatelskich z tym związanych powinny być jasno określone. Pod tym względem system prawa jest niedoskonały, wynika to po części z utrzymania w mocy przepisów, które

obowiązywały przed wejściem w życie Konstytucji ustanawiającej zamknięty katalog źródeł prawa. Dostrzega się potrzebę nadania aktom dotyczącym żałoby mocy powszechnie obowiązującej, niemniej wykorzystywane w tym celu prawne formy działania administracji tego wymogu w całości nie spełniają. Rodzi to dylematy dotyczące wykładni i stosowania zarówno przepisów ustawowych jak i wykonawczych. W szczególności krytycznie trzeba odnieść się do niejasnych unormowań dotyczących podstaw prawnych wprowadzania aktów publicznego żalu w wymiarze lokalnym i regionalnym oraz narzucania ograniczeń w sferze kulturalno-rozrywkowej. Refleksji wymaga merytoryczna część regulacji, w tym możliwości ogłaszania żałoby na części terytorium państwa, jak i formalny sposób wykonywania przepisów ustawowych. Koncepcja zmian musi zostać osadzona w historycznych i kulturowych uwarunkowaniach żałoby narodowej, powinna również uwzględniać społeczne oczekiwania wobec współczesnej roli tej instytucji.

Wykaz skrótów

- u.g.b.h. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych.
- u.o.p.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
- u.w.a.r.z.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1509, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2020 r., poz. 194, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r., poz. 1464, tekst jednolity.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2001 roku w sprawie opuszczenia flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 98, poz. 7279.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 marca 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad podnoszenia flagi państwowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej przez

- polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz inne oficjalne przedstawicielstwa i misje za granicą, Dz.U. Nr 34, poz. 324.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 132, poz. 914.
- Rozporządzenie Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 kwietnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 58, poz. 368.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2012 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2012, poz. 237.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2013 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2013, poz. 1268.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lutego 2019 roku w sprawie wprowadzenia żałoby narodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019, poz. 290.
- Rozporządzenie Nr 43/2007 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 lipca 2007 roku w sprawie zawieszenia organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych na czas trwania żałoby narodowej, Zacho. Dz. Urz. z 2007 r. Nr 86, poz. 1436.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 4/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 września 2010 roku w sprawie ogłoszenia dnia 28 września 2010 roku dniem żałoby na terenie województwa zachodniopomorskiego, Zacho. Dz.Urz. z 2010, Nr 101, poz. 1809.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 3/10 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa łódzkiego, Łódzk. Dz.Urz. z 2010, Nr 300, poz. 2503.
- Rozporządzenie porządkowe Nr 10 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia żałoby na terenie województwa mazowieckiego, Mazow. Dz.Urz. z 2010, Nr 176, poz. 4508.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 roku w sprawie ogłoszenia żałoby narodowej, M.P. Nr 41, poz. 421.
- Uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar katastrof w Azji Południowo-Wschodniej, M.P. Nr 1, poz. 7.
- Uchwała Nr 1 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2005 roku, w sprawie uczczenia pamięci ofiar zamachów w Londynie, M.P. Nr 40, poz. 541.

Orzecnictwo

- Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1991 roku, sygn. akt SA/Ka 525/01, niepubl.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 roku, sygn. akt K 37/06, OTK-A 2009/4/47.
- Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku, sygn. akt U 9/07, OTK-A 2009/10/152.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.

Opracowania

- Antoniak-Tęskna, Patrycja. 2019. *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz. Komentarz do art. 37*. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 23.06.2021.
- Boć, Jan. 2003. *Lokalne źródła prawa*. W: J. Boć (red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć, Jan. 2003. *Naczelné organy administracji rządowej (państwowej)*. W: J. Boć (red.). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ciapała, Jerzy. 2001. *Prawo miejscowe*. W: M. Ofiarska, J. Ciapała. *Zarys prawa samorządu terytorialnego*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Czarny, Piotr. 2019. *Komentarz do art. 142*. W: P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 5.10.2020.
- Dąbek, Dorota. 2007. *Prawo miejscowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dodziuk, Anna. 2007. *Żal po stracie, czyli o przeżywaniu żałoby*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Psychologii Zdrowia.
- Felcyn, Magdalena; Ogińska-Bulik, Nina. 2009. *Poczucie sensu życia osób w żałobie*. *Polskie Forum Psychologiczne*, t. 14 (1): 63–77.
- Gajewski, Sebastian; Jakubowski, Aleksander. 2016. *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gdulewicz, Ewa. 2003. *Konstytucyjny system źródeł prawa*. W: W. Skrzydło (red.). *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: Verba.
- Jagielski, Jacek. 2017. *Centralne organy administracji*. W: M. Wierzbowski (red.). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworska-Dębska, Barbara. 2016. *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa*. W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Koniczuk-Kleja, Justyna. 2016. *Współczesne modele procesu żałoby – obecny stan wiedzy oraz wskazówki praktyczne do pracy z pacjentem i jego rodziną w opiece paliatywnej*. W: J. Hartman, M. Szabat (red.). *Problematyka umierania i śmierci w perspektywie medyczno-kulturowej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubiak, Anna. E. 2016. *Kultura pochówku w Polsce*. W: J. Hartman, M. Szabat (red.). *Problematyka umierania i śmierci w perspektywie medyczno-kulturowej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubicka-Żach, Katarzyna. 2020. *Ustawa o samorządzie podstawą ogłoszenia żałoby w gminie*. <https://www.prawo.pl/samorzadz/zaloba-w-gminie-podstawa-prawna,357504.html>. Dostęp: 15.10.2020.
- Lisowski, Piotr. 2017. *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego*. W: J. Zimmermann (red.). *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, rozdz. 4, pkt A. Warszawa: Wolters Kluwer. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 10.10.2020.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2006. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK.

- Pach, Maciej. 2016. Prawotwórcze kompetencje władzy wykonawczej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji RP z 1997 r. – stan obecny i postulaty *de lege ferenda*. *Białostockie Studia Prawnicze* (20B): 167–181.
- Prażmo-Nowomiejska, Regina; Stobiecki, Eugeniusz. 2001. Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej. *Radca Prawny* (6): 6–23.
- Radajewski, Mateusz. 2021. Żałoba narodowa jako instytucja prawna. *Państwo i Prawo* (1): 65–78.
- Rogiewicz, Maria; Buczkowski, Krzysztof. 2006. Dorosły pacjent w żałobie po śmierci bliskiej osoby – rola lekarza rodzinnego. *Polska Medycyna Paliatywna* 5 (1): 21–29.
- Ronowicz, Jacek. 2012. Akty prawa miejscowego wojewody. *Studia Lubuskie* (8): 109–142.
- Sierpowska, Iwona. 2020. *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skwara, Bartosz. 2010. *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, Ewa; Szewczyk Marek. 2014. *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Światała-Trybek, Dorota. 2012. Wspólnotowa żałoba narodowa. Rozważania w kontekście katastrof górniczych w Polsce. W: A. Kunce (red.). *Doświadczenie w kulturze*. Katowice: Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy.
- Wronkowska, Sławomira. 2005. Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki. W: A. Szmyt, (red.). *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wronkowska, Sławomira. 2003. *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Ura, Elżbieta. 2015. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ziemski, Krystian M. 2013. Przesłanki, treść i rodzaje aktów normatywnych administracji publicznej. Akty powszechnie obowiązujące stanowione przez administrację rządową. W: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. M. Ziemski. *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, 109–125. Warszawa: C.H. Beck.
- Zimmermann, Jan. 2006. *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-03-29
accepted 2021-05-02



Idea silnego rządu w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu niepodległości

The idea of a strong government in the Polish political-legal thought
at the beginning of Polish independence

MACIEJ WOJTACKI

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: 0000-0002-1132-2414, m.wojtacki@akademia.mil.pl

Citation: Wojtacki, Maciej. 2021. Idea silnego rządu w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu niepodległości. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 19(3): 79–99. DOI: 10.25167/osap.3439.

Abstract: In the opinions which were commonly presented by pre-war lawyers and historians, the institutional system of the state growing out of the provisions of the March constitution (1921) was based on the constitution of the Third French Republic (1875). By the same token, it copied and even deepened some of the failings of the French system, including the weakness of the executive dominated by the parliament, particularly by its lower chamber.

The article presents the major conditions for the creation of the executive power in the first Polish twentieth-century constitution. The basis for these deliberations was reference to the traditions of two Polish historical schools which were shaped in the partition period, representing pessimistic and optimistic visions of the Polish history before the fall of the state. It was shown that the adopted model of the executive, despite the original declarations, broke with the categorical order derived from the political tradition of the Third May Constitution which was constituted by the idea of a strong government. It was caused by personal animosities and the lack of steady political consensus on the establishment of the first cabinets of the Second Polish Republic and it subsequently led to a deep crisis in the state institutions, the consequence of which was the May Coup carried out by Marshal Józef Piłsudski and the imposition of a quasi authoritarian regime.

Keywords: the executive power, political thought, the Second Republic of Poland, political institution, constitutionalism

Abstrakt: W powszechnej opinii przedwojennych prawników i historyków system instytucjonalny państwa wyrastający z postanowień konstytucji marcowej (1921) został oparty na konstytucji III Republiki Francuskiej (1875). W konsekwencji bezpośredniej recepcji pogłębione zostały na gruncie polskim niektóre wady systemu francuskiego, w tym słabość władzy wykonawczej zdominowanej przez parlament, zwłaszcza jego niższą izbę. W artykule przedstawiono najważniejsze uwarunkowania kształtowania się władzy wykonawczej w pierwszej polskiej konstytucji XX wieku.

Podstawą rozważań było nawiązanie do tradycji dwóch polskich szkół historycznych ukształtowanych w okresie zaborów, reprezentujących pesymistyczne i optymistyczne wizje polskiej historii przed upadkiem państwa. Wykazano, że przyjęty model władzy wykonawczej, wbrew pierwotnym deklaracjom, zrywał z jednym z nakazów kategorycznych wywodzących się z tradycji politycznej Konstytucji 3 maja, to jest ideą silnego rządu. Spowodowane to było osobistymi animozjami i brakiem stałego politycznego konsensusu w zakresie powoływania pierwszych gabinetów II RP, czego następstwem był głęboki kryzys instytucjonalny, w którego konsekwencji doszło do przewrotu majowego marszałka Józefa Piłsudskiego i wprowadzenie *quasi*-autorytarnego reżimu politycznego.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, myśl polityczna, II Rzeczypospolita, instytucje polityczne, konstytucjonalizm

1. Wprowadzenie

Zasadą charakterystyczną polskiej myśli polityczno-prawnej na przełomie wieku XX było przenoszenie – jako remedium dla bieżących problemów politycznych i społecznych – zewnętrznych wzorców ustrojowych. Źródłem tego zjawiska należy poszukiwać w toczącym się przez dziesięciolecia poprzedzające odzyskanie niepodległości sporze o przyczyny upadku państwa polskiego pod koniec XVIII wieku. Jego sedno stanowiły rozważania nad wpływem poszczególnych rozwiązań ustrojowych wypracowanych w okresie I Rzeczypospolitej na funkcjonowanie instytucji państwowych w ujęciu porównawczym względem systemów politycznych państw zaborczych.

W niniejszym przyczynku autor skupi się na formułowanych przede wszystkim na łamach prasy i w nielicznych studiach prawno-politycznych koncepcjach budowy ustroju odradzającego się państwa polskiego, koncentrując się na zagadnieniu rządu, rozumianego tu jako zespół instytucji władzy wykonawczej podporządkowanych jednolitemu zwierzchnictwu – monarchy, Naczelnika Państwa lub Prezydenta pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów. Zasadnicze ramy czasowe rozważań wyznaczają Akt 5 listopada i 17 marca 1921, to jest moment uchwalenia pierwszej ustawy zasadniczej niepodległej Rzeczypospolitej. Nie jest to jednak czasokres zamknięty, szczególnie w przypadku drugiej daty. Powstałe bowiem w pierwszych latach po uchwaleniu tzw. konstytucji marcowej

pierwsze komentarze, recenzje i omówienia pozwalają w sposób całościowy spojrzeć na podjęte zagadnienie poprzez pryzmat podjętej przez ówczesnych oceny przyjętego w konstytucji kształtu instytucjonalnego państwa.

Punktem wyjścia dla całości rozważań będzie odniesienie się do dwóch głównych orientacji w polskiej historiografii powstałych na przełomie XIX i XX wieku: pesymistycznej i optymistycznej (Wierzbicki 1978). Początkowo pozycję dominującą uzyskała pierwsza, formułowana przez przedstawicieli krakowskiej szkoły historycznej, którzy stawiali tezę, że główną przyczyną upadku Rzeczypospolitej były jej wadliwe instytucje polityczne, przede wszystkim *liberum veto* i wolna elekcja, które miały doprowadzić do wewnętrznego osłabienia państwa i w konsekwencji podziału przez zaborców (Wierzbicki 1984: 217–255). Przeciwną analizę ustroju Polski przedrozbiorowej przedstawił u progu niepodległości reprezentujący środowisko lwowskie profesor Oswald Balzer w cieszącej się popularnością pracy *Z zagadnień ustrojowych Polski*. Wskazywał w niej, że stosowane powszechnie porównanie instytucji politycznych Rzeczypospolitej szlacheckiej do ich zachodnioeuropejskich odpowiedników opierało się na niewłaściwej metodzie. Punktem odniesienia dla badaczy szkoły krakowskiej były bowiem instytucje obce, w formie ukształtowanej po XIX-wiecznym przewrocie społeczno-politycznym, który nie mógł być udziałem nieistniejącego wówczas państwa polskiego (Balzer 1917: 62). W ocenie O. Balzera ustroj polityczny Rzeczypospolitej sprzed Konstytucji 3 maja był przeciętnym ustrojem ówczesnego państwa zachodnioeuropejskiego, a główną przyczyną upadku „państwowości, istną *causa efficiens* tego zdarzenia, była pożądlivość złączonych, więc przemożnych na zgubę Polski sprzysiężonych sąsiadów” (Balzer 1917: 70–75).

Spór historyczny na przełomie wieków odcisnął trwałe piętno w świadomości politycznej i prawnej pokolenia niepokornych, późniejszych ojców niepodległości i determinował tak przebieg prac, jak i charakter dyskusji ustrojowej w okresie I wojny światowej oraz po jej zakończeniu (Kawalec 2000: 78; Wierzbicki 1978: 31–33). Już po wydaniu Aktu 5 listopada pojawiła się kolejna praca, która wpisywała się w nurt optymistyczny. W roku 1917 popularną historiozoficzną wizję dziejów państwa o neoromantycznym charakterze, zatytułowaną *Duch dziejów Polski*, przedstawił Antoni Chołoniewski (Wierzbicki 1971: 842). Podobnie jak praca O. Balzera zrywała ona z dominującym dotychczas nurtem pesymistycznym, wskazując na moralną doskonałość instytucji politycznych Rzeczypospolitej (Wierzbicki 1978: 19–23; Chołoniewski 1917).

W szczególnie interesującym nas okresie, tj. do uchwalenia konstytucji marcowej, powstały, co należy zauważyć, nieliczne studia prawno-ustrojowe, które wydali poza wymienionym powyżej O. Balzerem m.in. Józef Buzek ([red.] 1918), Edward Dubanowicz (1917), Julian Makowski (1917), Mieczysław Niedziałkow-

ski (1918), Józef Siemieński (1918), Wojciech Rostworowski (1919) i Stanisław Zakrzewski (1918).

Oczywiście nie jest to wykaz zamknięty, ponieważ punktem odniesienia dla formułowanych propozycji były również analizy powstałe przed wybuchem I wojny światowej (Cieszkowski 1908; Balicki 1906; Dmowski 1914). Przyczyn tego zjawiska należy poszukiwać przede wszystkim w determinującym przebieg dyskusji politycznej gwałtownym tempie wypadków politycznych w dwóch ostatnich latach światowego konfliktu. Konieczność jak najszybszego odnoszenia się do zaistniałych okoliczności wymuszała bardziej bezpośrednie, szybsze formy komunikacji. W tym też czasie główna oś dyskusji przesuwa się na łamy prasy, gdzie swe opinie i projekty przedstawił m.in. autor najpełniejszej w tamtym okresie syntezy ustroju Polski – Stanisław Kutrzeba (1905) czy Antoni Peretiatkowicz (1922). Nie można zapomnieć o wpływie zachodniej filozofii i teorii państwa. W tym czasie bowiem większość europejskich polityków, zarówno teoretyków, jak i praktyków zaczytywała się w wydanych, również w języku polskim, pracach prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona, którego poglądy na rodzimym gruncie analizowano w kontekście filozofii Augusta Cieszkowskiego (Kurier Warszawski (KW) 1917, 28: 3–4). W okresie poprzedzającym odrodzenie Rzeczypospolitej wydano w formie przystępnych broszur opracowanych przez Ludwika Kulczyckiego poszczególne części napisanego pod koniec wieku XIX przez W. Wilsona studium teorii państwa *The State. Elements of historical and practical politics*, poświęcone m.in. systemom politycznym Stanów Zjednoczonych, Prus, Anglii i Francji (Wilson 1889). Poza tym powszechnie odnoszono się do rozprawy *Zasady prawa konstytucyjnego* Adhema'a Esmeina, które w 1904 roku przetłumaczyli Kazimierz Lutostański i Władysław Konopczyński, a redagował Stanisław Posner (Esmein 1904), oraz *Wstępu do nauki o prawie konstytucyjnym* Alberta Venn Dicey'a, wydanych na początku XX wieku w dodatku do warszawskiej „Prawdy” (Dicey 1907). Pomimo tak bogatej literatury przedmiotu nie było szerszych studiów poświęconych kształtowaniu się władzy wykonawczej, którą to lukę w ujęciu historyczno-prawnym wypełniały prace Franciszka Kasparka (1887: 60–140) i O. Balzera (1907), a w kontekście ówczesnych stosunków polityczno-prawnych projekcje M. Rostworowskiego (Rostworowski 1919: *Budowa władzy rządowej*).

Zarysowana powyżej specyfika źródłowa wymusza wprowadzenie odpowiedniej metody, to jest skrupulatnej analizy tekstów przedstawianych na łamach prasy periodycznej, konfrontowanej w ujęciu porównawczym z najważniejszymi studiami prawno-politycznymi. Powyższe interdyscyplinarne ujęcie badań, pomiędzy historią a szeroko pojętymi naukami prawnymi i politycznymi, pozwala na odniesienie się do bogatej literatury przedmiotu. Do najważniejszych prac w kontekście podjętych rozważań autor zalicza: w perspektywie historycznej

opracowania autorstwa między innymi Andrzeja Garlickiego (1990), Mariana Serejskiego (1977) i Andrzeja Wierzbickiego (1978; 1984), natomiast w prawno-politycznej pracy Andrzeja Ajnenkiela (1972), Stanisława Krukowskiego (1977) i Zdzisława Juliana Winnickiego (2017).

Głównym celem tak zarysowanej analizy jest rozwinięcie dwóch podstawowych zagadnień. Mianowicie czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – spór pomiędzy optymistami a pesymistami wpłynął na formułę dyskusji, która poprzedziła uchwalenie pierwszej ustawy zasadniczej tak na forum Sejmu, jak i w szeroko pojętej opinii publicznej, a tym samym w jakim zakresie przyjęty w konstytucji marcowej model rozwiązań instytucjonalnych, szczególnie w kwestii budowy kolegiального organu władzy wykonawczej, nawiązywał do propozycji wysuwanych przez historyków i prawników u progu odzyskania niepodległości?

2. Geneza dyskusji ustrojowej. Stosunek do tradycji przedrozbiorowej

Pomimo że rozważania nad możliwą przyszłością odrodzonego państwa trwały nieprzerwanie od momentu rozbiorów, to wybuch I wojny światowej nadał im całkowicie nową, realną – w co nie wątpiono – perspektywę. Konsekwencją dyskusji pomiędzy pesymistami i optymistami na temat kwestii oceny rozwiązań ustrojowych I Rzeczypospolitej były pojawiające się analizy wskazujące na możliwość uwzględnienia poszczególnych koncepcji w procesie budowy gmachu odrodzonego po zaborczej niewoli państwa.

Ich autorzy odnosili się głównie do Konstytucji 3 maja, która stanowiła niezrealizowany testament I Rzeczypospolitej. Pierwsza europejska konstytucja nie mogła być jednak, jak słusznie zauważał już Stanisław Kutrzeba, podstawą przyszłego ustroju odbudowanego państwa (Kutrzeba 1917, 3: 129). Jej anachroniczne, patrząc z perspektywy XX wieku, rozwiązania, odnoszące się do postfeudalnego charakteru instytucji I Rzeczypospolitej nie mogły mieć zastosowania w odrodzonym państwie polskim, choć do niektórych z jej zapisów bezpośrednio odwoływała w swym projekcie z jesieni 1917 roku Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu (Buzek 1918, II: 119–153). Próby bezpośredniej kontynuacji przyjętych w niej rozwiązań prawnych po odzyskaniu niepodległości zauważalne są między innymi w projekcie Włodzimierza Wakara. Fakt, że stanowił on podstawę późniejszej deklaracji konstytucyjnej rządu Ignacego Paderewskiego, ogłoszonej nieprzypadkowo 3 maja 1919 roku, rzutował również na jej negatywne oceny w czasie dyskusji sejmowej, choć dotyczyły one głównie anachronicznej formy aniżeli samych rozwiązań (Krukowski 1977:

89–102). Głosy krytyczne względem tego projektu pojawiały się również w ramach rządu (Goclon 2011: 116).

Dlatego też Konstytucja 3 maja u progu niepodległości odczytywana była nie jako podstawa kształtowania nowego ustroju państwa, ale pewna idea stanowiąca o ciągłości państwowej, będąca nieco idealizowanym przejawem odrodzenia myśli narodowej czy też – jak określał ją Marcei Handelsman – duchowym wyrazem dziedzictwa Rzeczypospolitej z okresu jej świetności (Handelsman. „Tydzień Polski” 1920, 11:1). Nie ograniczano się jedynie do „Ustawy rządowej”. Stanisław Kutrzeba, analizując źródła tradycji ustrojowej, wymieniał również Konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (Kutrzeba 1917, 3: 129). Pomimo różnic, przed rokiem 1918 dość powszechnie przyjmowano, że jedną z głównych przesłanek, wyrastających z tradycji polityczno – prawnej ustawy majowej, była konieczność budowy silnego rządu, która akcentowana była tak na łamach prasy (KW 1917, 124: 2–3; Dziennik Poznański (Dz.P.) 1919, 264: 1), jak i we wspomnianych studiach polityczno – prawnych. O. Balzer omawiając genezę Konstytucji 3 maja wskazywał, że „stworzono w Polsce rząd silny sprężysty – i na co nacisk trzeba położyć – parlamentarny w nowożytnym tego słowa znaczeniu” (Balzer 1907: 73–74). Najszerze rozważania tej koncepcji poświęcił jednak E. Dubanowicz. Definiował on dwa ściśle ze sobą związane pojęcia rządu: dobrego i silnego. I tak mianem rządu dobrego, późniejszy przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, określał taką formę, w której: „ustrój państwa urzeczywistnia możliwie najdalej idącą zgodność pomiędzy właściwościami, wolą i najszerzej pojętym (także duchowym) interesem politycznego społeczeństwa a organizacją i działaniem rządu, powtórze zaś urzeczywistnia ideę silnego rządu, t.j. rządu, posiadającego dostateczną zdolność i sprawność do wydobywania ze społeczeństwa przy pomocy aparatu administracyjnego maksimum sił i środków potrzebnych do osiągnięcia celu, który w danej chwili przedstawia się jako interes państwa (Dubanowicz 1917: 57).

Rozwijając pojęcie rządu silnego wskazywał, że jest nim tylko ten rząd, który posiada zarówno potężną zdolność i siłę czynu, jak i niezłomną moc wytrwania i odporu. Poza czynnikiem administracyjnym, funkcjonalnym, który nie mógł być w ocenie E. Dubanowicza cechą specyficzną rządu silnego, główny nacisk kładł na zaistnienie dwóch innych czynników wyróżniających: społecznego i strukturalno-normatywnego. Po pierwsze, silny miał być jedynie ten rząd, który „będzie mógł wydobyć i spożytkować dla dobra ogólnego sił i środków właściwych społeczeństwu i niezbędnych do jego rozwoju”. Po drugie, koniecznym warunkiem istnienia silnego rządu było „osadzenie na tak pewnych i niewzruszalnych podstawach, iż nie łatwo może być obalony, czy przez nacisk z zewnątrz, czy też przewrót wewnętrzny”. Konstrukcja ta wynikała z założenia, że powstanie rządu silnego nie zależy od formalnej struktury ustroju politycz-

nego, ale „w stopniu porównania wyższym od specjalnych warunków czasu i miejsca”, tym samym idei tej nie można byłoby zrealizować przy pomocy z góry przyjętego modelu działań i decyzji. W konsekwencji, musiała ona stanowić na gruncie każdego z systemów państwowych sumę jego własnych doświadczeń i rozwiązań polityczno-prawnych (Dubanowicz 1917: 58–60). Również Bolesław Koskowski uważał, że forma rządu nie jest elementem przesądzającym o jego sile rządu. Funkcjonowanie silnej władzy zależeć miało od kultury politycznej społeczeństwa, na której kształtowanie wpływały obyczaje polityczne i temperament narodowy. W wymiarze strukturalnym trwały rząd miał się opierać na skonsolidowanej wokół głównych bloków ideologicznych scenie politycznej (KW 1917, 124: 2–3).

Na podobnej bazie porównawczej swe rozważania oparł M. Rostworowski, który jednak z perspektywy doświadczeń francuskich sprzeciwiał się republikańskiej formie rządu, która nie gwarantowała „należytej równowagi między naczelnymi władzami” a tym samym sprzeciwiała się postulatowi silnej egzekutywy, która miała w opinii krakowskiego prawnika stanowić wyraz dążeń całości społeczeństwa. M. Rostworowski, rojalista, właściwą formę realizacji swych postulatów widział w monarchii ludowej, godzącej swą strukturą zasadę zwierzchnictwa narodu ze stałą silną władzą centralną, czynnik ustrojowy zmienny ze stałym (Rostworowski 1919: *Budowa władzy...*, 18–20).

W ujęciu generalnym należy zauważyć, że definiowanie państwa w okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej następowało nie tylko w perspektywie polityczno-prawnej, ale także w kontekście określonej filozofii dziejów, w którym to wymiarze definiowano przede wszystkim podstawowe zasady generalne polskiej tradycji ustrojowej, stanowiące o jego cechach swoistych. Należały do nich idea wolności politycznej, zasada zwierzchnictwa narodowego (ludowego) oraz nakazy kategoryczne wypływające z Konstytucji 3 maja: demokratyzacja i silna władza państwowej (Wojtacki 2014: 52). Również w trakcie debat Sejmu Ustawodawczego nad wnioskami konstytucyjnymi podnoszono konieczność „ułożenia zasad Konstytucji zgodnie z istotną treścią ducha narodowego, zgodnie z ustalonymi wiekowymi tradycjami [...]”. Zdaniem Juliusza Poniatowskiego z PSL „Wyzwolenie” należało „[...] odwołać się do tych myśli, które pozostały żywe z przeszłości i po dziś dzień zachowały wiele waloru” i „mogą być myślami kierowniczymi” (SU 35: 71). Podobne deklaracje w ujęciu generalnym przedstawiali między innym Jan Dąbski, Władysław Kiernik i Maria Moczydłowska (SU 35: 82–85; SU 37: 30–32, 58). Zbiór tych nakazów nie był jednak jednolity. J. Poniatowski jako podstawowe uznawał dwie zasady rządzenia: demokrację bezpośrednią i samorządność, oraz przedstawiał koncepcję oddolnej budowy wszystkich poziomów władz administracyjnych państwa, włącznie z rządem (SU 35: 71–72). Władysław Kiernik do zasad fundamentalnych przedrozbioro-

wej Rzeczypospolitej włączał zasadą suwerenności narodu, definiowaną w kategoriach zewnętrznych, oraz idee tolerancji kulturalnej i religijnej (SU 37: 31). W wymiarze politycznym E. Dubanowicz do powyższego katalogu, odwołując się bezpośrednio do zapisów Konstytucji 3 maja, zaliczał zasadę odpowiedzialności parlamentarnej rządu wobec parlamentu, w szczególności zaś izby poselskiej (SU 160: 7).

Zasady te można, zdaniem autora, odnieść do określonych na polskim gruncie pod koniec XIX wieku przez Kazimierza Waliszewskiego najważniejszych determinant rozwoju ustroju państwowego, za które uznawał: naturalną odrębność geograficzną, ekonomiczną i społeczną. W perspektywie historycznej wpływały one na kształtowanie się rządu swoistego, to jest naturalnej – właściwej dla każdego państwa – formy ustroju (Waliszewski 1890: 10–12). Konieczność budowy ustroju swoistego głosił również E. Dubanowicz, pisząc, że „ustrój formalnie wadliwy a rodzimy, rozwinięty w sposób niejako organiczny, daje większą rękojmię trwałości, aniżeli najlepszy system, żywcem z zewnątrz przyjęty, do realnych warunków niedostosowany. System obcy właściwościom społeczeństwa musi pozostać złym; własny będzie niewątpliwie poprawiony, gdy nadejdzie chwila krytyczna, a z nią konieczność rewizji” (Dubanowicz 1917: 67–68).

W trakcie przywołanej dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego prezentowane były również refleksje o charakterze historiozoficznym, nawiązujące do myśli głównych polskich szkół historycznych. Ignacy Daszyński, podkreślając położenie Polski pomiędzy Wschodem a Zachodem, wskazywał na wyraźne podziały społeczne będące konsekwencją przekształceń społeczeństwa polskiego w okresie zaborów, które stać miały na przeszkodzie konsensusowi konstytucyjnemu. U ich źródeł leżeć miała z jednej strony fascynacja świetnością historyczną dawnej Polski, hamowana, jednakże przez zwolenników nowego ładu społecznego, szczególnie w byłej Kongresówce, dążących do rewolucji (SU 36: 13–14).

3. O formę rządu

Poza dyskusją wokół tradycji ustrojowej, kwestie organizacji władz państwowych rozważano z perspektywy instytucji politycznych powstałych w następstwie Aktu 5 listopada. Przedstawienie całości dyskusji przekracza ramy niniejszego tekstu, zatem autor skupi się jedynie na najważniejszych z perspektywy podjętego zagadnienia analizach i ocenach.

Pomimo że deklarację obu cesarzy przyjęto jako oczekiwany przez społeczeństwo polskie krok w kierunku odrodzenia państwowości, a powstanie samej Rady Regencyjnej oceniano w kategoriach budowy rządu polskiego, to podkreślano równocześnie daleko idące ograniczenia i tymczasowy charakter tej

instytucji, wynikający bezpośrednio z treści patentu z 12 września 1917 roku. Stąd też po powołaniu wiosną 1918 Rady Stanu Królestwa Polskiego domagano się ograniczenia do absolutnego minimum podejmowanych pod jej kierunkiem działań. Stanowisko takie zajmowało przede wszystkim dominujące w niej Międzypartyjne Koło Polityczne.

Większą rezerwę zachowali przedstawiciele aktywistów i niektóre ze stronnictw politycznych w zaborze austriackim. Natomiast na łamach podchodzącego z nieufnością do deklaracji państw zaborczych „Kuriera Poznańskiego” podkreślano bardzo wysokie uprawnienia jakie uzyskał w zakresie sankcji ustawodawstwa Rady Regencyjnej uzyskał generał – gubernator jako najwyższy przedstawiciel władz zaborczych, wyrażając wątpliwości co do faktycznej autonomii polskich instytucji w Królestwie Polskim. Obaw tych nie rozwiało – a wręcz je potwierdziło – powołanie rządu Kucharzewskiego, którego aktywistyczny charakter miał wykluczać możliwość współpracy stronnictw politycznych o odmiennej proveniencji (Kurier Poznański (KP) 1917, 205: 1; KP 1917, 212:1; KP 1917, 269: 1). Przeciwnie do poznańskiego pisma stanowisko zajmował konserwatywny krakowski „Czas”, który deklarował, że „w obecnych warunkach niepodobieństwem było nadać inną formę zewnętrznej polskiej suwerenności”, jednocześnie forsując na stanowisko pierwszego premiera rządu powoływanego przez Radę (Czas 1917, 500: 1; Czas 1917, 502: 1).

Również wśród doktrynerów prawa pojawiła się wówczas refleksja nad charakterem przyszłych instytucji państwa. Równoległe do prac rozpoczętych już przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Rady Stanu trwała bowiem dyskusja nad typem ustroju państwowego. S. Kutrzeba na potrzeby swej analizy dokonał podziału europejskich systemów politycznych wokół dwóch tradycji – germańskiej i romańskiej. Pierwsza miała charakteryzować się złożonością i zawilocią form ustrojowych. Druga zaś miała wyrażać się w prostym formułowaniu myśli państwowej i budowie instytucji wokół określonych zasad, przy jednoczesnym dążeniu do zastępowania starych form nowymi. Biorąc pod uwagę obie tradycje i uwzględniając poziom świadomości politycznej społeczeństwa, S. Kutrzeba postulował przyjęcie jako idei przewodniej prac ustrojowych „zasady prostoty”, bliższej tradycji romańskiej (Głos Narodu 1917, 9: 1). Z tej przyczyny podkreślał konieczność kształtowania ustroju w oparciu o wzorce i instytucje, które w dotychczasowej praktyce zostały zaakceptowane przez społeczeństwo polskie. Dlatego też wypowiadał się za uwzględnieniem przy przygotowaniu rodzimych rozwiązań doświadczeń państw zaborczych. W zakresie budowy naczelných organów władzy państwowej skłaniał się ku instytucjom i praktyce Cesarstwa Austro-Węgierskiego i niemieckiego, odnosząc się do organizacji struktur samorządu terytorialnego, podkreślał zalety systemu carskiego. Nieco bardziej szczegółowe propozycje formułował w wydanym również w roku 1917 studium

o ustroju konstytucyjnym państwa polskiego J. Makowski, który wskazywał, że „najlepszą i najnaturalniejszą jest taka forma rządu, która nie na obcych wzorach, ale na własnych rodzimych opiera się pierwiastkach i stara się nie zrywać łączności z dawną formą narodowego ustroju państwowego”. W obszarze budowy struktury organów państwa wypowiadał się za oparciem ustroju państwa na zasadach podziału i niezależności władz pomimo sygnalizowanych trudności w jej realizacji. Głowie egzekutywy przysługiwać miało prawo kontroli legislatywy, zawarte w możliwość przedterminowego rozwiązania zgromadzenia przedstawicielskiego, wobec którego poszczególne organy rządowe zgodnie z praktyką rządów parlamentarnych ponosiłyby polityczną odpowiedzialność (Makowski 1917: 5–6). Również Bolesław Koskowski, odnosząc się do uwag formułowanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, podkreślał konieczność uwzględnienia zasady ciągłości historycznej, wskazując, że droga rozwoju politycznego powinna uwzględniać konserwatywne przygotowanie i przeobrażanie starych obyczajów w nowe poprzez zużytkowanie starych środków do nowych celów (Wilson 1898: 667; KW1917, 44: 1–2). Jako jeden z nielicznych obawy przed zastosowaniem wzorców historycznych, jak pokazała historia uzasadnione, formułował Eugeniusz Starczewski, który przestrzegał przed „przejęciem z przeszłości pierwiastków rozkładu i niemocy”. Stąd też, zakładając, że odrodzona Rzeczypospolita będzie monarchią konstytucyjną, wskazywał na konieczność centralizacji jako podstawy unifikacji państwa po „trójdzielczości porozbiorowej” i jego sprawności. Organem powołanym do realizacji tego zadania miał być silny rząd centralny, któremu ściśle podporządkowane miały być samorządy lokalne (Starczewski 1917: 3).

Różne również były oceny zapowiedzi propozycji ustrojowych wypracowywanych przez TRS, a następnie Radę Regencyjną. Oceniając powstanie Rady Regencyjnej, aktywista Wincenty Rzymowski wskazywał, że metoda budowy przyszłego gmachu państwowego od góry, to jest poprzez decyzje organów centralnych nieposiadających powszechnej legitymizacji swej władzy, była jedyną możliwą drogą w ramach ówczesnych stosunków politycznych, choć, jak podkreślał, „to co powinno być fundamentem władzy państwowej” – lud, naród – stało się tej władzy obiektem”. Z ograniczeń tych miał również wynikać tymczasowy i niepełny charakter wszystkich instytucji zapowiedzianych w patencie. Każda z nich bowiem stanowić miała jedynie element przejściowy. Rada Regencyjna była więc „formą przejściową do uosobienia zwierzchnictwa woli narodu w prawowitym jej reprezentancie”; Rada Stanu – „formą zastępczą [...] ku zorganizowaniu istotnego wyrazu woli narodu w przedstawicielstwie narodowym i wreszcie rząd, będący jedynie formą przejściową do rządu wyłonionego z większości parlamentarnej i przed parlamentem odpowiedzialnego” (Rzymow-

ski 1917: 96–97). Taki sam musiał więc być charakter regulacji uchwalanych przez poszczególne, powoływane na podstawie jej decyzji, organy.

Śród projektów i ustawodawstwa lat 1916–1918 na szczególną uwagę zasługuje „Projekt Konstytucji Państwa Polskiego”, przygotowany przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną TRS, oraz dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z 3 stycznia 1918 roku. Pierwszy z powyższych dokumentów przyjmował za podstawę monarchiczny ustroj Rzeczypospolitej. W systemie tym szefem egzekutywy był władca, natomiast na czele rady ministrów stał jej przewodniczący. Do kompetencji rządu należały sprawy polityczne, administracyjne i ustawodawcze. Zgodnie z doktryną rządów parlamentarnych konstytucja przyjmowała zasady odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów przed izbą poselską (Buzek [red.] 1918 II: 135–136; 138–150).

Wprowadzenie w projekcie elementów rządów monarszych (w ówczesnej literaturze zamiennie stosowano termin „konstytucyjne”) i parlamentarnych wynikało, jak wskazywał Józef Buzek, z kompromisowego i tymczasowego charakteru zawartych w nim rozwiązań, które w ocenie KSK TRS nie powinny rozstrzygać o specyficznej formie rządów, która miała zostać określona przez wybraną po odzyskaniu niepodległości konstytuante. W podobnych kategoriach należy interpretować brak szczegółowych norm określających skład i funkcje gabinetu. Z jednej strony było to uwzględnienie ówczesnej praktyki parlamentarnych republik, których konstytucje nie normowały szczegółowo tego obszaru działalności egzekutywy. Z drugiej zaś ich określenie byłoby zbędne i z pewnością generowałoby spory kompetencyjne ze stojącym na czele władzy wykonawczej monarchą, którego pozycja, jak wyraźnie wskazywał J. Buzek, opierała się na zasadach określonych w Konstytucji 3 maja i Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 roku (Buzek [red.] 1918 II: 150–152).

Znacznie bardziej szczegółowy w swej konstrukcji był wspomniany dekret z 3 stycznia 1918 roku. Dekret został wydany przez Radę Regencyjną i był kontrasygnowany przez premiera Jana Kucharzewskiego. Jak wskazuje Zdzisław J. Winnicki, w zakresie władzy wykonawczej wprowadzał do polskiej nomenklatury ustrojowej pojęcia: Prezydenta Ministrów, Rady Ministrów i ministra. Wyraźnie określał również drugi z wymienionych organów mianem rządu państwa polskiego. W przeciwieństwie do projektu konstytucji KSK TRS, określał również szczegółowo kompetencje Rady Ministrów, tak w ujęciu generalnym, jak i szczegółowym. Do zadań rządu należało więc ustalenie ogólnych zasad polityki rządowej i jego programu, działalność uchwałodawcza tak w zakresie działalności całości administracji państwowej, jak i jej poszczególnych działów, w tym przypadku obowiązki te realizowali odpowiedni ministrowie (Winnicki 2017: 73–129; Gaul, Makiła, Morawski [red.] 2018).

Wszystkie powyższe uwarunkowania wpłynęły na kształt rozwiązań prawnych i instytucjonalnych ostatecznie wprowadzonych w pierwszych miesiącach niepodległości, w okresie swoistego prowizorium ustrojowego, które formalnie zakończyć się miało uchwaleniem przez Sejm Ustawodawczy Małej Konstytucji, a które faktycznie trwało do uchwalenia konstytucji marcowej. Pomimo powyższych uwag formułowanych również w trakcie późniejszych prac nad tzw. konstytucją marcową, przeprowadzona została implementacja zachodnio-europejskich konstrukcji polityczno-prawnych, przy jednoczesnym nasyceniu dyskursu politycznego tradycjami ustrojowymi państw zaborczych, doprowadziła zdaniem Władysława L. Jaworskiego do powstawania konstrukcji nieodpowiadającej charakterowi stosunków społecznych i politycznych w odrodzonej Rzeczypospolitej (Jaworski 1921: 2–7).

Należy zadać pytanie, jakie miejsce w dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego zajmowała kwestia budowy władzy wykonawczej. Odpowiedź na nie nie będzie jednoznaczna. Z jednej strony, jak wskazywał w swej mowie sejmowej z 8 lipca 1920 r., przedstawiając końcowe sprawozdanie komisji konstytucyjnej Sejmu E. Dubanowicz, zadaniem Sejmu Ustawodawczego było stworzenie państwa zorganizowanego, mocnego, rządowego, wolnego i potężnego. Stąd też, jak podkreślał, komisja skoncentrowała swe prace na dwóch zagadnieniach: konstrukcji ciała ustawodawczego, w tym kwestii budowy izby wyższej, oraz kwestii wyboru głowy państwa (SU 160: 8). Z drugiej strony, wśród przewodnich kierunków prac ustrojowych Sejmu Ustawodawczego w decydującym etapie prac nad konstytucją nie odnajdujemy idei rządu silnego, mimo że była ona dość silnie akcentowana w ramach dyskusji nad formą państwa w maju roku 1919. Trudno wskazać jednoznaczną przyczynę tej zmiany. Nie można jednak nie zauważyć, że w pierwszych latach niepodległości zarysowała się wyraźna słabość gabinetu w dwóch wymiarach – normatywnym i politycznym. Wynikało to, jak zauważał S. Krukowski, z dążeń konstytuandy do zapewnienia sobie suwerennej pozycji w systemie organów państwa, co doprowadziło do powstania skrajnej formuły rządów parlamentarnych (Krukowski 1990: 15–16). Również projekt rządu stanowiący podstawę prac komisji konstytucyjnej, jak wskazywał E. Dubanowicz, przesunął do maksimum zasadę odpowiedzialności rządu względem Sejmu, pozostawiając tym samym minimalne warunki dla funkcjonowania tak dużego państwa jak Polska (SU, 160: 7).

Ciekawy przykład politycznych ograniczeń funkcjonowania gabinetu stanowiły prace rządu Ignacego Paderewskiego, którego powołanie – przynajmniej werbalnie – wspierała narodowa demokracja. Natomiast już w czasie przywołanej dyskusji nad deklaracją konstytucyjną rządu w maju 1919 roku przedstawiciele Związku Ludowo-Narodowego – między innymi arcybiskup Teodorowicz, Stanisław Grabski, Stanisław Głąbiński – dość wyraźnie opowiedzieli się prze-

ciwko przedłożeniom rządowym, na co wskazywał odpierający te zarzuty ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski (SU, 37: 18–22; Krukowski 1977: 105–106).

Drugim czynnikiem, który wpływał na kwestię budowy egzekutywy, była osoba Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i prerogatyw, które nadawała jego osobie Mała Konstytucja w zakresie powoływania rządu – należy jednak podkreślić, że do konfliktu w tym obszarze doszło już po uchwaleniu konstytucji marcowej (Krukowski 1990: 15–16). Obawy narodowej demokracji, że późniejszy Marszałek Polski mógłby objąć urząd głowy państwa powodowały dążeniami jej przedstawicieli do osłabienia roli egzekutywy, szczególnie w zakresie uprawnień prezydenta w obszarze kontroli sił zbrojnych, których wyrazem był projekt ustawy zasadniczej autorstwa S. Głębińskiego (Krukowski 1977: 124–125, 248). Wydaje się, że w ostatnim etapie prac ustrojowych właśnie aspekt personalny wpłynął na fakt, że samej strukturze rządu i jego kompetencjom poświęcano niewiele miejsca w trakcie debaty parlamentarnej, która zdominowana została przez kwestię struktury przyszłego sejmu i uprawnień Prezydenta. Wskazuje na to porównanie projektu ustawy konstytucyjnej przyjętej w drugim czytaniu z tekstem uchwalonej ustawy (Krukowski 1977: 250; Confer: SU, Druk 2442; Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267). W kontekście sporu o Senat należy przyrzeć się proponowanym przez część stronnictw, głównie prawicy i centrum, propozycjom powołania Straży Praw. Instytucja ta, wyrastająca z tradycji Konstytucji 3 maja, gdzie pełniła rolę rządu pod przewodnictwem monarchy, w projektach przedkładanych w ramach prac konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego w większości przypadków zredukowana była do *quasi*-komisji sejmowej. Do klasycznej formy tej instytucji nawiązywała jedynie deklaracja konstytucyjna rządu Ignacego Paderewskiego z maja 1919, nadająca uprawnienia do jej delegowania Naczelnikowi Państwa. Na tym podobieństwa się jednak kończyły. Miała być Straż Praw organem jedynie opiniodawczym, równolegle bowiem działać miał powoływany przez głowę państwa odpowiedzialny parlamentarnie rząd. Jednakże już listopadowy projekt rządu definiował dotychczas stanowiący element egzekutywy organ, podobnie jak większość projektów, jako doradczą komisję parlamentu, na co wpływ miało osłabienie pozycji gabinetu Ignacego Paderewskiego po majowej debacie ustrojowej, wywołane również zmianami w strukturze politycznej Sejmu Ustawodawczego. Nowe zdefiniowanie Straży Praw w ujęciu generalnym wskazuje na zmianę, która nastąpiła w refleksji instytucjonalnej polskiej myśli polityczno-prawnej na przełomie pierwszych dziesięcioleci dwudziestego stulecia w kierunku wzmocnienia pozycji parlamentu kosztem egzekutywy. Działanie to należy również traktować jako początek wyraźnego dążenia legislatywy do ograniczania roli przyszłej głowy państwa, a tym samym podległego mu rządu, akcentowanego

wyraźnie w projekcie Związku Ludowo-Narodowego i Związku Parlamentarnego Socjalistów Polskich (Krukowski 1977: 76–77, 110, 149–151).

Poza wskazanymi wpływami rodzimych koncepcji ustrojowych przyjęty model relacji pomiędzy egzekutywą a legislatywą wynikał między innymi z przekonania E. Dubanowicza, że skuteczne rozdzielenie władz jest możliwe tylko w pełnym systemie amerykańskim, którego recepcja na gruncie europejskim musiała się przyczynić nieuchronnie do kryzysu systemu konstytucyjnego. Dlatego też przewagę uzyskał w Europie system parlamentarny, wyrastający z tradycji i praktyki państwowej Anglii i Francji (Dubanowicz 1917: 109–110, 118). Przyjęcie tego systemu było wsparte wprowadzeniem swego rodzaju klauzuli zabezpieczającej stabilność systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym rząd był permanentnie narażony na zdominowanie przez posiadający prawo kontroli politycznej i konstytucyjnej parlament. Zdaniem bowiem E. Dubanowicza kwestia relacji pomiędzy obu organami państwa stanowiła o zasadniczej wewnętrznej sprzeczności tegoż modelu ustrojowego, która miała tkwić w konieczności realizacji dwóch idei: silnego rządu i zwierzchnictwa narodowego. Rozwiązaniem, które mogłoby uchronić państwo przed powieleniem błędnych rozwiązań charakterystycznych dla III Republiki, miało być przyjęcie modelu odpowiedzialności politycznej ministrów, zastosowanego w Konstytucji 3 maja, to jest uzależnienie decyzji Sejmu od większości kwalifikowanej, a nie zwykłej.

Ostatecznie wprowadzony w konstytucji kształt egzekutywy był postrzegany jako realizacja francuskiego modelu ustrojowego (Jaworski 1922: 72–73; Komarnicki 1923: 23–27). Ustawa zasadnicza jako organ kierowniczy w zakresie realizacji władzy wykonawczej wskazywała Prezydenta wraz z odpowiedzialnymi ministrami. Zakres tej odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej realizowany był przez rząd nie wobec głowy państwa, a względem izby poselskiej Sejmu. Do określonych w ustawie zasadniczej kompetencji rady ministrów należało przedstawienie projektu budżetu, inicjatywa ustawodawcza, udzielanie odpowiedzi na interpelacje, obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych do kompetencji głowy państwa, przedłożenie wniosku o mianowanie przez Prezydenta naczelnego wodza sił zbrojnych w wypadku wojny i zawieszenie niektórych praw obywatelskich w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego. Pozostały zakres kompetencji tak całości rządu, jak i poszczególnych ministrów miały zostać określone w drodze ustawowej (Komarnicki 1923: 37–38). Podkreślano również korekty, między innymi w zakresie ograniczenia kompetencji głowy państwa i słabości gabinetu, potęgujące powszechnie znane niedomagania systemu politycznego III Republiki. Stąd też do głównych wad konstytucji marcowej zaliczano między innymi uzależnienie możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta od uzyskania zgody 3/5 ustawowej liczby członków Senatu (Komarnicki 1937: 47).

Już w pierwszych miesiącach po uchwaleniu konstytucji stała się ona przedmiotem licznych analiz, komentarzy i ocen. Zawarty kompromis zasadniczo nie zadowalał żadnej ze stron. Jednym z obszarów narastającego sporu była idea rządu silnego. W przytoczonym już komentarzu autorstwa W.L. Jaworskiego stanowiła ona jeden z głównych obszarów podjętej krytyki nowej ustawy zasadniczej. Wskazując na położenie geopolityczne odrodzonej Rzeczypospolitej, podkreślał on nieuchronny charakter konfliktu z Niemcami i Rosją. Zabezpieczeniem istnienia państwa mógł być tylko rząd silny i stały, którego konieczność, w ocenie nestora krakowskich konserwatystów, nie zagościła w świadomości twórców konstytucji. W rezultacie ustanowiono „rząd słaby zależny [...], rząd zwalczających się stronnictw”, które w ten sposób przejęły nie tylko kontrolę, ale faktyczną rolę egzekutywy (Jaworski 1922: 72–73). Na łamach „Przeglądu Wszechpolskiego” na powyższe uwagi odpowiedział Antoni Peretiałowicz. Podzielając główny postulat „wytworzenia rządu silnego”, krytycznie odnosił się do przedstawianej przez W.L. Jaworskiego argumentacji, której całość określał mianem „krakowskiej doktryny konstytucyjnej”, w literaturze przedmiotu nazywanej również „krakowską szkołą konstytucyjną”, która miała się charakteryzować dążeniem do przeniesienia na grunt republikański monarchicznych instytucji politycznych. Władysław Konopczyński do oryginalnych cech tej szkoły politycznej zaliczał rozwiązania zmierzające do wzmocnienia siły i niezależności władzy wykonawczej oraz Senatu, zasadę samorządności, organizację sądownictwa administracyjnego jako rękojmi samorządności, ochronę własności prywatnej i utrzymanie silnych związków pomiędzy państwem a Kościołem (Konopczyński 1924: 795–797).

Źródłem tej koncepcji A. Peretiałowicz poszukiwał w literaturze politycznej państw zaborczych, w których przed I wojną światową wprowadzono system rządów parlamentarnych, przy jednoczesnym utrzymaniu „zasady równorzędności, zasady równowagi pomiędzy władzą monarchy a władzą parlamentu”, która to zasada nie miała, w jego ocenie, zastosowania w parlamentarnej republice. Stąd też za główny błąd „krakowskiej doktryny konstytucyjnej” uznawał chęć obdarzenia Prezydenta Rzeczypospolitej kompetencjami *quasi*-monarchycznymi, który w ówczesnych ocenach profesora uniwersytetu poznańskiego powinien być pozbawiony realnej władzy politycznej. Natomiast właściwą drogą do budowy silnego rządu miały być zmiany w ordynacji wyborczej, które umożliwiłyby powstanie silnej większości rządowej, a tym samym dały podstawy dla stworzenia stabilnego gabinetu (Peretiałowicz 1922: 599).

Mniej krytycznie do rozwiązań ustrojowych konstytucji marcowej odnosili się poza A. Peretiałowiczem między innymi Wacław Komarnicki i Stanisław Starzyński. Pierwszy podkreślał szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, przysługujący głowie państwa w stosunkach z parlamentem, który miał świadczyć,

pomimo przyjętego modelu rządów parlamentarnych, o zachowaniu i realizacji w konstytucji zasady podziału władz „w sensie ich względnej niezależności”. Jednocześnie W. Komarnicki zauważał ograniczenie wskazanych atrybutów Prezydenta w obszarze delegacji formalnie podległych mu członków rządu: prezesa rady ministrów i ministrów (Komarnicki 1923: 18–19, 23–24). S. Starzyński akcentował natomiast wzmocnienie pozycji głowy państwa względem obowiązującej w okresie prowizorium ustrojowego tzw. Małej Konstytucji. Podkreślał jednocześnie zbyt dalekie uzależnienie rządu od parlamentu, które mogło wpływać negatywnie na realizację jego konstytucyjnych uprawnień (Starzyński 1921: 45–46). Należy jednak podkreślić, że w późniejszym okresie szczególnie dwaj pierwsi konstytucjonaliści dokonali wyraźnej rewizji przedstawianych w I połowie lat 20. XX wieku opinii na temat kształtu ustrojowego państwa. Jedynie S. Starzyński stał na stanowisku, że obowiązujący w ramach konstytucji marcowej zakres kompetencji gabinetu powinien pozostać zasadniczo bez zmiany (Starzyński 1921: 63, 67).

Pomimo zauważalnych niedoskonałości struktur władzy wykonawczej, przede wszystkim zaś rady ministrów, rzadkie były głosy zawierające bardziej szczegółowe propozycje zmian ustrojowych w tym obszarze. Z jedną z nich wystąpił przywoływany już E. Starczewski, który proponował między innymi wzmocnienie roli gabinetu poprzez kooptowanie kilku ministrów bez teki oraz wyraźny rozdział kompetencji całości rządu i poszczególnych jego działów. Rada Ministrów miałaby decydować o ogólnym kierunku działalności rządu, pozostawiając poszczególnym ministrom większą autonomię w zakresie zarządzania swymi resortami (Starczewski 1922: 94–95). Był to jeden z nielicznych głosów dążących do wzmocnienia pozycji gabinetu, z kolejnymi propozycjami zmierzającymi do specyficznej formy rządów kanclerskich wystąpił dopiero pod koniec lat 20. XX wieku premier Kazimierz Bartel.

4. Wnioski

Powstały w wyniku wprowadzenia w życie rozwiązań konstytucji marcowej ustrój polityczny stanowił specyficzną formę-hybrydę polskiej tradycji historycznej ze współczesnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi państw zaborczych i modelem francuskim, co wpływało na krytyczne w większości oceny. Ustrój parlamentarno-gabinetowy, mający stanowić właściwy dla polskiej tradycji ustrojowej model systemu mieszanego, zrywał jednak z jedną z naczelnych przesłanek politycznych wynikających z doświadczeń I Rzeczypospolitej, to jest ideą silnego rządu, która stanowiła główną przesłankę reform ustrojowych poprzedzających uchwalenie Konstytucji 3 maja. Jednocześnie, jak zauważył już Kazimierz Władysław Kumaniecki, niezrealizowanie ujętej w ustawie zasadniczej z 17 marca

1921 klauzuli derogacyjnej skutkowało brakiem odpowiednich norm, które regulowałyby kompetencje i funkcje Rady Ministrów (Peretiatkowicz [red.] 1923: 34–39), które do roku 1935 formalnie porządkował tymczasowy w swym założeniu dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku. Podobne stanowisko wyrażali W. Komarnicki i S. Starzyński. Pierwszy wskazywał: „Wymagając wyraźnie formy ustawy dla ustalenia liczby i zakresu działania ministrów, [...] Konstytucja wyłącza utworzenie lub skasowanie ministerstwa w drodze dekretu prezydenta Rzeczypospolitej [...]”. Tym samym zdaniem wileńskiego prawnika funkcjonowanie poszczególnych ministerstw opierało się na ustawodawstwie Rady Regencyjnej, Naczelnika Państwa i Sejmu Ustawodawczego (Komarnicki 1922: 37–39). Na fakt obowiązywania dekretu Rady Regencyjnej wskazywał również S. Starzyński w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną rozpisaną przez Stanisława Cara (Starzyński 1921: 67). Powodowało to także, że podobnie jak w okresie sprzed uchwalenia Konstytucji 3 maja, znaczny zakres uprawnień władzy wykonawczej był realizowany jedynie w sferze praktycznej (Makiłła 2003: 232), szczególnie w zakresie relacji z parlamentem mającym suwerenną pozycję względem pozostałych organów państwa. Stanowisko parlamentu uległo dalszemu wzmocnieniu w schyłkowym okresie funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego, kiedy to na wzór parlamentów państw zaborczych powołano Komisję Główną, do której kompetencji należało między innymi współtworzenie rządu (Krukowski 1990: 17). W konsekwencji, jak zauważył Maciej Starzewski, powstał system, w którym rząd nie miał żadnych możliwości obrony swej pozycji politycznej względem onnipotentnego Sejmu, który dysponował wszelkimi narzędziami do jego majoryzacji (Starzewski 1934: 9–11).

Ciekawą interpretację pozycji prawno-ustrojowej władzy wykonawczej w ustawie zasadniczej z 17 marca 1921r. przedstawił, odwołując się do klasyków krakowskiej szkoły historycznej, Aleksander Chrząszczewski. Stwierdzał on, że jedną z głównych przyczyn słabości instytucjonalnej państwa w ramach konstytucji marcowej był „zamęt, który wprowadzony został do naszego myślenia politycznego przez całkiem nierzeczowe spory naszych historyków o przyczyny upadku Polski [...]” (Chrząszczewski 1922: 531). Nawiązując do tradycji pesymistycznej, wskazywał, że „nie istnieją żadne idealne normy organizacji państwowej i bytu państwowego”, a jedynym kryterium „żywołności politycznej danego narodu” jest „zdolność zbiorowości przystosowania swej organizacji państwowej i metod politycznego działania do warunków bytu, które jej los narzucił”. Z powyższej argumentacji A. Chrząszczewski wysuwał tezę ogólną o upadku państwowości polskiej jako konsekwencji braku racjonalnej organizacji politycznej. Podobne ograniczenia miały cechować system instytucjonalny Rzeczypospolitej po odzyskaniu niepodległości (Chrząszczewski 1922: 540). Przywoływał w tym kontekście wypowiedź André Lebona, francuskiego

publicysty i polityka, byłego ministra do spraw kolonii, który oceniając rozwiązania instytucjonalne przyjęte w odrodzonej Rzeczypospolitej, miał stwierdzić: „[...] Francuzi i Polacy mają wspólne wady i wspólne zalety. To prawda naszą wadą jest przesadny indywidualizm. Ale kiedy cała historia Francji wykazuje jak myśmy z tym indywidualizmem walczyli, jak go hamowaliśmy, to w Polsce posunięto obronę indywidualizmu nie powiem do głupoty, ale do zbrodni” (Dz. P. 1922, 42: 3). Dla równowagi należy jednak przytoczyć opinię Zygmunta Cybichowskiego, który odnosząc się do licznych krytyków wprowadzonego wówczas „demoliberalnego ustroju partyjno-politycznego”, wskazywał, że w żadnej z analiz nie zdołano wykazać, że możliwe byłoby w okresie prac Sejmu Ustawodawczego przyjęcie innego modelu ustrojowego, ponieważ, według jego oceny, nikt innego systemu nie zdołałby wówczas stworzyć (Cybichowski 1926: 201–202).

Wydaje się, że w szerszym ujęciu można zaprezentować następującą tezę. Słabości instytucjonalna egzekutywy, szczególnie gabinetu w szeregu państwach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym, należy poszukiwać w braku wcześniejszych doświadczeń tych narodów w zakresie kształtowania własnych instytucji władzy wykonawczej na przestrzeni dziejów. W większości z nich (poza Czechosłowacją) uwarunkowania te doprowadziły w okresie międzywojennym do konfliktów pomiędzy egzekutywą i legislaturą i destabilizacji systemu politycznego. Najlepszy przykład stanowi konflikt pomiędzy Naczelnikiem Państwa Józefem Piłsudskim a Sejmem Ustawodawczym, który zdeterminował charakter polskiego modelu ustrojowego, rządów parlamentarnych, w których faktycznie rząd został zdegradowany do pozycji komisji konstytuancy, a następnie Sejmu. Równoczesny brak zabezpieczeń systemowych, umożliwiających organom władzy wykonawczej obronę swych prerogatyw, między innymi poprzez praktyczne uniemożliwienie rozwiązania parlamentu, stanowił jedną z głównych przyczyn kryzysu państwa, a w konsekwencji – przewrotu majowego.

Wykaz skrótów

KSK TRS – Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu
PSL „Wyzwolenie” – Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”
SU – Sejm Ustawodawczy

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

Dokumenty

Sejm Ustawodawczy – SU (1919–1922). Sprawozdania Stenograficzne 35, 36, 37, 160.
Sejm Ustawodawczy – SU (1919–1922). Druk 2442.

Źródła prasowe

- (PAT_Havas). 1922. Blenaim o życiu gospodarczym Polski. *Dziennik Poznański* (42) z 21 II, s. 3.
- (WTB). 1917. Zapowiedź enuncjacji monarszej w sprawie konstytucji Król. Polskiego. *Kurier Poznański* (205) z 9 IX, s. 1.
- B.K. 1917. Cenna przestroga. *Kurier Warszawski* (44) z 13 II, s. 1.
- Handelsman, Marcei. 1920. Sejm jedno czy dwuizbowy. *Tydzień Polski* (11) z 23 V, s. 1.
- Koskowski B. 1917. Silny rząd. *Kurier Warszawski* (124) z 6 V, s. 2–3.
- O rząd polski. 1917. *Czas* (502) z 30 X, s. 1.
- Po introdukcji Rady Regencyjnej. 1917. *Czas* (500) z 29 X, s. 1.
- Po ogłoszeniu Patentu konstytucyjnego. 1917. *Kurier Poznański* (212) z 18 IX, s. 1.
- S.K. (Stanisław Kutrzeba). 1917. Wartość prostoty. *Głos Narodu* (9) z 11 I, s. 1.
- Tworzenie rządu w Królestwie. 1917. *Kurier Poznański* (269) z 25 XI, s. 1.
- Uwagi nad konstytucją. 1919. *Dziennik Poznański* (264) z 15 XI, s. 1.
- Wilson a Cieszkowski. 1917. *Kurier Warszawski* (28) z 28 I, s. 3–4.

Opracowania

- Ajnenkiel, Andrzej. 1972. *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P.* 1931. Warszawa [s.n.].
- Balicki, Zygmunt. 1906. *Parlamentaryzm: Zarys socjologiczny*. T. 1–2. Lwów–Warszawa: E. Wende i Spółka.
- Balzer, Oswald. 1907. Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791. *Studia nad Historią Prawa Polskiego*. t. 2. Lwów: E. Wende i Spółka.
- Balzer, Oswald. 1917. *Z zagadnień ustrojowych Polski*. Lwów: Towarzystwo dla Popierania Nauki Polskiej.
- Buzek, Józef (red.). 1918. *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*. Warszawa: Nakładem Rządu Polskiego.
- Chołoniewski, Antoni. 1917. *Duch dziejów Polski*. Kraków: nakładem autora.
- Chrząszczewski, Aleksander. 1922. Zagadnienie organizacji państwa w Polsce. *Drogi Polski* (8–9): 521–552.
- Cieszkowski, August. 1908. *O Izbie wyższej i arystokracji naszych czasów*. Poznań: [s.n.].
- Cybichowski, Zygmunt. 1926. Krytyka konstytucji polskiej. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* (13): 201–202.

- Dacey, Albert Vince. 1907. *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Drukarnia K. Kowalewskiego.
- Dmowski, Roman. 1914. *Upadek myśli konserwatywnej w Polsce*. Warszawa: Spółka Wydawnicza Warszawska A. Sadzewicz, M. Niklewicz i Sp.
- Dubanowicz, Edward. 1917. *Rządy gabinetu. Rozbiór systemu parlamentarnego ze stanowiska prawnoporównawczego*. Kraków: Księgarnia G. Gebethner i Spółka.
- Esmein, Adhemar. 1904. *Zasady prawa konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo „Ogniw”.
- Garlicki, Andrzej. 1990. *Józef Piłsudski 1867–1935*. Warszawa: Czytelnik.
- Gaul Jerzy; Makiła Dariusz; Morawski Wojciech (red.). 2018. *Przystanek w drodze do Niepodległości: działalność Rady Regencyjnej w latach 1917–1918*. Warszawa: Archiwum Akt Dawnych; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.
- Goclon, Jacek. 2011. Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza skład osobowy i działalność (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica* (86): 93–145.
- Jaworski, Władysław Leopold. 1922. Rząd. W: *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921*, 69–77. Kraków: nakładem autorów.
- Jaworski, Władysław Leopold (red.). 1921. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, II A. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Kasperek, Franciszek. 1887. O Radzie Stanu i jej znaczeniu w monarchii konstytucyjnej. *Rozprawy i Sprawozdania z posiedzeń Wydziału Historyczno-Filozoficznego Akademii Umiejętności* (XIX): 60–140.
- Kawalec, Krzysztof. 2000. *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Komarnicki, Waclaw. 1923. *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka.
- Komarnicki, Waclaw. 1937. *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno: [s.n.].
- Konopczyński, Władysław. 1924. Ankieta o konstytucji. *Przegląd Wszepolski* (10): 795–813.
- Krukowski, Stanisław. 1977. *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.* Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Krukowski, Stanisław. 1990. Mała Konstytucja. W: M. Kallas (red.). *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu* (II): 7–19. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kutrzeba, Stanisław. 1917. O budowie państwa polskiego. *Myśl Polska* (Warszawa) (3): 129–136.
- Kutrzeba, Stanisław. 1905. *Historia ustroju Polski w zarysie*. Lwów–Warszawa: E. Wende i Spółka.
- Makiła, Dariusz. 2003. *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. Do 1763*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Makowski, Julian. 1917. *O ustroju konstytucyjnym. Jedna czy dwie izby*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Niedziałkowski, Mieczysław. 1918. *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*. Warszawa: Wydawnictwo Biura Pracy Społecznej.
- Peretiatkowicz, Antoni (red.). 1923. *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*. Poznań.
- Peretiatkowicz, Antoni. 1922. Nasza konstytucja. *Przegląd Wszechpolski* (8): 589–599.
- Rostworowski, Michał. 1919. *Budowa władzy rządowej i wykonawczej (odczyt wygłoszony w Krakowie dnia 14 czerwca 1919)*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Rostworowski, Michał. 1919. *Wytyczne konstytucji polskiej (odczyt wygłoszony w Krakowie 16 maja 1919)*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Rzymowski, Wincenty. 1917. Rada Regencyjna. *Myśl Polska* (Warszawa) (6): 96–97.
- Serejski, Marian Henryk. 1977. *Naród a państwo w polskiej myśli historycznej*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Siemiński, Józef. 1918. *Dziedzictwo Rzeczypospolitej*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Simieński, Józef. 1918. *Sejm jednoizbowy i dwuizbowy*. Warszawa: Skład Główny w Księgarni M. Szczepkowskiego.
- Starczewski, Eugeniusz. 1922. *Nasze rządy*. Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Starczewski, Eugeniusz. 1917. *Ku odbudowie*. Kijów: Drukarnia Polska w Kijowie.
- Starzewski, Maciej. 1934. *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 16 stycznia 1934)*. Kraków: Drukarnia „Powściągliwość i Praca”.
- Starzyński, Stanisław. 1921. *Konstytucja państwa polskiego*. Lwów: Nakładem Lwowskiego Towarzystwa Naukowego.
- Waliszewski, Kazimierz. 1890. *Polska i Europa w drugiej połowie XVIII wieku. Wstęp do historii ruchu politycznego w tej epoce*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wierzbicki, Andrzej. 1971. Wokół ducha dziejów Polski. Spory o ocenę dziejów narodowych w historiografii polskiej 1917–1919. *Kwartalnik Historyczny* LXXVIII (4): 840–857.
- Wierzbicki, Andrzej. 1978. *Naród – państwo w polskiej myśli historycznej dwudziestolecia międzywojennego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wierzbicki, Andrzej. 1984. *Wschód – Zachód w koncepcjach dziejów Polski*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Wilson, Woodrow. 1889. *The state. Elements of historical and practical politics*. Boston: DC Heath & Co. Publisher.
- Winnicki, Zdzisław Julian. 2017. *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*. Wrocław: Wydawnictwo Wektory.
- Wojtacki, Maciej. 2014. Państwo i jego rola w świetle prac konstytucyjnych Sejmu polskiego w latach 1928–1935. W: J. Żarnowski (red.). *Metamorfozy społeczne*. T. 8: *Państwo i społeczeństwo*. Warszawa.
- Zakrzewski, S. 1918. *Ideologia ustrojowa. Krytyka sądów Balzera, Kutrzeby, Chołoniewskiego*. Lwów: H. Altenberg, G. Seyfarth, E. Wende i Spółka.

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-07-01
accepted 2021-07-29



Wykorzystanie zagranicznego wyroku karnego w polskim postępowaniu cywilnym

Usage of foreign criminal judgement in Polish civil proceedings

MAGDALENA ANNA WASYLKOWSKA-MICHÓR

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0002-5810-9186, m.wasylkowska-michor@wpa.uz.zgora.pl

Citation: Wasylkowska-Michór, Magdalena Anna. 2021. Wykorzystanie zagranicznego wyroku karnego w polskim postępowaniu cywilnym. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 101–117. DOI: 10.25167/osap.4295.

Abstract: The main aim of this paper is to identify the most important problems that arise when interpreting Article 11 of the Polish Code of Civil Procedure, which provides, in civil proceedings, the conditions of application of a criminal judgment, including a foreign criminal one. Therefore, at the very beginning of the paper, the judgment of the Supreme Court of 27 March 2013 in the case ref. V CSK 185/12 is presented, as the starting point for further considerations. This judgment states that the above-mentioned Article 11 also applies to a final judgment issued in criminal proceedings by a court of a European Union country. Further in the paper, the author presents doubts concerning the interpretation of Article 11, which may also arise when a foreign criminal judgement is involved. They relate mainly to the notion of a conviction and the nature, and limits of binding a civil court with a criminal judgement.

Keywords: article of the Polish Code of Civil Procedure, criminal judgment in civil proceedings, convicting judgment, limits of bounding by a criminal judgment in civil proceedings, foreign criminal judgment

Abstrakt: Celem artykułu jest zidentyfikowanie najważniejszych problemów, które pojawiają się przy interpretacji art. 11 Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi o warunkach zastosowania wyroku sądu karnego w postępowaniu cywilnym, w sytuacji kiedy

zastosowany ma być zagraniczny wyrok karny. W związku z tym na wstępie artykułu, jako punkt wyjścia do dalszych rozważań, przedstawiony został wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie o sygnaturze akt V CSK 185/12, który przesądził, że art. 11 k.p.c. stosuje się również w odniesieniu do prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej. W dalszej części artykułu autorka przedstawia wątpliwości interpretacyjne związane z zastosowaniem art. 11 k.p.c., które mogą się również nasunąć, kiedy w grę wchodzi zagraniczny wyrok karny, związane przede wszystkim z pojęciem wyroku skazującego oraz charakterem i granicami związania sądu cywilnego wyrokiem karnym.

Słowa kluczowe: artykuł 11 k.p.c., wyrok karny w procedurze cywilnej, skazujący wyrok, granice związania wyrokiem karnym, zagraniczny wyrok karny

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie o sygnaturze akt V CSK 185/12¹ przesądził, że art. 11 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej k.p.c.) stosuje się również w odniesieniu do prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej (t. 1). Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 11 k.p.c. ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Niewątpliwie wiązanie to jest swoistym skutkiem zewnętrznym prawomocnego wyroku skazującego, którego podstawę stanowi „szczególna norma” (art. 11 k.p.c.), mająca na względzie tylko i wyłącznie specyficzne zjawisko procesowe, mianowicie przeniesienie ustaleń z procesu karnego co do popełnienia przestępstwa, zamieszczonych w zasadzie w sentencji wyroku skazującego, do procesu cywilnego. Polega na tym, że sąd w postępowaniu cywilnym przyjmuje te ustalenia jako jeden z elementów podstawy faktycznej swego rozstrzygnięcia. W rezultacie strona, która w postępowaniu

¹ Wyrok ten został wydany na kanwie następującego stanu faktycznego: w grudniu 2004 r. do Włoch pojechała grupa polskich turystów. W mieście Trydent jeden z uczestników wycieczki został pobity przez dwóch innych polskich turystów z tej samej wycieczki. Poszkodowany upadł i uderzył głową w krawężnik. Sprawcy zostali zatrzymani i trzy dni później lokalny sąd karny wydał w trybie przyspieszonym wyrok, w którym skazał sprawców na karę więzienia, ale następnie zamienił ją na grzywnę w wysokości 1520 euro. W 2008 r. poszkodowany skierował pozew przeciwko jednemu ze sprawców do Sądu Okręgowego w Gliwicach. Mężczyzna domagał się ok. 300 tys. zł zadośćuczynienia, odszkodowania, zwrotu kosztów leczenia, a także zwrotu utraconych korzyści, ponieważ z powodu obrażeń musiał zrezygnować z kilku zawartych już umów. Na poparcie swoich roszczeń mężczyzna wskazał wyrok włoskiego sądu. Sprawca bronił się, twierdząc, że ustalenia włoskiego sądu były powierzchowne, a poza tym wyrok zagranicznego sądu karnego nie powinien być podstawą do orzekania w postępowaniu cywilnym o zadośćuczynienie i odszkodowanie. Sprawca był zdania, że polski sąd powinien od początku przeprowadzić postępowanie. Sąd Okręgowy przyznał poszkodowanemu odszkodowanie i zadośćuczynienie oraz stwierdził, że jest związany wyrokiem włoskiego sądu karnego, bo wskazuje na to art. 11 k.p.c., który mówi, że ustalenia prawomocnego wyroku karnego wiążą inne sądy w postępowaniu cywilnym. Sąd oparł się też na przepisach unijnych, stanowiących, że skazany nie może być drugi raz sądzony za ten sam czyn (sygn. akt V CSK 185/12).

karnym została prawomocnie skazana, nie może już udowodniać przed sądem cywilnym, że nie popełniła czynu, który wypełnia normę prawną i został jej przypisany jako przestępstwo (pkt 2).

W wyroku będącym przedmiotem rozważań w niniejszym artykule Sąd Najwyższy (dalej SN) stwierdził, że na gruncie prawa polskiego podstawą do wykorzystania zagranicznego wyroku karnego jest art. 11 k.p.c., zgodnie z którym ustalenia wydane w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego² co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Wyżej przytoczony artykuł jest usankcjonowaniem stanu, że między sprawą karną i cywilną może występować związek zarówno faktyczny, jak i prawny. U podstaw tego związku leży jedno zdarzenie faktyczne, tj. jeden czyn w znaczeniu historycznym i społecznym, który może być źródłem zarówno stosunku karnoprawnego, jak i cywilnoprawnego (Cieślak 1955: 107; Śliwiński 1948: 199 i n.). Artykuł 11 k.p.c. jest więc wyrazem związku, jaki może zachodzić pomiędzy postępowaniem karnym a postępowaniem cywilnym, kiedy to orzeczenie karne rodzi skutki prawne także w sprawie cywilnej (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Artykuł ten reguluje związanie prawomocnym wyrokiem sądu karnego skazującym za popełnienie przestępstwa, wydanym przed zakończeniem postępowania cywilnego, który jako okoliczność faktyczna ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej. Związanie to jest określane jako prejudycjalność wyroku karnego w szerokim tego słowa znaczeniu (Rodziewicz: 2000: 8 i n.)³. Należy jednak mieć na uwadze, że sam wyrok w sprawie karnej nie jest środkiem dowodowym w procesie cywilnym. Nie wiąże również sądu cywilnego w zakresie ustalonych w nim faktów na mocy art. 11 k.p.c. Przepis ten odnosi się bowiem jedynie do wyroków skazujących, nie zaś do wszelkiego rodzaju orzeczeń wydanych przez sądy karne (sygn. akt IV CZ 62/17).

Artykuł ten ma zastosowanie zarówno w postępowaniu procesowym, jak i postępowaniu nieprocesowym, na co bezsprzecznie wskazuje fakt, że mieści się w części ogólnej k.p.c. (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Tym niemniej jednak w postępowaniu cywilnym wiążące są wyłącznie wyroki wydane w postępowaniu karnym, tj. w każdym z postępowań unormowanych w Kodeksie postępowania karnego (dalej k.p.k.) toczących się przed sądem powszechnym lub wojskowym, a więc również w postępowaniu uproszczonym, z oskarżenia

² Póki prawomocny skazujący wyrok karny nie zostanie wzruszony w drodze nadzwyczajnych środków odwoławczych (skargi kasacyjnej, wznowienia postępowania), póty sąd cywilny związany jest ustaleniami sądu karnego (art. 11), gdyż sam nie jest uprawniony do badania zasadności skazania (sygn. akt I PR 78/70).

³ Moc prejudycjalną *sensu stricto* ma natomiast wyrok karny, np. w art. 442 (1) § 2 i art. 928 § 1 pkt 1 Kodeksu cywilnego (dalej k.c.); art. 52 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy (dalej k.p.), art. 403 § 1 i art. 404 k.p.c.. Wówczas objęte tymi normami skutki cywilnoprawne zależą od uprzedniego stwierdzenia, że zostało popełnione określone przestępstwo (Ereciński 2009: 119).

prywatnego i nakazowym (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Sądu cywilnego nie wiążą natomiast orzeczenia wydane w innych postępowaniach, np. skarbowym czy też dyscyplinarnym (sygn. akt V PZP 8/78, III ZP 28/00, I PKN 379/00, II UZP 10/80).

Celem wprowadzenia art. 11 k.p.c. jest wyłączenie sytuacji, w której w obrocie prawnym funkcjonują dwa sprzeczne ze sobą wyroki sądu karnego, w tym karnego sądu zagranicznego oraz cywilnego (Góra-Błaszczkowska 2016).

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie na podstawie dotychczasowego stanowiska doktryny oraz orzecznictwa, zarówno SN, jak i sądów apelacyjnych, jakie wymogi powinien spełniać wyrok zagranicznego sądu karnego, aby mógł zostać wykorzystany w postępowaniu przed polskim sądem cywilnym.

1. Związanie sądu cywilnego wyrokiem karnym

1.1. Pojęcie wyroku karnego skazującego

Jeśli chodzi o definicję wyroku karnego skazującego, to w tym miejscu należy wskazać na art. 413 § 2 k.p.k., według którego jest to wyrok, który zawiera dokładne określenie czynu przypisanego oskarżonemu i jego kwalifikację prawną oraz rozstrzygnięcia co do kary i środków karnych (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). W doktrynie i orzecznictwie przedmiotu zostały wypracowane kryteria odnośnie do tego, jakie wyroki wydawane przez sądy karne mają charakter karnych wyroków skazujących, tylko bowiem takie wyroki, posiadające ponadto walor prawomocności, wiążą w postępowaniu cywilnym (sygn. akt II CK 116/02)⁴. W tym miejscu podkreślić więc należy, że w postępowaniu cywilnym nie wiążą postanowienia wydane w postępowaniu karnym, nawet jeśli zawierają ustalenia dotyczące popełnienia przestępstwa (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Co więcej, zarówno w orzecznictwie (sygn. akt III CZP 56/83, V CSK 310/09, I UK 338/14), jak i w literaturze przedmiotu przyjmuje się rygorystyczną wykładnię art. 11 k.p.c., tak, aby nie prowadziła ona do zbytznego rozszerzenia zakresu okoliczności, które powinny być sprawdzone i poddane ocenie przez sąd cywilny (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

⁴ Co więcej, póki prawomocny skazujący wyrok karny nie zostanie wzruszony w drodze nadzwyczajnych środków odwoławczych (wznowienie postępowania lub rewizji nadzwyczajnej), póty sąd cywilny związany jest ustaleniami sądu karnego (art. 11 k.p.c.), gdyż sam nie jest uprawniony do badania zasadności skazania. Pozwani pracownicy powodowego przedsiębiorstwa, jako skazani za wspólne z innymi osobami wyrządzenie szkody, nie mogą powoływać się na to, że swoim osobistym działaniem nie wyrządzili całej szkody, gdyż działając w zorganizowanej grupie przestępczej, ponoszą wspólną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez wszystkich działających w tej grupie (sygn. akt I PR 78/70).

1. W postępowaniu cywilnym nie wiążą wyroki skazujące za wykroczenia, w tym wykroczenia skarbowe (Marciniak, Piasecki [red.] 2016)⁵.

2. Nie są również wiążące postanowienia sądu rodzinnego wydane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, w których zastosowano środki wychowawcze i poprawcze (sygn. akt III CZP 44/86)⁶. Wiąże natomiast wyrok skazujący nieletniego, jeżeli zostały wobec niego orzeczone kary na podstawie art. 10 § 2 Kodeksu karnego (dalej k.k.), gdyż wówczas sąd właściwy rozpoznaje sprawę według przepisów k.p.k. (art. 18 § 1 ww. ustawy), zatem orzeka w sprawie wyrokiem (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

3. Zatarcie skazania jest pewną fikcją prawną i oznacza, że skazanemu ponownie przysługuje status osoby niekaranej, bowiem przyjmuje się, że skazanie jako zdarzenie historyczne nie miało w ogóle miejsca [...]. Nie chodzi tu bowiem o domniemanie, lecz o fikcję prawną. Zatem zatarcie skazania nie oznacza anulowania treści wyroku, tj. wyeliminowania go z mocą wsteczną z porządku prawnego jako w ogóle niewydanego, i nie niweluje też całkowicie wszystkich skutków skazania, albowiem skazany nie odzyskuje wszystkich utraconych np. praw, urzędów, orderów czy też odznaczeń (sygn. akt II SA/Wr 128/17). Zatarcie skazania nie wyłącza więc zastosowania art. 11 k.p.c. (sygn. akt III UK 6/05).

4. W postępowaniu cywilnym nie wiążą wyroki karne warunkowo umarzające postępowanie karne (por. art. 66 § 1 k.k. i art. 342 § 1 k.p.k.), gdyż nie są to wyroki skazujące (sygn. akt III PZP 20/74, sygn. akt II PR 223/73, sygn. akt V ACa 733/16). W związku z tym wyrok karny warunkowo umarzający postępowanie nie wiąże sądu w postępowaniu cywilnym w zakresie sprawstwa i wysokości szkody (sygn. akt I ACa 1352/12). Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne powinno być ocenione przez sąd cywilny w ramach przysługujących temu sądowi uprawnień z art. 233 § 1 k.p.c. (sygn. akt II PR 223/73).

5. W postępowaniu cywilnym nie wiążą również wyroki umarzające postępowanie (sygn. akt III APa 9/15).

⁵ Orzeczenia wydane w postępowaniu karno-administracyjnym, a więc w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, nie są wiążące dla sądu w postępowaniu cywilnym, choćby miały charakter skazujący (sygn. akt III APa 23/14).

⁶ W tym miejscu podnieść należy, że w orzecznictwie było również wyrażane stanowisko przeciwnie. Mianowicie ustalenia prawomocnego wyroku, w którym sąd karny uznał nieletniego w wieku pomiędzy trzynastym a siedemnastym rokiem życia za działającego z rozumnym i winnego przypisanego mu czynu, wiążą sąd cywilny co do popełnienia przestępstwa także wówczas, gdy sąd karny zastosował wobec nieletniego środek wychowawczy (sygn. akt III CZP 6/73).

6. Nie jest wyrokiem skazującym w rozumieniu art. 11 k.p.c. umorzenie postępowania karnego na podstawie przepisów o amnestii (sygn. akt I PR 249/90, III CZP 98/77, IV PR 90/78, z 4 lipca 1974 r.)⁷.

7. Ułaskawienie lub odstąpienie od wymierzenia kary niweczy moc wiążąca wyroku karnego skazującego (Góra-Błaszczkowska: 2016).

8. Co oczywiste, sąd w postępowaniu cywilnym nie jest również związany wyrokiem karnym uniewinniającym (sygn. akt I ACa 1161/15), w postępowaniu tym nie obowiązuje bowiem domniemanie niewinności (sygn. akt I PK 289/13)⁸. Wyrok uniewinniający w sprawie karnej jest niewątpliwie dokumentem urzędowym korzystającym z domniemania prawdziwości i jego treść stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone, a więc fakt uniewinnienia, oraz to, że sąd karny w określony sposób ustalił i ocenił fakty i moc dowodową poszczególnych dowodów. Domniemanie to jest domniemaniem wzruszalnym, a ciężar jego obalenia, zgodnie z art. 252 k.p.c., spoczywa na tej stronie, która zaprzecza prawdziwości dokumentu. Dokumenty urzędowe korzystają z domniemania prawdziwości tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, a w orzeczeniu sądowym objęte są nim treść rozstrzygnięcia i motywy, jakimi kierował się sąd, który je wydał. Domniemanie to nie obejmuje natomiast prawdziwości ustaleń faktycznych, które były objęte podstawą rozstrzygnięcia (sygn. akt II CSK 254/14). W związku z powyższym sąd cywilny może samodzielnie badać, czy oskarżony, który został uniewinniony przez sąd karny od zarzutu przestępstwa, dopuścił się czynu, który może powodować jego odpowiedzialność wynikającą z przepisów szeroko rozumianego prawa cywilnego, (Marszałkowska-Krześ [red.] 2020).

9. Sąd cywilny nie jest również związany stwierdzeniem sądu karnego – nawet w wyroku skazującym – o przyczynieniu się czy też współwinie osoby, która nie była oskarżona w procesie zakończonym wyrokiem karnym (sygn. akt I ACa 487/15).

10. Sąd cywilny nie jest związany decyzją o odmowie wszczęcia postępowania karnego (art. 11 k.p.c. *a contrario*), co oznacza, że może – inaczej niż organy postępowania karnego – uznać, że do popełnienia przestępstwa doszło (sygn. akt I ACa 678/14).

11. Ani decyzja o umorzeniu dochodzenia, ani przesłanki, którymi kierował się prokurator, nie wiążą sądu cywilnego, który obowiązany jest we własnym zakresie poczynić ustalenia i ocenić zebrany w sprawie materiał dowodowy.

⁷ Niemniej jednak zgodnie ze stanowiskiem SN wyrażonym w wyroku z 13 stycznia 1958 r. (III CR 511/57) jeżeli został już wydany prawomocny wyrok skazujący, a następnie orzeczoną karę darowano na mocy amnestii, wyrok skazujący wiąże sąd cywilny (Gromska-Szuster 2011: 82).

⁸ Więcej na ten temat również w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2002 r., II UK 41/02.

12. Nie istnieje związanie sądu cywilnego ustaleniami co do faktu popełnienia przestępstwa zamieszczonymi w nakazie karnym (sygn. akt II CKN 130/98, III PZP 25/68).

13. Orzeczenie sądu karnego, w którym sąd stwierdził, że oskarżony dopuścił się czynu przestępnego i jednocześnie ustalił okoliczności, wyłączając jego karalność (np. niepoczytalność sprawcy, obronę konieczną, stan wyższej konieczności), nie stanowi ustalenia popełnienia przestępstwa, nie wiąże więc sądu cywilnego (Ereciński 2009: 162).

W postępowaniu cywilnym wiążą natomiast:

1. Wyrok, w którym sąd odstąpił od wymierzenia kary (art. 59, 61 k.k.). Wyrok taki zawiera bowiem rozstrzygnięcie co do kary, o jakim stanowi art. 413 § 2 pkt 2 k.p.k. (Marciniak, Piasecki [red.] 2016)⁹,

2. Wyrok wydany w następstwie uwzględnienia wniosku oskarżonego o podanie się karze (art. 387 k.p.k.), gdyż wyrok wydany w okolicznościach określonych w art. 387 k.p.k., niezaskarżony w terminie lub utrzymany w mocy jest prawomocnym wyrokiem skazującym¹⁰.

3. Wyrok, w którym orzeczono warunkowe zawieszenie wykonania kary i gdy z powodu nie zarządzenia wykonania tej kary w stosownym czasie skazanie zostało uznane za niebyłe (sygn. akt III PO 31/64).

4. Wyrok, który się przedawnił, ponieważ instytucja przedawnienia karalności dotyczy jedynie uchylene karalności na skutek upływu oznaczonego w ustawie terminu (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

5. Wyrok orzekający karę, która została następnie darowana (nastąpiło ułaskawienie skazanego) (sygn. akt II PR 112/69).

6. Wyrok zaoczny (Góra-Błaszczkowska 2016).

1.2. Charakter i granice związania sądu cywilnego wyrokiem karnym

Zakres związania wynikający z art. 11 k.p.c. określony jest ogólnie – jako okoliczności co do popełnienia przestępstwa. Przepis ten nie precyzuje konkretnych ustaleń wiążących oraz tych, co do których związanie nie zachodzi (Marszałkowska-Krzesł [red.] 2021). Kolejnym problemem, który pojawia się na gruncie związania sądu w postępowaniu cywilnym prawomocnym karnym

⁹ W tym miejscu warto jednak podkreślić, że w orzecznictwie wyrażone zostało również stanowisko odmienne: sygn. akt VII KZP 23/77, III ZP 17/01. Podobnie odmienne stanowisko prezentowane jest także w literaturze przedmiotu. Przedstawiciele tego nurtu twierdzą, że wskazany wyrok nie jest wyrokiem skazującym wiążącym sąd cywilny, ponieważ wypadki, gdy sprawcę uznano za winnego, ale nie skazano, czyli nie wymierzono mu kary, nie są wyrokami skazującymi (I. Gromska-Szuster 2011: 83, Ereciński 2009: 164; Marciniak, Piasecki 2016).

¹⁰ Tak również w wyroku SN z dnia 5 marca 2009 r., II CSK 484/08.

wyrokiem skazującym, w tym wyrokiem sądu zagranicznego, jest sprecyzowanie granic tego związania. Wyrok sądu jest dokumentem urzędowym i na podstawie art. 244 § 1 k.p.c. stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone (sygn. akt I ACa 1352/12). Wiążąca jest przy tym sama tylko sentencja wyroku¹¹, natomiast nie jest już wiążąca treść uzasadnienia (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). W zasadzie nie ulega wątpliwości, że minimum tego, czym sąd w postępowaniu cywilnym jest związany, jest nieumyślność sprawcy (sygn. akt IV CSK 443/17)¹². Następnie ustalenia wydanego w postępowaniu karnym wyroku karnego skazującego, zawarte w jego sentencji, wiążą sąd cywilny co do faktu popełnienia przestępstwa, czyli zarówno co do popełnienia czynu przez określoną osobę na szkodę konkretnej osoby, jak też co do kwalifikacji prawnej tego czynu¹³ i stopnia winy, okoliczności jego popełnienia, np. czasu (sygn. akt I PR 343/71), miejsca i sposobu oraz poczytalności sprawcy – sąd, rozpoznając sprawę cywilną, musi przyjąć, że skazany popełnił przestępstwo przypisane mu wyrokiem karnym (sygn. akt I ACa 343/08). Związanie dotyczy ustalonych w sentencji wyroku znamion przestępstwa, a także okoliczności jego popełnienia dotyczących czasu i miejsca, to jest elementów stanu faktycznego przestępstwa (sygn. akt I ACa 554/14), *modus operandi* sprawcy, a także charakteru szkód na osobie pokrzywdzonego (sygn. akt I ACa 88/14). Poza zakresem związania ustalenia sądu w postępowaniu cywilnym mogą iść dalej niż to wynika z wyroku w sprawie karnej i w konsekwencji doprowadzić do ustaleń mniej korzystnych dla pozwanego (Zieliński, Flaga-Gieruszyńska [red.] 2017, sygn. akt III PRN 66/66).

W literaturze przedmiotu w zasadzie nie budzi wątpliwości to, że w postępowaniu cywilnym nie wiążą okoliczności łagodzące i obciążające ustalone przez sąd karny w prawomocnym wyroku skazującym, ponieważ nie dotyczą popełnienia przestępstwa, lecz mają jedynie wpływ na wymiar kary (Marciniak, Piasecki [red.] 2016), podobnie jak ukształtowała się już linia orzecznicza SN

¹¹ Do faktów ustalonych w sentencji wyroku karnego, które wiążą sąd w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 11 k.p.c., nie ma zastosowania zasada swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.). Sąd cywilny dokonuje jedynie subsumcji tych faktów pod odpowiedni przepis prawa cywilnego (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

¹² Z drugiej strony prawomocne skazanie za przestępstwo umyślne wyłącza w świetle art. 11 k.p.c. możliwość ustalenia, że sprawca działał nieumyślnie (sygn. akt III CZP 71/83). Stwierdzenie w wyroku przez sąd karny umyślności działania nie stoi na przeszkodzie ustaleniu, że poszkodowany zakład pracy (pracodawca) przyczynił się do powstania szkody spowodowanej przez skazanego (sygn. akt I PR 231/90).

¹³ W tym miejscu zauważyć należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w tej kwestii pojawia się również odmienne stanowisko, zgodnie z którym prawna kwalifikacja czynu przestępnego w skazującym wyroku nie ma znaczenia ustalenia co do popełnienia przestępstwa w sensie art. 11 k.p.c. i dlatego nie wiąże sądu cywilnego (sygn. akt II CR 441/72).

i stanowisko literatury w kwestii związania sądu cywilnego winą sprawcy ustaloną w wyroku karnym (sygn. akt III CZP 14/83, III PRN 66/66, II PR 309/74). Natomiast zarówno stanowisko literatury przedmiotu, jak i linia orzecznicza SN nie są jednomyślne odnośnie do związania sądu cywilnego kwalifikacją prawną czynu¹⁴, jak również istnienia i wysokości szkody¹⁵. Jeśli zaś chodzi o zakres podmiotowy, to sąd cywilny jest związany zarówno osobą skazanego, jak i osobą pokrzywdzonego (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

Reasumując, stwierdzić można, że na gruncie art. 11 k.p.c. związanie sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem karnym obejmuje wszystkie okoliczności stanowiące istotę przestępstwa, przy czym uznaje się, że zakresy pojęć „istota przestępstwa” oraz „ustawowe znamiona przestępstwa” nie pokrywają się. Szerzy zakres ma pojęcie „istota przestępstwa”, obejmujące wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, zarówno te o charakterze ogólnym (dotyczące przestępstwa w ogóle), jak i szczególne, charakterystyczne dla danego rodzaju przestępstw, podczas gdy ustawowe „znamiona przestępstwa” to ustawowy opis typu czynu zabronionego zawierający cechy konstytutywne karalnego zachowania się określonego rodzaju (Gromska-Szuster 2011).

Natomiast w szczególności sąd powinien samodzielnie rozstrzygnąć, czy dalej idące skutki zajścia, niż to wynika z wiążących ustaleń skazującego wyroku

¹⁴ Stosownie do brzmienia wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 3 lutego 1973 r., II CR 424/72 prawna kwalifikacja czynu przestępczego w prawomocnym skazującym wyroku karnym w rozumieniu art. 11 k.p.c. nie ma znaczenia ustalenia co do popełnienia przestępstwa i dlatego nie wiąże ona sądu w postępowaniu cywilnym, natomiast zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale SN z 7 marca 1978 r., III CZP 14/78 oraz w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., I CSK 520/09, kwalifikacja prawna czynu dokonana w postępowaniu karnym wiąże także sąd w postępowaniu karnym. W pierwszym z powyższych orzeczeń SN stwierdził bowiem, że osoby skazane za udział w pobiciu, w wyniku którego doszło do uszkodzenia ciała, odpowiadają względem poszkodowanego solidarnie za doznaną przez niego szkodę (art. 441 k.c.) także wtedy, gdy sąd karny przypisał w prawomocnym wyroku skazującym spowodowanie tego uszkodzenia tylko jednemu z uczestników pobicia, natomiast w uzasadnieniu drugiego, że skoro orzeczenie sądu karnego wiąże sąd w postępowaniu cywilnym, nie jest on uprawniony do oceny stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu i przyjmowania dla potrzeb postępowania cywilnego innej kwalifikacji czynu niż ta, o której orzekł sąd w wyroku karnym (Marciniak, Piasecki [red.] 2016).

¹⁵ Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do wysokości szkody wiążą sąd cywilny w postępowaniu tylko wtedy, gdy sprawca został skazany za zagarnięcie konkretnej sumy pieniężnej (sygn. akt I CR 464/66). Wprawdzie w myśl art. 11 sąd w postępowaniu cywilnym jest związany ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego, ale w każdym wypadku stwierdzenia przez sąd cywilny braku szkody, wyrok karny i jego ustalenia nie mogą zmienić tego faktu. Chodzi tu będzie o takie wypadki, jak: wygaśnięcie zobowiązania na skutek potrącenia, przedawnienia, prekluzji, wyrównania szkody i wreszcie jej skompensowania (sygn. akt I PR 116/65). Nałożony wyrokiem sądu karnego obowiązek naprawienia szkody przez wpłatę określonej kwoty wiąże sąd cywilny jedynie w ten sposób, że pokrzywdzony nie może jeszcze raz dochodzić w postępowaniu cywilnym pełnej kwoty stanowiącej równowartość wyrządzonej mu szkody, lecz jedynie różnicy między kwotą zasądzoną wyrokiem sądu karnego a kwotą rzeczywiście poniesionego uszczerbku (sygn. akt I UK 52/09).

karnego, wynikły z działania pozwanego, względnie w jakim zakresie działanie pozwanego wywołało te skutki (sygn. akt III CRN 327/77). Wśród zagadnień, które wyłaniają się w związku z procesem karnym, sąd cywilny obowiązany jest rozstrzygnąć samodzielnie także kwestię wydania przez sąd karny wyroku uniewinniającego (sygn. akt III CR 181/65). Zasada ta wynika z tego, że sąd karny nigdy nie dokonuje ustaleń pod kątem widzenia przepisów prawa cywilnego (oczywiście poza wypadkami postępowania adhezyjnego) (sygn. akt I PR 64/65). Fakt warunkowego umorzenia postępowania, jakkolwiek nie jest wiążący, to wskazuje na winę osoby, wobec której postępowanie warunkowo umorzono, albowiem takie rozstrzygnięcie może zapaść tylko wtedy, gdy wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, a okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości (art. 66 § 1 k.k.). Samodzielne ustalenia sądu w sprawie cywilnej są wystarczające dla przyjęcia bezprawności działania strony pozwanej. Wynika to z faktu, że nie każde działanie bezprawne jest przestępstwem, natomiast każde przestępstwo jest działaniem bezprawnym (sygn. akt I ACa 460/14).

Z kolei jeśli chodzi o charakter tego związku, to nie ulega wątpliwości, że prawomocny karny wyrok skazujący należy w postępowaniu cywilnym traktować jako element stanu faktycznego. Takie stanowisko wynika wprost z postanowienia SN z dnia 14 czerwca 2018 r., II CSK 73/18, zgodnie z którym przepis art. 11 k.p.c., mający charakter procesowy, nie reguluje i nie przesądza kwestii odpowiedzialności cywilnej. O skutkach cywilnoprawnych wynikających z czynu objętego prawomocnym wyrokiem skazującym decyduje bowiem cywilne prawo materialne. Istota związania sądu cywilnego skazującym wyrokiem karnym wyraża się w tym, że w skład podstawy faktycznej rozstrzygnięcia sądu cywilnego wchodzi czyn opisany w sentencji karnego wyroku skazującego, sąd cywilny jest więc pozbawiony możliwości dokonywania ustaleń w tym zakresie. Użyte zaś w art. 11 zdanie drugie k.p.c. pojęcie „wszelkie okoliczności” oznacza tylko takie okoliczności, które wykraczają poza określony w zdaniu pierwszym tego przepisu zakres ustaleń wiążących sąd w postępowaniu cywilnym. Istota związania sądu cywilnego skazującym wyrokiem karnym wyraża się w tym, że w skład podstawy faktycznej rozstrzygnięcia sądu cywilnego wchodzi czyn opisany w sentencji karnego wyroku skazującego, natomiast sąd cywilny jest pozbawiony możliwości dokonywania ustaleń w tym zakresie (sygn. akt I ACa 29/18)¹⁶.

Zarazem jednak sam wyrok w sprawie karnej nie jest środkiem dowodowym w procesie cywilnym. Nie wiąże również sądu cywilnego w zakresie ustalonych

¹⁶ Por. również wyrok SN z dnia 23 czerwca 2017 r., I CSK 614/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 26 listopada 2015 r., I ACa 638/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 sierpnia 2013 r., I ACa 355/13; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013 r., I ACa 709/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., I ACa 343/08; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2013 r., I CSK 373/12.

w nim faktów na mocy art. 11 k.p.c. Przepis ten odnosi się bowiem jedynie do wyroków skazujących, nie zaś do wszelkiego rodzaju orzeczeń wydanych przez sądy karne (sygn. akt IV CZ 62/17). Istota związania skazującym wyrokiem karnym polega na tym, że sąd cywilny, ustalając stan faktyczny sprawy, nie może pominąć czynu opisanego w sentencji karnego wyroku skazującego (sygn. akt II CSK 683/14).

Co w zasadzie oczywiste, istota związania, w myśl art. 11 k.p.c., polega na wyłączeniu dokonywania w postępowaniu cywilnym ustaleń faktycznych innych niż te, których dokonał sąd w sentencji wyroku skazującego; nie wiążą ustalenia zawarte w uzasadnieniu wyroku skazującego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2012 r., II CSK 330/11).

2. Podsumowanie

Jak zostało to już zaznaczone na wstępie niniejszego artykułu, w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt V CSK 185/12, Sąd Najwyższy wskazał, że związanie polskiego sądu cywilnego zagranicznym wyrokiem karnym ma swoje źródło w art. 11 k.p.c.¹⁷, który dopuszcza wykorzystanie wyroku sądu karnego w procesie cywilnym, w zakresie ograniczonym do faktu popełnienia przestępstwa. Pozostaje więc nakreślić granice, w jakich ma nastąpić to związanie.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że z literalnego brzmienia art. 11 k.p.c. wyraźnie wynika, że odnosi się on tylko do tych orzeczeń, które przybierają postać wyroku. W postępowaniu cywilnym nie wiążą bowiem postanowienia wydane w postępowaniu karnym, nawet jeśli zawierają ustalenia dotyczące popełnienia przestępstwa (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Tymczasem z licznego orzecznictwa dotyczącego zastosowania art. 54 Konwencji wykonawczej do traktatu z Schengen¹⁸ wynika, że orzeczenie, które wiąże sąd w państwie członkowskim innym niż to, w którym zostało wydane, nie musi przybierać formy wyroku. Wprost przeciwnie, w zakresie stosowania zasady *ne bis in idem*

¹⁷ W uzasadnieniu ww. wyroku SN wyraźnie stwierdził, że „art. 11 k.p.c. stosuje się również w odniesieniu do prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej”.

¹⁸ Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, (Document 42000A0922(02), Chapter 19 Volume 002 P. 9–52. Zgodnie z powołanym art. 54 Konwencji osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej Umawiającej się Strony, nie może być ścigana na obszarze innej Umawiającej się Strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych skazującej Umawiającej się Strony.

dla sądu orzekającego wiążąca jest np. ugoda pozasądowa, w której prokurator może, bez interwencji żadnego organu sądowego, składać jednostronną propozycję zakończenia postępowania karnego, jeśli oskarżony spełni określone warunki, w szczególności uiszczenia kary pieniężnej (wyrok ETS z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 i C-385/01 Gözutok i Brügge). Ponadto w tezie wyroku ETS z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie C-486/14 zostało wprost stwierdzone, że art. 54 Konwencji ma również bowiem zastosowanie do decyzji pochodzących od organów powołanych do uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych w określonym krajowym porządku prawnym, takich jak Prokuratura Rejonowa w Kołobrzegu, kończących prawomocnie postępowanie karne w państwie członkowskim, nawet jeśli decyzje takie podejmowane są bez udziału sądu i nie przyjmują formy wyroku.

Następnie konsekwencją regulacji art. 11 k.p.c. jest to, że moc wiążącą w polskim postępowaniu cywilnym mają tylko orzeczenia w postaci wyroków oraz fakt, że muszą być one wydane tylko i wyłącznie przez organ sądowy. Z kolei z powyżej przytoczonych orzeczeń wprost wynika, że moc wiążącą dla organu orzekającego w innym państwie członkowskim ma nie tylko orzeczenie wydane przez sąd, ale również mogą pochodzić ono od prokuratora, a nawet od organu administracyjnego. Co więcej, w polskim postępowaniu cywilnym wiążące są tylko te wyroki karne, które zostały wydane w postępowaniu karnym w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadaje ustawa Kodeks postępowania karnego. Konsekwencją takiej regulacji jest to, że w postępowaniu cywilnym nie wiążą wyroki skazujące za wykroczenia, w tym wykroczenia skarbowe (Marciniak, Piasecki [red.] 2016). Następnie nie są również wiążące postanowienia sądu rodzinnego wydane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 969), w których zastosowano środki wychowawcze i poprawcze (sygn. akt III CZP 44/86). W końcu sądu cywilnego nie wiążą też orzeczenia wydane w postępowaniu dyscyplinarnym. Z powyższego wynika więc, że orzeczenia zagranicznego sądu karnego lub innego organu publicznego (a nawet podmiotu prywatnego, np. korporacji zawodowej w przypadku postępowania dyscyplinarnego) o wyżej wskazanym charakterze na gruncie art. 11 k.p.c. nie byłyby wiążące. Reasumując, można więc stwierdzić, że pojęcie postępowania karnego w ujęciu unijnym jest rozumiane znacznie szerzej niż to przyjmuje art. 11 k.p.c. W ujęciu unijnym kładzie się bowiem nacisk nie tyle na formalną przynależność danego typu postępowania do postępowania karnego, ile na to, czy jego charakter, a przede wszystkim, czy charakter wymierzonych w nim sankcji, jest karny w rozumieniu represyjnym dla danej jednostki.

W końcu podnieść należy, że z zakresu zastosowania art. 11 k.p.c. wyraźnie wyłączone są wyroki uniewinniające (sygn. akt I ACa 1161/15), w po-

stępowaniu tym nie obowiązuje bowiem domniemanie niewinności (sygn. akt I PK 289/13). Tymczasem podczas dookreślenia zakresu stosowania art. 54 Konwencji wykonawczej do traktatu z Schengen, ETS w sprawie Van Straaten wyraził opinię, że zasada *ne bis in idem* będzie miała zastosowanie do orzeczeń organów sądowych państw członkowskich, na mocy których oskarżony został uniewinniony z powodu dostatecznych dowodów. Przyjęcie bowiem założenia, że art. 54 Konwencji obejmuje swoim zakresem jedynie wyroki skazujące i nie ma zastosowania do prawomocnych orzeczeń uniewinniających z powodu braku dostatecznych dowodów, zagroziłoby wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się na terenie całej UE oraz stworzyłoby zagrożenie dla zasad pewności prawnej. Uniewinnienie z powodu braku dostatecznych dowodów stanowi, zdaniem Trybunału, merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Z kolei art. 50 k.p.p., co jednocześnie odróżnia go od art. 54 Konwencji wykonawczej do traktatu z Schengen, wprost odnosi się do wyroków uniewinniających.

Reasumując, stwierdzić należy, że artykuł 11 k.p.c. nie uległ żadnym praktycznym zmianom od czasu wejścia w życie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, zatem należy go dostosować do realiów wynikających ze współczesnego obrotu prawnego, kiedy to w obrębie wielu systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej wydawanych jest wiele rodzajów orzeczeń karnych, które często nie mają odpowiednika w polskim systemie prawnym, a które mogą mieć znaczenie sprawy cywilnej rozstrzyganej przez polski sąd. Proponowane zmiany powinny pójść przede wszystkim w kierunku poszerzenia pojęcia orzeczenia wydawanego w sprawach karnych tak, aby nie było ono ograniczone tylko do wyroku, jak również poszerzenia pojęcia organu wydającego te orzeczenia tak, aby z kolei nie ograniczało się ono tylko do pojęcia sądu. Następnie rewizji powinno ulec pojęcie postępowania karnego w kierunku takim, aby bardziej zwracać uwagę na charakter sankcji orzekanych w tym postępowaniu, a nie jego przyporządkowanie *stricte* do jednego typu postępowania. W końcu należałoby się również zastanowić, czy tylko i wyłącznie orzeczenia o charakterze skazującym należy traktować jako wiążące w postępowaniu cywilnym.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Dz.U. z 2020 r. poz. 1575, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Dz.U. z 2021 r. poz. 534, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. z 2018 r. poz. 969, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r. poz. 1444, tekst jednolity.

Orzecnictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2013 r., V CSK 185/12. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 736740.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1970 r., I PR 78/70. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 14976.

Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 12 października 2017 r., IV CZ 62/17. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1695827.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zasada prawna z dnia 26 stycznia 1979 r., V PZP 8/78. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 21304.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 48906.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 kwietnia 2001 r., I PKN 379/00. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 55950.

Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 lipca 1980 r., II UZP 10/80. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 22145.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 października 2003 r., II CK 116/02. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 64387.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 listopada 1970 r., I PR 78/70. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 14976.

Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 11 stycznia 1983 r., III CZP 56/83. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 23520.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 24 marca 2010 r., V CSK 310/09. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 362234.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 21 kwietnia 2015 r., I UK 338/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1285376.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 stycznia 2015 r., III APA 23/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1195667.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1986 r., III CZP 44/86. Dostęp: 15.06.2021. LEX nr 5242.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2017 r., II SA/Wr 128/17. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1694333.

Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 24 lutego 2005 r., III UK 6/05. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 216704.

- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zasada prawna z dnia 22 października 1974 r., III PZP 20/74. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 18346.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 września 1973 r., II PR 223/73. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 17349.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach – V Wydział Cywilny z dnia 7 czerwca 2017 r., V ACa 733/16. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1636975.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 1352/12. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 734269.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 września 1973 r., II PR 223/73. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 17349.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 grudnia 2015 r., III APa 9/15. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1446506.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 listopada 1990 r., I PR 249/90. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 27135.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1978 r., III CZP 98/77. Dostęp: 15.06.2021. LEX nr 1634545.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 kwietnia 1978 r., IV PR 90/78. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 20820.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 1974 r., III CRN 109/74. Dostęp: 15.06.2021. LEX nr 7545.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 1958 r., III CR 511/57, OSNPG 1958/12/72.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 19 listopada 2015 r., I ACa 1161/15. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1398916.
- Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 6 marca 2014 r., I PK 289/13. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1195797.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 20 marca 2015 r., II CSK 254/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1263255
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 23 lipca 2015 r., I ACa 487/15. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1370720.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 12 sierpnia 2014 r., I ACa 678/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1162407.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 stycznia 1999 r., II KKN 130/98. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 349062.
- Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 czerwca 1968 r., III PZP 25/68. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 13566.
- Wytyczne Wymiaru Sprawiedliwości Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1978 r., VII KZP 23/77. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 21258.
- Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 6 listopada 2001 r., III ZP 17/01. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 50220.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 5 marca 2009 r., II CSK 484/08. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 161292.

- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zasada prawna z dnia 26 lutego 1965 r., III PO 31/64. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12245.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1970 r., II PR 112/69. Dostęp: 15.06.2021. LEX nr 6684.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 1352/12. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 734269.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 22 marca 2019 r., IV CSK 443/17. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1894284.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – I Wydział Cywilny z dnia 29 maja 2013 r., I ACa 343/08. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1241418.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z dnia 10 września 2014 r., I ACa 554/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1079769.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z dnia 26 marca 2014 r., I ACa 88/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1062359.
- Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z dnia 20 stycznia 1984 r., III CZP 71/83.24066.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 listopada 1990 r., I PR 231/90. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 27130.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 9 lutego 1973 r., II CR 441/72. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 16924.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 lipca 1972 r., I PR 343/71. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 16395.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 grudnia 1966 r., III PRN 66/66. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12909.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna – zasada prawna z dnia 28 kwietnia 1983 r., III CZP 14/83. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 23688.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 21 marca 1975 r., II PR 309/74. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 18647.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 3 lutego 1973 r., II CR 424/72. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 16909.
- Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7 marca 1978 r., III CZP 14/78. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 20728.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 25 czerwca 2010 r., I CSK 520/09. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 392557.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7 marca 1967 r., I CR 464/66. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12979.
- Orzeczenie Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 maja 1965 r., I PR 116/65. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12307.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 22 lipca 2009 r., I UK 52/09. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 274048.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 5 stycznia 1978 r., III CRN 327/77. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 20607.

- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 4 stycznia 1967 r., III CR 181/65. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12915.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 maja 1965 r., I PR 64/65. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 12313.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 6 czerwca 2014 r., I ACa 460/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1093148.
- Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 14 czerwca 2018 r., II CSK 73/18. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1786899.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – I Wydział Cywilny z dnia 30 maja 2018 r., I ACa 29/18. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1809615.
- Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 12 października 2017 r., IV CZ 62/17. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1695827.
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 25 listopada 2015 r., II CSK 683/14. Dostęp: 15.06.2021. LEGALIS nr 1398644.

Opracowania

- Cieślak, Marian. 1955. *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*. Warszawa.
- Ereciński, Tadeusz. 2009. *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*. T. 1, Warszawa.
- Góra-Błaszczkowska, Agnieszka. 2016. *Kodeks postępowania cywilnego*. T. 1: *Komentarz. Art. 1–729*, wyd. 2, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 15.06.2021.
- Gromska-Szuster, Irena 2011. W: H. Dolecki i T. Wiśniewski (red.). *Kodeks postępowania cywilnego*. T. I: *Komentarz. Artykuły 1–366*. Warszawa.
- Marciniak, Andrzej; Piasecki, Kazimierz (red.). 2016. *Kodeks postępowania cywilnego*. T. I: *Komentarz. Art. 1–366*, wyd. 7. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 15.06.2021.
- Marszałkowska-Krześ, Elwira (red.). 2021. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 28, Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 15.06.2021.
- Rodziewicz, Józef. 2000. *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*. Gdańsk.
- Śliwiński, Stanisław. 1948. *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*. Warszawa.
- Zieliński, Andrzej; Flaga-Gieruszyńska Kinga (red.). 2017. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa: CH Beck, wydanie elektroniczne LEGALIS. Dostęp: 15.06.2021.

Glosy

Volume 19, Issue 3
September 2021

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

CASE COMMENTARY
received 2021-03-29
accepted 2021-05-20



**Egzekucja wierzytelności
stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym
prowadzona przez bank, który uprzednio zbył wierzytelność
w drodze cesji na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego,
jako przykład bezprawnego działania
skutkującego bezpodstawnym wzbogaceniem po stronie banku.
Glosa aprobująca do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku
z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt XVI Ca 748/19**

**Enforcement of the debt confirmed by the bank
enforcement order by a bank that previously sold the debt by way
of transfer to a securitization fund, as an example of unlawful activity
resulting in unjustified enrichment on the part of the bank.**

**An approving commentary to the judgment of the District Court
in Gdańsk of 23/07/2020, XVI Ca 748/19**

ALEKSANDER KWAŚNIAK

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu
ORCID: 0000-0002-9275-279X, olok@wp.pl

Citation: Kwaśniak, Aleksander. 2021. Egzekucja wierzytelności stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym prowadzona przez bank, który uprzednio zbył wierzytelność w drodze cesji na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego, jako przykład bezprawnego działania skutkującego bezpodstawnym wzbogaceniem po stronie banku. Glosa aprobująca do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt XVI Ca 748/19. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 121–137. DOI: 10.25167/osap.3602.

Abstract: The subject of the commentary is the judgment of the District Court in Gdańsk, which dismissed the appeal brought by the bank against the judgment of the Court of first instance. This judgment ordered the bank to pay the consumer a sum of money for unjust enrichment, together with interest and litigation costs. As rightly stated by the courts of both instances, upon the transfer of the debt confirmed by the bank enforcement order

by the bank to the entity other than the bank, the vendor of the claim should notify the enforcement bailiff of this fact with a request for its remission. The continuation of the enforcement constitutes an unlawful act of the bank, resulting in unjustified enrichment at the expense of the former debtor. Such an assessment is not changed by the fact that the bank transfers the enforced funds to the buyer of the debt, as the latter cannot benefit from the former, but should bring an action against the debtor for payment on general rules. The judgment deserves approval, and due to its practical dimension, also an in-depth commentary and dissemination.

Keywords: transfer of debt, bank enforcement order, securitization fund, court enforcement, unjust enrichment

Abstrakt: Przedmiotem glosy autor uczynił wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku, mocą którego oddalono apelację wniesioną przez bank od wyroku Sądu I instancji. Wyrokiem tym zasądzono od banku na rzecz konsumenta kwotę pieniężną z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia wraz z odsetkami i kosztami procesu. Jak słusznie stwierdziły sądy obu instancji, z chwilą przelewu wierzytelności stwierdzonej bankowym tytułem egzekucyjnym dokonanego przez bank na rzecz podmiotu niebędącego bankiem, zbywca wierzytelności powinien powiadomić o tym fakcie komornika prowadzącego egzekucję i zwrócić się z wnioskiem o jej umorzenie. Kontynuacja egzekucji stanowi bezprawne działanie banku, skutkujące bezpodstawnym wzbogaceniem kosztem byłego dłużnika. Takiej oceny nie zmienia fakt przekazania przez bank wyegzekwowanych środków nabywcy wierzytelności, gdyż ten nie może korzystać z dobrodziejstwa b.t.e., lecz powinien wystąpić przeciwko dłużnikowi z powództwem o zapłatę na zasadach ogólnych. Wyrok zasługuje na aprobatę, a z uwagi na jego praktyczny wymiar także na pogłębiony komentarz i upowszechnienie.

Słowa kluczowe: przelew wierzytelności, bankowy tytuł egzekucyjny, fundusz sekurytyzacyjny, egzekucja sądowa, bezpodstawne wzbogacenie

1. Tezy

1. Bank, który w toku egzekucji prowadzonej w oparciu o bankowy tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności zbył wierzytelność stwierdzoną b.t.e. na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego, powinien powiadomić o tym fakcie organ egzekucyjny i wnieść o umorzenie postępowania. Kontynuacja egzekucji w takich okolicznościach nosi znamiona bezprawnego działania.

2. Wierzyciel (nabywca wierzytelności) niebędący bankiem nie może korzystać z uprzywilejowanego trybu dochodzenia wierzytelności, jaki dla banków stanowił b.t.e. Egzekwowanie wierzytelności stwierdzonej b.t.e. przez byłego wierzyciela (zbywcę wierzytelności) będącego bankiem skutkuje bezpodstawnym wzbogaceniem po stronie banku także wówczas, gdy bank wyegzekwowane kwoty przekazał nabywcy wierzytelności niebędącemu bankiem.

2. Okoliczności wydania glosowanego wyroku

Przedmiotem niniejszej glosy jest wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku oddalający apelację jednego z banków od wyroku Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, mocą którego zasądzono od pozwanego banku na rzecz powódki kwotę 15 405,24 zł wraz z odsetkami i kosztami procesu.

Orzeczenie zapadło w następującym stanie faktycznym. W okresie, gdy jeszcze było to prawnie dopuszczalne, bank wystawił przeciwko dłużniczce bankowy tytuł egzekucyjny¹. Następnie b.t.e. został zaopatrzony w klauzulę wykonalności, po czym bank przystąpił do egzekucji świadczenia pieniężnego. W toku postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego bank zbył wierzytelność w drodze cesji na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego. Pomimo to bank kontynuował egzekucję w oparciu o b.t.e., natomiast wyegzekwowane od tej pory kwoty przekazywał nabywcy wierzytelności niebędącemu bankiem.

Powódka po uzyskaniu informacji o cesji wierzytelności na rzecz funduszu sekurytyzacyjnego w pierwszej kolejności wystąpiła do sądu o pozbawienie tytułu wykonawczego (w postaci b.t.e.) wykonalności. Następnie, po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia w tym przedmiocie, zwróciła się do komornika sądowego o umorzenie postępowania egzekucyjnego, co ów komornik uczynił. Uzyskawszy od komornika dokładne informacje dotyczące wyegzekwowanych na rzecz banku kwot, powódka wezwała bank do zapłaty, na co jednak pozwany nie zareagował. W tej sytuacji powódka pozwała bank o zapłatę, zakresem roszczenia obejmując należności wyegzekwowane po dacie cesji wierzytelności. Bank wniósł o oddalenie powództwa w całości.

Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt I C 1972/18 (niepublikowany), uwzględnił powództwo w całości. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku, pozwana egzekwowała nieprzysługujące jej wierzytelności, czynności egzekucyjne podejmowane po dokonaniu cesji były zaś bezprawne. O ile bowiem nabywca wierzytelności chciał je od powódki egzekwować, to powinien był wystąpić przeciwko niej z pozwem o zapłatę na zasadach ogólnych, nie zaś korzystać z dobrodziejstwa b.t.e., które wszak przysługiwało jedynie bankom (a nie funduszom sekurytyzacyjnym). Jak podkreślił Sąd Rejonowy, zarówno pozwany bank, jak i fundusz sekurytyzacyjny, który nabył wierzytelność, świadomie dopuścili się obejścia prawa, co miało

¹ Dalej w treści glosy zwany jako: „b.t.e.”. Ścisłej rzecz ujmując, w opisywanym postępowaniu chodziło o trzy b.t.e. wystawione przez bank przeciwko tej samej dłużniczce, zaopatrzone w klauzule wykonalności i egzekwowane w odrębnych postępowaniach egzekucyjnych przez tego samego komornika sądowego. Również wszystkie trzy wierzytelności pozwany bank scedował na rzecz tego samego funduszu sekurytyzacyjnego. Dla zachowania klarowności wyводу w dalszej części opracowania stosowana będzie liczba pojedyncza.

na celu uniknięcie trudności z dochodzeniem roszczenia na zasadach ogólnych (tu trzeba podkreślić, że już w dacie cesji roszczenie banku wobec powódki było przedawnione, stąd wysokie prawdopodobieństwo przegranej funduszu sekurytyzacyjnego w postępowaniu sądowym). W tym stanie rzeczy uznano, że zachowanie pozwanego banku nosiło znamiona deliktu w rozumieniu art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: „k.c.”).

Wyrok Sądu Rejonowego został zaskarżony w całości apelacją wywiedzioną przez pozwaną bank. Zarzucono obrazę art. 415 w zw. z art. 361 k.c. przez błędne przyjęcie, że działanie banku było bezprawne i że spowodowało szkodę w majątku powódki; art. 409 k.c. przez jego niezastosowanie, choć bezpodstawnie wzbogacony wyżył się korzyści, a nadto nie musiał się liczyć z obowiązkiem jej zwrotu; art. 512 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że spełnienie świadczenia do rąk pozwanego nie miało skutku względem nabywcy wierzytelności; wreszcie art. 328 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: „k.p.c.”). W odpowiedzi na apelację powódka wniosła o jej oddalenie.

Głosowanym wyrokiem Sąd Okręgowy w Gdańsku oddalił apelację w całości. W uzasadnieniu podkreślono, że z chwilą cesji pozwana utraciła prawo do dysponowania wierzytelnością, a nade wszystko nie miała jakiegokolwiek uprawnienia, by ją egzekwować, stąd działanie pozwanego banku było oczywiście sprzeczne z prawem. Nadto jest oczywiste, że do korzystania z b.t.e. uprawnione były wyłącznie banki, dlatego jasne jest, że fundusz sekurytyzacyjny, który nabył wierzytelność, nie mógł się tym b.t.e. posługiwać. Zdaniem Sądu działanie pozwanego banku istotnie naruszało przepisy prawa, stąd nie może zostać usankcjonowane przez uznanie wyegzekwowanej kwoty za prawidłowo uzyskaną. Pozwany powinien bowiem zawiadomić komornika o sprzedaży wierzytelności. Pomimo to pozwany nadużył swojej pozycji, doprowadzając do kontynuowania postępowania egzekucyjnego, choć zaistniał obowiązek jego umorzenia. Prawo dochodzenia wierzytelności miał wyłącznie jej nabywca, natomiast pozwany bank nie był uprawniony do zastępowania wierzyciela w tym działaniu. Z tej przyczyny bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostawał fakt przekazania wyegzekwowanych przez bank kwot funduszowi sekurytyzacyjnemu. Nadto wzajemne rozliczenia pomiędzy cesjonariuszem a cedentem pozostają poza przedmiotem rozpoznania w tej sprawie. Oceniając argumentację apelanta, Sąd Okręgowy zważył, że nie doszło do naruszenia art. 409 k.c., gdyż pozwany, jako podmiot profesjonalny, powinien był wiedzieć, że po cesji wierzytelności powinien wystąpić o umorzenie postępowania egzekucyjnego, a nie kontynuować je niejako na rzecz nabywcy wierzytelności. Nadto pozwanemu powinien być znany fakt, że nabywca wierzytelności niebędący bankiem nie może korzystać z b.t.e. Tym samym bank powinien liczyć się

z koniecznością zwrotu wyegzekwowanego bezprawnie świadczenia. Równie bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 512 k.c., gdyż ten dotyczy dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika, a nie ulega wątpliwości, że w realiach niniejszej sprawy doszło do przymusowego wyegzekwowania tego świadczenia. Mając powyższe na względzie, apelację banku oddalono w całości, orzekając jednocześnie o obowiązku zwrotu na rzecz powódki kosztów postępowania apelacyjnego.

3. Ocena głosowanego wyroku

Głosowany wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku zasługuje na aprobatę. Należy wskazać, że orzeczenie to warte jest pogłębionego komentarza naukowego, a przy okazji także upowszechnienia, głównie z uwagi na jego wymiar praktyczny i istotne znaczenie dla praktyki stosowania prawa w relacjach pomiędzy bankami a konsumentami. Niepodobna bowiem wykluczyć, że sytuacja, w jakiej znalazła się powódka, nie jest sytuacją jednostkową, a raczej przykładem praktyki ugruntowanej w postępowaniu (przynajmniej niektórych) banków.

W komentowanym postępowaniu sądowym strony były całkowicie zgodne co do stanu faktycznego, natomiast całość sporu toczyła się na płaszczyźnie interpretacji przepisów prawa. Aby należycie ocenić komentowany wyrok, kluczowe okazuje się przytoczenie i wyjaśnienie dwóch pojęć prawnych, a mianowicie pojęcia b.t.e. i pojęcia cesji. *Nota bene* treść głosowanego wyroku zdaje się wskazywać na to, że zagadnienia te należałoby w pierwszej kolejności wytłumaczyć profesjonalnym uczestnikom obrotu, jakimi bez wątpienia są banki.

3.1. Instytucja bankowego tytułu egzekucyjnego

Jak wskazano w głosowanym wyroku, bankowy tytuł egzekucyjny pojawił się w rodzimym porządku prawnym z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (dalej: „pr. bank.”), tj. z datą 1 stycznia 1998 r. Jest to stwierdzenie o tyle nieściśle, że już pod rządami pr. bank. z 1975 r. banki mogły wystawiać tytuły wykonawcze i to bez konieczności uzyskiwania na nie klauzul wykonalności (por. art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe, nieobowiązującej). Przywilej ten został utrzymany przez dwie kolejne ustawy o tej samej nazwie (zob. art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe, nieobowiązującej, oraz art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe, nieobowiązującej). Trzeba jednak pamiętać, że miało to miejsce w zupełnie odmiennych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, nadto nie posługiwano się wówczas terminem „ban-

kowy tytuł egzekucyjny” (zresztą w ówczesnym stanie prawnym był to w swej istocie bankowy tytuł wykonawczy). Niezależnie jednak od kwestii historycznych, zgodnie z art. 96 ust. 1 pr. bank. w pierwotnym brzmieniu, na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych banki mogły wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne. Wymogi formalne b.t.e. określał ust. 2 art. 96 pr. bank. i zasadniczo tylko spełnienie tych wymogów było kontrolowane przez sąd przed zaopatrzeniem b.t.e. w klauzulę wykonalności. Procedurę nadania klauzuli określał art. 97 pr. bank. w brzmieniu ówczesnym. Jakikolwiek wnikanie w kwestie materialnoprawne, dotyczące w szczególności istnienia zobowiązania, jego wysokości czy też ważności postanowień umowy zawartej pomiędzy dłużnikiem a bankiem będącym wierzycielem, wykraczało poza zakres kognicji sądu (Muliński 2005: 167; Mądrzak 1962: 47–476; Bączyk 2006: 31–36).

Ustanowienie przez prawodawcę przywileju w postaci b.t.e. z całą pewnością w jakiejś mierze wynikało z uznania banków za instytucje zaufania publicznego, która to kwalifikacja może jednak rodzić pewne wątpliwości (Janiak 2003: 17–20). Jeszcze większe wątpliwości budzi wyposażenie jednej ze stron stosunku obligacyjnego (stron teoretycznie równych), jaką jest bank, w możliwość samodzielnego wystawiania tytułu egzekucyjnego przeciwko drugiej stronie, który następnie w postępowaniu sądowym podlega zaledwie zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności i tym sposobem może stanowić podstawę egzekucji sądowej (Nowak 2003: 20–27; Janas 2013: 351–383). Słusznie więc podnoszono argumenty, że banki były tu niejako sędzią we własnej sprawie². Trudno też odmówić racji stanowisku Adama Szpunara, zgodnie z którym uprzywilejowanie banków jako wierzycieli miało charakter wyjątkowy (Szpunar 1995: 112–116). Należy tu mieć na myśli nie tylko przywilej wystawiania b.t.e., ale też – co było przedmiotem przywołanej glosy – nadanie dokumentom wystawianym przez banki mocy prawnej dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. W piśmiennictwie wskazywano, że takie uprzywilejowane traktowanie banków traci rację bytu w dobie prywatyzacji sektora bankowego (Janiak 2001: 73–80), który to pogląd należy przyjąć z aprobatą. Trzeba bowiem pamiętać, że poruszamy się w obszarze *ius privatum*, gdzie – przynajmniej teoretycznie – strony stosunków prawnych są sobie równe. Sytuacja, w której jedna ze stron może w ramach swojej działalności wystawiać dokumenty o mocy dokumentu urzędowego, a co więcej – może samodzielnie, bez udziału sądu, wystawiać

² Trzeba raz jeszcze przypomnieć, że w postępowaniu klauzulowym sąd ograniczał się jedynie do kontroli b.t.e. pod kątem formalnym, tj. czy spełnia on ustawowe wymogi, a następnie nadawał klauzulę wykonalności. Nie należy tych czynności mylić z postępowaniem rozpoznawczym, gdyż w żadnym razie sądy nie kontrolowały i nie oceniały materialnoprawnych podstaw roszczenia wywodzonego przez bank.

tytuły egzekucyjne przeciwko stronie drugiej (która już takich przywilejów nie ma); jako żywo przypomina metodę regulacji znaną z *ius publicum*, gdzie oczywistą rzeczą jest władztwo organu administracji nad podmiotem administrowanym. Nie znajduje uzasadnienia nadanie tak szerokiego władztwa bankom w ramach stosunków z zakresu prawa prywatnego, stąd z aprobatą należy przyjąć wyeliminowanie w ostatnich latach możliwości wystawiania przez banki b.t.e., jak również wprowadzenie w art. 95 pr. bank. nowego ust. 1a, zgodnie z którym moc prawna dokumentów urzędowych, o której mowa w ust. 1, nie obowiązuje w odniesieniu do dokumentów wymienionych w tym przepisie w postępowaniu cywilnym. Zmianę tę wprowadzono nowelą (ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych), która weszła w życie dnia 20 lipca 2013 r. Z kolei 27 listopada 2015 r. mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw uchylono art. 96–98 pr. bank. i tym samym wyeliminowano z krajowego porządku prawnego instytucję b.t.e. Ścisłej rzecz ujmując, pozbawiono banki możliwości wystawiania b.t.e., gdyż zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy nowelizującej, bankowy tytuł egzekucyjny, któremu nadano klauzulę wykonalności na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowuje moc tytułu wykonawczego także po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Co za tym idzie, moc tytułu wykonawczego zachowują wszelkie b.t.e. zapatrzone w klauzulę wykonalności przed dniem 27 listopada 2015 r. i tym samym mogą one wciąż stanowić podstawę egzekucji sądowej z majątku dłużnika banku, zasadniczo bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych. Z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia w sprawie prawomocnie zakończonej glosowanym wyrokiem.

Pozbawienie banków możliwości wystawiania b.t.e. z całą pewnością było refleksem wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 7/09), mocą którego stwierdzono niezgodność art. 95 ust. 1 pr. bank. w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Trzeba zauważyć, że od pewnego czasu w doktrynie prawa cywilnego pojawiały się głosy zdecydowanie krytyczne wobec instytucji b.t.e., które to głosy należy w pełni podzielić (Zelwiański 2011: 99–104). Kluczowy jednak okazał się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r. (sygn. akt P 45/12), w którym wprost stwierdzono niezgodność art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 pr. bank. (a więc przepisów ustanawiających instytucję b.t.e.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (Muliński 2015: 606–608).

3.2. Istota cesji wierzytelności

Co się tyczy cesji wierzytelności, podstawę normatywną dokonania zmiany podmiotowej po stronie wierzyciela stanowi art. 509 § 1 k.c. Przyjmuje się, że u zarania prawa zobowiązań stosunek obligacyjny był ściśle związany ze stronami tegoż stosunku. Dopiero wskutek rozwoju tej gałęzi prawa dług i odpowiadająca mu wierzytelność przyjęły postać pasywu i aktywu majątkowego o charakterze zdepersonalizowanym (Radwański, Olejniczak 2016: 384). Zgodnie z art. 509 § 1 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Trzeba wskazać, że brzmienie tego przepisu nie uległo zmianie od daty wejścia w życie k.c., tj. od 1 stycznia 1965 r. Trafnie przeto przyjmuje się, że przelew wierzytelności (cesja) jest umową zawieraną przez zbywcę wierzytelności (cedenta) z osobą trzecią (nabywcą, cesjonariuszem), na mocy której cesjonariusz nabywa od cedenta przysługującą mu wierzytelność wraz ze związanymi z tą wierzytelnością prawami, w szczególności prawem do odsetek (Radwański, Olejniczak 2016: 385). Nie może budzić wątpliwości – co najwidoczniej uszło uwadze banku w komentowanej sprawie – że zbywca wierzytelności traci z chwilą cesji wszelkie uprawnienia wierzycielskie. Innymi słowy, zerwaniu ulega jakkolwiek związek cedenta ze zbytą wierzytelnością.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że wierzytelności z umów konsumenckich, w tym zawartych przez konsumenta z bankiem, mogą być przedmiotem przelewu (Litwiński 2004: 13–18). Jakkolwiek na skutek cesji zmianie ulega strona stosunku obligacyjnego (wierzyciel), niezmienna zaś pozostaje treść stosunku zobowiązaniowego (por. wyroki SN sygn. akt I CKN 379/00 i I CKN 513/01), to jednak w przypadku będącym przedmiotem zainteresowania Sądu Okręgowego w Gdańsku w omawianej sprawie należy brać pod uwagę specyfikę b.t.e. jako dokumentu (tytułu egzekucyjnego) stanowiącego podstawę dochodzenia roszczeń przez wierzyciela. Trzeba pochylić się nad istotą przelewu wierzytelności. Otóż przedmiotem czynności prawnej, o której mowa, jest przeniesienie na inny podmiot (osobę) wierzytelności, rozumianej jako uprawnienie wierzyciela do żądania od dłużnika określonego zachowania się (w tym konkretnym przypadku, najkrócej mówiąc, zapłaty). Przeniesieniu podlega wierzytelność w takim stanie, w jakim znajduje się ona w chwili cesji. Nabywca uzyskuje jednak wierzytelność, nie zaś tytuł (dokument) stwierdzający jej istnienie i obligujący dłużnika do określonego zachowania się (zapłaty). O ile więc jest to tytuł wykonawczy uzyskany przez cedenta na zasadach ogólnych (dostępnych każdemu uczestnikowi obrotu – np. wyrok, nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym), cesjonariusz może wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności na jego rzecz, z zaznaczeniem przejścia uprawnień (w trybie

art. 788 § 1 k.p.c.). Jeżeli jednak jest to tytuł specyficzny, którym mogą posługiwać się tylko podmioty określonej kategorii, to oczywiste jest, że podmiot niemieszczący się w kategorii uprawnionych nie może takim tytułem w żaden sposób dysponować. Przenosząc te uwagi natury ogólnej na grunt postępowania zakończonego glosowanym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gdańsku, należy stwierdzić, że skoro tylko bankom przysługiwało prawo wystawiania i posługiwania się w postępowaniu egzekucyjnym b.t.e., to oczywiste jest, że nabywca wierzytelności niebędący bankiem (lecz będący funduszem sekurytyzacyjnym) nie może w żadnej mierze z tego dobrodziejstwa korzystać. Innymi słowy, w drodze przelewu nabywa on wierzytelność jako uprawnienie do domagania się od dłużnika (byłego dłużnika banku) zapłaty określonej sumy pieniężnej, lecz nie nabywa szczególnego rodzaju uprawnień i przywilejów wynikających z wystawionego przez cedenta (bank) b.t.e., gdyż nie jest to (i nie może być) przedmiotem umowy cesji. We wcześniejszych rozważaniach wskazano na wyjątkowość b.t.e., zatem jest oczywiste, że nie można przywilejów wynikających z b.t.e. rozciągać na podmioty niebędące bankami.

Należy zauważyć, że zagadnienie to było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. Relewantnych z punktu widzenia niniejszej glosy rozstrzygnięciem jest *multum*, mając jednak na względzie ograniczone ramy niniejszego opracowania, przyjdzie ograniczyć się do przywołania dwóch kluczowych uchwał SN dotyczących skutków przelewu wierzytelności pierwotnie przysługujących bankowi (i stwierdzonych b.t.e.), na rzecz osoby niebędącej bankiem – a więc sytuacji podobnych do tej, która była przedmiotem rozpoznania Sądu Okręgowego w Gdańsku w sprawie XVI Ca 748/19. Mianowicie w uchwale z dnia 29 czerwca 2016 r. (sygn. akt III CZP 29/16) trafnie stwierdzono, że „nabywca wierzytelności niebędący bankiem nie może powoływać się na przerwę biegu przedawnienia spowodowaną wszczęciem postępowania egzekucyjnego na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności”. W podobnym tonie utrzymana jest późniejsza uchwała SN z dnia 9 czerwca 2017 r. (sygn. akt III CZP 17/17), zgodnie z którą „wniosek o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia objętego tym tytułem wobec cesjonariusza niebędącego bankiem”. Jakkolwiek obie uchwały SN dotyczyły kwestii przedawnienia roszczeń, to jednak pozostają w związku z zagadnieniem będącym przedmiotem niniejszego opracowania. Ukazują bowiem wyjątkowy charakter b.t.e., a tym samym brak możliwość korzystania z jego dobrodziejstwa przez jakikolwiek podmiot niebędący bankiem.

Konkludując, podmiot nabywający od banku wierzytelność, sam niebędący jednak bankiem, zyskuje prawo do żądania od dłużnika zapłaty, jednakże nie zyskuje przywilejów płynących z b.t.e. Przede wszystkim jakiegokolwiek czyn-

ności zdrażane przez bank (w szczególności zaś wystawienie b.t.e., wniosek o zaopatrzenie b.t.e. w klauzulę wykonalności, wszczęcie egzekucji komorniczej w oparciu o b.t.e.) nie będą skutkowały przerwaniem biegu przedawnienia w odniesieniu do cesjonariusza niebędącego bankiem. Rzeczą tego podmiotu jest wytoczenie dłużnikowi powództwa na zasadach ogólnych i uzyskanie w ten sposób tytułu wykonawczego, na podstawie którego będzie możliwe prowadzenie egzekucji. Obiektywnie rzecz biorąc może się to wiązać z trudnościami tego rodzaju, że częstokroć zdarza się (jak miało to miejsce w omawianej sprawie), że zanim bank sceduje wierzytelność na fundusz sekurytyzacyjny, ta ulegnie przedawnieniu (z reguły z upływem terminu trzyletniego). W powiązaniu z przywołanymi wyżej uchwałami SN, daje to realną możliwość przegrania procesu przez cesjonariusza i utraty możliwości wyegzekwowania nabytego w drodze cesji świadczenia. Jest to jednak ryzyko związane immanentnie z działalnością gospodarczą prowadzoną przez tego typu podmioty i nie do zaakceptowania jest ograniczanie owego ryzyka przez bezprawne działania w stosunku do dłużników, jak miało to miejsce w sprawie rozstrzygniętej glosowanym wyrokiem.

W kontekście trudności, jakie mogą towarzyszyć uzyskaniu przez cesjonariusza będącego funduszem sekurytyzacyjnym tytułu wykonawczego przeciwko dłużnikowi, jedynie *in margine* trzeba wskazać, że planowano wprowadzenie do krajowego porządku prawnego tzw. sekurytyzacyjnego tytułu egzekucyjnego na wzór b.t.e. Ostatecznie jednak ustawodawca nie zdecydował się na takie uprzywilejowanie funduszy sekurytyzacyjnych (Zwolińska-Doboszyńska 2005: 17–25). W kontekście wcześniejszych rozważań uzasadniony wydaje się pogląd, zgodnie z którym ten zamysł prawodawcy był w najwyższym stopniu chybiony.

Wracając do wniesionej przez bank w przedmiotowej sprawie apelacji, za nieporozumienie należałoby uznać zarzut apelanta dotyczący naruszenia art. 512 k.c. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji (dobrowolnego) spełnienia świadczenia przez dłużnika (Osajda [red.] 2020), natomiast w realiach niniejszej sprawy dłużniczka świadczenia nie spełniała, lecz było ono przymusowo egzekwowane przez komornika sądowego. Za w pełni aktualny należy tu uznać pogląd przedstawiony przez Krzysztofa Pietrzykowskiego na gruncie art. 410 k.c., zgodnie z którym „przez świadczenie [...] należy rozumieć każde celowe i świadome przysporzenie na rzecz majątku innej osoby, które z punktu widzenia odbiorcy można przyporządkować jakiemuś zobowiązaniu” (Pietrzykowski [red.] 2020; Serda 1988). Trudno w istocie powiązać prowadzenie przez komornika sądowego czynności egzekucyjnych z celowym i świadomym zachowaniem się dłużnika (por. także wyrok SA w Warszawie, sygn. akt VI ACa 1653/16).

3.3. Podstawa prawna odpowiedzialności banku

Głębszego omówienia wymaga wreszcie podstawa prawna zasądzenia świadczenia pieniężnego od banku na rzecz powódki, przyjęta przez Sąd Okręgowy w Gdańsku. Trzeba bowiem wskazać, że w sprawie tej wystąpiły dwa konkurencyjne reżimy odpowiedzialności, a mianowicie odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c.) i odpowiedzialność za czyn niedozwolony (art. 415 k.c.). Natomiast jak trafnie wywiedziono w uzasadnieniu glosowanego wyroku, nie można tu mówić o szczególnej postaci bezpodstawnego wzbogacenia, jaką jest świadczenie nienależne (art. 410 k.c.), albowiem w realiach tej sprawy powódka nie świadczyła na rzecz pozwanego banku, lecz to bank prowadził z majątku powódki egzekucję komorniczą.

Zgodnie z art. 405 k.c. kto bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości. W piśmiennictwie słusznie wskazuje się na subsydiarność instytucji bezpodstawnego wzbogacenia względem innych roszczeń. Innymi słowy, oparcie roszczenia na art. 405 i n. k.c. nie będzie skuteczne, o ile istnieje inne, ważne w sensie prawnym źródło zobowiązania (przepis ustawy, czynność prawna, orzeczenie sądowe, akt administracyjny). Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny (Skonieczny 2012: 30–35) i w orzecznictwie (por. wyrok SN, sygn. akt IV CSK 95/10).

Z kolei podstawę normatywną odpowiedzialności deliktowej stanowi art. 415 k.c., wedle którego kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Na gruncie powołanego przepisu warto przytoczyć kilka istotnych (a zarazem reprezentatywnych) poglądów doktryny prawa cywilnego, aby móc należycie ocenić prawidłowość zakwalifikowania przez Sąd Okręgowy w Gdańsku zachowania pozwanego banku. Jak przyjęto w literaturze, „zobowiązaniowy stosunek prawny, i w konsekwencji wynikające z niego roszczenie o naprawienie szkody, powstają z chwilą koniunktywnego zajścia określonych przez ustawę przesłanek. Należą do nich: szkoda, czyn niedozwolony oraz łączący szkodę z czynem niedozwolonym związek przyczynowo-skutkowy” (Dybowski 1981: 197). Trudno też odmówić trafności poglądów Tomaszowi Dybowskiemu, gdy ów stwierdza, że „szkoda to uszczerbek w prawnie chronionych dobrach, który wyraża się w różnicy między stanem dóbr, jaki istniał i mógłby w przyszłości istnieć a stanem, jaki powstał po zajściu zdarzenia wywołującego ujemną zmianę w majątku poszkodowanego, a ze zdarzeniem tym ustawa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą” (Dybowski 1981: 215). Z kolei jak słusznie wskazano w piśmiennictwie, bezprawność na gruncie art. 415 k.c. jest pojęciem znacznie szerszym, aniżeli bezprawność w ujęciu prawnokarnym. Obejmuje ona nie tylko zachowania sprzeczne z prawem pozytywnym, ale też z regułami moralnymi, prawnie relewantnymi (Karaś, Żółtek 2006: 115–125; Widło 2003: 74;

Andrzejczak 2014: 115–122; Kaliński 2016: 109–114). Jakkolwiek więc czyny zabronione przez ustawę karną w naturalny sposób mogą stanowić delikty prawa cywilnego, to art. 415 k.c. obejmuje znacznie szerszą paletę zachowań, w tym zachowań niesprzecznych z normami prawa pozytywnego, ale nagannych w sensie moralnym, patrząc np. przez pryzmat zasad współżycia społecznego (Wolter 1973: 101). Między szkodą a zdarzeniem, za które ponosi się odpowiedzialność odszkodowawczą, musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy (Radwański 2001: 79). Można spotkać się z poglądem, wedle którego w istocie mamy tu do czynienia z dwiema relacjami przyczynowo-skutkowymi. Pierwsza relacja wiąże zdarzenie wyrządzające szkodę oraz szkodę, druga łączy osobę odpowiedzialną za szkodę oraz zdarzenie, które skutkowało wyrządzeniem szkody. Ten ostatni element, łączący odpowiedzialność odszkodowawczą z oznaczoną osobą, może mieć charakter nie tylko relewantnego związku przyczynowo-skutkowego, ale także charakter związku normatywnego (Dybowski 1981: 523).

Kwestię zbiegu roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia i z tytułu deliktu ustawodawca uregulował w art. 414 k.c. stanowiącym, że przepisy niniejszego tytułu nie uchybiają przepisom o obowiązku naprawienia szkody. Jak wskazano w literaturze, „zwrot ten należy rozumieć w ten sposób, że zacytowany przepis dopuszcza zbieg obu wspomnianych roszczeń, a zarazem nie wskazuje na wyłączenie jednego z nich. Z kolei niedopuszczalna jest kumulacja obu roszczeń, ponieważ doprowadziłyby to do nieuzasadnionego wzbogacenia jednej strony i nadmiernego obciążenia drugiej strony. O zastosowaniu (alternatywnym) jednego z tych roszczeń decyduje zatem żądający ochrony prawnej” (Radwański, Olejniczak 2016: 404). Koherentnie do powyższego orzekał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 9 sierpnia 2001 r. (sygn. akt II CKN 33/99) i z dnia 10 kwietnia 2000 r. (sygn. akt V CKN 21/00). Przewidziany w art. 414 k.c. zbieg obejmuje więc roszczenia z tytułu czynu niedozwolonego, z popełnieniem którego związane było również zaistnienie stanu wzbogacenia (Mostowik 2007: 43–92). Trafnie wskazuje się bowiem, że „bezpodstawne wzbogacenie jest instytucją prawną o niejednolitym charakterze i może mieć swoje źródło w różnych zdarzeniach prawnych i faktycznych” (Płaziuk 2020: 22–35). Jakkolwiek cytowany pogląd sformułowano na gruncie prawa prywatnego międzynarodowego, to z powodzeniem może on znaleźć odniesienie również do instytucji bezpodstawnego wzbogacenia *in genere*. W realiach tej konkretnej sprawy bank dopuścił się działania o znamionach deliktu, którego skutkiem było bezpodstawne wzbogacenie się banku kosztem zubożenia po stronie powódki.

Rekapitułując ten etap rozważań, w sytuacji faktycznej, jaka zaistniała pomiędzy powódką a pozwanym bankiem, do powódki, jako do osoby poszkodowanej działaniem banku, należał wybór reżimu odpowiedzialności (w tym przypadku pomiędzy dochodzeniem roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbo-

gacenia a odpowiedzialnością *ex delicto*). Trzeba jednak pamiętać, że powód nie jest zobowiązany do wskazania w pozwie podstawy prawnej żądania, a nawet gdy to uczyni, sąd nie będzie ową podstawą związany. W tej konkretnej sprawie powódka w treści pozwu nie sprecyzowała, czy dochodzi roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia banku, czy też z tytułu popełnienia przez bank deliktu. Dopiero na etapie postępowania rozpoznawczego, które toczyło się przed Sądem Rejonowym Gdańsk-Południe w Gdańsku, pełnomocnik powódki wskazywał, że zachowanie banku nosi znamiona deliktu. Co oczywiste, również to wskazanie nie było w żadnej mierze wiążące dla sądów orzekających w tej sprawie.

Odnosząc wcześniejsze uwagi natury ogólnej do realiów sprawy zakończonej glosowanym wyrokiem, trzeba przyznać, że Sąd Okręgowy w Gdańsku trafnie przyjął, że w omawianej sprawie ziściły się przesłanki odpowiedzialności deliktowej. Analiza komentowanego orzeczenia pozwala bowiem na przyjęcie, że jakkolwiek Sąd zauważył, że swoim bezprawnym działaniem pozwany bank doprowadził do stanu bezpodstawnego wzbogacenia kosztem powódki (w myśl art. 405 k.c.), to jednak równocześnie uznał, że ziściły się wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej (w trybie art. 415 k.c.) i ostatecznie na tej podstawie zasądził świadczenie pieniężne od pozwanego banku na rzecz powódki. Jedynie *in margine* zauważyć trzeba, że na zasądzoną kwotę składają się środki wyegzekwowane bezprawnie przez bank w trzech postępowaniach egzekucyjnych, a więc nie tylko kwoty, które wzbogaciły bank jako wierzyciela egzekwującego, ale też wyegzekwowane wraz z tymi kwotami opłaty egzekucyjne (które wzbogaciły co najwyżej komornika sądowego). Przyjdzie zatem pochylić się nad kwestią, czy w istocie w stanie faktycznym omawianej sprawy ziściły się wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej, o jakich była mowa we wcześniejszych rozważaniach. Powracając do szerokiego rozumienia pojęcia bezprawności na gruncie przepisów prawa cywilnego, należy stwierdzić, że bez wątplenia działanie banku względem powódki nosiło znamiona bezprawności. Trzeba tu w szczególności wskazać na wcześniejsze obszernie rozważania dotyczące istoty cesji. Skoro dla przeciętnego uczestnika obrotu oczywisty musi wydawać się fakt, że wyzbywszy się danej wierzytelności, nie można jej w dalszym ciągu dochodzić, to tym bardziej musi być to rzecz znana uczestnikom profesjonalnym, jakimi są banki. Fakt, że w sprawie niniejszej mieliśmy do czynienia właśnie z bankiem, tylko zwiększa rozmiar bezprawności zachowania podlegającego ocenie sądu. Od profesjonalnego uczestnika obrotu można bowiem, a nawet należy, wymagać więcej. Trafnie w tym względzie Sąd Okręgowy w Gdańsku podkreślił, że bezprawne działania banku (działającego zresztą w porozumieniu z funduszem sekurytyzacyjnym, na rzecz którego zbył wierzytelność) miały na celu obejście prawa i uniknięcie trudności, jakie wią-

załyby się bez wątpienia z legalnym dochodzeniem nabytej wierzytelności przez fundusz niebędący bankiem. Takie postępowanie trudno oceniać inaczej niż jako naganne, a zarazem bezprawne w rozumieniu przepisów o odpowiedzialności deliktowej. Nie sposób jednocześnie przyjąć, by oceniane w tej sprawie zachowanie banku było niezawinione. Przeciwnie, sądy obu instancji trafnie zważyły, że bank podejmował swoje bezprawne działania w sposób intencjonalny, nadto z pełną świadomością ich bezprawności. Jako równie oczywiste jawi się wystąpienie drugiej przesłanki odpowiedzialności *ex delicto*, a mianowicie szkody. Na tę szkodę złożyły się wszystkie środki bezprawnie wyegzekwowane przez bank po zbyciu wierzytelności, wyliczone zresztą precyzyjnie przez powódkę na podstawie informacji udzielonych przez komornika sądowego. Kwestia zaistnienia szkody po stronie powódki była w toku postępowania – jak widać bezskutecznie – kontestowana przez pozwany bank, który podnosił, że przecież powódka w istocie była zobowiązana na podstawie zaciągniętych w owym banku pożyczek, nie można więc mówić o zubożeniu powódki (szkodzie), skoro spłaciła ona (a właściwie wyegzekwowano od niej) słusznie należne bankowi świadczenie pieniężne. Argumentacja ta zdaje się jednak pomijać to, że z chwilą cesji wierzytelności powódka przestała być dłużnikiem banku, nie była więc zobowiązana do jakiegokolwiek świadczenia względem pozwanego. W pełni słusznie Sąd II instancji uznał za całkowicie nieistotną argumentację banku, zgodnie z którą wyegzekwowane bezprawnie od powódki środki były następnie przekazywane na rzecz nabywcy wierzytelności. Po pierwsze, jak trafnie wywiódł w uzasadnieniu głosowanego wyroku Sąd *ad quem*, kwestia rozliczeń pomiędzy stronami umowy cesji pozostawała poza orbitą zainteresowania w tej konkretnej sprawie. Po drugie, uwypuklony we wcześniejszych wywodach szczególny charakter tytułu egzekucyjnego, jakim był w owym czasie b.t.e. uniemożliwia korzystanie z jego dobrodziejstw przez podmioty niebędące bankami. Egzekwowanie przez bank w trybie uprzywilejowanym (na podstawie b.t.e.) nienależnego już temu bankowi świadczenia, a następnie przekazywanie go na rzecz podmiotu niebędącego bankiem (a więc niemogącego korzystać z b.t.e.) stanowi bezprawne działanie rodzące szkodę po stronie osoby, z której majątku egzekucja w taki sposób jest prowadzona. Nie wymaga głębszego komentarza związek przyczynowo-skutkowy zachodzący pomiędzy bezprawnym i zawinionym działaniem pozwanego banku a szkodą w majątku powódki. Jawi się on jako nader oczywisty.

Mając na uwadze powyższe rozważania, oddalenie przez Sąd Okręgowy w Gdańsku apelacji pozwanego banku od wyroku Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku uwzględniającego powództwo w całości, należy uznać za rozstrzygnięcie słuszne, a nadto dające widoki na umacnianie się linii orzeczeń sądowych broniących praw konsumenta w sporze ze znacznie silniejszym

(choć – jak widać – częstokroć wykorzystującym tę siłę w sposób bezprawny) uczestnikiem obrotu, jakim jest bank.

4. Konkluzje

Z faktu, że konsument nie wykonał swego zobowiązania pieniężnego względem banku, nie sposób wyprowadzać wniosku, że bank ten może podjąć dowolne, niekoniecznie zgodne z prawem działania w celu wyegzekwowania należnego mu świadczenia. Wydaje się to absolutnym truizmem, a jednak praktyka obrotu gospodarczego pokazuje, że zasadne może być przypomnienie tej kwestii. Banki są uznawane za podmioty o wysokim poziomie profesjonalizmu, toteż należałoby wymagać od nich równie wysokiego poziomu znajomości i poszanowania norm prawnych. Trudno przyjąć, by taki uczestnik obrotu mógł nie wiedzieć, że, po pierwsze, b.t.e. stanowił wyraz uprzywilejowania banków, jako stron stosunku obligacyjnego, wobec czego podmioty niebędące bankami (w szczególności zaś fundusze sekurytyzacyjne) nie mogą korzystać z tego dobrodziejstwa, zwłaszcza przez egzekwowanie takiego tytułu wykonawczego, czy też korzystanie z przerwania biegu przedawnienia przez czynności sądowe jak i egzekucyjne związane z b.t.e. Po wtóre zaś, że wskutek przelewu wierzytelności cedent przestaje być wierzycielem, a co za tym idzie wierzytelność mu nie przysługuje, nie może więc podejmować żadnych działań w kierunku jej dochodzenia (nawet, gdyby następczo miał zamiar wyegzekwowane środki przekazać cesjonariuszowi).

Maksyma *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet* zdaje się znakomicie pasować do opisanej w głosie sytuacji, wszak wyzbywając się jakiegoś prawa, niepodobna w dalszym ciągu nim dysponować. Dobrze się więc stało, że te – wydawałoby się oczywiste – prawdy przypomniał Sąd Okręgowy w Gdańsku w głosowanym wyroku, trafnie przy tym uznając, że zachowanie banku nosiło znamiona deliktu. Dla szerokiego grona konsumentów wyrok ten może stanowić wskazówkę, jak bronić swoich praw w relacjach z silniejszym uczestnikiem obrotu, jakim z reguły jest bank.

Wykaz skrótów

- TK – Trybunał Konstytucyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SA – Sąd Apelacyjny
- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
- k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
- pr. bank. – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe
- b.t.e. – bankowy tytuł egzekucyjny

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Dz.U. 2020, poz. 1740, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Dz.U. 2021, poz. 1805, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. – Prawo bankowe. Dz.U. Nr 20, poz. 108.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe. Dz.U. Nr 7, poz. 56.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe. Dz.U. Nr 4, poz. 21.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Dz.U. 2020, poz. 1896, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych. Dz.U. poz. 777.
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz. 1854.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 15 marca 2011 r., P 7/09. OTK-A 2011/2, poz. 12.
- Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 2015 r., P 45/12. OTK-A 2015/4, poz. 46.
- Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2000 r., V CKN 21/00. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 52452.
- Wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2001 r., II CKN 33/99. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 52340.
- Wyrok SN z dnia 5 września 2001 r., I CKN 379/00. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 52661.
- Wyrok SN z dnia 26 września 2003 r., I CKN 513/01. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 467473.
- Wyrok SN z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 95/10. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 89826.
- Uchwała SN z dnia 29 czerwca 2016 r., III CZP 29/16. OSNAPiUS 2017/5, poz. 55, s. 31.
- Uchwała SN z dnia 9 czerwca 2017 r., III CZP 17/17. OSNC 2018/3, poz. 25, s. 1.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r., VI ACa 1653/16. Dostęp: 10.02.2020. LEX nr 2609599.

Opracowania

- Andrzejczak, Łukasz. 2014. Zachowanie się sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub dobrymi obyczajami. Glosa do wyroku SN z dnia 19 października 2012 r., V CSK 501/11. *Przełąd Sądowy* (4): 115–122.
- Bączyk, Mirosław. 2006. Ograniczony zakres kognicji sądu w postępowaniu klauzulowym. Glosa do wyroku SN z 11 stycznia 2006 r., III CSK 325/05. *Prawo Bankowe* (11): 31–36.
- Dybowski, Tomasz. 1981. W: *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna*. T. III, cz. 1. Wrocław: Ossolineum.
- Janas, Sylwia. 2013. Bankowe tytuły egzekucyjne (wybrane zagadnienia procesowe). *Polski Proces Cywilny* (3): 351–383.
- Janiak, Andrzej. 2003. Bank jako instytucja zaufania publicznego. *Glosa* (2): 17–20.

- Janiak, Andrzej. 2001. Wierzytelności bankowe w postępowaniu nakazowym (uwagi na tle nowego art. 485 k.p.c.). *Państwo i Prawo* (4): 73–80.
- Kaliński, Maciej. 2016. Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej. Glosa do wyroku SN z dnia 14 lutego 2013 r., II CNP 50/12. *Przegląd Sądowy* (2): 109–114.
- Karaś, Tomasz; Sławomir Żółtek. 2006. Bezprawność w prawie cywilnym i karnym. *Prokuratura i Prawo* (11): 115–125.
- Litwiński, Paweł. 2004. Przelew wierzytelności konsumenckiej a udostępnianie danych osobowych konsumenta. *Glosa* (12) 13–18.
- Mądrzak, Henryk. 1962. Glosa do orzeczenia z 19 maja 1961 r., I CR 540/60. *Państwo i Prawo* (8–9): 473–476.
- Mostowik, Piotr. 2007. Bezpodstawne wzbogacenie. *Studia Prawa Prywatnego* (2): 43–92.
- Muliński, Maciej. 2015. Niekonstytucyjność instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego – komentarz. *Monitor Prawniczy* (11): 60–608.
- Muliński, Maciej. 2005. *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu*. Warszawa: C.H. BECK.
- Nowak, Artur. 2003. Status wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym i egzekucyjnym. *Glosa* (7): 20–27.
- Pietrzykowski, Krzysztof. 2020. Komentarz do art. 410. W: K. Pietrzykowski (red.). *Kodeks cywilny*. Tom I. *Komentarz. Art. 1–44910*. Warszawa: C.H. BECK, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 10.02.2021.
- Płaziuk, Jakub. 2020. Jurysdykcja krajowa dla rozpoznania roszczeń ze stosunków umownych (art. 7 rozporządzenia nr 1215/2012). *Europejski Przegląd Sądowy* (4): 22–35.
- Radwański, Zbigniew. 2001. *Prawo zobowiązań – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Radwański, Zbigniew; Adam Olejniczak. 2016. *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa: C.H. BECK.
- Serda, Wiktor. 1988. *Nienależne świadczenie*. Warszawa: PWN.
- Skonieczny, Marcin. 2012. Bezpodstawne wzbogacenie. Wybrane zagadnienia. *Temidum*, 4, 30–35.
- Sobolewski, Przemysław. 2020. Komentarz do art. 512. W: K. Osajda (red.). *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa: C.H. BECK, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 10.02.2021.
- Szpunar, Adam. 1995. Moc prawna dokumentów wymienionych w prawie bankowym; dochodzenie roszczeń z zobowiązań mających związek z czynnościami bankowymi. Glosa do wyroku SN z dnia 15 lutego 1995 r., II CRN 165/94. *Państwo i Prawo* (9): 112–116.
- Widło, Jacek. 2003. Glosa do uchwały SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 5/01. *Orzecznictwo Sądów Polskich* (6): 74.
- Wolter, Władysław. 1973. *Nauka o przestępstwie*. Warszawa: PWN.
- Zelwiański, Ryszard. 2011. Bankowe tytuły egzekucyjne (potrzeba nowelizacji). *Państwo i Prawo* (9): 99–104.
- Zwolińska-Doboszyńska, Anna. 2005. Sekurytyzacja wierzytelności z udziałem funduszy sekurytyzacyjnych na tle innych uregulowań dotyczących sekurytyzacji. *Przegląd Prawa Handlowego* (2) 17–25.

Wspomnienie

Moje wspomnienie o Panu Profesorze Tadeuszu Cieleckim (17 marca 1941 – 27 listopada 2020 r.)¹

Pana Profesora Tadeusza Cieleckiego poznałam 1 lipca 2003 r., w dniu kiedy rozpoczęłam pracę na Uniwersytecie Opolskim, w ówczesnym Międzywydziałowym Instytucie Prawa i Administracji. Do dziś pamiętam, jak mnie ciepło i serdecznie przywitał – z Jego twarzy płynęła życzliwość i... taka ludzka dobroć. Ten obraz będzie mi towarzyszył do końca życia, jak również to, że ZAWSZE, kiedy się z kimkolwiek witał, na Jego twarzy gościł szczery i serdeczny uśmiech. W tym dniu jeszcze nie wiedziałam, jak bardzo Jego osoba wpłynie na moje życie zawodowe, jak wiele zaszczepli mi zainteresowań naukowych, jak mocno nakreśli mi horyzonty myślowe. Nie będzie przesadą, jeśli stwierdzę, iż Pan Profesor okazał się jedną z najważniejszych osób w moim życiu, był dla mnie nie tylko mentorem, ale i wielkim Przyjacielem.

W tym czasie Pan Profesor pracował na stanowisku adiunkta, pełniąc jednocześnie funkcję zastępcy dyrektora instytutu oraz kierownika Zakładu Kryminologii, Kryminalistyki i Wiktymologii. Ja natomiast pracowałam na stanowisku administracyjnym, dlatego nasze kontakty zawodowe odbywały się na co dzień, a co za tym idzie oboje mogliśmy się bardzo dobrze poznać.

Był to okres bardzo intensywnej pracy Pana Profesora. Będąc jednym z inicjatorów przekształcenia Międzywydziałowego Instytutu Prawa i Administracji w Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego (co nastąpiło w 2006 r.), był bardzo zaangażowany w tę inicjatywę, nie zaniedbując innych bieżących prac związanych z pełnionymi funkcjami dyrektora i kierownika i jednocześnie prowadząc zajęcia ze studentami. Pan Profesor kończył swą pracę habilitacyjną pt. „Prewencja kryminalna. Studium z profilaktyki kryminologicznej”, by w 2004 r. uzyskać stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych

¹ Zostały tu wykorzystane fragmenty mojej publikacji o Panu Profesorze pt. *Policjant, wykładowca, mentor*, zamieszczonej w: „Indeks. Pismo Uniwersytetu Opolskiego” 2021, 1–2 (211–212), s. 101–102.

w zakresie prawa, ze specjalnością kryminologia, nadany przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W tym samym roku objął stanowisko profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Opolskiego, a w 2005 r. również w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

Po nadaniu stopnia naukowego wszyscy pracownicy, zarówno naukowo-dydaktyczni, jak i administracyjni zostali zaproszeni na uroczyste przyjęcie z tej okazji. Pamiętam, że bez mała wszyscy przyszli z gratulacjami. Wspominam to zdarzenie dlatego, by podkreślić, jakim szacunkiem i atencją Pan Profesor był darzony, jak wielkim był autorytetem i jak bardzo był lubiany wśród wszystkich pracowników. Złożyliśmy się na prezent, którym była skórzana teczka, z którą Pan Profesor do końca swej pracy na uczelni nigdy się nie rozstał. Był bardzo wzruszony i zaskoczony, gdy mu ją wręczaliśmy, a samo przyjęcie przebiegało w bardzo serdecznej i sympatycznej atmosferze.

Pan Profesor Tadeusz Cielecki był wielkim humanistą, człowiekiem o niebywałych horyzontach i erudycji. Jego zainteresowania naukowe koncentrowały się na kryminologii, organizacji i zarządzaniu, patologii społecznej, pedagogice, prawie, resocjalizacji, socjologii prawa i wiktymologii.

Tytuł magistra prawa uzyskał w 1963 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Łódzkiego. Od tej chwili stale poszerzał swoją wiedzę, konsekwencją czego było uzyskanie w 1982 r. stopnia naukowego doktora nauk humanistycznych w zakresie pedagogiki w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu. Przygotowywanie rozprawy doktorskiej z tej dziedziny nauki pozwoliło mu, jak sam mi wielokrotnie mówił, nie tylko na pogłębienie wiedzy, ale także na spojrzenie na zjawiska społeczne z zupełnie innej perspektywy – nie represyjnej, jak na policjanta przystało, a prewencyjnej i wychowawczej.

W tym czasie był Komendantem Milicji Obywatelskiej w Opolu, które to stanowisko zajmował aż do końca istnienia tej formacji. Po transformacji ustrojowej i przekształceniu Milicji Obywatelskiej w Policję Tadeusz Cielecki 1 sierpnia 1990 r., po pozytywnej weryfikacji, został mianowany zastępcą Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu. Wcześniej został zatrudniony na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu.

Jak można przeczytać w jego życiorysie, te dwukierunkowe doświadczenia – zawodowe i naukowe – były przesłanką do wyznaczenia go 15 lipca 1996 r. na stanowisko zastępcy Komendanta ds. dydaktyczno-naukowych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, a następnie 16 kwietnia 1997 r. na stanowisko Komendanta uczelni, którą kierował do 24 lipca 1997 r.

W 1996 roku objął stanowisko prorektora ds. dydaktycznych, pełniącego obowiązki komendanta Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. W 1998 r. Tadeusz Cielecki został mianowany na stanowisko Komendanta Wojewódzkiego Policji, najpierw w Słupsku, a następnie, po wygraniu konkursu, 28 kwietnia 1999 r.

na stanowisko Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach. Obowiązki Komendanta pełnił do 31 stycznia 2002 r., kiedy przeszedł na emeryturę w stopniu Inspektora Policji.

Pracę w kieleckiej Policji łączył z działalnością naukowo-dydaktyczną na Akademii Świętokrzyskiej, był tam adiunktem w Zakładzie Profilaktyki i Resocjalizacji działającym w ramach Instytutu Pedagogiki i Psychologii.

Inspirowany doświadczeniami policji zachodnioeuropejskich oraz amerykańskiej w zakresie bardziej efektywnego systemu organizacji i zarządzania policją, profesor Cielecki podjął próbę eksperymentalnego wprowadzania tychże rozwiązań w polskiej policji. W grudniu 1999 r. z jego inicjatywy powstał program „Bezpieczne Świętokrzyskie”, którego główną ideą była szeroko rozumiana współpraca różnych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Jego realizację rozpisano na 5 lat. Sukces pierwszej edycji programu przesądził o decyzji kontynuowania go, czego efektem było podpisanie kolejnych edycji, przypadających na lata 2006–2010, 2011–2015 oraz 2016–2020.

W Kielcach zdobył sobie szacunek i uznanie zarówno wśród pracowników Policji, jak i instytucji, z którymi współpracował. Pamiętam, że ilekroć zwracałam się w imieniu Pana Profesora do kogokolwiek z Kielc z jakąś prośbą, zawsze spotkałam się z natychmiastową pozytywną reakcją i odpowiedzią. Nikt nie odmówił Panu Profesorowi wzięcia udziału jako prelegent w konferencji, potrzebne informacje i materiały były przysyłane „od ręki”.

W Opolu z inicjatywy Pana Profesora została powołana Fundacja „Pro Lege”, skupiająca opolskie autorytety w celu koordynowania i wspierania inicjatyw zapobiegania przestępczości. Profilaktyka i prewencja była dla Niego bardzo istotna i ważna, kolokwialnie można powiedzieć, że była Jego „konikiem”. Pan Profesor bardzo chciał, by szczególnie w szkołach wprowadzać programy zapobiegania demoralizacji i przestępczości nieletnich. Miał również wiele pomysłów, by nie rzec gotowych rozwiązań, na ogólną prewencję, począwszy od urbanizacji miast, wsi i ich architektury, po działania Policji i innych służb publicznych.

W latach 2008–2012 Pan Profesor pełnił funkcję Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Warto dodać, że w tym czasie, po przeprowadzonej wizytacji Państwowej Komisji Akredytacyjnej w 2011 r., Wydział uzyskał akredytację na sześć lat dla kierunku Administracja i prawo.

Pan Profesor Cielecki pełnił liczne funkcje pozauczelniane. Był m.in. członkiem Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. S. Batawii, Komitetu Wykonawczego Europejskiej Sieci Doskonalenia Działań Policyjnych, Zespołu Ministerstwa Sprawiedliwości ds. opracowania Krajowego Programu Działań na Rzecz Ofiar Przestępstw, ekspertem zewnętrznym Państwowej Komisji Akredytacyjnej, koordynatorem Ministerstwa Sprawiedliwości w Programie

Pilotażowym utworzenia Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw, członkiem zespołu Ministerstwa Sprawiedliwości ds. opracowania krajowego programu działań na rzecz ofiar przestępstw, członkiem Rady Fundacji „Pro Lege” w Opolu i wielu innych.

Pan Profesor był również pomysłodawcą wielu konferencji naukowych, w tym międzynarodowych, takich jak konferencja „Pozycja ofiary w postępowaniu karnym – standardy europejskie a prawo krajowe”, która odbyła się 6–7 maja 2008 r. w Kamieniu Śląskim.

Pan Profesor był autorem wielu publikacji, wśród których warto wymienić:

– monografie, w tym m.in.: *Ofiary przestępstw w prewencyjnej strategii przeciwdziałania przestępczości*, Słupsk 1999; *Realizacja przez Policję strategii prewencji w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999; *Policja – z jakością w XXI wiek*, Legionowo 2001; *Zarządzanie jakością w policji województwa świętokrzyskiego*, Kielce 2003; *Prewencja kryminalna. Studium z profilaktyki kryminologicznej*, Opole 2004;

– redakcje, współredakcje monografii, w tym m.in.: *Zagrożenia młodzieży patologiami społecznymi w Polsce: materiały z konferencji naukowej*, Opole 1987; *Poszanowanie godności ofiar przestępstw*, Legionowo 2002; *Pozycja ofiary w procesie karnym – standardy europejskie a prawo krajowe*, Szczytno 2008; *Profilaktyka i resocjalizacja a przestępczość nieletnich w Polsce*, Wrocław 2013;

– artykuły, rozdziały w monografiach, w tym m.in.: *Lokalne ośrodki wsparcia dla ofiar przestępstw Ministerstwa Sprawiedliwości jako kolejna próba utworzenia systemu pomocy ofiarom przestępstw w Polsce*, w: *Pozycja ofiary w procesie karnym – standardy europejskie a prawo krajowe*, red. T. Cielecki, J.B. Banach-Gutierrez, A. Suchorska, Szczytno 2008; *Prokurator-polityka kryminalna – sprawiedliwość naprawcza*, w: *Mediacja w praktyce prokuratorskiej: dziś i jutro*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2012; *Ofiary a zapobieganie przestępczości*, w: *Wiktyimizacja wtórna: geneza, istota i rola w przekształcaniu polityki traktowania ofiar przestępstw*, red. L. Mazowiecka, Warszawa 2012; *System zapobiegania „przestępczości” nieletnich w Polsce?*, w: *Problemy i perspektywy osób młodych na Śląsku: aspekty społeczne i prawne*, red. M. Rostropowicz-Miśko, Opole-Łubowice 2013; *Model więziennictwa – czy model polityki karnej, a może model zapobiegania przestępczości?*, w: *Funkcjonowanie kadry penitencjarnej w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności*, red. D. Kowalczyk, I. Mudrecka, Opole 2013; *Zapobieganie przestępczości i zachowaniom antyspołecznym nieletnich jako element systemu zapobiegania przestępczości w Polsce*, w: *Profilaktyka i resocjalizacja a przestępczość nieletnich w Polsce*, red. T. Cielecki, A. Suchorska, Wrocław 2013.

Pan Profesor był promotorem prac magisterskich i doktorskich, recenzentem rozpraw doktorskich, rozdziałów monografii czy artykułów.

Całym sercem oddawał się pracy dydaktycznej. Przykładał dużą wagę nie tylko do przekazywanej treści merytorycznej, ale również do sposobu i formy jej przekazywania. Jakże często słyszałam, że „profesor jest niesamowity, że ma ogromną wiedzę, że opowiada ciekawie i ciekawe rzeczy, że jest życzliwy i sprawiedliwy”. Do tej pory studenci wyrażają się o nim z wielką atencją i sympatią.

Pan Profesor był również wielkim zwolennikiem idei i filozofii sprawiedliwości naprawczej, której jedną z metod stosowanych w polskim porządku prawnym jest mediacja. Takim podejściem również mnie zaraził. Zawsze uważał, że szczególnie wobec nieletnich i młodocianych najpierw powinna być stosowana mediacja, ze względu na jej wyjątkową i doniosłą wychowawczą rolę. Uważał, że tam, gdzie przestępstwo było popełnione pierwszy raz, incydentalnie, gdzie występują bliskie związki międzyludzkie, winno się strony kierować najpierw do postępowania mediacyjnego. Uważał, że sprawiedliwość retributywna, polegająca głównie na karaniu w wielu sytuacjach, przynosi odwrotny skutek do zamierzonego. Podczas wielu rozmów Pan Profesor przytaczał mi wiele przykładów, w których zamiast tradycyjnego postępowania sądowego winno się stosować mediację. Jak już wspomniałam, Pan Profesor był wielkim humanistą i miał nieszablonowe podejście do zjawiska przestępczości.

Dla Pana Profesora istotna była pozycja ofiary w polskim porządku prawnym, szczególnie z perspektywy wtórnej wiktymizacji. Pan Profesor był pomysłodawcą programu pilotażowego Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw, realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, który powołano zarządzeniem z dnia 28 sierpnia 2007 roku. W ramach programu powołano 11 Lokalnych Ośrodków Wsparcia działających na terenie Warszawy, województwa śląskiego i opolskiego, udzielających bezpłatnej, kompleksowej i interdyscyplinarnej pomocy ofiarom przestępstw. Praca w Programie na tyle mocno mnie zainteresowała, że parę lat później sama założyłam fundację, która takiej właśnie pomocy ofiarom przestępstw udzielała.

Myślę, że wiele osób zgodzi się ze mną, że Pan Profesor był człowiekiem otwartym, skromnym, przyjaznym ludziom i bardzo lubianym. Był osobą życzliwą, uprzejmą i wyrozumiałą dla wszystkich. Zawsze znalazł czas, by kogoś wysłuchać, a właściwie wsłuchać się w to, co ktoś do niego mówi.

Jego pasje i zainteresowania poznałam dopiero wtedy, gdy zapadł na zdrowiu i wielokrotnie miałam okazje spotykać się z Nim w jego domu, wypełnionym niezliczoną liczbą fotografii. Na szczęście nie przechowywał w nim trofeów myśliwskich – jak sam mówił, wolał utrzymywać chwile „w okolicznościach przyrody” i ze schwytanymi w obiektyw aparatu fotograficznego zwierzętami niż strzelać do nich.

Jeszcze raz chcę podkreślić, że to Pan Profesor zaraził mnie swoją pasją naukową, wspierał i udzielał rad przy pisaniu rozprawy doktorskiej jako mój promotor. To on szczerze wierzył we mnie i motywował do dalszej pracy, zarówno naukowej, jak i dydaktycznej. Był dla mnie nie tylko mistrzem i nauczycielem, ale także, jak już wcześniej wspomniałam, wielkim Przyjacielem. Dziękuję losowi, że miałam to szczęście i spotkałam Go na swej drodze.

Proszę wybaczyć, jeśli te wspomnienia są zbyt osobiste, ale tak właśnie czuję i nie udało mi się inaczej napisać. Tym niemniej, chcę podkreślić, że:

Wszyscy pracownicy Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego wspominają Pana Profesora bardzo ciepło i serdecznie, wyrażając wielki żal, że już Go nie ma wśród nas. Pozostawił po sobie ogromny dorobek naukowy, w tym publikacje, które stały się podstawą nauczania studentów różnych kierunków, a dla pracowników INP są doskonałym źródłem, na które będą się niejednokrotnie powoływać. Pan Profesor Tadeusz Cielecki był osobą nietuzinkową, zarówno jako naukowiec, jak i prywatnie.

Pan dr hab. Tadeusz Cielecki zmarł 27 listopada 2020 roku. Na jego pogrzebie stawili się jego przyjaciele, współpracownicy z Uczelni i Policji, która wystawiła wartę honorową.

Panie Profesorze, bardzo żałuję, że nie było mnie wtedy przy Panu.

Panie Profesorze, bardzo mi Pana brakuje.

Arleta Augustyniak

EDITOR / REDAKTOR

Karina Ćwirzeń

TECHNICAL EDITOR / REDAKTOR TECHNICZNY

Jolanta Brodziak

TYPESETTING AND LAYOUT / SKŁAD I ŁAMANIE

Jolanta Brodziak

PROOFREADING / KOREKTA

Elżbieta Szczerba (teksty polskojęzyczne)

Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne)

COVER DESIGN / PROJEKT OKŁADKI

Jolanta Brodziak

© Copyright by Uniwersytet Opolski

Opole 2021

ISSN 1731-8297

e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7–9.

Wydanie I. Nakład 70 egz.

Składanie zamówień: tel.: 77 401 67 46; e-mail: wydawnictwo@uni.opole.pl

Druk i oprawa: Totem.com.pl

