



PRZEGŁĄD PRAWNICZY
UNIwersYTETU
WARSZAWSKIEGO

WARSAW UNIVERSITY LAW REVIEW



Koło Naukowe
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

ROK XIII

Luty 2014

NUMER 1



PRZEGŁĄD PRAWNICZY UNIwersytetu Warszawskiego

WARSAW UNIVERSITY LAW REVIEW



**Koło Naukowe
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego**

ROK XIII

Luty 2014

NUMER 1

Redakcja:

Wojciech Galamon
– redaktor naczelny
Szczepan Szczesny
– z-ca redaktora naczelnego
Emil Kowalik – skarbnik

mgr Magdalena Brodawka
mgr Anna Cimarno
mgr Michał Czerniawski
Bartosz Dębek
mgr Marta Dobrzycka
mgr Sebastian Gajewski
Jacek Kendysz
Maciej Kruk
mgr Jakub Leszczyński
mgr Filip Ludwin
Monika Tomaszewska
Mariusz Tomaszuk
Maciej Troć
mgr Krzysztof Wawrzyniak

Redaktorzy honorowi:

mgr Wojciech Białogłowski
mgr Patrycja Cielenkiewicz
mgr Rafał Dybka
mgr Agnieszka Gołąb
mgr Jarosław Jaźwiński
mgr Joanna Kornas
mgr Katarzyna Kozak
mgr Ewa Rusak
mgr Sandra Sekuła
mgr Paweł Sulich
mgr Agnieszka Sztoldman
mgr Paulina Wawer
mgr Jacek Wojtach
mgr Anna Zys

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Tadeusz Ereciński
prof. dr hab. Ludwik Florek
prof. dr hab. Lech Gardocki
prof. dr hab. Hubert Izdebski
prof. dr hab. Józef Okolski
prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski
prof. dr hab. Jerzy Rajski
prof. dr hab. Marek Safjan
prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski
prof. dr hab. Anna Turska
prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski
prof. dr hab. Maria Zabłocka

Konsultant programowy:

dr Tomasz Kozłowski

ISSN: 1644-0242

Nakład: 150 egzemplarzy

Ten numer Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego został wydany dzięki pomocy finansowej (this Warsaw University Law Review was published with the financial support of):
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Adres redakcji: „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
e-mail: ppuw@wpia.uw.edu.pl

Wydawca: „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
e-mail: ppuw@wpia.uw.edu.pl

Skład i łamanie: PanDawer, www.pandawer.pl
Organizacja druku: PanDawer, www.pandawer.pl

WYKAZ SKRÓTÓW

AA	Anonimowi Alkoholicy
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
EPCL	European Principles of Contract Law
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
k.c.	ustawa – Kodeks cywilny
k.k.	ustawa – Kodeks karny
KN	ustawa – Kodeks cywilny francuski (Kodeks Napoleona)
k.p.a.	ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c.	ustawa – Kodeks postępowania cywilnego
k.p.k.	ustawa – Kodeks postępowania karnego
KPP	„Kwartalnik Prawa Prywatnego”
k.r.o.	ustawa – Kodeks rodzinny i opiekuńczy
k.s.h.	ustawa – Kodeks spółek handlowych
MoP	„Monitor Prawniczy”
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
NKPK	Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, red. L. Bogunia
NP	„Nowe Prawo”
OSAB	Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
Pal.	„Palestra”
PiP	„Państwo i Prawo”
PiZS	„Prawo i Zabezpieczenia Społeczne”
p.o.p.c.	ustawa – Przepisy ogólne prawa cywilnego
PPH	„Przegląd Prawa Handlowego”
pr. aut.	ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych
PPUW	„Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”
Pr. S.	„Prawo Spółek”
PS	„Przegląd Sądowy”
p.w.p.	ustawa – Prawo własności przemysłowej
p.u.s.a.	ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych
RPEiS	„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
R. Pr.	„Radca Prawny”
SC	„Studia Cywilistyczne”
SI	„Studia Iuridica”
SN	Sąd Najwyższy
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

SPP	„Studia Prawa Prywatnego”
SW	Służba Więzienna
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
UNIDROIT	Międzynarodowy Instytut Unifikacji Prawa Prywatnego
WE	Wspólnoty Europejskie
WPP	„Wojskowy Przegląd Prawniczy”

DODATKOWO

AFA	alternative fee arrangements, alternatywne modele wynagrodzenia
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof (Federalny Trybunał Sprawiedliwości)
CEPEJ	The European Commission for the Efficiency of Justice (Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości)
CCBE	Council of Bars and Law Societies of Europe – Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz über Gesellschaft mit beschränkter Haftung
k.e.a.	Kodeks etyki adwokackiej
k.e.r.p.	Kodeks etyki radców prawnych
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
OIV	International Organisation of Vine and Wine
OLG	Oberlandesgericht
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
p.w.p.	Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tj. Dz.U. 2001 Nr 49 poz. 508 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie OC	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotu wykonującego działalność leczniczą
rozporządzenie UE 1768/92	Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1768/92 z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 182 z dnia 2 lipca 1992 r., s. 1)
rozporządzenie UE 469/2009	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 469/2009 z dnia 6 maja 2009 r. dotyczące dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 152 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 1-10)
rozporządzenie UE 1901/2006	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1901/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie produktów leczniczych stosowanych w pediatrii oraz zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1768/92, dyrektywę 2001/20/WE, dyrektywę 2001/83/WE i rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (Dz.Urz. UE L 378 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 1)
SA	Sąd Apelacyjny
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TfUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
ubezpieczenie OC	ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej
u.d.l.	ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej
u.k.s.c.	ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.)

u.o.b.	ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych
u.s.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 164, poz. 1027)
u.d.u.	ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 11, poz. 66)
UstG	Umsatzsteuergesetz
WM	Wertpapiermitteilungen
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIP	Die Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

SZANOWNI CZYTELNICY,

Z przyjemnością oddajemy w Państwa ręce kolejny numer „Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego”. Jest to kolejny numer dostępny także w wersji elektronicznej. Podążając z duchem czasu, nie zapominamy, jak ważna jest kultura czytania „wielkich ksiąg” i udostępniamy „Przegląd” także w wersji papierowej.

W niniejszym numerze staraliśmy się ukazać rzeczywistość w odniesieniu do różnych dziedzin prawa; w szczególny sposób chcielibyśmy polecić artykuł K. Dobrowolskiej pt. *Krytyka normatywizmu Hansa Kelsena w polskiej myśli prawnej dwudziestolecia międzywojennego*.

Czytelnik może poczuć, że teksty są wynikiem syzyfowych badań rozkładających się niekiedy na lata. Nawet jeśli tak jest, to nie należy sądzić, że WSZYSTKO zostało już napisane. W tym miejscu pragniemy zaprosić autorów do dzielenia się – na łamach naszego czasopisma – swoimi badaniami.

Życzymy przyjemnej lektury!

Wojciech Gałamon
Redaktor Naczelny

Kolegium Redakcyjne

DEAR READERS,

It is our great pleasure to present the latest edition of Warsaw University Law Review. It is yet another issue also available in a digital edition. Following the spirit of the times, we care not to forget how important the habit of reading books in their paper version is, so we have published Warsaw University Law Review in this version as well.

In this issue we have tried to provide a glimpse of reality related to different branches of law and based on a vast amount of research. The present edition is essentially focused on civil law. We would like to particularly recommend an article by K. Dobrowolska “Critical remarks about Hans Kelsen’s pure theory of law made by polish mid-war legal thinkers”. The reader may feel that all the articles encapsulate the results of years of patient investigation. Even if that is a fact, it should not be supposed that all has been told. Hereby we would like to invite authors with brilliant ideas to publish in the following editions.

As always we wish you, near and far, pleasant reading!

Wojciech Gałamon
Editor in chief

The Editors

SPIS TREŚCI (CONTENTS)

ARTYKUŁY (ARTICLES)

Karolina Dobrowolska

Krytyka normatywizmu Hansa Kelsena w polskiej myśli prawnej dwudziestolecia międzywojennego	13
--	-----------

Paweł Pawłowski

Odcienie równości w Towarzystwie Demokratycznym Polskim do 1846 roku	27
---	-----------

Jan Ptaszyński

Oświadczenie woli w prawie administracyjnym	39
--	-----------

Janusz Roszkiewicz

Zadania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a polityka energetyczna państwa	48
--	-----------

Lucyna Olesińska, Olivia Sentys

Wykonywanie kary pozbawienia wolności w warunkach oddziałów terapeutycznych zakładów karnych w kontekście osiągnięcia celów kary z art. 67 Kodeksu karnego wykonawczego	63
--	-----------

Stanisław Strejmer

Umowne ograniczenie przelewu wierzytelności (<i>pactum de non cedendo</i>) w świetle ogólnego zakazu ograniczania rozporządzalności praw zbywalnych (art. 57 k.c.)	75
---	-----------

mgr Wiktor Krzymowski, Aleksandra Rechinbach

Dodatkowe prawo ochronne dla produktów leczniczych w prawie polskim	87
--	-----------

Maciej Waś

Charakter prawny imisji niematerialnych	103
--	------------

Maciej Troć

Efektywność konstytucyjnych uregulowań antydyskryminacyjnych na przykładzie prawa polskiego oraz amerykańskiego	114
--	------------

Kamil Rudol

Spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych jako forma prawno-organizacyjna współdziałania producentów rolnych	126
--	------------

ARTYKUŁY

(ARTICLES)

KRYTYKA NORMATYWIZMU HANSA KELSENA W POLSKIEJ MYŚLI PRAWNEJ DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO

1. Wstęp

Dwudziestolecie międzywojenne to okres dynamicznego rozwoju polskiej myśli prawnej. W ramach prawniczych refleksji sformułowanych zostało wiele donośnych koncepcji z punktu widzenia teorii i filozofii prawa¹. Na ten czas przypada również rozkwit normatywistycznej teorii prawa Hansa Kelsena, która szybko zyskała sobie popularność wśród europejskich uczonych, uderzając – przynajmniej na pierwszy rzut oka – logicznością wywodu i spójnością konstrukcji. Analiza prawa wyłącznie w kategoriach formalnych, hierarchiczny i dynamiczny system norm czy wreszcie zdecydowane odrzucenie związków prawa z moralnością zdawały się doskonałym i prostym rozwiązaniem problemów związanych z interpretacją i stosowaniem prawa. Mimo sukcesu *Czystej teorii prawa* za granicą, polscy filozofowie i teoretycy prawa w większości zachowali wobec niej znaczną powściągliwość². Koncepcja ta poddawana była licznym polemikom na łamach periodyków naukowych, w esejach czy monografiach. Nieliczni zwolennicy tej teorii (tacy jak S. Druks³, S. Rundstein⁴ czy W. L. Jaworski⁵) również nie przyjmowali jej bezkrytycznie, w mniejszym lub większym stopniu modyfikując jej założenia⁶.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie krytyki normatywistycznej myśli Hansa Kelsena na podstawie polemik trzech polskich myślicieli – Czesława Znamierowskiego, Antoniego Peretiatkowicza oraz Czesława Martyniaka. Każdy z tych uczonych, wychodząc z różnych założeń światopoglądowych, podawał w wątpliwość najważniejsze założenia tej koncepcji. Przemyslenia wymienionych autorów stanowią cenny, choć nieco zapomniany głos, w ogólnej refleksji nad istotą prawa i nauki o prawie. Choć czysta teoria prawa Kelsena

* Autorka jest studentką V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Na temat dziejów polskiej międzywojennej myśli prawnej szerzej por. A. Stępkowski, *Polska myśl prawna i prawnicza*, [w:] T. Guz, J. Gluchowski, M. R. Palubska (red.), *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, Warszawa 2013, s. 51–75.

² A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 32.

³ Stanisław Druks przeciwny był pomijaniu aspektów celowościowych w badaniu prawa – por. wypowiedź S. Druksa w ramach krakowskich „Narad nad teorią prawa” (W. L. Jaworski, *Prace z dziedziny Teorii Prawa*, Kraków 1925, s. 20–45).

⁴ Por. A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, *op. cit.*, s. 33–36; T. Guz, *Normatywistyczna teoria pozytywizmu prawniczego Szymona Rundsteina i Władysława L. Jaworskiego oraz Stanisława Druksa, Antoniego Peretiatkowicza i Wiktora Sukiennickiego*, [w:] T. Guz, J. Gluchowski, M. R. Palubska (red.), *op. cit.*, s. 42–45.

⁵ Władysław L. Jaworski akceptował normatywizm w aspekcie formalnym, jednakże postulował oparcie go o wartości absolutne – moralność Chrystusową, por. M. Jaskóski, *Między normatywizmem i uniwersalizmem: myśl prawnopolityczna Władysława L. Jaworskiego*, Wrocław 1988.

nie zyskała w Polsce licznych entuzjastów, wiele jej założeń przeniknęło do polskiej myśli o prawie. Szczególnie widoczne staje się to po analizie kondycji polskiej filozofii i teorii prawa. Wciąż dominuje wśród polskich prawników podejście formalistyczno-dogmatyczne, prymat wykładni literalnej oraz umniejszanie roli filozofii prawa w kształceniu. Jak twierdzi T. Stawecki, jest to reminiscencją czasów PRL-owskich, za których postawa taka dawała prawnikom pewną dozę niezależności od komunistycznej ideologii⁷. Problem ten w ostatnich latach zaczął być dostrzegany i wiele uwagi poświęca się zagranicznym teoriom argumentacji i hermeneutyki prawniczej⁸. Warto jednak nie zapominać przy tym o dokonaniach międzywojennych polskich uczonych, których argumenty również mogą posłużyć w dyskusji nad prawoznawstwem.

2. Krytyka *Czystej teorii prawa* dokonana przez Czesława Znamierowskiego

Czesław Znamierowski urodził się w 1888 r. w Warszawie. W 1905 z powodu strajków szkolnych i likwidacji szkół w Królestwie Polskim zmuszony był wyjechać do Rosji. W latach 1906–1907 studiował filozofię i historię na uniwersytecie w Petersburgu. W 1907 r. wyjechał do Lipska, gdzie obok filozofii studiował w latach 1907–1908 matematykę i fizykę, w 1909 rozpoczął studia psychologiczne w Berlinie. W 1912 r. powrócił do Warszawy, gdzie po kilku latach zainteresował się problematyką teorii prawa i podjął studia prawnicze na nowo powstałym Uniwersytecie Poznańskim. W 1922 r. obronił dysertację doktorską pt. *Psychologistyczna teoria prawa*, w której polemizował z koncepcjami Leona Petrażyckiego⁹.

Czesław Znamierowski był autorem teorii „życliwości powszechnej”, którą zawarł w *Rozważaniach wstępnych do nauki o moralności i prawie*. Istotne znaczenie mają również jego koncepcje teoretycznoprawne dotyczące norm (normy aksjologiczne i tetyczne)¹⁰, układu prawnego oraz rozważania o państwie i demokracji. Uczony ten postulował także włączenie w tok studiów prawniczych nauk psychologicznych, socjologicznych; był bowiem zdania, że studenci współczesnych mu czasów mają zbyt wąską wiedzę i nie kończą studiów prawniczych na poziomie, którego powinno się oczekiwać od prawnika¹¹.

Czesław Znamierowski swoją krytykę normatywizmu Hansa Kelsena zawarł przede wszystkim w dwóch recenzjach jego dzieł, tj. recenzji *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff* z 1923¹² r. oraz recenzji polskiego wydania *Czystej teorii prawa* z 1935 r.¹³, zawartych

⁷ T. Stawecki, *Instrumentalne traktowanie prawa – różne perspektywy*, [w:] G. Polkowska (red.) *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 38–56.

⁸ J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999, s. 49–85.

⁹ S. Czepita, *Koncepcje teoretycznoprawne Czesława Znamierowskiego*, Poznań 1988, s. 9–10.

¹⁰ *Ibidem*, s. 37–53.

¹¹ Cz. Znamierowski, *O poziomie studiów prawniczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. 5, Poznań 1925, s. 1021–1028.

¹² *Idem*, *Kelsen Hans: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff* (recenzja), „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. 3, Poznań 1923, s. 65–67.

¹³ *Idem*, *Kelsen Hans: Czysta teoria prawa* (recenzja), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. 15, t. I, Poznań 1935, s. 4–6.

w „Ruchu Prawniczym i Ekonomicznym” (po 1925 r. nazwa zmieniona na „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”).

Już w pierwszej wskazanej powyżej recenzji Czesław Znamierowski bardzo krytycznie odnosi się do tez Kelsena. Podkreśla, że choć Kelsen zasługuje na uznanie i wyróżnia się na tle innych profesorów niemieckiego kręgu kulturowego, to nie osiągnął on jeszcze takiej jasności pojęć, jaka powinna cechować naukowca. Wskazuje również, że w recenzowanym dziele Kelsen stara się skonstruować swoją teorię poprzez krytykę innych myślicieli, co budzi wątpliwości Znamierowskiego¹⁴. Przede wszystkim jednak główne zastrzeżenia Znamierowskiego budzi kategoriyczne rozdzielenie prawa od innych nauk i umieszczenie go w sferze powinności, a także teza o tożsamości państwa i prawa.

Zdaniem Czesława Znamierowskiego próby te są nieuzasadnione i nieprzystające do rzeczywistości. Aby to wykazać, Znamierowski rozważa pojęcie obowiązywania. Autor nie zgadza się ze znaczeniem, jakie Kelsen przypisuje temu pojęciu. Według Znamierowskiego obowiązywanie nie może być bezczasowe w prawie, ponieważ nie można byłoby wówczas odróżnić nowelizacji od obowiązującej ustawy. Przyjmując znaczenie, jakie przypisał obowiązywaniu Kelsen, nie może być ono również czasowe, ponieważ wtedy należałoby je uzależnić od warunku czasu, a tu już oznaczałoby związanie go z jakimś czasowo wyznaczonym faktem – skoro tak, warunek czystości prawa w tym wypadku nie zostałby spełniony. Kelsen bowiem stanowczo wzbrania się przed powiązaniem prawa, leżącego w sferze powinności, z jakimkolwiek faktem (należącym do sfery bytu), czyli w tym przypadku czasem. Znamierowski zatem, podaje w wątpliwość ten radykalny rozdział na sferę *Sein* i *Sollen*, leżący u podstaw teorii prawa Kelsena¹⁵.

W dalszej części recenzji doprowadza to autora również do zakwestionowania utożsamienia państwa z systemem norm, którego dokonuje Kelsen i które wynika z jego konsekwentnego trzymania się rozdziału na sferę bytu i powinności. Znamierowski komentuje to w następujący sposób: „I tu bowiem [Kelsen – przyp. K. D.] nie przypuszcza nawet, aby państwo mogło być całością, składającą się z ludzi pozostających w pewnym stosunku do układu prawnego: byłaby to przecież całość ułożona z bytów psycho-fizycznych i przedmiotów należących do sfery tego, co być powinno”¹⁶.

Dla Znamierowskiego utożsamienie to pozbawione jest sensu, jak bowiem można przyjąć tę tezę i mówić bez popadania w absurd o obowiązkach państwa – czy system norm może mieć jakieś obowiązki, wykonywać czynności, sądzić, karać?

Zdaniem autora uproszczenia i utożsamienia, których dokonuje Kelsen, zamiast wprowadzać spójność i prostotę konstrukcji, prowadzą tylko do pomieszania pojęciowego¹⁷.

W drugiej omawianej przeze mnie recenzji Znamierowski poddaje tezy Kelsena znacznie bardziej stanowczej krytyce. Na samym wstępie bardzo niechętnie odnosi się do całego prawoznawstwa niemieckiego kręgu kulturowego, które, jego zdaniem, przedstawia niski poziom logiczny, zawilgość i niejasność konstrukcji, a wręcz przejawia „zepsucie smaku, znajdujące wyraz w potwornej niejednokrotnie szacie słownej wywodów

¹⁴ Cz. Znamierowski, *Kelsen Hans...*, *op. cit.*, s. 65.

¹⁵ *Ibidem*, s. 66.

¹⁶ *Ibidem*, s. 66–67.

¹⁷ *Ibidem*.

prawoznawczych”¹⁸. Znamierowski wyraża również niezrozumienie dla popularności tego nurtu myślowego w Polsce: „Prawoznawca polski zbyt silnie jest związany z nauką niemiecką, uważa, że prawoznawstwo niemieckie jest szczytowym wytworem ludzkiego geniuszu (...) Ta literatura ma dlań nie tylko moc autorytetu, lecz posiada również czar wspomnień. Przypomina mu dobre, jakże dobre, czasy kiedy był »we Wiedniu« posłem, albo radcą dworu”¹⁹.

Dalej, odnosząc się już do Kelsena, Znamierowski przyznaje, że jest on autorytetem w prawoznawstwie niemieckiego kręgu kulturowego, a jego poglądy cieszą się dużą popularnością i są szeroko omawiane w literaturze. Przyznaje również, że w jego myśli można odnaleźć kilka trafnych tez, jednakże są one „kruszcem szlachetnym rozsianym w rudzie bardzo niskoprocentowej”. Zdaniem autora recenzji najbardziej słuszną z postawionych przez Kelsena tez w *Czystej teorii prawa* jest ta, że nie należy mieszać rozważań socjologicznych z dogmatyką prawa, ale sama teoria prawa, badająca poczucie powinności, musi w jakiś sposób opierać się na badaniach socjologicznych²⁰.

Autor w dość złośliwym i ironicznym tonie stwierdza, że w całym dziele Kelsena roi się od nonsensów, czego najlepszym przykładem jest pojęcie osoby prawnej skonstruowane na gruncie czystej teorii prawa, zakładające, że osoba fizyczna nie jest człowiekiem, lecz uosobieniem norm regulujących zachowanie człowieka²¹.

Dla Znamierowskiego tezy te są niedorzeczne, co wyraża w podsumowaniu swojej recenzji, pisząc: „Analizę logiczną czystej teorii prawa można by prowadzić pedantycznie, krok za krokiem wykrywając niejasności i niedorzeczności (...). Myślę jednak, że należy raczej życzyć książce słusznego zapomnienia”²².

Omawiane recenzje jasno pokazują stosunek tego myśliciela do normatywistycznych teorii Hansa Kelsena. Znamierowski, choć szanuje stanowisko Kelsena, nie zgadza się z jego tezami, przede wszystkim negując kategoryczne rozdzielenie bytu od powinności i uniezależnienie prawoznawstwa od innych gałęzi nauki. Jak wskazuje S. Czepita, należy jednak zauważyć, że Znamierowski często sprowadza tezy Kelsena do absurdu, a wręcz odmawia im wartości naukowej²³.

3. Krytyka *Czystej teorii prawa* dokonana przez Antoniego Peretiatkowicza

Antoni Peretiatkowicz urodził się w 1884 r. Był prawnikiem i ekonomistą. Studiował w Berlinie, następnie na Uniwersytecie Lwowskim, by ostatecznie ukończyć studia na Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Edukację swoją kontynuował na studiach uzupełniających w Paryżu, Genewie i Heidelbergu. Po powrocie do Krakowa w 1914 r. habilitował się, w 1919 r. został mianowany profesorem zwyczajnym i dziekanem Wydziału Prawnego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. W tym

¹⁸ *Ibidem*, s. 4.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 5–6.

²¹ *Ibidem*, s. 6.

²² *Ibidem*.

²³ S. Czepita, *op. cit.*, s. 157.

samym roku został zaproszony do organizowania Uniwersytetu Poznańskiego, na którym został pierwszym dziekanem Wydziału Prawa. Był również założycielem i redaktorem poznańskiego periodyku naukowego „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” (po 1925 r. tytuł zmieniono na „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”).

Trudno jest zakwalifikować Antoniego Peretiatkowicza do jakiegoś określonego nurtu myśli prawnej. Jego rozważania obejmowały bardzo szerokie spektrum zagadnień. Niektórzy autorzy, tacy jak J. R. Blachnio uznają go za przedstawiciela prawa natury o zmiennej treści. Peretiatkowicz uważał, że wyobrażenia dotyczące prawa idealnego są zależne od miejsca i czasu. Jego obowiązywanie opiera się na poczuciu prawnym, istniejącym w sferze społecznej mentalności. Tylko na tej podstawie można uzasadnić obiektywność obowiązywania prawa natury²⁴. Krytykował on tym samym tradycyjny jusnaturalizm wraz z jego przywiązaniem do trwałych, niezmiennych i obiektywnych wartości. Inni autorzy, tacy jak S. Czepita, uznają Antoniego Peretiatkowicza za przedstawiciela pozytywizmu prawniczego. Czepita wskazywał, że Peretiatkowicz bronił koncepcji prawa jako wypływającego z woli państwowej, jako norm społecznych uznanych przez państwo za obowiązujące. Czepita jednocześnie zwracał uwagę na doniosłość rozważań o prawie naturalnym w koncepcjach Peretiatkowicza²⁵. Sam Peretiatkowicz jednak deklarował się jako pozytywista – co więcej, był zdania, że teorie prawa natury o zmiennej treści są właściwie teoriami bliższymi pozytywizmowi.

Antoni Peretiatkowicz główne swoje zarzuty pod adresem teorii Hansa Kelsena umieszcza w eseju *Teoria prawa i państwa H. Kelsena*²⁶. Ten liczący 70 stron tekst autor dzieli na dwie części – w pierwszej stara się on w miarę najwierniej ukazać główne założenia teoretyczne myśli Hansa Kelsena, natomiast w drugiej poddaje je punkt po punkcie krytyce.

Autor tej polemiki we wstępie staje na stanowisku, że spotykane w literaturze europejskiej krytyki Kelsenowskiego normatywizmu są jednostronne i niewystarczające – nie starają się one bowiem wglębić w podstawy tej konstrukcji, stąd ambicją jego dzieła ma być zmierzenie się z głównymi tezami autora *Czystej teorii prawa*²⁷.

Krytyczna analiza myśli Kelsena podzielona jest na kilka części. Najpierw Antoni Peretiatkowicz decyduje się na rozprawienie się z podstawowym założeniem *Czystej teorii prawa*, czyli z rozdziałem bytu i powinności. W dalszej części poddaje krytyce koncepcję zdania prawnego, którą Kelsen zarysowuje w swoich rozważaniach. Kolejnym punktem polemiki jest teza o tożsamości państwa i prawa i założenie normy podstawowej. Peretiatkowicz poświęca również w swoim tekście uwagę zagadnieniu prawa międzynarodowego w myśli Kelsena (postulującego monizm), jednakże ze względu na rozmiary niniejszej pracy problematyka ta pozostanie poza zakresem artykułu²⁸.

Zdaniem Antoniego Peretiatkowicza sam rozdział na sferę bytu i powinności nie powinien budzić większych zastrzeżeń – choć bowiem między tymi dwiema sferami istnieje

²⁴ J. R. Blachnio, *Historia filozofii państwa i prawa*, Bydgoszcz, 2005, s. 145–146.

²⁵ S. Czepita, *op. cit.*, s. 89–90.

²⁶ A. Peretiatkowicz, *Teoria prawa i państwa H. Kelsena* [w:] *idem, Studia prawnicze*, Poznań, 1938, s. 3–78.

²⁷ *Ibidem*, s. 5.

²⁸ *Ibidem*, s. 57–69.

związek, to nie ma wątpliwości, że punkt widzenia w każdej z nich jest odrębny²⁹. Wątpliwości budzi jednak katégoryczne rozdzielanie tych sfer, które wręcz, jak pisze Kelsen, logicznie się wykluczają. Zdaniem Peretiatkowicza: „Są to sformułowania zbyt skrajne. Gdyby byt i powinność były przeciwieństwem, to żadna powinność nie mogłaby być jednocześnie bytem. Norma »nie kradnij« nie mogłaby obowiązywać w społeczeństwie, które w rzeczywistości nie kradnie”³⁰. Niemożliwe byłoby wówczas istnienie prawa zwyczajowego, w którym związek prawa z faktami występuje bardzo wyraźnie, niemożliwa byłaby również sama historia prawa, będąca historią faktów prawnych³¹. Rozdzielenie tych sfer jest zatem przydatne czy wręcz konieczne ze względów metodycznych, jednakże nie może przybierać ono tak skrajnej postaci.

Większe wątpliwości autora tej polemiki budzi umiejscowienie prawa w sferze powinności i zanegowanie jego związku z rzeczywistością. Dla poparcia swoich argumentów autor wskazuje na różne rozumienie pojęcia „prawa pozytywnego”, konstatując, że wspólne tym wszystkim rozumieniom jest przyjęcie argumentu, że prawo pozytywne to prawo związane z rzeczywistością, faktami, i w tej sferze (czyli właśnie w sferze bytu) powinno leżeć jego uzasadnienie³². Zgodnie z czystą teorią prawa prawem określić można tylko prawo pozytywne (przy czym Hans Kelsen miał tu na myśli nie tylko prawo stanowione, ale także zwyczajowe czy ukształtowane w drodze precedensu), a jego ostatecznego źródła doszukiwać się należy w normie podstawowej.

Kolejnym podejmowanym przez Peretiatkowicza założeniem myśli Kelsena jest koncepcja zdania prawnego, która w opinii polskiego autora jest koncepcją niejasną, skomplikowaną, nienadającą się do zastosowania w prawie prywatnym i publicznym. Jest to, zdaniem Peretiatkowicza, powód, dla którego kwestia ta nie była rozwijana w bogatej literaturze dotyczącej austriackiego myśliciela, nie była również rozwijana przez samego jej autora³³. Największą jej słabością jest bowiem zbyt silne założenie, że norma prawna musi być podparta przymusem państwowym, a przecież istnieją normy niezwiązane z przymusem i sądami. Peretiatkowicz podaje tu przykład prawa międzynarodowego oraz polskiej konstytucji (Konstytucji Kwietniowej), w której formalnie Prezydent, pozbawiony odpowiedzialności, gdyby przyjąć koncepcję Kelsena, nie byłby wyposażony w żadne obowiązki prawne³⁴. Podsumowując, zdaniem Peretiatkowicza Kelsenowska teoria zdania prawnego jest sztuczna i niewystarczająca dla prawoznawstwa. Dodatkowo, teoria ta jest skomplikowana, niejasna i nie może być zastosowana do wszystkich działów prawa³⁵.

Wiele wątpliwości budzi również u autora omawianej rozprawy utożsamienie przez Kelsena państwa i prawa. Konsekwencją tego utożsamienia jest niemożność zbadania

²⁹ *Ibidem*, s. 36.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, s. 38–39.

³² *Ibidem*, s. 38–40.

³³ *Ibidem*. s. 42.

³⁴ *Ibidem*, s. 43–45.

³⁵ *Ibidem*, s. 42–43.

państwa z punktu widzenia społecznego³⁶. Zdaniem Peretiatkowicza przyjęcie, że państwo jest systemem norm, powoduje powstanie pytania: jakich norm? Kelsen, rzecz jasna, posługuje się tu koncepcją normy podstawowej. W opinii polskiego uczonego uznanie, że norma podstawowa nie ma oparcia w rzeczywistości, upodabnia system Kelsena do systemu prawa naturalnego³⁷.

W dalszej części rozważań nad normą podstawową i państwem Peretiatkowicz dochodzi do konstatacji, że choć Kelsen zakłada rozdział sfer bytu i powinności, to jednak nie oddala się od stanowiska empirycznego, co stanowi niekonsekwencję w jego teorii. Zdaniem Peretiatkowicza można powiedzieć, że system prawny Kelsena „wisi w środku pomiędzy prawem pozytywnym a prawem naturalnym, nie będąc ani jednym ani drugim”³⁸. Norma podstawowa ma zatem charakter „mglisty i nieokreślony” oraz subiektywny – będący wytworem ludzkiej pracy umysłowej. Skoro tak, to cały system Kelsena wydaje się systemem subiektywnym³⁹. Jak więc uzasadnić utożsamienie państwa i prawa, skoro państwo ma charakter obiektywny? Przyjmując takie założenia, uzasadnienie teorii Kelsena jest niemożliwe. Można jedynie zgodzić się z tym, że jednym z elementów pojęcia państwa jest system norm prawnych, lecz nie jest elementem jedynym i wyłącznym. System norm musi być oparty, zdaniem Peretiatkowicza, na faktycznej najwyższej władzy państwowej i dopiero wówczas możemy mówić o prawie pozytywnym⁴⁰.

Ostatnim poruszonym przez Peretiatkowicza zagadnieniem jest zagadnienie celowości prawa. Kelsen stara się zupełnie wyeliminować momenty celowości ze swoich rozważań formalno-prawnych, co jest zdaniem polskiego autora niesłuszne⁴¹. Kelsen postuluje ograniczenie badań nad normami do ich formy, bez wnikania w ich treść i cel, nazywając jurysprudencję „geometrią zjawiska prawnego”⁴². Dodatkowo twierdzi, że tylko jurysprudenca tworzy pojęcia prawne. Peretiatkowicz nie zgadza się z żadną z tych tez. Po pierwsze, zdaniem polskiego uczonego nieprawdziwa jest teza o tworzeniu pojęć prawnych przez jurysprudencję – jak bowiem wyjaśnić fakt tworzenia pojęć prawnych przez same ustawy, np. poprzez definicje legalne⁴³? Po drugie, wykluczenie momentów celowościowych z jurysprudencki jest nieuzasadnione, ponieważ celowość odgrywa ogromną rolę przy tworzeniu pojęć prawnych. Operowanie pojęciami prawnymi z pominięciem aspektów celowości mogłoby prowadzić do absurdalnych sytuacji, szczególnie w tych przypadkach, w których sprawa jest niejasna. Interpretując wówczas prawo należy odwołać się do celu ustawy i celu prawa w ogóle (Peretiatkowicz jako „cel prawa w ogóle” wymienia: dobro powszechne, sprawiedliwość, bezpieczeństwo prawne)⁴⁴. Kelsen jednak nie uznaje powyższych poglądów, jak również nie

³⁶ *Ibidem*, s. 47.

³⁷ *Ibidem*, s. 48.

³⁸ *Ibidem*, s. 50–51.

³⁹ *Ibidem*, s. 51.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 54.

⁴¹ *Ibidem*, s. 71.

⁴² H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, s. 93, [cyt. za:] A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 71.

⁴³ A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 71.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 74.

uznaje luk w prawie. Uważa on, że luki służą do wmieszania w stosowanie norm własnej ideologii. Zdaniem polskiego uczonego wskazuje to tylko na to, że Kelsen nie miał zbyt wiele do czynienia z prawem cywilnym oraz, że nie rozumie tego, iż istotną rolą prawnika jest poszukiwanie sensu prawa i nadawanie prawu tego sensu nawet wtedy, gdy literalna interpretacja ustawy prowadziła do absurdalnych wniosków⁴⁵.

4. Czesław Martyniak

Czesław Martyniak urodził się 24 maja 1906 r. w Lublinie. Swoją karierę naukową związał z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim. W 1925 roku został przyjęty w poczet studentów Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych KUL. Studia ukończył w ciągu trzech lat. Równocześnie studiował filozofię na Wydziale Nauk Humanistycznych. W 1928 r. uzyskał stypendium rządu francuskiego i zapisał się na Uniwersytet Paryski. Tytuł doktora uzyskał w 1931 r. za rozprawę *Le fondement objectif du droit d'après Saint Thomas d'Aquin* napisaną pod kierunkiem Jacquesa Maritaina. Po powrocie do Polski Martyniak został starszym asystentem w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa i rozwijał swoje zainteresowania badawcze. Jego błyskotliwa kariera naukowa została przerwana w tragicznych okolicznościach. W wieku 33 lat został rozstrzelany przez Niemców.

Czesław Martyniak podejmuje się krytyki teorii Hansa Kelsena z pozycji prawnonaturalnych. Jako tomista, Martyniak nie może w żadnej mierze zgodzić się z postulowanymi przez Kelsena tezami, przede wszystkim zaś z oddzieleniem prawa od moralności wynikającym z uznania, że moralne wartości nie mają absolutnego charakteru i nie da się naukowo określić tego, co w każdych warunkach jest dobre i sprawiedliwe. W swoim wykładzie habilitacyjnym *Moc obowiązująca prawa a teoria Hansa Kelsena*⁴⁶ dokonuje on syntezy myśli austriackiego uczonego⁴⁷ i krytyki (którą nazywa immamentną⁴⁸) niektórych jego tez. Należy zauważyć, że Martyniak – chcąc dokonać jak najbardziej wnikliwej polemiki – ogranicza się wyłącznie do kwestii mocy obowiązującej prawa⁴⁹. Znamienne jest, że autor stawia tezę, iż Kelsen, świadomie lub nie, na swój sposób rozstrzyga ten problem, choć przecież starał się tego uniknąć⁵⁰. Celem pracy habilitacyjnej Martyniaka ma być wykazanie, że sformułowany przez Kelsena pogląd jest nie do utrzymania oraz, że twórca „czystej nauki prawa” niesłusznie stara się uniezależnić moc obowiązującą prawa od prawa naturalnego⁵¹.

Teoria normy podstawowej, która ma być ukoronowaniem systemu Kelsena, stanowi jednocześnie jego piętę achillesową⁵². Podobnie jak Perettiattkowicz, Martyniak wskazuje, że określenie jej mocy obowiązującej jest niezwykle trudne i prowadzi do sprzeczności

⁴⁵ *Ibidem*, s. 75–76.

⁴⁶ CZ. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Hansa Kelsena*, [w:] *idem*, *Dzieła*, (red.) R. Charzyński, M. Wójcik, Lublin 2006.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 187–259.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 182.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 181.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, s. 184.

⁵² *Ibidem*, s. 293.

wewnętrznej w teorii Hansa Kelsena. Jak bowiem uargumentować jej obiektywną moc obowiązującą, skoro nie odnosi się ona ani do moralności, ani do zjawisk ze sfery bytu? Gdzie wobec tego leży jej źródło obowiązywania⁵³? W myśl założeń czystej teorii prawa jej podstawą może być tylko i wyłącznie inna powinność, co prowadzi do tego, że cały system prawa Kelsena nabiera cech względności i hipotetyczności. Jak wskazuje Martyniak, podkreśla to relatywizm myśli Kelsena – normą podstawową może być bowiem każda norma, którą za taką uznamy. Oznacza to zatem, że choć pojęcie to jest fundamentalnym założeniem Kelsenowskiej teorii, to ma ono charakter względny⁵⁴. Jest to więc postulat zależny od subiektywnej aprobaty. Norma podstawowa jest twierdzeniem warunkowym, a jak pisze Martyniak, twierdzenia warunkowe mogą stać się kategoryczne dopiero wtedy, gdy podstawowa hipoteza zostanie udowodniona⁵⁵. Teoria normy podstawowej staje się negacją całego systemu Kelsena. Nie da się bowiem oprzeć jej obowiązywania na niczym innym jak na rzeczywistej sile i poparciu, czyli na faktach. Dochodzi tu do pomieszania tak kategorycznie rozdzielanych przez Kelsena sfer powinności i bytu, czego konsekwencją jest uznanie, że powinność kształtuje się pod wpływem rzeczywistości⁵⁶. Ostatecznie, rezultatem przyjętych przez Kelsena założeń jest oparcie prawa na sile, czego tak bardzo chciał uniknąć: „Logika systemu jest nieubłagalna i niezmiennie prowadzi do jednakowych wniosków, nieprzyjemnych zdaje się nawet dla pozytywistycznego umysłu Kelsena, skoro tak niechętnie i zawile je wypowiada. Krytyczny pozytywizm, tak jak każdy pozytywizm, który jest logiczny, mimo całego kunsztownego rusztowania metodologii naukowej jest niczym innym jak uznaniem, że prawo to siła”⁵⁷. Przyjęcie hipotezy o obowiązywaniu normy podstawowej według teorii Kelsena jest konieczne, jednakże usiłowanie jej określenia w sposób prawniczy jest, jak twierdzi Martyniak, „równoznaczne z chęcią wdrapania się na swoje własne ramiona lub podobne do usiłowania zwierzątka z bajki, które chciało się wyciągnąć z bagna za swój ogon”⁵⁸. Norma podstawowa ma charakter niepozytywny, co stawia pod znakiem zapytania spójność teorii Kelsena, której celem jest przecież badanie norm prawa pozytywnego⁵⁹.

Od rozważań nad normą podstawową Martyniak przechodzi do analizy postulatu o kategorycznym rozdzieleniu sfer *Sein* i *Sollen*, który to rozdział z metodologicznego i logicznego punktu widzenia jest dobry, choć umiejscawianie prawa wyłącznie w sferze powinności jest błędne, gdyż nie może ono w żaden sposób funkcjonować w oderwaniu od faktów, tak jak zostało to już wykazane w przypadku normy podstawowej, stanowiącej trzon systemu Kelsena.

Nad problemem zależności między sferą „powinności” i „bytu” Martyniak pochyla się w dalszej części swojej rozprawy. Nie ma wątpliwości, że prawo zwykle ma związek z określonymi faktami. Zdaniem Kelsena związek ten istnieje dlatego, że uznaje się normę

⁵³ *Ibidem*, s. 267, 278.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 267, 280–281.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 285.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 302.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 311–312.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 268.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 267, 277.

mówiącą: „należy się liczyć z tego rodzaju faktami”⁶⁰. W opinii Martyniaka Kelsen nie zauważa tego, że powyższe stwierdzenie musi być uznawane przez wszystkich, aby uniknąć „całkowitej dowolności w stanowieniu powinności”⁶¹. Prawdą jest, zdaniem Martyniaka, że niemożliwe jest przeskoczenie *a priori* z dziedziny powinności do dziedziny bytu oraz *a priori* wnioskowanie na podstawie tego, że coś jest, tego, że coś istnieć powinno⁶². Możliwe jest jednak dowiedzenie tych związków poprzez rozumowanie *a posteriori*. Fakt istnienia rzeczywistości doprowadza do konieczności uznania powinności, lecz warunkiem jest uznanie, że istniejąca rzeczywistość ma nadal istnieć⁶³. Warunek ten Martyniak określa mianem normy podstawowej. Powinność musi być związana z rzeczywistością, gdyż powinność dla samej powinności nie miałaby sensu i tylko w stosunku do rzeczywistości jest możliwe jej zrozumienie⁶⁴. Ma ona zastosowanie wówczas, kiedy jej celem jest zreformowanie rzeczywistości. Wynika to stąd, że człowiek uznaje potencjalny charakter rzeczywistości, jej skłonność „ku pewnemu celowi, który stanowi dobro”⁶⁵. Ten potencjalny charakter rzeczywistości nie wynika z niczyjej arbitralnej woli, ale z jej „ontycznej właściwości”, czyli z natury. Potencjalna cecha rzeczywistości jest przyczynkiem do ustanowienia powinności: „(...) jeżeli coś istnieje *in actu*, to dlatego, że to coś istnieje obecnie *in potentia*”. W tym zakresie fakt, że norma nie jest skuteczna, nie wyłącza jej obowiązywania. Innymi słowy, dążność rzeczywistości ku dobru, jej potencjalny charakter, jej natura są podstawą obowiązywania⁶⁶.

Jak już wskazano, Kelsen postuluje usunięcie z nauki o prawie wszelkich badań dotyczących jego celowości. Martyniak natomiast słusznie zauważa, że bez uwzględnienia celu nie można określić istoty zjawiska; pisze: „Jeśli ktoś chce ograniczyć swe badania do opisu i klasyfikacji zewnętrznych cech zjawisk, to ma prawo to uczynić, pod warunkiem, że nie będzie pretendował do wyczerpującego poznania ich istoty i że nie będzie wykluczał w swych określeniach istnienia tych cech, które z założenia pozostawia poza zasięgiem swoich badań”⁶⁷. Celem Kelsena nie jest zaś opis i klasyfikacja, lecz określenie istoty prawa pozytywnego.

Podobnie Martyniak nie uznaje ścisłego rozdziału formy i treści, które prowadzi do autonomizacji sfery formalnej, na co, jego zdaniem, nie można się zgodzić – prawo bowiem zawsze musi zawierać jakąś treść⁶⁸. Stąd treść taką musi zawierać również norma podstawowa, która oprócz delegowania powinna dawać gwarancję, że to, co jest w ten sposób ustanowione, nie będzie pozbawione sensu. Zdaniem Martyniaka postulat „sensownego, tj. pozbawionego sprzeczności porządku prawa przekracza granice czystego pozytywizmu”⁶⁹. Konkludując, Martyniak stwierdza, że norma podstawowa stanowi niezbędne

⁶⁰ *Ibidem*, s. 358.

⁶¹ *Ibidem*, s. 169.

⁶² *Ibidem*, s. 359.

⁶³ *Ibidem*, s. 360.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 360–361.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 361.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 357.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 293.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 294.

minimum prawnonaturalne dla nauki prawa i jest „kapitulacją założeń Kelsena” o rozdziale formy i treści⁷⁰.

Według Martyniaka, gdyby normatywizm pozostał jedynie sposobem na metodologiczne zakreślenie granic badawczych, nie można byłoby mu nic zarzucić⁷¹. W tym celu Kelsen powinien konsekwentnie odciąć się od poszukiwań tego, co poprzedzało powstanie porządku prawnego. Poprzez takie działanie można zauważyć, że Kelsen zaczyna wkraczać na grunt nauk eksplikatywnych, co prowadzi do dysharmonizacji jego systemu.

Martyniak, jako tomista, decyduje się w dalszej części swojej pracy dokonać, jak pisze: „krytyki Kelsenowskiej krytyki prawa naturalnego”. Kelsen w zasadzie unieczystwia pojęcie prawa naturalnego, sprowadzając je do mrzonki i fikcji, jedynym bowiem prawem jest prawo pozytywne, będące wytworem człowieka i nawet rzekome prawo naturalne poprzez jego indywidualizację okazuje się w istocie prawem pozytywnym⁷². Poprzez proces konkretyzacji i realizacji norm prawa naturalnego prawo naturalne znika, ponieważ samo ze swojej natury musi stanowić porządek transcendentny względem ludzi⁷³. Zdaniem Martyniaka te twierdzenia są nieporozumieniem. Można bowiem uznać, że w sensie formalnym człowiek poprzez akt poznania wytwarza to prawo, jako że nie istnieją gotowe formuły tego prawa. Człowiek w akcie poznania musi reguły te sformułować i w pewnym sensie wytworzyć poprzez pracę swojego umysłu⁷⁴. Wynika to istnienia tego, co jest „dane” i czego człowiek nie tworzy treściowo, lecz tylko konstataje. Człowiek nie tworzy więc prawa naturalnego w sensie materialnym. Jeśli jednak pozytywizacja prawa naturalnego ma charakter zarówno formalny, jak i materialny, czyli jeśli prawo naturalne zostaje zastąpione przez sprzeczne z nim prawo pozytywne, to jest to wynik omyłki lub złej woli⁷⁵.

Kelsen uważa również, że paradoksem myśli ludzkiej jest to, że sprawiedliwym porządkiem nazywa się porządek naturalny – „najwyższą wartością najwyższą rzeczywistość”⁷⁶. Odrzuca on tym samym tradycję będącą spuścizną myśli Tomasza z Akwinu i Arystotelesa i stanowiącą, że dobro, powinność, wartość mają ontyczny związek z bytem. Martyniak zadaje pytanie, czy nie należałoby raczej w tym fakcie doszukiwać się wskazówki zdrowego rozsądku ludzkości, który przeciwstawia się rozdzielaniu dziedzin wartości i rzeczywistości⁷⁷? Martyniak również w bardzo mocnych słowach krytykuje Kelsenowskie konstatacje dotyczące sprawiedliwości i zasady prawa naturalnego polegającej na tym, że należy czynić dobro, a unikać zła. Zdaniem Kelsena twierdzenie to jest tautologią oznaczającą, że należy czynić to, co należy czynić, pozbawione jest ono zatem konkretnej treści. W opinii

⁷⁰ *Ibidem*, s. 295.

⁷¹ A. Bosiacki, *op. cit.*, s. 35.

⁷² Cz. Martyniak, *op. cit.*, s. 332, 344.

⁷³ *Ibidem*, s. 345.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 335.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 358.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 359.

Martyniaka takiego zdania może być tylko ten, kto w ogóle neguje możliwość poznania, wyznawca „skrajnego subiektywizmu posuniętego aż do solipsizmu i całkowitego amoralizmu”⁷⁸. Gdyby była to tautologia, to każdy czyn można byłoby uznać za dobry. To, co jest dobre, nie jest tym, co uznaje się za dobre, lecz tym, co istnieje – jest to „czymś zgodnym z celem człowieka, który odcyfrować można z jego natury”⁷⁹. Jeszcze raz Martyniak krytykuje więc sposób, w jaki rozumie prawo naturalne Kelsen, który ogranicza je do subiektywnego i autonomicznego poczucia słuszności, nieuzasadniającego konieczności zastosowania przymusu⁸⁰. Martyniak pisze, że zgodnie z tomistyczno-arystotelesowską doktryną prawo naturalne jest oparte na ogólnym rozumieniu natury ludzkiej, które „nie jest jakimś pojęciem apriorycznym wyciągniętym z głowy samotnego spacerowicza w rodzaju Jana Jakuba Rousseau”⁸¹. Podkreśla, że bazuje ono na długotrwałych, wielowiekowych obserwacjach, których skutkiem jest ustalenie tego, co jest dobrem dla każdego człowieka⁸². Podaje jako przykład wyliczenie św. Tomasza z Akwinu, który jako dobro wymienia: zachowanie życia, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz unikanie ignorancji i życie w społeczeństwie. Wszystko to przekłada się na normatywne sformułowania: zachowuj życie, a unikaj tego, co może zagrażać życiu, zawieraj związki, a unikaj tego, co może zagrażać, poznawaj prawdę, a unikaj ignorancji⁸³.

Dla Kelsena jednak każda treść może być prawem, ponieważ o tym, co jest prawem, decyduje forma. Oznacza to, że Kelsen jest przedstawicielem dogmatyzmu formy i relatywizmu treści, co stoi w sprzeczności z prawnonaturalnym dogmatyzmem treści i relatywizmem formy⁸⁴. Wielokrotnie Martyniak nazywa Kelsena „apostolem formalizmu”, którego rozumienie prawa naturalnego jest powierzchowne.

Przy omawianiu krytyki dokonanej przez Czesława Martyniaka raz jeszcze należy podkreślić zatem jej charakter – jest to bowiem krytyka wypływająca konsekwentnie z pozycji, jaką Martyniak przyjmuje, która jest pozycją prawnonaturalistyczną. Nie da się jednak zaprzeczyć, że wykazując wiele sprzeczności w systemie skonstruowanym przez Hansa Kelsena, Martyniak nie tylko pokazuje niemożliwość pogodzenia tych dwóch światopoglądów, ale także wiele logicznych niespójności w tym systemie, a przede wszystkim niezrozumienie przez Kelsena istoty doktryny prawa naturalnego. Powyższy opis krytyki czystej teorii Hansa Kelsena dokonanej przez Czesława Martyniaka stanowi jedynie pobieżną próbę wskazania poglądów tego autora. W swojej rozprawie habilitacyjnej Martyniak bowiem bardzo wnikliwie analizuje założenia koncepcji Kelsena, poruszając wiele wątków, wskazując również ich podłoże filozoficzne. Ze względu na rozmiar niniejszej pracy niemożliwe byłoby pełne

⁷⁸ *Ibidem*, s. 363.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 363.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 364.

⁸¹ *Ibidem*, s. 365.

⁸² *Ibidem*, s. 365–367.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 176.

ich przedstawienie, stąd celem niniejszego wywodu jest jedynie zasygnalizowanie poglądów tego polskiego uczonego⁸⁵.

5. Podsumowanie

Zamiarem tej pracy było ukazanie odbioru, z jakim spotkała się koncepcja stworzona przez Hansa Kelsena wśród polskich uczonych czasu międzywojnia. Na podstawie analizy polemik dokonanych przez wybranych autorów można wyodrębnić główne wątki krytyki normatywistycznej myśli Hansa Kelsena są to: teza o rozdziale bytu i powinności, niezależność nauki prawa od innych nauk, koncepcja normy podstawowej, formalizm oraz wykluczenie momentów teleologicznych z badań nad prawem. Rozważania wskazanych przeze mnie uczonych, niezależnie od ich punktu wyjścia, prowadzą do podobnych wniosków. Postulat absolutnej czystości prawa jest postulatem niemożliwym do zrealizowania, prowadzącym do sprzeczności w obrębie koncepcji Kelsena. Już fundamentalna teza o katerycznym rozdziale bytu i powinności oraz umiejscowieniu prawa w tej drugiej sferze okazuje się nie do obronienia, ponieważ obowiązywanie prawa oparte jest na faktach. Tymi faktami mogą być siła, czas, społeczne poczucie lub wreszcie prawo naturalne, wszystkie należące do sfery bytu. Słuszne wydaje się również spostrzeżenie Czesława Martyniaka dotyczące potencjalnego charakteru rzeczywistości, który rzutuje na sferę tego, co być powinno. Charakter ten wskazuje nie tylko na związki sfer bytu i powinności, ale także na konieczność badania aspektów celowościowych przy analizie prawa. Koncepcja normy podstawowej, będącej warunkową hipotezą, nie wydaje się wystarczająca do wyjaśnienia mocy obowiązywania prawa, wręcz pokazuje słabość teorii Kelsena jako całości, i jawi się jako jego ostateczna porażka. Niewątpliwie proponowana przez Kelsena metoda może być przydatna, szczególnie przy systematyzowaniu i porządkowaniu przepisów prawnych, nie przystaje ona jednak do miana teorii wyjaśniającej całość zjawiska, jakim jest prawo. Niestety, *Czysta teoria prawa* pretenduje do roli teorii uniwersalnej i niezawodnej, co więcej, mimo zapewnień autora o jej neutralności, nacechowana jest silnym zabarwieniem ideologicznym – jej fundamentem jest bowiem relatywizm, negujący możliwość poznania obiektywnych wartości.

Z punktu widzenia współczesności wydaje się więc, że *Czysta teoria prawa* Hansa Kelsena jest koncepcją słuszną – jak pisał Martyniak – tylko z metodologicznego i logicznego punktu widzenia. Doświadczenia II wojny światowej oraz reżimy totalitarne na całym świecie dowodzą bowiem, że prawo powinno być wyposażone w minimum treści. Jego głównym zadaniem powinna być ochrona społeczeństwa zarówno w relacjach horyzontalnych, jak i wertykalnych. Dodatkowo, prawnik analizujący prawo powinien być świadomy jego związków z określonym światopoglądem władzy. Nie można zaprzeczyć, że prawo często używane jest jako narzędzie inżynierii społecznej i jego celem jest dokonanie zmian w społeczeństwie. W tym kontekście szczególnie ważne wydaje się akcentowanie doniosłości analizy elementów teleologicznych oraz podkreślanie znaczenia prądów myśli politycznej i prawnej dla obecnego kształtu prawodawstwa. Rolą prawnika nie może być tylko automatyczne odczytywanie norm. Jest on

⁸⁵ Szerzej na temat myśli Martyniaka zob.: J. Potrzebszcz, *Filozofia prawa Czesława Martyniaka w kontekście współczesnej dyskusji wokół paradygmatu niepozytywistycznej koncepcji prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2010, tom XX, nr 2, s. 17–35; M. Łuszczńska, *Filozofia prawa Czesława Martyniaka*, Lublin 2008.

niejako odpowiedzialny za treść stosowanego prawa, za jego interpretację i tej odpowiedzialności powinien być świadomy⁸⁶.

Critical remarks about Hans Kelsen's pure theory of law made by polish mid-war legal thinkers

S u m m a r y

The aim of this paper is to present critical remarks towards Hans Kelsen's normativist theory of law made by polish mid-war legal thinkers.

Polish legal thought of mid-war period was very rich and significant. Polish thinkers and researchers developed a lot of meaningful theories, which were known and respected in Europe. They published a lot of articles, essays and monographs in international periodicals and they gained their knowledge and experience on famous European universities.

Hans Kelsen's *Pure Theory of Law* was widely discussed around the world. His theory was an attempt to develop simple and clear theory that was allowing to know the essence of law. The main aim of this theory was to exclude any political, moral or sociological elements from analysis of law. Therefore, legal thinker should study positive law without any teleological or sociological inquiries. What is very important, there is no connection between legal order and moral order. The most controversial statement of Kelsen is the theory of "Grundnorm" – the fundamental norm without any content. It is the legal assumption, fiction, which is adopted by every lawyer and legal researcher and which is considered to be the source of law.

Hans Kelsen's theory had a lot of opponents in Poland. Although they discussed Kelsen's theories from different points of view, their remarks were very similar. I have decided to present polemic thoughts of Czesław Znamierowski, Antoni Peretiatkiewicz and Czesław Martyniak. Czesław Znamierowski was the creator of the theory of "the universal benevolence"; Antoni Peretiatkiewicz's theory of law was eclectic and combined elements of positivism and natural law; Czesław Martyniak was famous Thomist. All of them presented very interesting arguments against Kelsen's theory of law which can be used as well in modern debate about legal theory and philosophy.

⁸⁶ Por. M. Zirk-Sadowski, *Uczestniczenie prawników w kulturze*, PiP 2002, nr 9(679), s. 13–14.

ODCIENIE RÓWNOŚCI W TOWARZYSTWIE DEMOKRATYCZNYM POLSKIM DO 1846 ROKU

1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych miejsc, w których kształtowała się polska tożsamość narodowa w XIX wieku, okazało się środowisko Wielkiej Emigracji. O jego wielkości – bardziej niż liczebność, wynosząca niewiele ponad 4 tysiące osób¹ – stanowił wybitny skład osobowy. W tym kontekście zwraca się zwykle uwagę na znakomitych artystów, na marginesie jedynie wspominając o zgromadzonemu wokół księcia Adama Jerzego Czartoryskiego konserwatywnym środowisku Hotelu Lambert. Grupa ta skupiała jednak zaledwie 15 proc. tej barwnej społeczności². Natomiast bardzo rzadko opisuje się znacznie liczniejsze Towarzystwo Demokratyczne Polskie, które prowadziło bardzo ożywioną i bogatą działalność polityczną. Na szczególną uwagę zasługuje przyjęta w TDP metoda prac programowych, która umożliwiała wypowiedzenie się wszystkim członkom Towarzystwa, mimo że byli rozsiani po całej Francji i Wielkiej Brytanii. Choć „utraciwszy rozum w mękach długich, / Plwali na siebie, żarli jedni drugich”³, zarówno z przyczyn ideologicznych, jak i osobistych, to pozostawili po sobie bardzo zróżnicowany dorobek. Ze względu na demokratyczne zapatrywania tej grupy szczególne miejsce w ich rozważaniach zajęła kwestia równości, której postrzeganie wywoływało bardzo zacięte spory. Zdania były podzielone, ponieważ część poprzestawała na postulacie równości politycznej, podczas gdy inna frakcja domagała się także równości ekonomicznej i zniesienia własności. Znajdując się pod olbrzymim wpływem myśli Oświecenia i rewolucji francuskiej, członkowie TDP dyskutowali o niepodległej Polsce, mającej być miejscem, gdzie „łatwo rozkrzewi się starożytne narodowe drzewo równości, sumienną ręką braterstwa i wolności pielęgnowane”⁴. Uznali tym samym, że przyszedł czas, by tradycyjnie najważniejszą wśród Polaków wolność zastąpić właśnie równością, która miała nie tylko przyczynić się do odzyskania niepodległości, dzięki przyciągnięciu do „sprawy” włościństwa, ale także być fundamentem odrodzonej i sprawiedliwej Polski. W niniejszym artykule autor chciałby przedstawić, jak wykuwały się poglądy dotyczące równości i jak była ona rozumiana w różnych środowiskach składających się na Towarzystwo Demokratyczne Polskie. Ze względu na rozmiary niniejszego artykułu zawężono badany okres do lat poprzedzających powstanie krakowskie i Wiosnę Ludów, które to wydarzenia miały wpływ na rewizję części poglądów głoszonych przez TDP.

* Autor jest studentem V roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ J. Zarada, *Wielka Emigracja po Powstaniu Listopadowym*, Warszawa 1987, s. 2–3.

² *Ibidem*, s. 64–67.

³ A. Mickiewicz, *Pan Tadeusz*, Kraków 2003, s. 277.

⁴ *Manifest Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*, [w:] B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne Polskie: dokumenty i pisma*, Warszawa 1954, s. 85–96.

2. Wielka Emigracja

Jeszcze przed bitwą pod Ostrołęką, bo już 27 kwietnia 1831 r., pierwszy znaczny oddział, czterotysięczny korpus gen. Józefa Dwernickiego, przyparty do granicy przez przeważające siły rosyjskie, przekroczył granicę z Austrią. Dwa miesiące później na pruską stronę granicy zmuszony był przedostać się oddział pod dowództwem gen. Antoniego Gielguda, który w trakcie przekraczania kordonu padł od kuli załamanego kłesłą kapitana Stefana Skulskiego⁵. W takich dramatycznych okolicznościach kończyło się powoli powstanie listopadowe, a rozpoczynała się długa tułaczka wojskowych i cywilów zaangażowanych w ten wielki narodowy zryw. Symbolicznym początkiem Wielkiej Emigracji jest 5 października 1831 r., kiedy to główne siły przegranej armii powstańczej, a także Sejm, rząd i tłum cywilów, przekroczyły granicę prusko-rosyjską i złożyły broń pod Brodnicą.

Początkowo na terenie Prus i Austrii znalazło się aż 50 tysięcy przegranych, ale po ogłoszeniu przez cara amnestii, większość żołnierzy, dobrowolnie lub pod przymusem, powróciła na tereny Królestwa Polskiego. Reszta, czyli głównie oficerowie oraz większość ówczesnej inteligencji zaboru rosyjskiego, udała się na zachód Europy, głównie do Francji, gdzie w 1832 r. znajdowało się już 4 tysiące polskich emigrantów⁶. Marsz przez Niemcy, gdzie byli bardzo entuzjastycznie witani przez przedstawicieli wszystkich grup społecznych, znacząco wpłynął na poprawę nastrojów emigrantów. Tak to wspominał Wiktor Heltman, jeden z najważniejszych działaczy demokratycznych na emigracji: „Wtenczas to po raz pierwszy uczuliśmy, czym jesteśmy, za jak wielką, powszechną walczyliśmy sprawę. (...) I rozumieliśmy, że misją naszą jest: przewodniczyć ludom w ich walce przeciw ujarzmieniu. (...) Powiedzieliśmy więc sobie: przez ludzkość do Polski!”⁷. To poczucie misji było bardzo charakterystyczne dla wszystkich późniejszych działaczy demokratycznego odłamu Wielkiej Emigracji.

We Francji znalazły się elity społeczno-polityczne Królestwa Polskiego, które zaczęły się skupiać w różnego rodzaju organizacjach. Głównym źródłem utrzymania olbrzymiej części emigrantów były zasilki wypłacane przez rząd francuski. Wraz ze wzrostem liczby przebywających we Francji Polaków wysokość zasilku się zmniejszała i bardzo szybko wielu żołnierzy i podoficerów znalazło się na granicy nędzy. Otrzymywali oni jednak zapomogi wypłacane ze środków uzyskanych dzięki opodatkowaniu się oficerów. Zasilki spowodowały, że bardzo wielu spośród emigrantów nie podjęło żadnej pracy i dysponowało dużą ilością wolnego czasu, który bardzo często poświęcano na dyskusje oraz działalność polityczną. Środowisko emigracji było bardzo podzielone. Wpływała na to różna ocena przyczyn kłeski powstania, spory ideologiczne, a także działalność agencji rosyjskiej i policji francuskiej współpracującej ze służbami cara.

Większa część władz politycznych i wojskowych była skupiona wokół Adama Jerzego Czartoryskiego, początkowo jako luźna grupa polityczna w ramach Związku Jedności Narodowej, a dopiero w latach czterdziestych, w lepiej zorganizowanym i liczniejszym

⁵ J. Zarada, *op.cit.*, s. 1–2.

⁶ *Ibidem*, s. 2–3.

⁷ W. Heltman, J. N. Jankowski, *Demokracja polska ma emigracji*, Warszawa 1965, s. 54.

Towarzystwie Monarchicznym Fundatorów i Przyjaciół Konstytucji 3 Maja⁸. Znacznie szybciej swoje struktury zbudowały środowiska znajdujące się w opozycji do konserwatywnego Czarotoryskiego i bardzo ostro krytykujące politykę władz powstańczych. Jako najważniejsze z nich należy wymienić Konfederację Narodu Polskiego z generałami Dwernickim i Sołtykiem na czele, zrzeszoną w ramach Młodej Europy Młodą Polskę, a także Towarzystwo Demokratyczne Polskie oraz radykalnych secesjonistów z TDP, czyli Gromady Ludu Polskiego.

3. Towarzystwo Demokratyczne Polskie

Już w grudniu 1831 r. pod przewodnictwem Joachima Lelewela powstał Komitet Narodowy Polski, który nie odegrał większej roli, ale początkowo skupił wielu dawnych działaczy Towarzystwa Patriotycznego. Bardzo szybko z Komitetu wyodrębniła się jednak radykalna grupa, która – nie widząc dla siebie możliwości dalszego działania w KNP – ogłosiła secesję. Adam Gurowski, Jan Nepomucen Janowski, Tadeusz Krępowiecki oraz Aleksander Pułaski podpisali i ogłosili 17 marca 1832 r. *Akt Założenia Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*⁹. Liczebność członków Towarzystwa rosła powoli, ale systematycznie i trzy lata później w 83 sekcjach na terenie Francji i Wielkiej Brytanii skupionych było aż 1200 działaczy¹⁰.

Wraz z *Aktem Założenia* przyjęto także ustawę, określającą wewnętrzną organizację Towarzystwa. Początkowo rządy sprawowała znajdująca się w Paryżu Sekcja Centralna, jednakże po wydaleniu jej czołowych członków ze stolicy przez władze francuskie, na czoło wysunęła się Sekcja w Poitiers, która objęła formalne kierownictwo w czwartą rocznicę wybuchu powstania. Od lipca 1835 r. obowiązywała nowa ustawa *O organizacji wewnętrznej*, regulująca zasady członkostwa, funkcjonowanie sekcji, a także tryb podejmowania uchwał. Rozszerzyła ona również uprawnienia dziewięcioosobowej Centralizacji, kierującej działaniami TDP. Członkowie tego organu byli wybierani w corocznych wyborach przez ogół członków Towarzystwa. Pierwsze wybory odbyły się w lecie 1835 r. i wzięło w nich udział ponad 900 działaczy¹¹. W tym czasie na czoło przywódców wysunął się Wiktor Heltman. Mimo wielu prób połączenia TDP z Młodą Polską lub włączenia go w skład Konfederacji Narodu Polskiego ostatecznie zwyciężyła jednak zasada odrębnego działania, silnie akcentowana od samego początku istnienia Towarzystwa.

4. Kwestia równości

Środowisko Hotelu Lambert uznało, że należy „pierwej być, a potem radzić, jak być potrzeba”. Uważało, że tworząc program, należy uwzględnić realnie panujące stosunki społeczno-gospodarcze, a także konkretne uwarunkowania polityczne, które miałyby umożliwić

⁸ J. Zarada, *op.cit.*, s. 64–67.

⁹ J. Żmigrodzki, *Towarzystwo Demokratyczne Polskie: (1832–1835)*, Londyn 1983, s. 100–105.

¹⁰ J. Zarada, *op.cit.*, s. 34.

¹¹ *Ibidem*, s. 34–35.

odzyskanie niepodległości¹². Zupełnie odmiennie rozumowali członkowie Towarzystwa Demokratycznego Polskiego. Uwierzeni oświeceniową antropologią¹³, przekonani o niemal nieograniczonych możliwościach ludzkiego rozumu, postanowili apriorycznie zaprojektować lepszą Polskę. Prace były prowadzone na dwóch poziomach: centralnym i sekcyjnym, angażując ogół członków Towarzystwa. Wymagało to dosyć sprawnej organizacji i było swoistym fenomenem na tle pozostałych emigracyjnych środowisk¹⁴. Taka metoda prac musiała jednak skutkować dużą różnorodnością poglądów, jakie można znaleźć w pismach TDP. Nie oznacza to natomiast, że w Towarzystwie istniał pełny pluralizm i akceptacja wszelkich opinii. Wręcz przeciwnie, za radykalnie różne od głównej linii poglądy nie wahano się usuwać z organizacji nawet czołowych działaczy, w tym współzałożycieli TDP: Aleksandra Pułaskiego czy Tadeusza Krępowieckiego¹⁵.

Jak pisał Erik von Kuehnelt-Leddihn, demokracja opiera się na dwóch zasadach: rządów większości i równości politycznej, rzutującej także na wszelkie inne dziedziny życia społecznego¹⁶. Nie dziwi więc, że bardzo dużo miejsca w pismach Towarzystwa Demokratycznego Polskiego poświęcono właśnie kwestii równości, bardzo różnie pojmowanej przez poszczególne stronnictwa wewnątrz organizacji. Oprócz bardzo silnych inspiracji Oświeceniem i hasłami rewolucji francuskiej na wyjątkowe znaczenie problematyki równości wpływały także wnioski praktyczne wyciągnięte z przegranego powstania.

Wśród emigrantów polistopadowych powszechne było przekonanie, że jedną z głównych przyczyn porażki powstania była błędna polityka wobec chłopów. Za prawdziwego rzecznika tej warstwy społeczeństwa polskiego można uznać Orlycha Szanieckiego, który postulował w Sejmie zniesienie pańszczyzny. Jednakże jego projekt nie wyszedł nawet poza poziom komisji sejmowej. Także projekt Alojzego Biernackiego, przewidujący oczynszowanie chłopów w dobrach narodowych, nie spotkał się z akceptacją w dosyć konserwatywnym Sejmie¹⁷. Osobny problem stanowiła kwestia włościan zamieszkujących ziemie bezpośrednio wcielone do Cesarstwa Rosyjskiego, gdzie wciąż jeszcze obowiązywało poddaństwo, zniesione na terenach Królestwa w czasach istnienia Księstwa Warszawskiego. O ile Bonawentura Niemojowski uważał, że należy rozszerzyć polskie ustawodawstwo na tamte tereny, to konserwatyści, np. Aleksander Wielopolski czy Gustaw Małachowski, opowiadali się za pozostawieniem odrębności prawnej Litwy. Wszystko to razem spowodowało mały udział chłopów w walkach na rzecz niepodległości Polski, której nie utożsamiali ze swoim własnym interesem. Członkowie TDP uważali zatem, że warunkiem koniecznym sukcesu następnego powstania jest połączenie kwestii wolności narodowej z „wyzwoleniem” społecznym¹⁸. Poglądy te były później bardzo popularne i znalazły swoje odzwierciedlenie choćby

¹² M. Handelsman, *Adam Czartoryski*, t. 1, Warszawa 1948, s. 267.

¹³ To znaczy kultem ubóstwionego człowieka.

¹⁴ H. Żaliński, *Kształt Polityczny Polski w ideologii Towarzystwa Demokratycznego Polskiego (1832–1846)*, Wrocław–Kraków 1976, s. 19–23.

¹⁵ J. Zarada, *op.cit.*, s. 34.

¹⁶ E. von Kuehnelt-Leddihn, *Ślepy tor. Ideologia i polityka lewicy: 1789–1984*, Sadków 2007, s. 25–27.

¹⁷ J. Żmigrodzki, *op.cit.*, s. 51–61.

¹⁸ S. Kalemka, *Wielka Emigracja. Polskie nychodźstwo polityczne w latach 1831–1862*, Warszawa 1971, s. 211–212.

w *Maniście Tymczasowego Rządu Narodowego* z 22 stycznia 1863 r. Historia pokazała, że podniesienie kwestii społecznych nie zapewniło jednak zwycięstwa następnemu powstaniu.

Już w *Akcie Założenia Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*¹⁹ zarysowana została egalitarna wizja „Przyszłej Polski”, w której założyciele Towarzystwa pragnęli widzieć „miliony szczęśliwych, wolnych, dobrodziejstw natury używających mieszkańców, bez różnicy nazwisk, rodu, wyznań, a nie garstkę uprzywilejowanych, (...) użytkujących wyłącznie nie tylko ze wspólnej dla wszystkich ziemi i jej owoców, ale nawet z osób, pracy i trudów”²⁰. W tym tzw. *Małym Maniście* sformulowano jedynie bardzo ogólny zarys idei, którymi chcieli kierować się założyciele, skupiono się natomiast głównie na wyznaczeniu celów TDP oraz na ocenie powstania. Wyraźnie jednak zaznaczono, że szczęście indywidualne powinno być podporządkowane szczęściu ogółu i na nim oparte. Analogiczną konstrukcję przeniesiono również na sferę stosunków międzynarodowych. Uważano, że wolność Polski zostanie osiągnięta dzięki współpracy z innymi narodami i, wreszcie, dzięki powszechnej rewolucji. Swojemu narodowi przypisali w tym dziele szczególną misję cywilizacyjną, która miała polegać na „rozprzestrzenieniu równości towarzyskiej i równego i wolnego w używaniu swobód życia”²¹ na wschodzie. Podobnie jak inne ówczesne ruchy rewolucyjne we Francji czy we Włoszech, TDP w bardzo dużym stopniu inspirowało się myślą oświeceniową. Stąd filozoficzny optymizm i wiara w nieograniczony „postęp” zapewniony przez nieograniczone wręcz możliwości ludzkiego rozumu. Stale obecne jest także powoływanie się na prawa natury. Henryk Żaliński dopatrywał się tu także wpływów myśli Saint-Simona, a zwłaszcza jego prawa postępu²².

Duże znaczenie dla późniejszych sporów w TDP miał przytoczony powyżej fragment o wspólnej ziemi i wspólnych owocach. Wydaje się, że tak było to później rozumiane przez większość działaczy Towarzystwa, mianowicie że autorzy nie mieli na celu postulowania zniesienia własności prywatnej. Jednakże w późniejszym okresie działalności TDP wielu członków starało się doszukać w tym fragmencie dowodu na to, że Towarzystwo już od samego swojego początku było oddane sprawie zniesienia własności prywatnej. Takie twierdzenia nie znajdują jednak przekonującego uzasadnienia. Nawet marksistowski badacz Bronisław Baczko uważał, że nie należy tego odczytywać w ten sposób, gdyż byłoby to nadużyciem intencji autorów, którzy w żadnym wypadku nie postulowali wprowadzenia wyłączności własności społecznej²³.

Więcej o równości napisano w odezwie *Do Obywateli Żołnierzy*²⁴ z 1832 r., której autorstwo przypisuje się Tadeuszowi Krępowieckiemu. Za naczelny cel Towarzystwa uznano „dopominanie się o równość praw dla wszystkich”. Owa równość miała mieć swoje źródło w woli Boga. Łączyło się to ze zmasowaną krytyką postaw szlachty i kleru wobec chłopów, którzy po zniesieniu poddaństwa niejednokrotnie znaleźli się w jeszcze gorszej sytuacji. Jedynym kryterium różnicującym ludzi miała być praca. Zawarte w odezwie

¹⁹ *Akt Założenia Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*, [w:] B. Baczko, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 1–8.

²⁰ *Ibidem*, s. 3.

²¹ *Ibidem*, s. 8.

²² Por. H. Żaliński, *op.cit.*, s. 14–16, 37–41, 56–57.

²³ Por. B. Baczko, *Poglądy społeczno-polityczne i filozoficzne TDP*, Łódź 1955, s. 126.

²⁴ *Do Obywateli Żołnierzy*, [w:] B. Baczko, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 13–21.

uwarunkowanie własności pracą, podobnie jak boskie pochodzenie równości, wydaje się inspirowane myślą Claude-Henri de Saint-Simona²⁵. Pewne kontrowersje wzbudziło zawarte w tekście sformułowanie: „Bóg dał ziemię wszystkim ludziom”. Z jednej strony można to uznać za postulowanie własności wspólnej, z drugiej strony może być to jedynie domaganie się odmiennego podziału ziemi między obywatelami „Nowej Polski”. Autor odezwy zaznaczył jednocześnie, że celem nie jest poniżenie żadnej z grup społecznych, a wręcz przeciwnie, uszlachetnienie uzyskane dzięki zarzuceniu błędnego i haniebnego postępowania. Jednak niezależnie od tego, że Krępowiecki, który mógł być autorem odezwy, został dwa miesiące po jej opublikowaniu wydany z Towarzystwa za zbyt radykalizm poglądów, dokument ten był w pełni aprobowany przez TDP i należy go uznawać za wyraz oficjalnych poglądów organizacji.

5. Radykałowie

Przedłużający się pobyt na emigracji, a także porażka prób rewolucyjnych w Europie, w tym wyprawy Zaliwskiego, spowodowały załamanie nadziei na wyzwolenie Polski dzięki powszechnej rewolucji. Towarzystwo zmieniło zatem swoją doktrynę i od tej pory uważało, że Polska musi wywalczyć wolność własnymi siłami. Główną rolę w tej walce miał odegrać lud, stąd jeszcze silniej niż wcześniej podkreślano egalitarny charakter przyszłego społeczeństwa polskiego. Szczególnie radykalne poglądy w tej mierze prezentowano na łamach czasopisma politycznego i literackiego „Postęp”, redagowanego przez Tadeusza Krępowieckiego i Piotra Niewęglowskiego. Przyszłość miała się opierać na walce z ciemnizmami i despotyzmem. Kontrakt społeczny – fundament przyszłego społeczeństwa – miał „dla wszystkich równe i jednakie przedstawiać korzyści, równe ciężary, jednakie zapewniać prawa i jednakich wymagać powinności”²⁶. Widać tu wyraźnie, że równość miała wyraźnie wykraczać poza sferę polityki, ale jako „najpiękniejsza zasada społeczeństwa” miała też stanowić zasadę najważniejszą. Sfera własności, jako niemająca swojego naturalnego uwarunkowania, miała być rozwiązana przez jedną z ustaw, stanowionych przez wszystkich dla wszystkich²⁷. Gdzie jednak w takim społeczeństwie idealnej równości mogło być miejsce dla wolności? Ewolucja myślowa tego odłamu Towarzystwa, podążająca wyraźnie w stronę socjalizmu, zdaje się potwierdzać, choć w tym wypadku wyłącznie na gruncie idei, teorii Haralda Laskiego, podzielaną także przez innych socjalistów angielskich z kręgów fabiańskich²⁸ i zakładającą, że rozwój idei socjalistycznych jest naturalny dla demokracji, która ewoluje w tym kierunku. Laski uważał, że inną drogę stanowi jedynie tyrania w rodzaju rządów nazistowskich²⁹.

Coraz większą rolę wśród emigrantów zaczęły odgrywać osoby przebywające w Wielkiej Brytanii. W początkach 1834 r. na statku *Marianne* do Portsmouth przybyli żołnierze powstania listopadowego, którzy do tej pory byli więzieni w pruskich twierdzach za opór,

²⁵ Por. C.H. de Saint-Simon, *Pisma wybrane*, t. 2, Warszawa 1968, s. 134–135, 141.

²⁶ B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 58.

²⁷ *Ibidem*, s. 53–69.

²⁸ Zob. S. Webb, *The Development of Democratic Ideal* [w:] *Fabian Essays*, Londyn 1889, s. 33.

²⁹ Por. H. Laski, *Reflection on the Revolution of Our Time*, Londyn 1943, s. 167–189.

który stawiali przy próbach oddania ich w ręce Rosjan po ogłoszeniu przez cara amnestii. Początkowo mieli być wysłani do Ameryki, ale dzięki interwencjom wszystkich środowisk emigracyjnych udało się te zamiary udaremnić. W lutym 1835 r. władze Wielkiej Brytanii pozwoliły im zejść na ląd i pozostać w Anglii, do której wysyłani byli także emigranci usuwani z krajów Europy kontynentalnej za swój radykalizm. Wśród nich nie zabrakło też bardzo znanych działaczy, a nawet założycieli TDP, takich jak Tadeusz Krępowiecki czy Zenon Świątosławski. Taki skład osobowy, a także gorsze niż we Francji warunki bytowe spowodowały, że większą popularnością niż na kontynencie cieszyły się tam poglądy bliskie socjalizmowi utopijnemu³⁰.

Na czoło grup radykalnych wysunęła się Sekcja Jersey, której przewodniczył Stanisław Worcell. Jej wysłannicy prowadzili aktywną agitację w Sekcji Portsmouth, będącej wówczas najliczniejszą ze wszystkich sekcji TDP. Niedługo potem sekcja zmieniła nazwę na Grudziąż, co stanowiło nawiązanie do miejscowości Grudziądz, w której byli przetrzymywani wcześniej przegrani żołnierze, a której nazwę błędnie zapisali. W maju 1835 r. pod wpływem Sekcji Jersey, wydała ona oświadczenie, w którym potępiła instytucję własności indywidualnej. Po przybyciu do Portsmouth grupy z Worcellem i Krępowieckim na czele szybko doszło do konfliktu z Sekcją Centralną z Poitiers, który doprowadził do wydania odezwy *Do Emigracji Polskiej*, rozłamu w Towarzystwie i w efekcie do powstania Gromady Grudziąż Ludu Polskiego. Odezwa była generalną krytyką Towarzystwa. Zarzucano mu w niej, że reprezentuje interesy „stanu przemysłowego i kupieckiego”. Gromada twierdziła, że w przeciwieństwie do TDP ma realny mandat ludu, bo jest ludem. Należy tu zauważyć, że o ile ogół emigracji polistopadowej w 75 proc. wywodził się ze szlachty, o tyle w Portsmouth proporcje były zupełnie odwrotne. Osią konfliktu był stosunek do własności i wysuwany przez radykałów postulat „likwidacji szlachty jako klasy społecznej”. Zdaniem Gromady po zniesieniu własności indywidualnej zarówno ziemi, jak i narzędzi pracy powstać miała Polska „porównywalnych kondycji socjalnych”³¹.

W sierpniu 1835 r. Sekcja Jersey wystosowała odezwę *Podpisani członkowie TDP na Wyspie Jersey do ogółu tegoż Towarzystwa*³². Działacze sekcji podjęli krytykę programu Centralizacji, który według nich zakładał zbyt małe przekształcenia w sferze własności. Różnice opierające się na własności indywidualnej są główną przyczyną problemów społecznych, czyli nędzy, obojętności na sprawiedliwość i braterstwo ludzi. Sekcja Poitiers została oskarżona o uświęcanie własności, prowadzące do przekształcenia społeczeństwa w potwora złożonego z eksploatujących i eksploatowanych na wzór tyranów i istot zezwierzęconych. Natomiast wprowadzenie wspólnej własności społeczeństwa, którą postulowała Sekcja Jersey, miało pomóc w osiągnięciu społecznego szczęścia. Oprócz zniesienia własności indywidualnej należało podjąć wszelkie niezbędne działania, aby poprzez pracę i wychowanie zlikwidować różnice klasowe. Postulowano równe rozdzielenie obciążeń związanych z pracą, przy uwzględnieniu możliwości poszczególnych jednostek, natomiast korzyści miały być jednakowym udziałem wszystkich. Poglądy Centralizacji na kwestię równości uznano za

³⁰ J. Zarada, *op.cit.*, s. 39–41.

³¹ *Ibidem*.

³² *Podpisani członkowie TDP na Wyspie Jersey do ogółu tegoż Towarzystwa*, [w:] B. Baczko, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 353–357.

falsz, ponieważ przy zachowaniu różnic majątkowych niemożliwym było, ich zdaniem, szczęście ludu, braterstwo, sprawiedliwość i prawdziwa równość. Sekcja Jersey chciała być zatem niczym mityczny Prokrustes, trafnie opisany przez Zbigniewa Herberta jako prorok totalitaryzmu³³.

6. *Wielki Manifest Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*

Wobec takiego rozwoju wypadków i wzrostu nastrojów radykalnych Centralizacja TDP została zmuszona do opracowania jasnego programu wyrażającego poglądy większości członków Towarzystwa, aby zapobiec rozpadowi organizacji. Warto w tym momencie zaznaczyć, że radykałowie nie cieszyli się na emigracji dużą popularnością, ponieważ dla powstańców, wywodzących się w większości ze szlachty, postulaty sekcji zza kanału La Manche, były nie do zaakceptowania³⁴. Program postulowany przez sekcje bardziej umiarkowane, takie jak Troyes, Bordeaux czy Agen, przewidywał przykładowo uwłaszczenie, ale wyłącznie za odszkodowaniem dla szlachty i przy zachowaniu gruntów dworskich w stanie nienaruszonym. Wobec takich rozdzźwięków konieczne było wypracowanie jednego, wspólnego programu. Jeszcze pod koniec 1834 r. Sekcja Centralna wezwała członków do nadsyłania uwag programowych, niestety reorganizacja wewnętrzna przesunęła prace w czasie. Ostatecznie pracą redakcyjną zajął się zespół złożony z Tomasza Malinowskiego, Roberta Chmielowskiego, Henryka Jakubowskiego pod przewodnictwem Wiktora Helmana. Po dwóch miesiącach rozesłano projekt do wszystkich sekcji. Rozpoczęły się wielomiesięczne dyskusje, podnoszące świadomość polityczną i poziom wiedzy całego Towarzystwa. Prace nad *Manifestem* są jednym z najciekawszych i największych przedsięwzięć TDP³⁵.

Bardzo szybko o projekcie manifestu wypowiedzieli się dawni członkowie Towarzystwa, wówczas już skupieni w Gromadach Ludu Polskiego. Należy jednak pamiętać, że wielu z nich, w tym tak kluczowi działacze jak Worcell, powróciło później do TDP i te środowiska, choć skonfliktowane, były w dużym stopniu ze sobą powiązane. Niemniej w maju 1836 r. pojawił się tekst *Lud Polski Gromada Grudziąż i Humań o projekcie do Manifestu Towarzystwa Demokratycznego*³⁶, stanowiący ostrą krytykę projektu programu TDP. Jednym z najważniejszych zarzutów było to, że uwłaszczenie mogłoby spowodować jedynie zwiększenie liczby właścicieli, a co za tym idzie zwiększenie tyranii. Jedynie jej charakter uległby zmianie z rolniczego na przemysłowy.

Także w opiniach, nadsyłanych przez wszystkie sekcje i pojedynczych członków, można było znaleźć podobne stanowiska. Projekt manifestu odrzuciła przykładowo Sekcja Reims. Jej członkowie uważali, że własność to przywilej i jako taki godzi w równość. Posądzali Centralizację o „krótkowzroczność w karlim pojęciu lub nieśmiałość wyrzeczenia prawdy”.

³³ Bohater wiersza napadał na podróżnych, a następnie w brutalny sposób rozciągał ich lub przycinał im nogi by byli równego wzrostu i idealnie mieścili się w jego łożu egalitaryzmu. Z. Herbert, *Damastes z przydomkiem Prokrustes mówi*, [w:] Z. Herbert, *Raport z oblężonego miasta*, Wrocław 1998, s. 60.

³⁴ J. Zarada, *op. cit.*, s. 41.

³⁵ *Ibidem*, s. 45.

³⁶ *Lud Polski Gromada Grudziąż i Humań o projekcie do Manifestu Towarzystwa Demokratycznego*, [w:] B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, *op.cit.*, s. 353–357.

Równość mogłaby być osiągnięta wyłącznie poprzez własność powszechną i wzmoczoną edukację – dzięki temu obywatele mogliby żyć moralnie, czerpiąc jednocześnie wszelkie korzyści płynące z życia społecznego. Natomiast trzech członków Sekcji Avignon proponowało inne rozwiązanie. Uważali oni, że „równość, wolność i wszechwładztwo ludu, są niczym bez własności gruntowej i bez ubezpieczenia na zawsze tych własności”. Określając ziemię jako „źródło szczęścia i przyjemności”, a także jako „jedyne i pierwotne żywioły zamożności krajowej”, postulowali jej rozdzielenie między wszystkich. Podział ten miałby przebiegać według zasad „ekonomii politycznej”. Po takim procesie należałoby, zdaniem tych członków, wyjąć ziemię z obrotu handlowego. Natomiast Sekcja Londyńska równą korzyść uznawała za sprzeczną z nierównym podziałem własności. „Równość praw nie zaspokaja potrzeb fizycznych” – wychodząc od takiego stanowiska, postulowała przejście własności indywidualnej w ogólną, co uważała za nieuchronną kolej dziejów³⁷.

*Uwagi Centralizacji do dyskusji nad projektem Manifestu*³⁸ są jednym z najlepszych źródeł pozwalających poznać sposób postrzegania równości w TDP. Znamienne, iż przeważała opinia, że równość jest w Polsce stanem naturalnym i pierwotnym. Powoływano się przy tym na poglądy historiozoficzne zbliżone do koncepcji Joachima Lelewela³⁹. Zakładano, że pierwotnie Słowianie, a wśród nich Polacy, aż do przyjęcia chrześcijaństwa, żyli w równości. Wraz z religią na grunt polski został zaszczerpiony system feudalny, który miał ograniczyć równych dotąd kmieci. Idea równości miała jednak dalej trwać w świadomości ludzi i jako charakterystyczna cecha narodu polskiego ostatecznie znów dojść do głosu w systemie demokracji szlacheckiej. Wyzwalając i reformując Polskę, Towarzystwo zamierzało przywrócić starożytne rozumienie równości i objąć nim także prosty lud. TDP ponownie opowiedziało się za utrzymaniem własności indywidualnej, uznając, że własność wspólna jest zwyczajną grabieżą, powodującą, że „próżniactwo żyłoby owocem cudzych trudów”. Potwierdzono także zasadę głoszącą, iż „prawo posiadania własności należy się pracy”. Jednocześnie Centralizacja wyraźnie zaznaczyła, że Towarzystwo nie jest szkołą filozofii i nie uważa, że jego zadanie polega na opracowywaniu doktryn politycznych.

Rozpatrzyć uwagi sekcji, pod koniec sierpnia 1836 r. przesłano poprawiony tekst pod ostateczną dyskusję i głosowanie, w którym większość poparła projekt. W listopadzie Wiktor Heltman naniósł jeszcze ostatnie poprawki i 4 grudnia 1836 r. *Manifest Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*, który przeszedł do historii jako *Wielki Manifest TDP*, po miesiącach wyłożonych prac był wreszcie gotowy. Ostatecznie podpisało się pod nim aż 1135 członków Towarzystwa⁴⁰.

*Wielki Manifest TDP*⁴¹, w którego tworzeniu brała udział właściwie cała organizacja, jest najbardziej doniosłym dokumentem programowym wydanym przez Towarzystwo w badanym okresie. Kwestia równości wydaje się w tym akcie kluczowa. Autorzy *Manifestu* byli w pełni świadomi, że demokracja to właśnie przede wszystkim „panowanie równości”.

³⁷ Krytyka Projektu Manifestu TDP, [w:] B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 97–108.

³⁸ *Uwagi Centralizacji do dyskusji nad projektem Manifestu*, [w:] B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 109–127.

³⁹ H. Żaliński, *op.cit.*, s. 47–52.

⁴⁰ J. Zarada, *op.cit.*, s. 45.

⁴¹ *Manifest Towarzystwa Demokratycznego Polskiego*, [w:] B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. 85–96.

Jednocześnie uznali, że wszelkie przywileje to gwałt na naturze. Odwołano się także do koncepcji zakładającej, że równość była naczelną zasadą regulującą funkcjonowanie pradawnego społeczeństwa polskiego. Równość została zatem w *Manifestie* uznana za „kardynalną, nieprzemenną, narodową Towarzystwa naszego zasadę, godło jego zjednoczenia, wspólną wszystkich członków wiarę”. Jasno określono też relację pomiędzy równością a dwoma pozostałymi hasłami epoki: wolnością i braterstwem. Otóż „bez równości nie ma wolności, bo gdzie jednym wolno czynić, co drudzy nie mogą, musi być z jednej strony niewola, z drugiej despotyzm, a w całym społeczeństwie anarchia”. Z drugiej strony „bez równości nie ma braterstwa, bo tam, gdzie jedni zrzucają z siebie powinności i przenoszą je na drugich, musi być z jednej strony egoizm, z drugiej umysłowe i moralne znikczemnienie, a całym społeczeństwie wzajemna między członkami nienawiść”. Wyraźnie jednak zaznacza się tu odmienne od poglądów radykałów rozumienie równości jako zrównania praw politycznych i ekonomicznych obywateli. Ta postawa miała znaleźć w przyszłości wielu naśladowców wśród polskich działaczy niepodległościowych. Równość, jako stan pierwotny, miała zdaniem TDP wynikać z natury dzieci Boga. Henryk Żaliński doszukiwał się w tym poglądzie inspiracji chrześcijańską myślą księdza Huguesa-Félicité-Roberta de Lamennaisa czy socjalizmem chrześcijańskim Philippe’a Bucheza⁴², który utrzymywał nawet kontakty z Towarzystwem. Na pewno nie należy tu też pomijać silnych w Towarzystwie wpływów twórczości Saint-Simona⁴³.

Jasną konsekwencją takiego stanowiska było również zdecydowane potępienie systemu feudalnego, w którym Towarzystwo doszukiwało się przyczyny wszelkiego nieszczęścia, nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie. Korespondowało to z wyrażającym poczucie misji hasłem: „Towarzystwo dla Polski, przez Polskę dla ludzkości”. Aby możliwe stało się podjęcie dziejowej misji szerzenia równości, wolności i demokracji, konieczne było najpierw powstanie nowej, silnej Polski. Kluczową rolę w tym dziele przypisywano edukacji, która dzięki szkolnictwu publicznemu miała wyrównać szanse także uboższych warstw społeczeństwa. W budowie nowego ładu Towarzystwo wyrzekało się przemocy, zastrzegając jednocześnie, że gdyby jednak doszło do aktów przemocy, to winą za to należałoby obarczyć przeciwników „postępu”. Budowa demokratycznego i równego społeczeństwa miała być – zdaniem TDP – ułatwiona przez zakorzenienie tych wartości w polskim ludzie. W tak urządzonym państwie miałyby funkcjonować silna świadomość wspólnego interesu, wokół którego jednoczyłyby się dążenia poszczególnych jednostek.

7. Zakończenie

Moment ogłoszenia *Wielkiego Manifestu* był szczytowym momentem działalności Towarzystwa. Przedłużająca się emigracja spowodowała powolne, ale systematyczne wtapianie się Polaków w społeczeństwa państw przyjmujących. Systematycznie spadała liczba członków TDP, a kolejne konflikty wewnętrzne tylko bardziej osłabiały organizację. Jedynym polem, na którym utrzymywała się jeszcze dosyć ożywiona aktywność, była prasa⁴⁴. Jednocześnie

⁴² H. Żaliński, *Kształt polityczny...*, s. 40–47.

⁴³ Por. A. Bazard, B. P. Enfantine, *Doktryna Saint-Simona*, Warszawa 1961, s. 109–123.

⁴⁴ J. Zarada, *op.cit.*, s. 46–49.

uwaga Towarzystwa skupiła się na przygotowaniu międzyrozbirowego powstania, które miało umożliwić budowę nowej Polski. W efekcie, mimo prób podjęcia szerszej dyskusji, choćby na temat własności, do 1846 r. nie udało się wypracować ostatecznego stanowiska⁴⁵. Data ta definitywnie kończy okres wielkich dyskusji teoretycznych na temat przyszłej Polski. Klęska powstańczej próby z 1846 r. skierowała rozważania w Towarzystwie na kwestię przyczyn klęski. Następnie członkowie skupili się na analizowaniu wydarzeń Wiosny Ludów i nowej sytuacji politycznej w Europie. Dlatego badanie pracy Towarzystwa autor tego artykułu kończy na 1846 r., który stanowi zakończenie pewnego spójnego etapu działalności Towarzystwa Demokratycznego Polskiego. Podobną cezurę czasową można spotkać także u innych autorów, np. u Henryka Żalińskiego czy Sławomira Kalemki.

Trochę zapomniane i pomijane w literaturze Towarzystwo Demokratyczne Polskie stanowi ciekawy i bogaty przykład aktywności politycznej polskich demokratów, będących częścią sławnej Wielkiej Emigracji. Realia, które nie pozwalały na kształtowanie myśli politycznej w kraju, spowodowały, że następowało ono we Francji i Wielkiej Brytanii, gdzie oddziaływały na nie socjalistyczne idee. Bez wątpienia najsilniejszy wpływ na TDP miała osiemnastowieczna spuścizna Oświecenia i to dzieła autorów tej epoki były najliczniej reprezentowane w bibliotekach poszczególnych sekcji. Olbrzymi wpływ na poglądy i organizację Towarzystwa miała rewolucja francuska ze szczególnie silnymi wpływami jakobińskimi. Stąd TDP, na którego czele stała kolektywna Centralizacja, składało się z sekcji, a członkowie zwracali się do siebie per „obywatelu”⁴⁶. Bardzo silne były też wpływy myśli karbonarskiej czy socjalizmu utopijnego. Z drugiej strony starano się poznać mechanizmy działania nowoczesnych państw i czytano takich twórców jak Alexis de Toqueville. Pominięto natomiast zupełnie owoce przemysłów Kanta czy Hegla i idealistyczną filozofię niemiecką⁴⁷.

Skupiające tak wiele różnych indywidualności, utworzone niedługo po traumatycznym upadku powstania listopadowego Towarzystwo Demokratyczne Polskie stanowiło wyjątkowo interesujące środowisko i pozostawiło po sobie bogaty dorobek, który inspirował wielu późniejszych polskich działaczy niepodległościowych. Idealizm polityczny tego środowiska popychał Polaków do kolejnych wystąpień zbrojnych przeciwko zaborcom, które niezmiennie kończyły się klęskami. Ostatecznie jednak, choć w sposób zgodny z przewidywaniami Hotelu Lambert, odrodziła się nowa Polska, która była państwem demokratycznym i uznającym równość polityczną obywateli. Niestety, Polacy doświadczyli także potworności utopijnego eksperymentu, który miał doprowadzić do budowy społeczeństwa absolutnie równego, będącego urzeczywistnieniem marzeń radykalnych działaczy Towarzystwa. Historia aż nadto wyraźnie pokazała, jak drastycznie równość może przeczyć wolności i przekreślać wszelkie braterstwo ludzi „równych w swojej niewoli”⁴⁸. Tak naprawdę ideowy spór o równość trwa do dziś, albowiem drastyczne nierówności prowadzą często do krwawych konsekwencji, lecz równość, która przesłania wolność, ma nie mniej tragiczne skutki.

⁴⁵ H. Żaliński, *op.cit.*, s. 37–47.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ B. Baczek, *Towarzystwo Demokratyczne...*, s. XXXV–XLI.

⁴⁸ E. von Kuehnelt-Leddihn, *Liberty or Equality*, Caldwell 1952, s. 20.

Shades of equality in Polish Democratic Society until 1846

S u m m a r y

After the fall of November Uprising, big part of the Polish elites, known later as Great Emigration, had to take refuge in France and in the United Kingdom. They set a number of political organizations and Polish Democratic Society, established in 1832, was one of the most important among them

Members of Polish Democratic Society claimed that the main cause of the recent defeat had been a small participation of commoners in the uprising. Therefore, in order to involve them in future actions and struggle for the independent Poland, refugees decided to tie social emancipation with the freedom of homeland. In their plans for future Poland, equality was the matter of great importance. However, it was perceived in a different way by various factions inside Society. They were all strongly influenced by political works of the Enlightenment and French Revolution, but also by Saint Simon and other social utopists. The biggest faction wanted to introduce equality in political rights. Some of the members were supporters of equal property. The Society published a number of various documents concerning equality, presenting a whole spectrum of the members views. Unfortunately, the works on that matter were very soon abandoned, because the strategy of organization had changed and the new priority was to prepare the next insurrection in Poland.

OŚWIADCZENIE WOLI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

1. Wstęp

Oświadczenie woli jest instytucją prawną szczególnie istotną w prawie prywatnym, jednak występującą także w prawie publicznym. Pojęcie oświadczenia woli w prawie administracyjnym zostanie przedstawione na przykładzie decyzji administracyjnej oraz ugody administracyjnej uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego¹. Wola będzie rozpatrywana jako zdolność człowieka do świadomego i celowego regulowania swego postępowania, do podejmowania decyzji i wysiłków w celu realizacji zamierzonych działań, zachowań, postaw, a zaniechania innych, zwłaszcza jeśli działania te są związane z przewidywaniem wewnętrznych lub zewnętrznych przeszkód². Rozważania te będą dotyczyły rozumienia woli w prawie administracyjnym oraz możliwości jej przypisania określonej podmiotowi. A zatem: czyją wolę wyraża organ administracji? Czy (i ewentualnie jakie) istnieją różnice w rozumieniu terminu oświadczenie woli na gruncie prawa cywilnego i prawa administracyjnego? Wreszcie – jaka jest funkcja i waga instytucji oświadczenia woli w prawie administracyjnym?

2. Cywilistyczne definicje oświadczenia woli

Definicje oświadczenia woli znaleźć można w doktrynie prawa cywilnego. Rozumienie tej instytucji zmieniał się w doktrynie zwłaszcza w XIX w. Poważniejsze studia na jej temat pojawiają się wraz z Landrechem pruskim i zawartą w nim definicją oświadczenia woli jako „wyrażenia tego, co według zamiaru oświadczającego miało nastąpić lub nastąpić nie miało”³. Na tym etapie oświadczenie woli jest utożsamiane z samą czynnością prawną, a przez F. C. von Savigny’ego i B. Windscheida uważane za przejaw woli nierozdzielnie z wolą podmiotu związany. Jest to tzw. teoria woli, która ponadto zakłada, że oświadczenie woli niezgodne z wolą wewnętrzną jest nieważne⁴. Od takiego pojmowania oświadczeń woli stopniowo odchodzono – od lat siedemdziesiątych XIX stulecia popularność zaczyna zdobywać inna teoria, zwana teorią oświadczenia, która zakłada, że dla ochrony dobrej wiary (*bona fides*) należy przyjmować, iż oświadczenie woli jest zgodne z wolą wewnętrzną składającego, a ujemne skutki tej niezgodności ma ponosić składający. Ma to sprzyjać pewności obrotu⁵.

* Autor jest studentem II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 267 ze zm.).

² Z. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 147.

³ Cytat za: A. Jędrzejowska, *Koncepcja oświadczenia woli w prawie cywilnym*, Warszawa 1992, s. 11.

⁴ *Ibidem*, s. 11–14.

⁵ *Ibidem*, s. 14–17.

Kolejnym etapem w ewolucji pojęcia oświadczenia woli jest tzw. *Geltungstheorie* (teoria obowiązywania K. Larenza) przeciwstawiająca się obu poprzednim. Według niej oświadczenie woli stanowi jedność z wewnętrzną wolą i należy je rozumieć jako akt wprowadzający w życie nową regulację prawną. W myśl tej teorii oświadczenie woli wykląda się przez odwołanie do zasad dobrej wiary i zwyczajów panujących w obrocie nałożonych na zamiar oświadczającego⁶. We współczesnej doktrynie polskiej przyjmuje się, na podstawie art. 65 k.c.⁷, koncepcję będącą hybrydą powyższych teorii. A. Wolter definiuje oświadczenie woli jako „takie zachowanie człowieka (które może też być przypisane nie jemu, lecz osobie prawnej), które wyraża w sposób dostateczny zamiar (wolę) wywołania skutku prawnego”⁸. Uznając istotność zasady autonomii woli stron, zakłada ona, że oświadczenie woli zgodne jest z wolą wewnętrzną, a jego dosłowną treść uzupełnia się o elementy wynikające z zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów. Uzupełnienie to może być traktowane jako możliwość odejścia od literalnego brzmienia oświadczenia i wzmocnienia pozycji podmiotu słabszego (np. przy umowach między profesjonalistą a nieprofesjonalistą)⁹.

3. Państwo jako podmiot oświadczeń woli

W prawie cywilnym zakłada się, że oświadczenia woli mogą pochodzić zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. W kontekście rozważań nad tym pojęciem w prawie administracyjnym istotne jest założenie, że oświadczenie woli organu osoby prawnej jest uznawane za jej oświadczenie woli. Stąd analogicznie można uznać, że oświadczenie woli organu administracji jest oświadczeniem woli podmiotu, który on reprezentuje, a zatem państwa. Odpowiada to koncepcji W. L. Jaworskiego, który zrównywał akt administracyjny z czynnością prawną jednostki w prawie prywatnym¹⁰. Nie zgadza się z tym jednak B. Adamiak, która przyrównuje akt administracyjny do wyroku sądowego¹¹. Autorka ta podkreśla też różnice między aktem administracyjnym a czynnością prawa prywatnego w formie i w związku przepisami (większy rygoryzm w przypadku aktu administracyjnego), choć aprobuje pogląd W. L. Jaworskiego, że w zakresie skutków akt administracyjny jest równorzędny z czynnością prawną prawa prywatnego. Definicję oświadczenia woli w prawie administracyjnym można zbudować na bazie definicji cywilistycznej¹². Wówczas oświadczenie woli to takie zachowanie podmiotu stosunków administracyjnoprawnych, które wyraża w sposób dostateczny zamiar (wolę) wywołania skutku prawnego, a którego forma bywa zdeterminowana przepisami prawa. Ale kiedy organ administracji składa oświadczenie woli? Czy musi je zawierać każdy akt administracyjny (władcza i jednostronna czynności prawna

⁶ *Ibidem*, s. 18–21.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2014 r. poz. 121).

⁸ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 259–260.

⁹ A. Jędrzejowska, *op.cit.*, s. 73–84.

¹⁰ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 76.

¹¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 111–113.

¹² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *op.cit.*, s. 256.

organu administracyjnego, podlegająca wykonaniu z możliwością zastosowania przymusu państwowego¹³)?

4. Oświadczenie woli czy przejaw woli?

W definicjach aktu administracyjnego często przyjmuje się, że jest on oświadczeniem woli¹⁴ bądź jedynie jej zewnętrznym przejawem¹⁵. Wydaje się, że lepszym określeniem jest przejaw woli czy objaw woli, co wskazywałoby na różnicę między ujęciem administratywnym a cywilistycznym. Różnica ta polega na tym, że w prawie cywilnym odróżnia się akt woli od jego przejawu, co pozwala w pewnych sytuacjach (np. przy wykładni testamentu – art. 948 k.c.) kierować się wolą oświadczającego, a nie samym jej przejawem. W prawie administracyjnym zakłada się natomiast, że przejaw woli organu jest zgodny z jego wolą, i że to on wywołuje skutki prawne. B. Adamiak podkreśla, że ewentualne wady oświadczenia woli osoby piastuna organu nie mają wpływu na ważność decyzji administracyjnej. Nie zgadza się tym samym z W. Klonowickim, który pisał, że takie wady należy brać pod uwagę oraz badać je, posługując się ogólnymi zasadami prawa, utożsamianymi w tym przypadku z zasadami prawa cywilnego dotyczącymi oświadczeń woli¹⁶. B. Adamiak przyjmuje też, inaczej niż W. Klonowicki¹⁷ i w odwołaniu do stanowiska K. Kumanieckiego, że oświadczenia woli organu administracji mają być przypisane państwu¹⁸. Takie ujęcie ma duże znaczenie praktyczne, stanowiąc uzasadnienie dla domniemania prawidłowości decyzji administracyjnych i zapewnienia ich skuteczności przez przymus państwowy. Ułatwia ono również badanie ich ważności (ogranicza je do sprawdzenia zgodności trybu, formy i struktury decyzji z normami prawa procesowego)¹⁹. Regulacje dotyczące zmiany treści oświadczenia woli organu administracji są obecnie umieszczone przede wszystkim w k.p.a. Występują one również w ustawach szczególnych²⁰. Mają one jednak wyjątkowy charakter, a ich zastosowanie jest ściśle limitowane przepisami prawa. Mowa tu w szczególności o trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (wznowienie postępowania – art. 145 k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej – art. 154 i art. 155 k.p.a., stwierdzenie nieważności

¹³ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998, s. 22.

¹⁴ Tak: E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 30; J. Łętowski, *Prawo administracyjne: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 185–186.

¹⁵ Tak: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 113; Z. Leonowski, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 282; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 195; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 10.

¹⁶ B. Adamiak, *op.cit.*, s. 20–21.

¹⁷ *Ibidem*, s. 20–21.

¹⁸ K. W. Kumaniecki, *Akt administracyjny: studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału administracyjnego*, Kraków 1913, s. 70–71.

¹⁹ B. Adamiak, *op.cit.*, s. 22.

²⁰ Np. uprawnienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta do uchylenia decyzji, wydanych na podstawie art. 12 lub 28 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50 poz. 331 ze zm.), które wcześniej sam wydał, jeśli zmieniły się okoliczności i zgodę wyraził przedsiębiorca.

decyzji – art. 156 k.p.a.); uzupełnieniu decyzji (art. 111 k.p.a.) czy jej rektyfikacji (art. 113 k.p.a.).

5. Oświadczenie woli a uznanie administracyjne

Należy zastanowić się nad sensem używanego w doktrynie rozumienia konstrukcji oświadczenia woli w stosunku do każdej decyzji administracyjnej. Czy wydawanie decyzji, w których organowi nie przysługuje uznanie administracyjne, jest przejawem jego woli czy jedynie mechanicznym zastosowaniem przepisów prawa? Wydaje się, że jest to zawsze określona forma przejawu woli. Różnica polega natomiast na zakresie siły sprawczej woli organu. W przypadku uznania administracyjnego będzie ona szersza aniżeli w przypadku decyzji niemających cechy uznaniowości. Nie mając zagwarantowanego ustawą uznania, organ z jednej strony nie ma możliwości wyboru konsekwencji prawnych decyzji, choć ma pewną swobodę działania (tym większą, im mniej precyzyjne są przepisy), prowadząc postępowanie dowodowe, wykładając przepisy prawa oraz dokonując subsumcji²¹. Z drugiej zaś strony skoro przepisy nie przyznały organowi uznania administracyjnego, to powinien on jedynie wykonywać obowiązujące prawo i jego wola nie powinna mieć znaczenia. Można zatem stwierdzić, że w tym przypadku wola organu w zamyśle ustawodawcy powinna mieć znikomy bądź żaden wpływ na treść decyzji. Podkreśla to J. Borkowski, pisząc, że „decyzyjny model stosowania prawa nie daje podstaw do szukania elementu woli sędziego lub osoby będącej organem administracyjnym, lecz **wymaga** [podkreślenie – J.P.] od nich prawidłowego rozumienia treści przepisów prawnych, zgodnego z prawem ustalania istotnych elementów stanu faktycznego i oceniania stanów faktycznych spraw pod względem prawnym oraz poprawnego stosowania obowiązujących przepisów przy rozstrzyganiu tych spraw. Działanie organu administracyjnego nie będzie wobec tego przejawem woli aktu woli osoby sprawującej funkcję organu administracji lub rozstrzygającej sprawę z upoważnienia tego organu, lecz będzie zrealizowaniem obowiązującego prawa, które wyznacza ściśle treść rozstrzygnięcia sprawy albo też dopuszcza – zawsze w granicach prawa – wybór jednego z dopuszczalnych rozstrzygnięć sprawy. Takie potraktowanie działania organu administracyjnego stwarza jednostce – w jej stosunkach z administracją – dobre podstawy przewidywania zakresu i treści czynności, które mogą być podjęte przez organ na podstawie obowiązującego prawa. Znając treść przepisów prawnych, można przewidywać przebieg postępowania oraz możliwe w danej sytuacji rozstrzygnięcie sprawy. Przyjęcie zaś poglądu o uznaniu tych działań za akty woli organu administracyjnego w pewnym zakresie ogranicza możliwość przewidywania treści”²². Przedstawione przez J. Borkowskiego argumenty tworzą podstawę do wytłumaczenia metody kontroli administracji – znajomość treści przepisów prawnych pozwala jednostce przewidzieć słuszne czy prawidłowe rozwiązanie, które będzie rezultatem końcowym jednorazowego bądź kilkukrotnego (dwuinstancyjność, sądownictwo administracyjne) procesu stosowania prawa. Nie sposób jednak zgodzić się z całkowitym zanegowaniem wpływu aktu woli piastuna organu w procesie stosowania prawa. Chociaż jego wola ma ograniczony wpływ na treść decyzji, to jest ona podstawą przeprowadzenia

²¹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1984, s. 55.

²² J. Borkowski, *op.cit.*, s. 19.

szeregu działań, których rezultatem jest powstanie aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne lub jego brak determinują tylko zakres wpływu woli organu na rozstrzygnięcie sprawy. W przypadku decyzji uznaniowych – zarówno w praktyce, jak i w intencji ustawodawcy – wola organu ma zasadniczy wpływ na konsekwencje prawne decyzji. Uznanie nie należy utożsamiać z dowolnością i arbitralnością, uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy pozostaje zawsze w granicach prawa, które w dodatku wyznacza cel działaniom administracji, pozwalając na kontrolę decyzji uznaniowych przez sprawdzenie, czy np. realizują one interes publiczny²³.

6. Oświadczenia woli strony postępowania administracyjnego

Powyższe rozważania dotyczyły oświadczenia woli organu administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych, należy je więc uzupełnić o kwestię oświadczenia woli strony postępowania administracyjnego. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że postępowanie może zostać na żądanie strony (czyli wskutek jej oświadczenia woli) wszczęte (art. 61 § 1 k.p.a.), zawieszone (art. 98 § 1 k.p.a.) lub umorzone (art. 105 k.p.a.). Chociaż inicjatorem wszczęcia, zawieszenia bądź umorzenia postępowania jest strona, czyli każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.), to do organu należy stwierdzenie, czy spełnione zostały przesłanki, od których zależy skuteczność żądania strony. Zatem wola strony (jej oświadczenie postulujące) ma, w porównaniu z wolą organu, mniejszy wpływ na czynności procesowe, ponieważ wymaga zatwierdzenia przez organ (np. organ umarza postępowanie fakultatywnie²⁴ – przysługuje mu więc uznanie administracyjne²⁵).

7. Uгода administracyjna - najsilniejszy wpływ woli strony postępowania na treść aktu administracyjnego

Uгода administracyjna jest uregulowana w art. 114–122 k.p.a. Ugodę taką zawierają między sobą strony postępowania administracyjnego, a zatwierdza ją organ²⁶. Jak podaje P. Przybysz, istotną różnicę między ugodą a decyzją administracyjną stanowi fakt niezaskarżalności ugody, zaskarżone może być jedynie postanowienie o zatwierdzeniu bądź niezatwierdzeniu ugody przez organ, przed którym toczy się postępowanie²⁷. W przypadku ugody mamy do czynienia zarówno z oświadczeniem woli stron postępowania administracyjnego, jak i przejawem woli organu. Wynika to z faktu, że uгода, będąc aktem spełniającym funkcję decyzji administracyjnej, wymaga zatwierdzenia przez organ. Organ nie dysponuje w tym przypadku uznaniem, musi jedynie ocenić, czy nie zachodzi któraś z przesłanek wyłączających zatwierdzenie ugody (naruszenie prawa, nieuwzględnienie stanowiska innego organu, jeżeli uгода dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska

²³ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, nr 5, s. 52–54.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 263–264.

²⁵ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 624.

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 254–255.

²⁷ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 264–265.

przez ten organ, naruszenie interesu społecznego bądź słusznego interesu stron – art. 118 k.p.a.)²⁸. Uгода pozwala stronom postępowania samodzielnie, choć na podstawie obowiązujących przepisów (co kontroluje organ), stworzyć akt równorzędny decyzji administracyjnej, a więc stwarza szanse możliwie najpełniejszego zrealizowania ich interesów. Instytucja ta daje chyba największy wpływ oświadczeniom woli podmiotów stosunków administracyjnych niebędących organami administracyjnymi (czyli jedynym oświadczeniom woli w prawie administracyjnym, których podmiot jest jasno określony) na kształtowanie stosunków administracyjnych przez oddanie im szerokiej kompetencji tworzenia treści aktów administracyjnych.

8. Oświadczenie woli w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym

Porównanie znaczenia pojęcia oświadczenia woli na gruncie prawa cywilnego i prawa administracyjnego prowadzi do wniosku o nieznacznych różnicach występujących w rozumieniu tego terminu, a także w skutkach składania oświadczeń woli. Czym różnią się oświadczenia woli strony w postępowaniu administracyjnym w zestawieniu z oświadczeniami woli podmiotu stosunków cywilnoprawnych? W obydwu kodeksach są one obudowane klauzulami generalnymi: w prawie cywilnym oświadczenie woli (będące warunkiem koniecznym zaistnienia czynności prawnej)²⁹ wywołuje skutki w nim zawarte, a także wynikające z ustawy, z zasad współżycia społecznego oraz z ustalonych zwyczajów (art. 56 k.c.). W prawie administracyjnym natomiast o skutkach oświadczeń woli stron decyduje, na podstawie przepisów prawa, organ, przed którym toczy się postępowanie. Musi on jednak często przykładać do tych oświadczeń miernik w postaci klauzul generalnych, takich jak istotny interes społeczny czy słuszny interes stron (np. w analizowanym art. 118 k.p.a.). Znacząca jest też różnica w wymogach formalnych, jakie stawiane są w obu dziedzinach oświadczeniom woli – w prawie cywilnym podmioty dysponują dużą swobodą formy, w prawie administracyjnym przeciwnie, swoboda ta jest ograniczana przepisami prawa, zwłaszcza w odniesieniu do organów administracji (np. art 107 i 109 k.p.a.). W literaturze pojawia się nawet pogląd, że niektóre elementy formalne decyzji administracyjnej rozstrzygają o możliwości kwalifikowania jej jako aktu administracyjnego³⁰. W tym kontekście zrozumiałe jest, że pomocnicze stosowanie przepisów k.c. dotyczące oświadczeń woli w prawie administracyjnym jest wykluczane przez doktrynę³¹. Analogiczne stosowanie przepisów k.c. zostało jednak zaaprobowane w uchwale NSA³². Należy podkreślić, że w uchwale pojawiło się również przekonujące zdanie odrębne sędzi B. Adamiak, która wskazuje, że dział k.c. poświęcony czynnościom prawnym nie może znaleźć zastosowania przy stosunkach administracyjnych z dwóch przyczyn – po pierwsze ze względu na nierówność stron stosunku

²⁸ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 717–718.

²⁹ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op.cit.*, s. 253 i n.

³⁰ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6, s. 74.

³¹ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 21.

³² Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/11 (ONSAiWSA z 2012 r. nr 2, poz. 20).

prawnego w prawie administracyjnym – po drugie z wynikłej z tej nierówności niemożności kształtowania stosunków administracyjnoprawnych przez jednostkę w drodze oświadczeń woli³³. Argumentację tę można uzupełnić, podkreślając, że trudności nastręcza psychologiczne ujmowanie wad oświadczeń woli. Problemem jest to, czy można utożsamić błąd poszczególnego człowieka czy ludzi z błędem organu. W prawie cywilnym uznaje się, że jest to dopuszczalne (tzw. teoria organów osoby prawnej)³⁴. Natomiast w prawie administracyjnym tak uznać nie sposób, ponieważ regulacja oświadczeń woli chroni podmiot słabszy (jednostkę) przed podmiotem, któremu przysługuje władztwo administracyjne. Ochrona ta polega na ograniczeniu przez prawo zarówno zakresu tego władztwa, jak i sposobu korzystania z niego. Znajduje ona uzasadnienie tak w zasadzie praworządności, jak i zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa, stanowiących konstytucyjne umocowanie ochrony interesu jednostki w ramach stosunku administracyjnoprawnego.

9. Podmioty woli, której przejawy są aktami administracyjnymi

Kolejnym zagadnieniem jest określenie podmiotu woli, której przejawy są aktami administracyjnymi. W psychologicznym znaczeniu przejaw woli pochodzący od organu administracyjnego jest przejawem woli piastuna tego organu. Jednak – na potrzeby wyjaśnienia działania abstrakcyjnego bytu, jakim jest państwo – utożsamia się osobę piastuna z organem, przypisując przejaw woli organowi, a sam organ uznaje się za przedstawiciela administracji publicznej (nawet w przypadku dysponowania uznaniem administracyjnym przez organ). Idąc krok dalej, można stwierdzić, że przejaw woli organu jest przejawem woli państwa. Tyle tylko, że możliwości oddziaływania tej woli są ograniczone prawem (art. 7 Konstytucji RP³⁵ i art. 6 k.p.a.), które spełnia tę samą funkcję, co w ujęciu psychologicznym charakter człowieka (zakreśla granice możliwych postępów i w ten sposób definiuje zakres wolności woli³⁶). Konstytucja definiuje sposoby i kierunki dążeń organów administracji, w art. 2 stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Narzędziem służącym przedstawionym celom są często klauzule generalne. W prawie administracyjnym takimi klauzulami są w szczególności interes społeczny oraz słuszny interes obywateli z art. 7 k.p.a. (w prawie cywilnym odpowiednią rolę odgrywają zasady współżycia społecznego). Jak stwierdza M. Wyrzykowski, klauzula ta ma bardzo szerokie zastosowanie – jest wskazówką interpretacyjną w wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, stosowana jest też w przypadku decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego oraz decyzji bez niego³⁷. Właśnie wspomniane klauzule generalne (oraz tzw. zasady polityki państwa zawarte w Konstytucji RP) rozszerzają możliwości oddziaływania woli organów administracji publicznej.

³³ Zdanie odrębne sędzi NSA Barbary Adamiak do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/11 (ONSAiWSA z 2012 r. nr 2, poz. 20).

³⁴ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *op.cit.*, s. 209.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ Z. Kmiecik, *op.cit.*, s. 150–151.

³⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 134–135.

Zapewniają prawu elastyczność, przekazując organom administracji kompetencję jego dopasowania do konkretnego stanu faktycznego.

10. Podsumowanie

Instytucja oświadczenia woli pozwala zrozumieć istotę i sposób działania administracji. Pojęcie oświadczenia woli jest rozumiane w zbliżony sposób w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym. Jednakże w stosunku administracyjnoprawnym, inaczej niż w cywilnoprawnym, wola jednostki ma niewielki wpływ na treść tego stosunku, w zasadzie brak jest automatyzmu polegającego na samoistnym wywoływaniu skutków prawnych przez oświadczenie woli jednostki, poza oświadczeniami postulującymi w ramach stosunku administracyjnoprawnego procesowego. W prawie administracyjnym takie oświadczenie woli wprawdzie prowadzi do wywołania skutków prawnych, ale potrzebuje do tego, jak w analizowanych przypadkach, również działania organu – przejawu woli organu. Świadczy to o nierównorzędnosci podmiotów stosunków administracyjnoprawnych równoważonej całkowitym związaniem administracji prawem, które dokonało się wskutek procesu historycznego. Administracja zmieniła się z niczym nieograniczonej w swej władczości do działającej na podstawie i w granicach prawa, gdzie najszersze – najmniej zawężone – uprawnienia ma ona w przypadku (przyznanego wskutek działań ustawodawcy) uznania administracyjnego. Ochrona interesów jednostki polega również, jak twierdził J. Borkowski, odwołując się do decyzyjnego modelu stosowania prawa, na umożliwieniu jednostkom przewidywania działań administracji³⁸. W demokratycznym państwie prawa państwo ma możliwość władczej ingerencji w stosunki społeczne przez administrację publiczną, lecz czyni to w interesie społecznym – taka jest jego rola. To interes społeczny, którego wyrazem są obowiązujące przepisy prawa, jest ograniczeniem zakresu wolności woli państwa. W ten sposób urzeczywistnia się jedna z fundamentalnych zasad ustroju państwa polskiego – zasada suwerenności Narodu.

Declaration of will in administrative law

S u m m a r y

Declaration of will in administrative law may be defined as such behaviour of the entity of administrative law relationships that reveals enough the intent (will) of causing legal effects, the form of such behaviour may be determined by legal regulation. This definition is formed basing on the definitions made by civil law doctrine. The other question is to find the subject of declaration of will made by public officers in the name of state and such declarations should be seen as state's declarations of will.

The considerations of the doctrine and of the provisions of law leads to conclusion that there is a significant difference between the role of this institution in administrative law and in civil law. This difference is provoked by the substantial dissimilarity of the fundamental principles of those areas of law (autonomy of will on the one hand and legality on the other).

³⁸ J. Borkowski, *op.cit.*, s. 19.

Analysed legal regulations concern those acts in administrative procedure in which the will of entity has the largest significance. However declarations of will of extra-administration entity may result in administration's actions, they are less important than the declarations of administrative bodies because the first ones' always need an approval to have legal effects. What is more the situation in which the decision of administrative bodies is not fully determined by law should also be considered as a mean to make law and actions of administration more flexible. In such situation the will (decision) of administrative bodies ought to be coherent with the constitutional principles and general clauses of administrative law (conception of legality of objective).

The conclusion is that the instution of declaration of will allows to understand the basic principles of administrative law which is: in equivalence of parties and the directive of tending to the public interest. They are seen as two ballancing rules that provides the stability of legal status of citizens.

ZADANIA PREZESA URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI A POLITYKA ENERGETYCZNA PAŃSTWA

1. Wprowadzenie

Pytanie o zadania polskiego regulatora w kontekście polityki energetycznej państwa nie należy do łatwych. Jedni bowiem postrzegają go jako wykonawcę tej polityki, inni widzą go wręcz w roli jej „współkreatora”¹. Jeżeli jednak przyjmiemy za Arystotelesem i Tomaszem z Akwinu, że polityka to sztuka realizacji dobra wspólnego poprzez roztropne rządy (*prudentia regnativa*), wydawanie odpowiednich praw (*prudentia legislativa*) i zapewnianie właściwego sposobu ich wykonywania (*prudentia architectonica*), łatwiej będzie nam znaleźć odpowiedź na to pytanie². W niniejszej pracy spróbuję więc w świetle tej definicji opisać i ocenić relację między zadaniami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a priorytetami „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”³ na rzecz efektywności, bezpieczeństwa, odnawialnych źródeł energii oraz ochrony konkurencji i liberalizacji rynku.

2. Pozycja ustrojowa Prezesa URE

Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej, a więc obejmuje swą właściwością obszar całego kraju, podlega organom naczelnym⁴, ale nie wchodzi w skład rządu. Jego pozycja została w dużym stopniu ukształtowana przez III pakiet liberalizacyjny⁵ implementowany do polskiego porządku prawnego przez liczne nowelizacje ustawy

* Autor jest studentem III roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł ten stanowi zmodyfikowaną wersję eseju, który został wyróżniony w Ogólnopolskim Konkursie Prawa Energetycznego 2014.

¹ A. Fornalczyk, *Naturalni sprzymierzeńcy*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 1998, nr 2, s. 31.

² Zob. szerzej: *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, Lublin 2007, s. 340–345.

³ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 157/2010 z dnia 29 września 2010 r., dalej: „PEP”, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna>, 23.12.2013.

⁴ Zgodnie z art. 21 ustawy – Prawo energetyczne (zob. przyp. 6), Prezesa URE powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Raporty i sprawozdania Prezesa URE składa zaś ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Przepisy nie określają więc jednoznacznie, kto sprawuje nadzór nad regulatorem – tak też M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 965.

⁵ Na III pakiet liberalizacyjny składa się 5 aktów prawa pochodnego – dyrektywa Nr 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę Nr 2003/54/WE (Dz.U. UE L 09.211.55); dyrektywa Nr 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę Nr 2003/55/WE (Dz.U. UE L 09.211.94); rozporządzenie Nr 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1775/2005

– Prawo energetyczne⁶. Zgodnie z nim w rękach Prezesa URE koncentrują się funkcje regulacyjne w stosunku do energetyki (i), ma on zapewnioną niezależność personalną, organizacyjną i finansową (ii)⁷ oraz uczestniczy we „wspólnej administracji” razem z regulatorami innych państw członkowskich UE (iii)⁸. Dzięki stosunkowo silnej pozycji ustrojowej URE należy do najbardziej efektywnych urzędów w państwie (zob. tab. 1), wyraźnie wylamując się spod prawa Parkinsona, zgodnie z którym wzrost liczby pracowników administracji publicznej ma irracjonalny charakter, ponieważ zależy nie od ilości nałożonych na nich zadań, ale wyłącznie od upływu czasu⁹.

Tabela 1.

Rok	Liczba zadań URE	Liczba pracowników
1998	10	248
2007	54	286
2008	66	293
2009	71	302
2010	103	300
2011	111	311

Źródło: opracowanie własne.

Całokształt zadań regulatora opisuje art. 23 ust. 1 u.p.e., według którego reguluje on „działalność przedsiębiorstw zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”. Warto mieć na uwadze, że zgodność z ustawą i założeniami polityki energetycznej stanowią w związku z tym kryteria prawidłowości wszelkich działań Prezesa URE. Niezgodność rozstrzygnięcia regulatora z założeniami polityki energetycznej może więc stanowić samodzielną przesłankę odwołania do właściwego sądu¹⁰.

(Dz.U. UE L 09.211.36); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003 (Dz.U. UE L 09.211.15).

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz.U. 2012 r., poz. 1059 ze zm.), dalej: u.p.e.

⁷ Obecnie Prezes URE funkcjonuje jako jednostka budżetowa sektora finansów publicznych. Niektórzy autorzy uważają to za drastyczne ograniczenie niezależności regulatora – zob. np. M. Sobczuk, *Status prawny Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Lublin 2013, s. 295.

⁸ Zob. szerzej o sieciowym charakterze krajowych regulatorów – M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym*, [w:] *Ibidem*, s. 100–104.

⁹ C. N. Parkinson, *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Warszawa 2001, s. 1–15.

¹⁰ Dziś jest nim Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dawniej Sąd Wojewódzki w Warszawie – tak A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 83–84.

Niestety, liczne nowelizacje u.p.e. oraz uchwalanie wielu zupełnie nowych regulacji w sposób sprzeczny z zasadami przyzwoitej legislacji doprowadziły do zatarcia granicy między zadaniami a kompetencjami Prezesa URE. Mimo to w dalszych rozważaniach będę starał się trzymać tego rozróżnienia na tyle, na ile pozwalają na to obowiązujące przepisy.

3. Efektywność energetyczna

3.1. Rys prawny

Dyrektywa 2006/32 w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych zobowiązała wszystkie państwa członkowskie UE, w tym Polskę, do uzyskania 9 proc. oszczędności w dziewiątym roku jej stosowania w porównaniu z rokiem 2008. W celu implementacji prawa unijnego polski prawodawca uchwalił ustawę o efektywności energetycznej¹¹, która mocą art. 12 nałożyła na przedsiębiorstwa obracające energią elektryczną, gazem i ciepłem, odbiorców końcowych (czyli nabywców energii na giełdzie dla potrzeb własnych) oraz działające w ich imieniu na giełdzie towarowej domy maklerskie oraz towarowe domy maklerskie obowiązek inwestowania w oszczędzanie energii w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów). Przedsiębiorstwa obrotu mogą spełnić ten obowiązek na trzy sposoby:

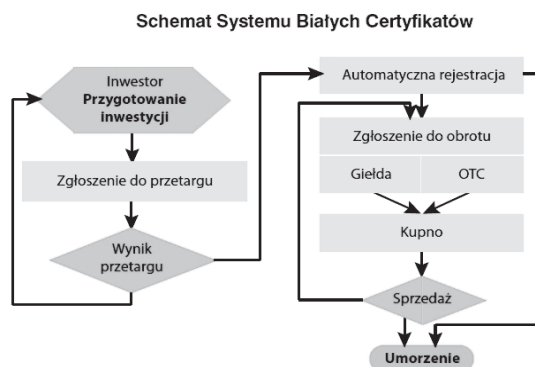
- 1) inwestując w oszczędność energii przez urządzenia potrzeb własnych oraz wygrywając w przetargu na najlepsze przedsięwzięcia efektywnościowe¹² organizowane przez Prezesa URE (co jest równoznaczne z uzyskaniem świadectwa efektywności energetycznej);
- 2) nabywając prawa majątkowe ze świadectwa efektywności energetycznej na Towarowej Giełdzie Energii, przy czym jedno prawo odpowiada 0,001 toe (tony oleju ekwiwalentnego);
- 3) uiszczając opłatę zastępczą na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w wysokości ustalonej przez Prezesa URE.

Również odbiorca końcowy, dom maklerski lub towarowy dom maklerski może spełnić ten obowiązek w trojaki sposób:

- 1) inwestując w zwiększenie oszczędności energii oraz wygrywając w przetargu organizowanym przez Prezesa URE na najlepsze efektywnościowe przedsięwzięcia (co jest równoznaczne z uzyskaniem świadectwa efektywności energetycznej);
- 2) nabywając prawa majątkowe ze świadectwa efektywności energetycznej na Towarowej Giełdzie Energii (ew. na rynku pozagiełdowym – OTC);
- 3) uiszczając opłatę zastępczą na konto NFOŚiGW w wysokości ustalonej przez Prezesa URE.

¹¹ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.), dalej: u.e.e.

¹² Wyliczenie takich przedsięwzięć zawiera obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (Dz.U. 2013 r., poz.15).



Rys. 1. System białych certyfikatów (źródło: Krzysztof Żmijewski, *Białe Certyfikaty* – *Instrukcja Obsługi Systemu*, <http://e-czytelnia.abrys.pl>, 23.12.2013)

Należy jednak pamiętać, że obowiązek jest uważany za spełniony dopiero po umorzeniu przez Prezesa URE świadectwa efektywności lub uiszczenia opłaty do 31 marca każdego roku¹³. W tym miejscu warto zaznaczyć, że również operatorzy systemu przesyłowego oraz operatorzy systemu dystrybucyjnego **mogą, ale nie muszą** uczestniczyć w przetargu organizowanym przez Prezesa URE na najlepsze przedsięwzięcia zmniejszenia strat energii elektrycznej, ciepła lub gazu w przesyłach bądź dystrybucji.

Ustawa wyposaża Prezesa URE w instrumenty egzekwowania obowiązku oszczędzania energii przez przedsiębiorstwa, odbiorców końcowych, domy maklerskie i towarowe domy maklerskie. Po pierwsze, powołując się na art. 14 u.e.e., może on żądać od każdego z nich udostępnienia dokumentów i informacji niezbędnych do oceny wykonania tego obowiązku. Ta kompetencja wpisuje się w szersze prawo wglądu Prezesa URE do ksiąg rachunkowych i dokumentacji przedsiębiorstwa w ramach kontroli działalności gospodarczej, o którym będzie jeszcze mowa w części poświęconej ochronie konkurencji. Po drugie, zgodnie z art. 23 ust. 1 u.e.e. dokonuje on wyrywkowej weryfikacji audytu efektywności energetycznej oraz zgodności oszczędności energii osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia z ilością zadeklarowaną we wspomnianym przetargu. Po trzecie, Prezes URE nakłada na przedsiębiorstwa karę pieniężną do wysokości 10 proc. rocznego przychodu lub do 2 mln euro na zasadach określonych w art. 35 ust. 2 u.e.e.

3.2. Cele polityki państwa na rzecz efektywności energetycznej

Do głównych celów polityki państwa w tym obszarze zaliczono dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, tj. rozwoju gospodarki następującego

¹³ Przedsiębiorstwo powinno złożyć wniosek z odpowiednim wyprzedzeniem – termin 31 marca jest bowiem ustanowiony przez ustawodawcę dla Prezesa URE na wydanie decyzji administracyjnej, do którego to terminu nie znajdują zastosowania art. 57 § 5 oraz art. 58 § 1 i n. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. 2013 r., poz. 267 ze zm.) – tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2012 r., VI ACa 442/12, dostępny na <http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/>.

bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną oraz konsekwentne zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki do poziomu UE-15. Ponadto wyznaczono pięć celów szczegółowych, z których żaden nie mówi wprost o zadaniach regulatora. Nie oznacza to jednak, że nie odgrywa on żadnej roli przy ich osiągnięciu.

3.3. Rola Prezesa URE we wspieraniu poprawy efektywności energetycznej

Dobrym miernikiem poziomu efektywności energetycznej jest energochłonność, tzn. stosunek zużywanej energii pierwotnej do Produktu Krajowego Brutto. W latach 2000–2011 energochłonność PKB spadła o 25 proc., a mimo to pozostała kilkakrotnie wyższa niż w przypadku państw UE-15. W latach 2011–2012, a więc w pierwszym roku obowiązywania ustawy o efektywności energetycznej spadek wyniósł ok. 0,5 proc.¹⁴. Wciąż brakuje danych za 2013 r. Zapotrzebowania na energię w 2011 r. osiągnęło zaś poziom, który przewidywano dopiero dla 2015 r.¹⁵

Poprawie efektywności energetycznej służyć ma funkcjonujący od 2013 r. system białych certyfikatów, którym zarządza Prezes URE. Jego główne zadanie polega na wydawaniu i umarzaniu świadectw efektywności oraz karaniu przedsiębiorców niewywiązujących się z obowiązków. W ramach tej funkcji organizuje przetargi mające na celu wyłonienie najlepszych przedsięwzięć efektywnościowych. Przedsięwzięcia te mogą polegać m.in. na modernizacji izolacji termicznej rurociągów, ocieplaniu ścian, a także zastąpieniu źródeł ciepła opalanych węglem odnawialnymi źródłami energii czy ciepłem wytwarzanym w kogeneracji. Wygrywają ci oferenci, którzy za daną wielkość osiągniętych oszczędności chcieli uzyskać najmniejsze wartości certyfikatów. Po faktycznym zrealizowaniu przedsięwzięcia następuje materializacja praw majątkowych wynikających z otrzymanego certyfikatu, co umożliwia zwyczajcom przedstawienie ich do umorzenia Prezesowi URE lub wystawienie ich na sprzedaż na Towarowej Gieldzie Energii, co daje środki na inwestycje.

W pierwszym przetargu wpłynęło 212 ofert przetargowych, z czego 107 odrzucono, a 102 przyjęto¹⁶. Wydawanie świadectw efektywności energetycznej nie ma więc charakteru czynności mechanicznej, ale wiąże się z surową oceną formalną i merytoryczną złożonych deklaracji przetargowych i załączonych do nich audytów efektywności energetycznej. O atrakcyjności przetargu świadczy udział podmiotów niezobowiązanych do uzyskania białych certyfikatów np. Polskich Sieci Elektroenergetycznych. Szef PSE zapowiedział, że uzyskany biały certyfikat nr 1 zostanie sprzedany na TGE, a środki uzyskane ze sprzedaży spółka przeznaczy na energooszczędnościowe inwestycje¹⁷.

¹⁴ „PEP”, s. 6–7.

¹⁵ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., *Sektor energetyczny w Polsce*, s. 2.

¹⁶ Protokół Nr 1/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r. z przebiegu przeprowadzonego przetargu wraz z załącznikami.

¹⁷ Zob. wywiad z Henrykiem Majchrzakiem, Prezesem PSE – <http://energetykon.pl/pse-uzyskaly-bialy-certyfikat-nr-1,29047.html>, 25.12.2013.

4. Bezpieczeństwo energetyczne

4.1. Rys prawny

Art. 3 pkt 16 u.p.e. definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Definicja ta w dużym stopniu pokrywa się z czteroelementową koncepcją dominującą w doktrynie prawa unijnego, będącego *notabene* częścią krajowego porządku prawnego i mającego pierwszeństwo przed ustawami. Zgodnie z nią pojęcie bezpieczeństwa energetycznego należy rozumieć jako zapewnienie odpowiedniego poziomu dostaw paliw i energii (i) za rozsądną cenę (ii) z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska (iii) oraz zdolności państwa do realizacji celów (iv)¹⁸.

Oprócz u.p.e. (zwłaszcza art. 16 ust. 13) znaczenie dla krajowego bezpieczeństwa energetycznego mają także ustawa o zapasach ropy naftowej¹⁹ oraz rozporządzenie 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (tzw. *Security of Supply*, rozporządzenie SOS).

Zgodnie z u.z. przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przywozu gazu ziemnego utrzymuje zapasy gazu ziemnego na poziomie odpowiadającym co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi tego gazu²⁰. Dokładny poziom zapasów obowiązkowych określa Prezes URE w drodze decyzji administracyjnej. Do niego należy też weryfikacja (art. 25 ust. 3), kontrola (art. 30 ust. 1) oraz – w sytuacji wykrycia uchybień – karanie przedsiębiorstw (art. 64 ust. 1).

Bezpośrednio stosowalne rozporządzenie SOS nakłada na regulatora m.in. zadanie współdecydowania razem z organami regulacyjnymi innych państw członkowskich w sprawie podziału kosztów związanych z realizacją inwestycji.

4.2. Cele polityki państwa na rzecz bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne wyraźnie stoi w centrum „PEP” – jej główne cele różnią się w zależności od podsektora energetyki, którego dotyczą. W przypadku węgla sprowadzają

¹⁸ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 190–192; A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częściak, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2002, nr 103, s. 708.

¹⁹ 14 lutego 2014 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu projekt nowelizacji ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jednolity: Dz.U. 2012 r., poz. 1190 ze zm., dalej: u.z.), która ma implementować dyrektywę 2009/119. Projekt nie przewiduje znaczących zmian z punktu widzenia zadań Prezesa URE. Warto jedynie wspomnieć o wprowadzeniu trzyletniego okresu przedawnienia w przypadku niektórych naruszeń ustawy przez przedsiębiorców oraz wprowadzenie w sprawach kar pieniężnych odesłania do Ordynacji podatkowej w zakresie nieuregulowanym ustawą.

²⁰ Z zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwo, które w ciągu roku przywozi nie więcej niż 100 mln metrów sześciennych gazu, a liczba jego odbiorców nie przekracza 100 tys., może wystąpić do Ministra Gospodarki o zwolnienie z tego wymogu.

się one do racjonalnego i efektywnego gospodarowania złożami; gazu – dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw; ropy naftowej – dywersyfikacji kierunków dostaw i budowy magazynów; energii elektrycznej i ciepła – zapewnienia pokrycia zapotrzebowania przy uwzględnieniu maksymalnego możliwego wykorzystania krajowych zasobów oraz technologii przyjaznych środowisku. W tym ostatnim przypadku uwypuklono rolę regulatora jako podmiotu mającego wpływ na ceny energii. Dla realizacji celów bezpieczeństwa w zakresie energii elektrycznej i ciepła zaplanowano:

- wprowadzenie do taryf przesyłowych i dystrybucyjnych elementu jakościowego przysługującego operatorom systemu przesyłowego oraz systemów dystrybucyjnych za obniżenie wskaźników awaryjności i utrzymywanie ich na poziomach określonych przez Prezesa URE dla danego typu sieci;

- zmianę mechanizmów regulacji poprzez wprowadzenie metod kształtowania cen ciepła z zastosowaniem cen referencyjnych oraz bodźców służących optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło.

4.3. Rola Prezesa URE w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego

W zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego zaangażowanych jest wiele organów władzy publicznej – poczynając od Ministra Gospodarki (por. art. 12 u.p.e.), przez Ministra Skarbu Państwa, wykonującego uprawnienia właścicielskie w stosunku do spółek o kluczowym znaczeniu dla polityki energetycznej, takich jak PGNiG S.A. czy PGE S.A., kończąc na Prezesie Rady Ministrów odpowiedzialnym za całokształt polityki rządu. Przeszczepienie działania Urzędu Regulacji Energetyki jest więc dość ograniczona – zauważył już to pierwszy Prezes URE, mówiąc o „słabym uzbrojeniu” w narzędzia zapewniania bezpieczeństwa energetycznego²¹.

W świetle obowiązujących przepisów można przyjąć, że Prezes URE dąży do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na trzech szczeblach – lokalnym, ogólnopolskim i ogólnoeuropejskim. Na szczeblu lokalnym oddziałuje na przedsiębiorstwa energetyczne poprzez uzgadnianie ich planów rozwoju oraz karanie za działania niezgodne z planami zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz, przyjętymi przez gminy. Na szczeblu ogólnopolskim większe znaczenie mają tzw. twarde narzędzia regulacji, czyli przede wszystkim koncesje i zatwierdzanie taryf. Na szczeblu ogólnoeuropejskim rola URE sprowadza się do członkostwa w Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) i – co zostanie wskazane poniżej – pozostaje w istotnym związku z działaniami na szczeblu ogólnopolskim.

W pierwszym przypadku wpływ Prezesa URE na przedsiębiorstwa energetyczne ma iluzoryczny charakter. Norma sankcjonująca (art. 56 ust. 1 pkt 31) nie gwarantuje bowiem, że przedsiębiorstwo poważnie potraktuje obowiązek sporządzenia planu rozwoju (czyli normę sankcjonowaną z art. 16 ust. 2). Po pierwsze, aby uniknąć kary, musi ono jedynie przedstawić Prezesowi URE do uzgodnienia plan rozwoju spełniający wymogi formalne określone w ustawie. Po drugie, regulator nie może zmienić niczego w przedstawionym mu

²¹ Zob. wywiad z Leszkiem Juchniewiczem, Prezesem URE w latach 1997–2007, <http://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/ure-w-mediach/953,Dylematy-bezpieczenstwa.html>, 25.12.2013.

planie²². Jego ewentualne uwagi mają raczej charakter wskazówek, a nie wiążących wytycznych. Po trzecie, plan nie determinuje kierunków rozwoju przedsiębiorstwa, więc nawet za podejmowanie działań z nim sprzecznych nie grożą mu żadne konsekwencje prawne. Bez większego znaczenia pozostaje również prawo Prezesa URE do wymierzania kary pieniężnej za realizowanie działań niezgodnych z częścią planu zaopatrzenia wskazaną przez radę gminy – a to dlatego, że przepis wyraźnie nie przewiduje sankcji za **brak realizacji** jakichkolwiek działań.

W związku z powyższym obowiązek uzgadniania planów rozwoju z Prezesem URE oraz sprawozdania przedsiębiorstw z ich realizacji, o których mowa w art. 16 ust. 18 u.p.e., mogą stanowić w najlepszym razie „źródło informacji na temat tego, w jakim zakresie polityka państwa jest, bądź nie jest, realizowana przez poszczególne przedsiębiorstwa”²³. A zatem tylko w pewnym stopniu do przyjęcia jest opinia Macieja Bando, że Urząd Regulacji Energetyki „stoi na straży bezpieczeństwa” konsumentów energii, ponieważ dba o „fachowość kadr, które zajmują się instalacjami elektrycznymi”²⁴. URE prowadzi dogłębny monitoring bieżącego funkcjonowania i rozwoju operatorów przesyłowych i dystrybucyjnych, więc rzeczywiście dysponuje wiedzą pozwalającą ocenić ich możliwości oraz profesjonalizm zasobów kadrowych. Może zatem w porę ostrzec np. przed groźbą przerw w dostawach, ale nie jest w stanie im zapobiec bez zaangażowania naczelnych organów państwa.

W drugim przypadku rola Prezesa URE jest znacznie bardziej doniosła. Jako organ właściwy do wydawania koncesji decyduje, które podmioty odpowiadają za wytwarzanie, przesył oraz dystrybucję energii elektrycznej, ciepła i gazu, a także magazynowanie paliw gazowych²⁵. Na marginesie tych rozważań pozostawiam kwestię, czy decyzja koncesyjna ma charakter związany czy uznaniowy – nie ulega jednak wątpliwości, że przepisy u.p.e. oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²⁶ pozostawiają Prezesowi URE pewien margines dyskrecjonalności. Dzięki temu może on przykładowo – kierując się „względami ochrony środowiska” – odmówić udzielenia koncesji na obrót paliwami z powodu przekroczenia dopuszczalnej przepisami odrębnymi zawartości siarki, a więc niespełnienia przesłanki „rękojmi prawidłowego wykonywania działalności”, o której mowa w art. 50 pkt 2 u.s.d.g.²⁷.

Z kolei jako regulator Prezes URE dba, aby koncesjonariusze zapewniali te usługi za „rozsądną cenę”, która – jak było wspomniane wyżej – należy do części składowych

²² Tak M. Będkowski-Kozioł, *Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – ocena dotychczasowych regulacji i zamierzonych zmian*, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *op.cit.*, s. 116.

²³ K. M. Ziemiński, *Planowanie energetyczne. Skuteczność obecnych regulowań*, [w:] K. M. Ziemiński (red.), *Energetyka a samorząd. Prawne uwarunkowania rozwoju energetyki lokalnej w Polsce*, Poznań 2012, s. 39.

²⁴ Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki z dnia 22 listopada 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?skrn=GOS-80>.

²⁵ Nie bez znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw ma też kompetencja Prezesa URE do nakazania kontynuacji prowadzenia działalności pomimo wygaśnięcia koncesji na podstawie art. 40 u.p.e.

²⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. 2013 r., poz. 672 ze zm.), dalej: u.s.d.g.

²⁷ Zob. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 lipca 2008 r., XVII AmE 200/07, dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki: <http://bip.ure.gov.pl/>.

bezpieczeństwa energetycznego. W tym miejscu warto wspomnieć o realizacji zapowiedzi z „PEP”, czyli uproszczeniu zasad regulacji cen ciepła i „elementu jakościowym” taryf. Od 2010 r. w odniesieniu do źródeł ciepła wytwarzanego z kogeneracji przedsiębiorstwo energetyczne może zastosować kalkulację cen i stawek opłat opartą na tzw. cenie referencyjnej, obliczanej przez Prezesa URE. Skomplikowaną formułę kosztową zastąpił model bodźcowy, który miał premiować przedsiębiorstwa oferujące najtańsze ciepło. Trudno jednak uznać tę zmianę za mającą istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa²⁸. Również wprowadzenie „elementu jakościowego” do taryf nie odbiło się szczególnie na ich wysokości. Najlepiej widać to na przykładzie STOEN-u (dziś: RWE Polska). Spółka zainwestowała kilkaset milionów złotych w sieć elektroenergetyczną, co spotkało się z uznaniem Agencji ds. Rynku Energii, która uznała ją za jedną z najbardziej niezawodnych w kraju. Co więcej, inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z planem rozwoju uzgodnionym z Prezesem URE. Mimo to regulator odmówił zatwierdzenia taryfy „z powodu zawyżenia kosztów uzasadnionych”, a kilka miesięcy później jego decyzję potwierdził Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁹.

W trzecim przypadku chodzi o zadania wykonywane przez Prezesa URE w ramach ACER. W 2010 r. w załączniku IV do rozporządzenia SOS znalazła się bezpośrednia zachęta do współpracy m.in. między Polską a Litwą, co uznano wówczas za wyraźną aluzję do projektu połączenia gazowego GIPL. Słusznie zauważył wtedy P. Turowski, że „sfinansowanie takiej inwestycji przez spółkę prawa handlowego kierującą się zasadami rynkowymi może okazać się trudne lub niemożliwe do przeprowadzenia”³⁰. W świetle tego rozporządzenia ukazała się rola polskiego regulatora jako członka Agencji opiniującej energetyczne projekty inwestycyjne – może on pośrednio wpływać na Komisję przy przyznawaniu dofinansowania. W ten sposób w 2013 r., po uwzględnieniu opinii Agencji, projekt GIPL został wciągnięty na listę projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, załączoną do rozporządzenia delegowanego Komisji C (2013) 6766 final.

5. Odnawialne źródła energii

5.1. Rys prawny

Początkowo URE miał ograniczoną rolę w promocji odnawialnych źródeł energii. Pierwotna wersja u.p.e. przewidywała jedynie, że Minister Gospodarki może nałożyć na przedsiębiorstwa obrotu obowiązek zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych. Zadania Prezesa URE ograniczały się właściwie do wydawania koncesji na jej wytwarzanie (szczegółowe wymogi regulowało stosowne rozporządzenie ministra) oraz publikowania w branżowym biuletynie wykładni doktrynalnej obowiązujących przepisów.

²⁸ Zob. jeszcze krytyczne uwagi Pawła Bogusławskiego: <http://www.rynek-ciepła.cire.pl/pliki/2/referencje.pdf>, 25.12.2013.

²⁹ Zob. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 grudnia 2006 r., XVII AmE 31/06, dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki.

³⁰ P. Turowski, *Nowe prawo Unii Europejskiej a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 91.

Potem dyrektywa 2009/28, stanowiąca jeden z najważniejszych aktów pakietu energetyczno-klimatycznego³¹, zobowiązała Polskę do zwiększenia do 15 proc. udziału OZE w zużyciu energii końcowej do 2020 r. w porównaniu z 2005 r. W celu realizacji tego zobowiązania ustawodawca nowelizacją u.p.e. powołał do życia polski system wsparcia OZE odnoszący się do dwóch grup podmiotów. Pierwsza grupa to sprzedawcy z urzędu, na których nałożono obowiązek zakupu całości energii elektrycznej od wytwórców OZE (oczywiście od tych, którzy posiadają odpowiednią koncesję). Druga grupa to przedsiębiorstwa energetyczne (wytworzące lub obracające energią elektryczną), które mogą spełnić ustawowy obowiązek na trzy sposoby:

- 1) stopniowo wycofując się z tradycyjnych źródeł energii i inwestując w odnawialne, dzięki czemu mogą wystąpić do Prezesa URE o wydanie świadectw pochodzenia (tzw. zielonych certyfikatów)³², które poświadczają wytworzenie (lub zakup) OZE na wymaganym poziomie;
- 2) nabywając prawa majątkowe ze świadectw pochodzenia na Towarowej Gieldzie Energii, przy czym jedno prawo odpowiada 1 kWh energii elektrycznej;
- 3) wpłacając opłatę zastępczą określaną przez Prezesa URE na konto NFOŚiGW.

W celu oceny wykonania tego obowiązku Prezes URE może żądać od przedsiębiorstwa, odbiorcy końcowego, towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego przedstawienia dokumentów i informacji. Jeżeli okaże się, że któryś z tych podmiotów zaniedbał obowiązek uzyskania i otrzymania umorzenia odpowiedniej liczby świadectw pochodzenia do 31 marca każdego roku³³, Prezes URE może go ukarać karą pieniężną do 15 proc. rocznego przychodu. Dodatkowo może nałożyć karę na samego kierownika przedsiębiorstwa w wysokości do 300 proc. miesięcznego wynagrodzenia.

5.2. Cele polityki energetycznej w zakresie odnawialnych źródeł energii

Głównym celem polityki w tym obszarze jest osiągnięcie przez Polskę 15-procentowego udziału OZE w finalnym zużyciu energii do 2020 r. oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach dostępnych. „PEP” nie wspomina o roli regulatora w realizacji tego przedsięwzięcia, ale z całą pewnością jest ona znacząca.

5.3. Rola Prezesa URE w promocji OZE

Zgodnie z motywem (25) preambuły dyrektywy 2009/28 jednym z ważnych środków realizacji celu dyrektywy jest zagwarantowanie właściwego funkcjonowania krajowych systemów wsparcia, które wynikają z dyrektywy 2001/77. Przez „krajowe systemy wsparcia”

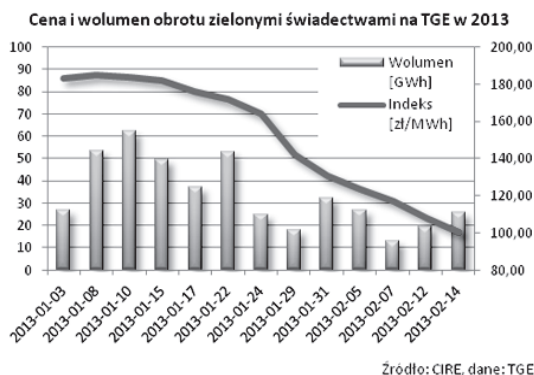
³¹ Pakiet obejmuje siedem aktów prawa pochodnego, z czego najistotniejsze znaczenie z perspektywy omawianej tematyki ma dyrektywa 2009/28 ws. promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

³² System zielonych certyfikatów jest efektem implementacji dyrektywy 2001/77/WE, przy czym w punkcie (11) preambuły prawodawca mówi o „wyraźnym odróżnieniu gwarancji pochodzenia od wymienialnych zielonych certyfikatów”. W praktyce jednak często wszystkie pojęcia – gwarancje pochodzenia, świadectwa pochodzenia i zielone certyfikaty – traktuje się jak synonimy.

³³ Zob. przyp. 13.

należy rozumieć systemy certyfikacji (kwotowe) albo systemy *feed in tariff* (system cen sztywnych).

W Polsce obowiązuje system zielonych certyfikatów. Zadanie Prezesa URE polegające na zarządzaniu nim – należy przyznać – przebiega bardzo sprawnie. Z informacji NIK wynika, że w latach 2008–2011 regulator wydał ponad 30 tys. świadectw pochodzenia, z czego jedynie niecałe 3 proc. po upływie 14-dniowego terminu ustawowego³⁴. Dzięki sprawności regulatora wytwórcy energii elektrycznej z OZE mogli być pewni stabilnych przychodów – ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia oraz sprzedaży energii elektrycznej sprzedawcom z urzędu.



Rys. 2. Niestabilność cen certyfikatów na przykładzie z 2013 r.
(*Zielone certyfikaty tanieją*, <http://biogazownierolnicze.pl>, 15.02.2013)

System jednak ma pewne wady, ponieważ finansuje w takim samym stopniu współspalanie biomasy i zamortyzowane elektrownie wodne, co pozostałe odnawialne źródła energii. Tym samym można mówić o wystąpieniu znamion pomocy publicznej zakazanej przez art. 107 TFUE³⁵. Ponadto doświadczenia z 2013 r. pokazują, że ceny świadectw bywają niestabilne, a wówczas zysk z ich sprzedaży jest niepewny. W tym kontekście wart rozważenia wydaje się postulat Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych, by system certyfikacji zastąpić systemem *feed in tariff*, który opiera się na stosowaniu preferencyjnych cen zakupu energii z OZE ustalanych przez regulatora³⁶.

6. Ochrona konkurencji i liberalizacja

6.1. Rys prawny

Konkurencja jest „procesem, w trakcie którego producenci, dążąc do realizacji swych interesów, próbują przedstawić korzystniejsze od innych oferty pod względem ceny,

³⁴ Informacja o wynikach kontroli, s. 10 – <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4068,vp,5176.pdf>, 25.12.2013.

³⁵ Dz.Urz. UE z dnia 26 października 2012 r., C 326.01.

³⁶ *Zielona Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*, Warszawa 2010, s. 48.

jakości lub innych charakterystyk wpływających na decyzję zawarcia transakcji”³⁷. W ścisłym związku z ochroną konkurencji pozostaje proces liberalizacji polegający na demonopolizacji, deregulacji i prywatyzacji, a także reregulacji na rynku³⁸.

Już w ogłoszonej wersji u.p.e. z 1997 r. do zadań Prezesa URE zaliczono współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym na rynku energetycznym, przede wszystkim z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednak o ile UOKiK dysponuje całą paletą instrumentów pozwalających na podjęcie bezpośredniej walki z antykonkurencyjnymi praktykami (poczynając od wymierzania kar za nadużycie pozycji dominującej, przez rozwiązywanie porozumień na zakazach koncentracji kończąc), o tyle URE dysponuje właściwie tylko dwoma – decyzją o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia taryf przedstawionych przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz prawem rozstrzygania sporów o przyłączenie do sieci.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.p.e. Prezes URE zatwierdza taryfę, która określa cennik usług danego przedsiębiorstwa. Jeżeli w jego uznaniu będzie ona naruszała przepisy art. 44–46, to odmówi jej zatwierdzenia, a przedsiębiorstwo pozostanie przy dotychczasowej taryfie lub będzie zmuszone przedstawić nową. Szczegółowe zasady kształtowania taryf określa tzw. rozporządzenie taryfowe³⁹. Artykuł 49 ust. 1 u.p.e. pozwala Prezesowi URE na zwolnienie przedsiębiorstwa z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji. Art. 8 ust. 1 u.p.e. uznaje Prezesa URE za organ właściwy do rozstrzygania sporów dotyczących m.in. odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci (czyli naruszenie zasady *Third Party Access*).

Ze względu na wielką złożoność zagadnienia regulacji taryf, a także jego kontrowersyjność z perspektywy celów polityki energetycznej państwa, w tej części skupię się przede wszystkim na tej kwestii. Ograniczone ramy tego opracowania nie pozwalają bowiem na dłuższe omówienie problematyki sporów o TPA.

6.2. Cele polityki energetycznej w zakresie ochrony konkurencji

„PEP” za główny cel w tej dziedzinie uznało zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania rynków paliw i energii, a przez to przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi cen. Ponadto wyznacza sobie dziewięć celów szczegółowych, z których niektóre związane są z zadaniami Prezesa URE. Chodzi m.in. o:

- regulację rynków paliw i energii w obszarach noszących cechy monopolu naturalnego w sposób zapewniający równoważenie interesów wszystkich uczestników tych rynków;
- ograniczanie regulacji tam, gdzie funkcjonuje i rozwija się rynek konkurencyjny;
- zmianę mechanizmów regulacji wspierających konkurencję na rynku gazu i wprowadzenie rynkowych metod kształtowania cen gazu.

³⁷ D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1992, s. 47.

³⁸ *Wprowadzenie*, [w:] A.T. Szablewski (red.), *Liberalizacja sektora energetycznego i telekomunikacyjnego*, Warszawa 1998, s. 7.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. Nr 189, poz. 1126 ze zm.).

6.3. Rola Prezesa URE w realizacji polityki ochrony konkurencji

Koncepcja organu regulacyjnego, jakim jest Prezes URE, znajduje się w rozdarciu między strzeżeniem interesów odbiorców energii a powolną, ale konsekwentną liberalizacją sektora energetycznego. Z jednej bowiem strony państwo (lub jego emanacja w postaci jednostek samorządu terytorialnego), rezygnując z regulacji właścicielskich i nadzorczych wobec przedsiębiorstw energetycznych, pragnie z wykorzystaniem *imperium* gwarantować skuteczne środki interwencyjne, które zabezpieczą ich świadczenie na powszechnie akceptowanych warunkach. Z drugiej strony w związku z członkostwem Polski w UE sektor energetyczny musi powoli przyzwyczajać się do utraty statusu „enklawy gospodarki rynkowej”⁴⁰, ponieważ III pakiet liberalizacyjny stawia przed nim konkretne wymagania, które mają zapewnić prawdziwie wolną konkurencję. Do ważniejszych z nich należy poddanie cen energii prawom podaży i popytu.

Jak zostało już wyżej wspomniane, głównym narzędziem Prezesa URE służącym ochronie konkurencji jest sprawowanie pieczy nad taryfowaniem sektora energetycznego. Zgodnie z ustawową definicją taryfa jest zbiorem cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowanym przez przedsiębiorstwo i wprowadzonym jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców. Powinna ona uwzględniać pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego, w tym także kosztów uzasadnionych, które ponoszone są przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat⁴¹. Prezes URE ma możliwość zweryfikowania kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne za uzasadnione, korzystając z prawa wglądu do ksiąg rachunkowych, sprawozdań finansowych i planów rzeczowo-finansowych oraz żądając informacji na temat ich działalności gospodarczej.

O ogromnym znaczeniu taryfowania sektora z punktu widzenia polityki państwa świadczą wydarzenia z 2007 r. Adam Szafrąński, ówczesny Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, podjął wtedy decyzję o zwolnieniu przedsiębiorstw obrotu z obowiązku przedstawiania mu do zatwierdzania taryf energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Decyzja wywołała takie kontrowersje, że ówczesny premier odwołał Szafrąńskiego, a powołany w jego miejsce Mariusz Swora ją cofnął, twierdząc, że nie zaistniały jeszcze „warunki konkurencji”, o których mowa w art. 49 u.p.e. Po upływie pięciu lat wciąż reguluje się ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych (zwolnienie dla grupy taryfowej przemysłu nastąpiło w 2008 r.), a także ceny gazu dla gospodarstw domowych oraz – częściowo – dla odbiorców przemysłowych. Obecny Wiceprezes URE Maciej Bando nie widzi możliwości całkowitego uwolnienia cen prądu i gazu⁴². Taka postawa dziwi, zwłaszcza że warunki wydają się

⁴⁰ A. T. Szablewski, *Promowanie konkurencji i uwarunkowania wyboru metody regulacji cen energii i paliw* [w:] *idem* (red.), *op.cit.*, s. 13.

⁴¹ Zgodnie z art. 45 ust. 2–3 u.p.e. taryfa może też uwzględniać koszty współfinansowania przedsięwzięć efektywnościowych podjętych w celu uniknięcia budowy nowych źródeł energii i sieci, a także koszty na rozwój OZE.

⁴² Jego zdaniem przed uwolnieniem cen konieczne jest „zamknięcie procedury ochrony odbiorcy wrażliwego” – zob. całą wypowiedź w materiale wideo: http://www.biznes.newseria.pl/news/ure_zostal_jeden_warunek,p2119110968, 25.12.2013.

jeszcze bardziej sprzyjające niż siedem lat temu. Znacznie wzrosła bowiem świadomość prawa zmiany sprzedawcy, a 1 stycznia 2014 r. weszła w życie nowelizacja u.p.e. przewidująca dodatek energetyczny dla odbiorców wrażliwych.

W tym miejscu warto rozważyć, czy rzeczywiście dotąd nie zaistniały warunki konkurencji w sektorze energetycznym. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że w art. 49 u.p.e. kryje się *sui generis* przeciwieństwo logiczne. Z jednej strony dopiero zaistnienie warunków konkurencji pozwala Prezesowi URE na uwolnienie cen energii, z drugiej – państwowa regulacja taryfowania ogranicza wolny rynek i przez to znacznie utrudnia ich powstanie. Obligo gazowe, tzn. obowiązek sprzedaży przez przedsiębiorstwo energetyczne określonej ilości gazu na Towarowej Gieldzie Energii po cenach rynkowych, miało wesprzeć proces rozwoju konkurencji w sektorze. W praktyce okazało się jednak, że ceny rynkowe znacznie przewyższają te określone w taryfach, więc odbiorcy preferowali kupno błękitnego paliwa w drodze kontraktów dwustronnych. Z tego powodu w 2013 r. PGNiG sprzedawało na giełdzie zaledwie 1,4 proc. zamiast wymaganych 30 proc. swoich zasobów. W warunkach konkurencji nieskrępowanej regulacją URE wzrosłoby znaczenie TGE, a wraz z nią – różnorodność i atrakcyjność cen sprzedawanej na niej energii.

Drugim argumentem o niebagatelnym znaczeniu jest struktura właścicielska polskiego sektora energetycznego. Dominują w nim spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, a te ze względu na kontrolę Ministra Skarbu Państwa oraz – w przypadku operatorów systemu przesyłowego – Ministra Gospodarki (por. art. 12a u.p.e.) muszą liczyć się z priorytetami polskiej polityki energetycznej, do których należy przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi cen.

Wreszcie po trzecie, w zadaniu ochrony konkurencji Prezes URE współdziała z Prezesem UOKiK, głównie poprzez przekazywanie informacji na temat praktyk przedsiębiorstw energetycznych. Nawet jeśli doszłoby do uwolnienia cen energii, to przedsiębiorstwa nadal musiałyby się liczyć z interesami odbiorców, aby ich polityka taryfowa nie przybrała znamion nadużycia pozycji dominującej albo antykonkurencyjnego porozumienia. W innym przypadku Prezes UOKiK wyciągnie wobec nich dotkliwe konsekwencje przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów – w postaci nałożenia kary pieniężnej w wysokości do 10 proc. przychodu lub rozwiązania porozumienia.

7. Zakończenie

W świetle powyższych rozważań trudno nie postawić *iunctim* pomiędzy zadaniami Prezesa URE a polityką energetyczną państwa. Wszystkie jego rozstrzygnięcia muszą być zgodne z założeniami tej polityki, a państwo musi uwzględniać rolę niezależnego – z mocy prawa unijnego – regulatora w swoich planach dotyczących energetyki. Jednak to nadal parlament i rząd, realizując w mniejszym lub większym stopniu *prudentia legislativa*, wyznaczają Prezesowi URE zadania, a on decyduje jedynie o sposobie ich wykonania. Nie ulega więc wątpliwości, że znaczenie Prezesa URE sprowadza się właściwie do zapewnienia *prudentia architectonica* polityki energetycznej.

The President of ERO and Polish energy policy

S u m m a r y

The President of Energy Regulatory Office is a central body of governmental administration, which is formed on the basis of the Energy Law and Third Liberalisation Package. His competences and tasks has been considerably extended from 10 in 1997 to 111 in 2011. Today he, inter alia, issues Energy Efficiency Certificates and Renewable Energy Certificates, stands on the guard over energy security by licensing generation and transmission of electricity, heat and gas, confirms scale of charges for households and (partly) industry.

There is a connection between tasks of ERO and Polish energy policy, because the regulator share responsibility with state organs for its realisation. But still the parliament and government appoint tasks of ERO in energy sector, and his role is limited to follow their guidelines.

**WYKONYWANIE KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI W WARUNKACH ODDZIAŁÓW
TERAPEUTYCZNYCH ZAKŁADÓW KARNYCH W KONTEKŚCIE OSIĄGNIĘCIA CELÓW KARY
Z ART. 67 KODEKSU KARNEGO WYKONAWCZEGO**

1. Wstęp

W polskim systemie prawnym ustawodawca obwarowuje karę pozbawienia wolności szeregiem przepisów dotyczących nie tylko sposobu jej wykonania, ale także celu, jaki kara ta ma przynieść po jej odbyciu przez skazanego. Ów cel ma postać zarówno ogólną (art. 67 k.k.w.), jak i szczególną. W tych rozważaniach zwrócono uwagę przede wszystkim na trudności i odmienności w dążeniu do osiągnięcia ustawowych celów kary pozbawienia wolności w warunkach oddziałów terapeutycznych w zakładach karnych. Należy bowiem zadać pytanie, czy ze względu na specyfikę powyższych oddziałów, a także szczególne cechy skazanych do nich trafiających, osiągnięcie wszystkich celów tej kary jest możliwe.

2. Podstawy prawne działania oddziałów terapeutycznych na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego z uwzględnieniem celów wykonywania kary pozbawienia wolności

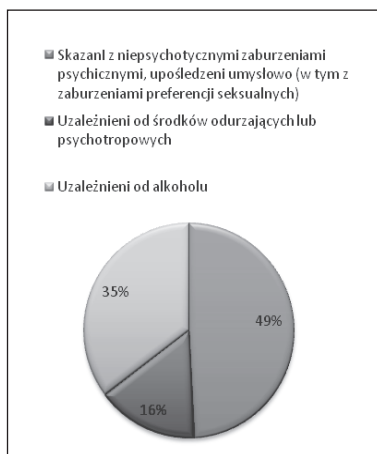
Według danych Służby Więziennej¹ na dzień 31 grudnia 2012 r. w Polsce istnieje 68 oddziałów terapeutycznych w zakładach karnych o łącznej liczbie 3340 miejsc. Do oddziałów tych, w myśl art. 96 § 1 k.k.w., zostają skierowani skazani z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, w tym skazani za przestępstwa określone w art. 197–203 k.k.², popelnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, osoby upośledzone umysłowo oraz uzależnione od alkoholu, środków odurzających, środków psychotropowych, a także skazani niepełnosprawni fizycznie wymagający specjalistycznej opieki. W systemie tym karę mogą odbywać także skazani na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popelnione w stanie ograniczonej poczytalności określonej w art. 31 § 2 k.k. (tab. 1). Według danych z września 2013 r., osadzone pozostają 3044 osoby, w tym 184 kobiety. 1497 więźniów przebywa na oddziałach dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, w tym osoby upośledzone umysłowo, osoby, które popelnily przestępstwo w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, osoby, które popelnily przestępstwo w stanie ograniczonej poczytalności oraz skazani niepełnosprawni fizycznie, których stan wymaga przebywania na tego typu oddziale. 472 więźniów przebywa na oddziałach terapeutycznych przeznaczonych dla osób z uzależnieniem od środków odurzających innych niż alkohol lub od substancji psychotropowych. 1075 więźniów przebywa na oddziałach terapeutycznych przeznaczonych dla osób uzależnionych od alkoholu (tab. 2).

* Autorki są studentkami III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Statystyki Służby Więziennej: <http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/statystyka/>

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Tabela 1. Skazani zakwalifikowani do poszczególnych rodzajów oddziałów terapeutycznych wg danych własnych Służby Więziennej na dzień 31.12.2012 r.



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Skazani zakwalifikowani do oddziałów terapeutycznych przebywający na tych oddziałach (dane własne Służby Więziennej³)

	Stan w dniu			
	31.03.2012	30.06.2012	30.09.2012	31.12.2012
Ogółem	3076	3062	3000	3044
W tym kobiety	184	173	183	184
Z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, upośledzeni umysłowo	1524	1541	1489	1497
W tym z zaburzeniami preferencji seksualnych	168	183	195	220
Uzależnieni od śr. odurzających lub psychotropowych	487	457	449	472
Uzależnieni od alkoholu	1065	1064	1062	1075

Oddziały terapeutyczne powstały ze względu na chęć indywidualizacji kary i dostosowanie sposobu jej odbywania do stanu psychicznego poszczególnych grup skazanych, których resocjalizacja byłaby utrudniona w warunkach zwykłego oddziału penitencjarnego. Kodeks karny wykonawczy określa szczególne cele systemu terapeutycznego. W art. 97 § 1 k.k.w. ustawodawca wskazuje na potrzebę zapobiegania pogłębiania patologicznych cech osobowości, kształtowania umiejętności życia w społeczeństwie, dążenia do równowagi psychicznej, a także osiągnięcia samodzielności. Powyższy przepis stanowi uzupełnienie podstawowych celów wykonywania kary pozbawienia wolności zawartych w art. 67 § 1 k.k.w.

³ <http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/statystyka/>

Warto więc podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy realizacja przesłanek zawartych w tym artykule jest możliwa w warunkach oddziałów terapeutycznych ze względu na indywidualne cechy psychiczne osadzonych, oraz ograniczenia wynikające z trudności pracy terapeutycznej z takimi osobami.

2.1. Ogólne i szczególne cele kary pozbawienia wolności zawarte w wybranych przepisach Kodeksu karnego wykonawczego

Zastanawiając się nad możliwością osiągnięcia ustawowych celów kary, należy zacząć od analizy samej treści art. 67 § 1 k.k.w.: „Wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa”. Ustawodawca wskazuje jako cel kształtowanie „społecznie pożądanых postaw”, nie precyzuje jednak dokładnie, co uważa się za takie postawy. Jak piszą T. Kalisz i L. Bogunia, wymienione przez ustawodawcę „poczucie odpowiedzialności” i „potrzeba przestrzegania porządku prawnego” są jedynie kierunkiem interpretacyjnym dla tej klauzuli generalnej, lecz nie wyczerpują jej zakresu znaczeniowego⁴. Należy zauważyć, że tak ujęty cel kary pozbawienia wolności pozwala na bardzo szeroką interpretację tego pojęcia. Bardzo ważnym elementem wskazanym również w art. 67 § 1 k.k.w. jest wola współdziałania samego skazanego. Tym samym podkreśla się cel zmiany wewnętrznej odbywającego karę pozbawienia wolności. Owa „wola współdziałania w kształtowaniu społecznie pożądanых postaw” jest synonimem świadomego odstąpienia ustawodawcy od „przymusu resocjalizacyjnego”. Koncepcja ta nie tylko odnosi się do zasady poszanowania prawa człowieka do decydowania o sobie samym i do godności, ale także pokazuje krytykę praktyczną abstrakcyjnie ujętej resocjalizacji. Celem minimum, jakie stawia sobie państwo w pracy ze skazanym, jest wzbudzenie w nim „społecznie pożądanę postawę”, czyli takiej, która pozwoli mu na powstrzymanie się od powrotu do przestępstwa (przeciwdziałanie recydywie). Nie należy jednak utożsamiać społecznie pożądanę postawy z przemianą wewnętrzną. Dla osiągnięcia celu kary wystarczy bowiem, by skazany wytworzył swoisty „mechanizm” poszanowania zasad prawa, których przestrzega nie ze względu na ewentualną karę, ale na chęć współżycia w społeczeństwie. Resocjalizacja w szerszym znaczeniu ma być zatem możliwością, którą otrzymuje skazany. Z możliwości tej może, ale nie musi korzystać. Od zasady dobrowolności resocjalizacji można jednak wskazać – na co słusznie zwracają uwagę L. Bogunia i T. Kalisz – dwa wyjątki: młodociani, którzy w myśl art. 95 k.k.w. muszą odbywać karę w systemie programowego oddziaływania (ze względu na cel wychowawczy z art. 54 § 1 k.k.) oraz osoby odbywające karę w systemie terapeutycznym uzależnione od alkoholu albo innych środków odurzających lub psychotropowych, skazani za przestępstwo określone w art. 197–203 k.k., popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych (w przypadku braku ich zgody na leczenie – o jego zastosowaniu orzeka sąd penitencjarny). Co ciekawe, w samym art. 67 § 1 k.k.w. nie zostaje ani razu użyte słowo „resocjalizacja”. Jak tłumaczy S. Lelental w komentarzu do Kodeksu karnego wykonawczego,

⁴ L. Bogunia, T. Kalisz, *W sprawie interpretacji art. 67 k.k.w. Rozważania o celach wykonywania kary pozbawienia wolności i kierunkach współczesnej polityki penitencjarnej*, NKPK, 2010.

pojęcie to nie należy do języka prawnego, który wymaga dużo większej precyzji⁵. Możliwość przymusowego leczenia nie klóci się jednak ze wzbudzeniem wspomnianej woli poprawy. Jest to jedno z narzędzi osiągnięcia, co prawda niewspomnianego w art. 67 § 1 k.k.w., ale równie ważnego i wymienionego w art. 73 k.k.w., celu kary związanego z zapewnieniem społeczeństwu ochrony przed przestępczością. Na ową ochronę składa się zarówno praca terapeutyczna ze skazanym, jak i odizolowanie skazanego niebezpiecznego dla reszty społeczeństwa na czas tejże pracy. W przypadku braku możliwości osiągnięcia celów kary z art. 67 wobec niektórych osadzonych na oddziałach terapeutycznych zakładów karnych, pozostaje zawsze do realizacji cel z art. 73 k.k.w. Warto także wspomnieć, że powyższy cel został również wymieniony w ustawie o Służbie Więziennej⁶. Tak więc można tłumaczyć możliwość leczenia przymusowego dla grup skazanych wymienionych wcześniej.

Tabela 3. Skazani i ukarani wg grup klasyfikacyjnych, odbywający karę w systemie terapeutycznym w zakładzie karnym typu zamkniętego (dane własne Służby Więziennej na dzień 31.12.2012 r.)



Źródło: opracowanie własne.

Realizacja celu dotyczącego zapobieżenia powrotowi do przestępstwa zawiera w sobie także przygotowanie skazanego do życia na wolności. Można stwierdzić, że oddziaływanie terapeutyczne przynosi efekt wtedy, kiedy skazany po wyjściu z więzienia nie prezentuje postawy roszczeniowej, potrafi poradzić sobie z codziennymi problemami i nie odczuwa wyobcowania społecznego⁷.

Zajmując się podstawami prawnymi istnienia oddziałów terapeutycznych, warto również odnieść się kolejno do art. 96 i 97 k.k.w. Otóż art. 96 k.k.w. reguluje kwestię odbywania kary w systemie terapeutycznym. Należy zwrócić uwagę na dwie przesłanki, jakie muszą być spełnione łącznie, aby skazany został skierowany do odbywania kary w systemie terapeutycznym. Pierwszą z nich jest przesłanka odnosząca się do stanu psychicznego lub fizycznego skazanego. Na oddziały te trafiają osoby, u których stwierdzono niepsychotyczne zaburzenia psychiczne, w tym skazani za przestępstwo zgwałcenia (art. 197 k.k.), wykorzystanie seksualne bezradności, niepoczytalności (art. 198 k.k.), seksualne nadużycie stosunku zależności (art. 199 k.k.), obcowanie z małoletnim (art. 200 k.k.), nawiązywanie kontaktu z małoletnim za pomocą

⁵ S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy – Komentarz*, Warszawa 2012, s. 329–336.

⁶ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r., Dz.U. 2010 r., Nr 79, poz. 523.

⁷ K.. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy – Komentarz*, Warszawa 2013, s. 239.

systemu teleinformatycznego (art. 200a k.k.), publiczne propagowanie treści o charakterze pedofilskim (art. 200b k.k.), kazirodztwo (art. 201 k.k.), pornografię (art. 202 k.k.), zmuszanie do prostytucji (art. 203 k.k.), osoby upośledzone umysłowo, uzależnieni od alkoholu lub uzależnieni od środków odurzających lub innych substancji psychotropowych, a także osoby niepełnosprawne. Drugą przesłanką, na którą wskazuje art. 96 § 1 k.k.w., jest wymóg stosowania wobec tej osoby specjalistycznego oddziaływania, w szczególności środków mających na celu poprawę jej stanu. Art. 96 k.k.w. traktuje jednoznacznie o tym, iż celem wprowadzenia przez ustawodawcę oddziałów terapeutycznych jest dostosowanie nie tylko oddziaływania terapeutycznego, ale także tego z zakresu leczenia i rehabilitacji, tak aby odpowiadały potrzebom skazanych. Przepis ten wymusza więc wprowadzanie klasyfikacji wewnętrznej celem daleko idącej indywidualizacji. Przy analizie art. 96 k.k.w. należy zwrócić szczególną uwagę na to, że ustawodawca wśród osób spełniających przesłanki, które mogą być podstawą do odbywania kary na oddziale terapeutycznym, wymienia także w § 2 art. 96 k.k.w. osoby skazane za przestępstwo popełnione w stanie ograniczonej poczytalności. *Ratio legis* tego przepisu w ustawie jest często kwestionowane. Należy bowiem zauważyć, że stwarza ono bardzo szeroki zakres zaburzeń czy chorób, z którymi skazani mieliby trafiać na oddział terapeutyczny. Budzi wątpliwości, czy taka osoba będzie miała zapewnione odpowiednio dostosowane do swoich potrzeb środki psychokorekcyjne, biorąc pod uwagę ustawowo określone typy takich oddziałów (dla uzależnionych od alkoholu, dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi). Trudno więc pogodzić ten przepis z wcześniej opisywaną indywidualizacją oddziaływań prowadzoną za pomocą klasyfikacji wewnętrznej.

Uwzględniając wiele czynników dotyczących funkcjonowania oddziałów terapeutycznych (opieka lekarska, psychologiczna), można by stwierdzić, że mają one charakter zbliżony do „medycznego”. Nie byłoby błędem postrzeganie osób przebywających na tego typu oddziałach bardziej jako pacjentów niż skazanych. Wskutek obserwacji oddziałów terapeutycznych, a także w ramach gromadzenia materiałów do niniejszego artykułu, nie możemy podzielić tej opinii. Należy bowiem dostrzec wyraźne różnice między rzeczywistym sposobem funkcjonowania tych oddziałów a funkcjonowaniem placówek medycznych. Kluczową różnicę stanowi mniejsze obłożenie cel (jedno i dwuosobowych), a także ilość zajęć organizowanych w ciągu dnia dla skazanych. Nie możemy jednak zapomnieć, iż oddział terapeutyczny posiada ten sam typ zakładu karnego⁸ co jednostka, w ramach której funkcjonuje (tak samo przyjmuje formę zamkniętą, półotwartą lub otwartą). W związku z powyższym, jeżeli mamy do czynienia z oddziałem terapeutycznym w ramach zakładu karnego typu zamkniętego, to osadzonych na tym oddziale nie obowiązuje z tego tytułu żadna „taryfa ulgowa”. Podobnie jak inni skazani są poddawani kontroli przy każdorazowym opuszczeniu celi i powrocie do niej, przebywają za zamkniętymi drzwiami w każdym momencie niewymagającym wyprowadzenia skazanego, a za każdą formę zakłócania porządku mogą być ukarani i umieszczeni w celi zabezpieczającej. Natomiast w art. 97 k.k.w. ustawodawca określił *ratio legis* wprowadzenia tego typu oddziałów do polskiego systemu penitencjarnego, jak również wyznaczył cel, jaki ma zostać osiągnięty w trakcie pobytu osadzonego na tego typu oddziale. Odpowiedź na to, jaka przyczyna leży u podstaw tej regulacji, daje już § 1 zdanie 1 tego przepisu: „uwzględnia się w postępowaniu ze skazanymi w szczególności

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

potrzebę zapobiegania pogłębianiu się patologicznych cech osobowości”. W dalszej części tego artykułu ustawodawca ujawnia przesłankę regulacji i wskazuje na: „przywracanie równowagi psychicznej oraz kształtowanie zdolności współżycia społecznego i przygotowania do samodzielnego życia”. Jak widzimy są to inne cele niż te określone w art. 67 k.k.w., w myśl których praca ze skazanym „ma na celu wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa”. Różnica ta podkreśla specyfikę pracy z osadzonymi na oddziałach terapeutycznych, jednocześnie tworząc dwustopniowy program pracy ze skazanym. Art. 97 k.k.w. wykazuje cel minimum, jakim jest zapobieganie patologicznym cechom osobowości. Dopiero takie działanie może otworzyć drogę do pracy z więźniem (na zasadach określonych w art. 67 k.k.w.), której skutkiem będzie wzbudzenie w nim woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, co w myśl ustawy ma „powstrzymać” osadzonego od powrotu do przestępstwa. Ta „dwuetapowość” postępowania ze skazanym ma szczególne znaczenie w obliczu art. 97 § 3 k.k.w., który wskazuje iż osadzeni niewymagający już oddziaływania specjalistycznego (opisanego w art. 96 k.k.), w tym rehabilitacji, opieki medycznej, także tej z zakresu psychologii, są przenoszeni do odpowiedniego systemu wykonywania kary. Dotyczy to głównie osadzonych uzależnionych od alkoholu i uzależnionych od środków odurzających lub substancji psychotropowych, ale także niepełnosprawnych fizycznie czy psychicznie. Ta regulacja pozwala zdefiniować system terapeutyczny jako system przejściowy, mający na celu pomóc skazanemu z jego zaburzeniami psychicznymi czy chorobą, a następnie przywrócić go do wykonywania kary w systemie zwykłym, w którym realizuje się zalecenia przygotowane przez pracowników oddziału terapeutycznego dotyczące postępowania ze skazanym w czasie wykonywania pozostałej części kary.

3. Klasyfikacja skazanych do odbywania kary w systemie terapeutycznym

Kolejnym elementem pozwalającym zrozumieć specyfikę działania oddziałów terapeutycznych zakładów karnych jest ukazanie trybów w jakich skazani mogą dostać się na wspomniane oddziały. Podstawowym sposobem kierowania skazanych do tego typu oddziałów jest uwzględnienie systemu terapeutycznego w wyroku sądu, co określa art. 62 k.k. W ramach przedstawionego trybu skazanymi najczęściej kierowanymi do oddziałów są sprawcy przestępstw z art. 197–203 k.k. popełnionych w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, osoby z innymi niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, upośledzone umysłowo oraz popełniające przestępstwo w stanie ograniczonej poczytalności, a także inne, u których przesłanka skierowania na odbywanie kary w systemie terapeutycznym została stwierdzona w toku postępowania. Drugim sposobem jest wyrażenie chęci własnej odbywania kary w tym systemie przez osadzonego. Zgłasza on wniosek do wychowawcy lub psychologa oddziałowego, a ten, po zasięgnięciu opinii lekarza psychiatry, formułuje zgłoszenie do odbywania przez osadzonego kary na oddziale terapeutycznym. Istotną kwestią jest pisemne wyrażenie zgody na terapię. Przy jej braku konieczny jest wniosek do sądu penitencjarnego i wydanie decyzji przez sąd o leczeniu przymusowym w ramach art. 117 k.k.w., co

stanowi trzeci tryb. Przy obecnej liczbie oddziałów terapeutycznych i skazanych skierowanych do odbywania kary w tych oddziałach, najczęściej konieczny jest okres oczekiwania na przeniesienie. Na przykład czas oczekiwania na miejsce na oddziale dla osób uzależnionych od alkoholu wynosi ok. 6 miesięcy. W tym czasie w jednostce macierzystej rozpoczynane są tzw. działania motywujące do udziału w późniejszej terapii, mające na celu wzbudzenie w osadzonym pozytywnego nastawienia i przygotowanie do przeniesienia na oddział.

Tabela 4. Skazani i ukarani wg grup klasyfikacyjnych i systemu wykonywania kary, odbywający karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego (dane własne Służby Więziennej⁹)

Wyszczególnienie		Stan w dniu:							
		31.03		30.06		30.09		31.12	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
M	zwykły	36	38	30	41	23	22	20	21
	programowany	1327	1236	1294	1195	1251	1087	1189	1068
	terapeutyczny	114	87	123	92	94	88	105	93
P	zwykły	6663	6336	6344	5999	6136	5841	6056	5707
	programowany	7877	8286	7882	8294	7999	8264	8116	8425
	terapeutyczny	1446	1306	1436	1298	1426	1255	1410	1260
R	zwykły	10 386	10 255	10 046	10 153	9826	9977	9901	9904
	programowany	6907	7973	7263	8055	7546	8299	7759	8625
	terapeutyczny	1582	1461	1534	1450	1449	1413	1529	1429
Ogółem		36 338	36 978	35 952	36 577	35 750	36 246	36 085	36 532
System	zwykły	17 085	16 629	16 420	16 193	15 985	15 840	15 997	15 632
	programowany	16 111	17 495	16 439	17 544	16 796	17 650	17 064	18 118
	terapeutyczny	3142	2854	3093	2840	2969	2756	3044	2782
Ogółem		36 338	36 978	35 952	36 577	35 750	36 246	36 085	36 532

⁹ <http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/statystyka/>

3.1. Rodzaje oddziaływań terapeutycznych w zależności od kategorii zaburzeń skazanych odbywających karę w systemie terapeutycznym

W zależności od rodzaju oddziału terapeutycznego podejmowane są różne działania. Na każdym oddziale zatrudniona jest wykwalifikowana w danej dziedzinie kadra (specjaliści w dziedzinie psychologii, pedagogiki, terapii leczenia uzależnień itp.). Działania terapeutyczne są prowadzone w sposób zindywidualizowany. Dla każdego typu oddziału terapeutycznego zostały opracowane inne programy terapii. Przykładowo, na oddziale dla osadzonych uzależnionych od alkoholu zajęcia odbywają się głównie w formie grupowej (ok. 2 godzin dziennie), z możliwością pracy indywidualnej z terapeutą (w wymiarze min. 1 godzina w tygodniu). Terapia nie obejmuje jedynie leczenia zaburzeń występujących u osadzonego w poszczególnych typach oddziałów terapeutycznych, ale również zajęcia mające na celu np. radzenie sobie z agresją, poprawę relacji społecznych i rodzinnych, ułatwienie powrotu na wolność itp. Dodatkowo, osadzeni mają prawo złożenia wniosku o możliwość udziału w zajęciach prowadzonych w pracowniach plastycznych. Nie wszyscy więźniowie są objęci taką formą zajęć ze względu na występujące u niektórych akty agresji lub samoagresji, które mogłyby stanowić zagrożenie zarówno dla danego więźnia, jak i pozostałych osadzonych. Organizowane są także spotkania grup samopomocowych działających na wolności, np. Anonimowych Alkoholików. Dobrym przykładem działalności takich grup jest Oddział Terapeutyczny dla uzależnionych od alkoholu w Zakładzie Karnym w Koszalinie, w którym to przedstawiciele AA wyrażają chęć odebrania osadzonego z samego zakładu karnego po odbytej karze, aby pomóc mu w powrocie do domu i organizacji życia na wolności.

Szczególną kategorią oddziałów terapeutycznych są te, w których odbywają karę osoby z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzeni umysłowo. Według danych na 2010 r. 22 oddziały tego typu w Polsce dysponowały 1684 miejscami¹⁰. W 7 z nich realizowany był program terapeutyczno-resocjalizacyjny dla osadzonych skazanych za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych. W tym miejscu warto zauważyć, iż nie każdy osadzony skazany za przestępstwo określone w rozdziale XXV k.k. zostanie automatycznie skierowany do odbywania kary w systemie terapeutycznym, ponieważ nie każdy sprawca tego typu przestępstw popełnia je ze względu na zaburzenia preferencji seksualnych. Dominujący w doktrynie pogląd nakazuje wyodrębnić dwie grupy sprawców: skazanych, którzy popełnili przestępstwo w związku z zakłóceniem czynności psychicznych o podłożu seksualnym innym niż choroba psychiczna, oraz skazanych, którzy popełnili przestępstwo w związku z zaburzeniem preferencji seksualnych¹¹. Pierwszą grupę tworzą sprawcy przestępstw przeciwko wolności seksualnej. W ramach grupy drugiej mamy do czynienia nie tylko z osobami, które popełniły przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, ale również popełniłyby inne przestępstwa określone w art. 197–203 k.k. Należy jednak pamiętać, iż motywacja seksualna może występować również przy innych przestępstwach, jak chociażby zabójstwo ze

¹⁰ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Centralny Zarząd Służby Więziennej. Kwartałna Informacja Statystyczna za IV kwartał 2010*, Warszawa 2011 – najnowsze dostępne dane

¹¹ S. Lelental, *Kwalifikowanie skazanych do systemu terapeutycznego oddziaływania (ze szczególnym uwzględnieniem skazanych za przestępstwa seksualne)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, zeszyt 19.

zgwalceniem (art. 148 §2 pkt 2 k.k.), ale i odwrotnie, spośród przestępstw kwalifikowanych jako przestępstwa seksualne motyw ten może w ogóle nie występować albo mieć drugorzędne znaczenie dla sprawcy. Takim przestępstwem może być np. przestępstwo zgwałcenia dokonane z zemsty lub chęci upokorzenia pokrzywdzonego. W przypadku takich sprawców istnieje duże prawdopodobieństwo, iż będą oni odbywali karę w zwykłym systemie penitencjarnym, ponieważ popełnione przez nich przestępstwo nie miało nic wspólnego z jakimikolwiek zaburzeniami czy zakłóceniami czynności psychicznych, więc nie będą zachodziły przesłanki skierowania tych osób do odbywania kary w systemie terapeutycznym. Świadczy o tym bezpośrednio treść art. 90 § 1 k.k.w., który stanowi, iż w systemie terapeutycznym karę odbywają tylko ci skazani, którzy wymagają opieki lekarskiej, psychologicznej, rehabilitacyjnej lub innego rodzaju oddziaływania specjalistycznego. Dlatego tak ważna jest klasyfikacja psychologiczna i psychiatryczna skazanego za wspomniane wcześniej przestępstwa. Najczęstszym rozpoznaniem wśród osadzonych na oddziałach terapeutycznych dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo są zaburzenia osobowości. Natomiast szczególnym rodzajem skazanych przebywających na oddziałach terapeutycznych są osoby z zaburzeniem struktury osobowości o charakterze trwałym, czyli psychopatią. Przejawia się ona m.in. zmiennym, niekonsekwentnym postępowaniem, brakiem poczucia winy i odpowiedzialności, niepodatnością na kary (ciągłe powtarzanie starych błędów), egocentryzmem, niezdolnością do empatii, brakiem krytycznego wglądu we własne postępowanie¹². Beata Pastwa wskazuje także na takie cechy, jak: impulsywność, drażliwość, agresywność, brak odpowiedzialności, brak wyrzutów sumienia i zupełna obojętność na wyrządzane innym krzywdy, jako cechy typowe dla psychopatów. Jak podkreśla Pastwa, „te antyspołeczne zaburzenia osobowości cechuje brak poczucia zasad moralnych oraz nieprzestrzeganie norm społecznych, co przejawia się w łamaniu norm prawa”¹³. Przyjmuje się, iż psychopatia nie jest chorobą psychiczną, w związku z czym osoby, u których zostanie ona stwierdzona, popełniwszy przestępstwo, podlegają karze i zostają skierowane do zakładów karnych, w tym do oddziałów terapeutycznych. Powyższy opis cech psychopatii sprawia, iż należy się zastanowić, czy w przypadku tej grupy skazanych istnieje możliwość realizacji celu kary wymienionego w art. 67 k.k.w. Wydaje się, że w grupie osób, u których zdiagnozowano cechy tego zaburzenia, nie można liczyć na powodzenie resocjalizacji i wychowawczego oddziaływania kary. Wielu badaczy zajmujących się psychopatią (np. Hervey Cleckley¹⁴, Robert D. Hare¹⁵) opisywało liczne przypadki osób z tym zaburzeniem, które mimo oddziaływania terapeutycznego po zwolnieniu z zakładu karnego

¹² S. Ilnicki, *Ekspertyza sądowo-psychiatryczna w wojsku w świetle teorii i praktyki orzeczniczej*, WPP 1992, nr 3–4, s. 49.

¹³ B. Pastwa, *Psychopatia jako problem diagnostyczny oraz możliwości oddziaływań psychokorekcyjnych w warunkach izolacji więziennej; Tymczasowe aresztowanie i pozbawienie wolności. Aspekty demograficzne i społeczne*, (red.) U. Świętochowska, materiały z sympozjum 22.I.1992 r., Gdańsk 1992, s. 93.

¹⁴ H. Cleckley, *The Mask of Sanity: An Attempt to Clarify Some Issues About So-Called Psychopathic Personality*, (wyd. 5), Augusta 1988; Cleckley to pionier w dziedzinie badań nad psychopatią.

¹⁵ R. D. Hare, *Psychopaci są wśród nas*, Kraków 2006. Hare to profesor Uniwersytetu Kolumbii Brytyjskiej, wybitny specjalista w zakresie badań nad psychopatią. Opracował Skalę Obserwacyjną Skłonności Psychopatycznych, która stała się powszechnie wykorzystywanym narzędziem diagnostycznym w praktyce sądowej.

powracali do popełniania przestępstw. Nasze wątpliwości wzbudza fakt łączenia w ramach tych oddziałów osób z różnym rodzajem zaburzeń. Trudno bowiem sobie wyobrazić współegzystowanie upośledzonych umysłowo wraz z więźniami o zdiagnozowanej psychopatii czy osobami z zaburzeniami preferencji seksualnych. Naszym zdaniem te grupy powinny być od siebie odseparowane wzorem oddzielnych oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych czy skazanych uzależnionych od alkoholu. Zdajemy sobie jednak sprawę, iż podział byłby trudny ze względu na często występującą u osadzonych podwójną diagnozę (np. osoby z zaburzeniami preferencji seksualnych jednocześnie uzależnione od alkoholu).

4. Pracownicy i funkcjonariusze oddziałów terapeutycznych

Jak wcześniej zauważono, trzonem kadry pracującej na oddziałach terapeutycznych są psychologowie i terapeuci. Nie można jednak zapomnieć o funkcjonariuszach Służby Więziennej, którzy mimo szczególnego profilu jednostki nie przechodzą specjalnego przeszkolenia. Uważamy, że byłoby to wskazane, biorąc pod uwagę występujące z dużym natężeniem przypadki samouszkodzeń, bójek, pobić czy napaści na tychże funkcjonariuszy. Dodatkowe przeszkolenie psychologiczne mogłoby skutkować zmniejszeniem liczby zastosowań środków przymusu bezpośredniego, którymi są m.in. użycie siły fizycznej i umieszczenie w celi zabezpieczającej. Warto również pamiętać, że niektórzy z osadzonych mają status więźniów niebezpiecznych, co w przypadku połączenia z zaburzeniami niepsychotycznymi czy uzależnieniem może być szczególnym zagrożeniem zarówno dla strażników oraz terapeutów jak i dla innych osadzonych. W obecnych warunkach finansowych odbycie takiego szkolenia mogłoby być niedostępne dla wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej z oddziałów terapeutycznych, gdyż takie specjalistyczne kursy nie są finansowane i terapeuci odbywają je we własnym zakresie.

5. Podsumowanie

Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie terapeutycznym jest, jak już wcześniej opisano, jednym ze sposobów na maksymalne zindywidualizowanie odbywania kary dla osadzonych. Mimo szeregu sposobów, wykorzystywanych w tym systemie do osiągnięcia celów kary, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy osiągnięcie owych celów jest w ogóle możliwe. W świetle przedstawionych argumentów nie można zaprzeczyć stwierdzeniu, że z pewnością w warunkach oddziału terapeutycznego dużo trudniej o „wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa”. Trudności stwarzają bowiem nie tylko szczególne warunki osobiste osadzonych, które zdecydowanie wpływają na możliwość bezpośredniego oddziaływania na ich osobowość, ale także sama organizacja oddziałów terapeutycznych, zaplecze kadrowe czy medyczne. Jednocześnie ustawodawca wyraźnie wskazuje na szczególne cele systemu terapeutycznego (art. 97 k.k.w.), z czego można wnioskować, że skazani odbywający karę na oddziale terapeutycznym powinni dążyć

najpierw do celów wyszczególnionych, a dopiero później ogólnych. Takie podejście stwarza dodatkową trudność w pracy z osadzonym w kontekście art. 67 k.k.w.

W świetle opisanych cech odbywania kary pozbawienia wolności w warunkach oddziałów terapeutycznych, trudno jednoznacznie ocenić, czy możliwe jest osiągnięcie ogólnych celów tej kary. Spełnienie przesłanek z art. 67 k.k.w. jest trudne już na „zwykłym” oddziale zakładu karnego, gdzie osadzonymi są sprawcy przestępstw nieposiadający cech szczególnych, determinujących odbywanie kary na innym oddziale. Wzbudzenie woli do jakiegokolwiek działania jest bowiem skutkiem wielu działań – w przypadku zakładu karnego – naprawczych. Każdy osadzony, ze względu na cechy osobiste, będzie potrzebował innej ilości tychże działań. Jednocześnie należy dodać, że skutek wykonania kary pozbawienia wolności nie jest pewny. Z pewnością można stwierdzić, że w warunkach oddziału terapeutycznego osadzony na pewno będzie potrzebował większej ilości oddziaływań, żeby aspirować do osiągnięcia celów swojej kary, w związku z czym owa niepewność zwiększa się diametralnie. Wzbudzanie ustawowej „woli współdziałania” w osadzonym z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi czy zaburzeniami preferencji seksualnych sprawia dodatkowe problemy ze względu na konieczność uporania się z dodatkowymi ewentualnymi ułomnościami odbywających karę. Dodatkowym problemem w późniejszym osiągnięciu celów kary jest także niewielka liczba miejsc na specjalistycznych oddziałach zakładów karnych. Konieczność oczekiwania na terapię odracza bowiem moment rozpoczęcia właściwych działań, a co za tym idzie – moment wykształcania „społecznie pożądanых postaw”. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt braku specjalistycznego przeszkolenia dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, odbywających służbę na tego typu oddziałach. Brak specjalistycznej wiedzy dotyczącej sposobów postępowania z osadzonymi z różnymi zaburzeniami także utrudnia proces przywracania bądź budowania w osadzonych postaw, które będą społecznie odbierane jako pozytywne. Jednocześnie trzeba wspomnieć, że wykształcenie kadry terapeutycznej jest na tyle specjalistyczne, że może ona prowadzić zajęcia z zakresu wielu dziedzin. Te oraz inne przedstawione wcześniej szczególne cechy oddziałów terapeutycznych pozwalają stwierdzić, że uczynienie zadość przesłankom choćby art. 67 k.k.w. nie jest celem łatwym do zrealizowania ani na terapeutycznym, ani na żadnym innym oddziale zakładu karnego. Pozostaje jednak czymś, do czego funkcjonariusze i kadra powinni dążyć w pracy z osadzonym, bez względu na napotymane trudności zarówno ze strony osoby poddawanej terapii, jak i warunków prowadzenia owej terapii.

Execution of a custodial sentence within a therapeutic ward in the context of achieving the objectives of a punishment defined in the article 67 of the polish Code of Execution of Criminal Sentences

S u m m a r y

Code of Execution of Criminal Sentences describes the objectives of custodial sentences which indicate that the main purpose of imprisonment is to prepare inmates for their future life within the society, and hence to prevent recidivism rather than to simply isolate the offenders. With this assumption, one may wonder whether the fulfillment of such goal is achievable to all inmates. In this context, those who serve their prison sentence in therapeutic wards represent a unique category of inmates. Personal circumstances of these people, as well as the requirements necessary to assign them to a therapeutic ward, and methods of subsequent therapeutic work raise doubts as to whether the general objectives of a custodial sentence as described in the Code of Execution of Criminal Sentences may ever be achieved within a therapeutic ward. Even the Code itself, in the article 97, sets the goals for this kind of imprisonment differently in comparison to the general objectives of custodial sentences. A number of differences between regular and therapeutic penitentiary wards brings serious questions whether an overall implementation of the objectives adopted in the Code of Execution of Criminal Sentences is at all possible.

UMOWNE OGRANICZENIE PRZELEWU WIERZYTELNOŚCI
(*PACTUM DE NON CEDENDO*) W ŚWIEŁLE OGÓLNEGO ZAKAZU
OGRANICZANIA ROZPORZĄDZALNOŚCI
PRAW ZBYWALNYCH (ART. 57 K.C.)

1. Wstęp

Zasada swobody przelewu wierzytelności ma fundamentalne znaczenie dla obrotu prawnego, swoboda ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Szczególnie interesującym przypadkiem ograniczenia tej swobody, obok zastrzeżeń wynikających z ustawy i właściwości zobowiązania, jest *pactum de non cedendo vel non alienando* (umowne ograniczenie przelewu¹). Jednym z podstawowych, choć wciąż spornych zagadnień jest relacja *pactum de non cedendo*² do ogólnego zakazu ograniczania rozporządzalności praw zbywalnych, wyrażonego w art. 57 k.c.³. We współczesnej doktrynie prezentowane są bowiem dwa poglądy dotyczące powyższej kwestii: pierwszy z nich przypisuje *pactum* skutek w postaci wyłączenia możliwości zbycia wierzytelności, drugi zaś uznaje, że umowne ograniczenie przelewu ma charakter obligacyjny, wywołujący jedynie skutek w postaci odpowiedzialności odszkodowawczej wierzyciela za przelew dokonany wbrew umownemu zastrzeżeniu.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie tych stanowisk, ich porównanie oraz zaprezentowanie własnego poglądu na temat skutku *pactum de non cedendo*, który to pogląd stanowi próbę ich syntezy.

Na wstępie należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcie tej kwestii wiąże się z koniecznością uwzględnienia dwóch, niejako przeciwstawnych tendencji. Z jednej strony podstawową funkcją *pactum de non cedendo* jest ochrona dłużnika poprzez przyznanie mu (za zgodą wierzyciela) gwarancji, że spełni świadczenie do rąk tej osoby, z którą od początku łączył go stosunek zobowiązaniowy – w praktyce ta chęć spełnienia świadczenia do rąk „pierwotnego”

* Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Posługiwanie się określeniem „umowne ograniczenie przelewu” zamiast „umowny zakaz przelewu” wynika z przyjmowanego powszechnie (i podzielanego przez autora) założenia, że *pactum* może przybrać inną postać niż tylko całkowitego wyłączenia możliwości cesji wierzytelności. W szczególności dopuszczalne jest uzależnienie dopuszczalności przelewu od warunku, terminu czy nadania tej czynności określonej formy. Szerzej na ten temat zob. H. Ciepla, [w:] G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kolakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żulawska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, tom 1*, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 848; K. Zagrobelny, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 1323; J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, Warszawa 2012, s. 48, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1969 r., III CRN 416/68, (OSNCP 1970, nr 2, poz. 34).

² Dalej w pracy, w odniesieniu do *pactum de non cedendo* autor będzie również posługiwał się określeniem *pactum*.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz.U. 2014 r., poz. 121 ze zm.).

wierzyciela będzie wynikała głównie ze stosunku umownego. Owa chęć „pozostania” przy wierzycielu może wynikać z różnych powodów, takich jak osobista więź między stronami, szczególne zaufanie, jakim dłużnik darzy wierzyciela, wiedza dłużnika co do tego, że obecny wierzyciel będzie skłonny tolerować ewentualne uchybienia w spełnieniu świadczenia (np. zechce odroczyć spłatę długu), czy też obawa przed ewentualnymi trudnościami, jakie będą związane ze zmianą wierzyciela (np. miejscem zamieszkania nowego wierzyciela przy długu oddawczym)⁴. Z drugiej strony specyfika obrotu finansowego wymaga uwzględnienia postulatu szybkości obrotu w odniesieniu do wierzytelności pieniężnych. Wszelkiego rodzaju instrumenty ograniczające tą szybkość powinny być stosowane z uwzględnieniem tej specyfiki.

2. *Pactum de non cedendo* jako wyjątek od art. 57 § 1 k.c.

Zwolennicy pierwszego z poglądów wyrażonych w doktrynie przyjmują, że *pactum de non cedendo* stanowi wyjątek od art. 57 § 1 k.c. Przedstawiony pogląd opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, *pactum de non cedendo* powoduje wyłączenie zbywalności wierzytelności, stanowi więc szczególny – ustawowy wyjątek od zakazu ograniczania rozporządzalności praw zbywalnych w drodze czynności prawnej (art. 57 § 1 k.c.). Po drugie, co jest bezpośrednią konsekwencją poprzedniego twierdzenia, wywołuje ono skutek *erga omnes*. Rozporządzenie wierzytelnością wbrew umownemu zakazowi będzie więc powodowało nieważność przelewu albo jego bezskuteczność zawieszoną (w doktrynie prezentowane są bowiem dwa nurty odnoszące się do tej kwestii – o poglądach na ten temat poniżej). W dalszej części pracy pogląd ten będzie określany mianem „poglądu o bezwzględnej skuteczności *pactum*”.

Pogląd o wyłączeniu cechy zbywalności wierzytelności w drodze umownego zastrzeżenia jest obecnie najszerzej reprezentowany w doktrynie. Opowiedzieli się za nim tacy autorzy, jak: W. Czachórski⁵, A. Janiak⁶, P. Machnikowski⁷, J. Mojak⁸, M. Pyziak-Szafnicka⁹,

⁴ Szczególnie uciążliwą dla dłużnika jest coraz częstsza w obrocie praktyka nabywania wierzytelności przez spółki świadczące usługi windykacyjne.

⁵ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2009, s. 396.

⁶ A. Janiak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308.

⁷ P. Machnikowski, [w:] E. Gniewek (red.), *op. cit.*, s. 134.

⁸ J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, s. 45; *Idem*, *Przelew wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Lublin 1990, s. 125.

⁹ M. Pyziak-Szafnicka, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 572; *Idem*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 738.

Z. Radwański¹⁰, M. Rytwińska¹¹, M. Safjan¹², A. Wolter¹³, K. Zagrobelny¹⁴, K. Zawada¹⁵. Znalazł on również szerokie potwierdzenie w orzecznictwie¹⁶.

Warto podkreślić, że pogląd ten ma na gruncie polskiej doktryny długą tradycję¹⁷. Już pod rządami Kodeksu zobowiązań¹⁸ powszechne było przekonanie, że *pactum de non cedendo* (art. 169 k.z.) wyłącza zbywalność wierzytelności w ogóle, a więc ze skutkiem *erga omnes*¹⁹. Należy jedynie na marginesie wspomnieć, że kształt instytucji umownego ograniczenia zbywalności wierzytelności opierał się pod rządami Kodeksu zobowiązań na założeniu, że „co do zasady wierzytelności nie są przeznaczone do obrotu”²⁰.

Artykuł 57 § 1 k.c. stanowi, że „Nie można przez czynność prawną wyłączyć ani ograniczyć uprawnienia do przeniesienia, obciążenia, zmiany lub zniesienia prawa, jeżeli według ustawy prawo to jest zbywalne”. Ustawodawcy przysługuje zatem wyłączna kompetencja do decydowania o zbywalności lub niezbywalności prawa, bez możliwości modyfikowania tej cechy przez strony w drodze czynności prawnej²¹. Jako cel ograniczania swobody stron w kształtowaniu zbywalności prawa podmiotowego wskazuje się najczęściej takie wartości jak bezpieczeństwo obrotu czy „podstawowe wolności majątkowe obywateli”²². Czynność prawna dokonana wbrew dyspozycji art. 57 § 1 k.c. jest bezwzględnie nieważna jako sprzeczna z ustawą (art. 58 k.c.)²³.

¹⁰ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 9, Warszawa 2010, s. 370–371.

¹¹ M. Rytwińska, *Przelew wierzytelności na zabezpieczenie*, Kraków 2007, *passim*.

¹² Por. M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I, Komentarz do artykułów 1–449*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 318–319; pogląd M. Safjana jest niekiedy traktowany jako odmienny od *opinio communis*, ze względu na ujmowanie *pactum* w kategoriach szczególnego upoważnienia ustawowego zamiast wyjątku od art. 57 § 1 k.c.; wydaje się, że takie rozróżnienie jest niepotrzebne.

¹³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 140–141.

¹⁴ K. Zagrobelny, [w:] *op. cit.*, s. 1322.

¹⁵ K. Zawada, [w:] A. Olejniczak (red.), *System prawa prywatnego. Tom 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 1025; *Idem*, *Umowa przelewu wierzytelności*, Kraków 1990, s. 45.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1969 r., III CRN 416/68, (OSNCP 1970, nr 2, poz. 34), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., I CSK 189/05, (OSP 2007, Nr 5, poz. 63). Por. także A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu wierzytelności (Pacta de non cedendo) w obrocie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 29 i wskazane tam orzeczenia.

¹⁷ Pogląd o bezwzględnej skuteczności *pactum* jest przez niektórych autorów krytykowany jako przestarzały, por. A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu...*, s. 213.

¹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. Nr 82, poz. 599 ze zm.).

¹⁹ Por. J. Korzonek, I. Rosenblüth, *Kodeks zobowiązań. Komentarz*, Kraków 1936, s. 446–449.

²⁰ Fragment z motywów Komisji Kodyfikacyjnej do ostatecznego tekstu Kodeksu zobowiązań (opr. R. Longchamps de Berier), cytat z: J. Korzonek, I. Rosenblüth, *op.cit.*, s. 448.

²¹ Por. M. Pyziak-Szafnicka, *op. cit.*, s. 572.

²² S. Rudnicki, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga Pierwsza. Część ogólna*, wyd. 10, Warszawa 2011, s. 268.

²³ W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się jednak możliwość konwersji takiej czynności w zobowiązanie do niedokonania rozporządzenia (art. 57 § 2 k.c.), por. A. Janiak, [w:] *op.cit.*, s. 307.

Przyjęcie założenia, że *pactum de non cedendo* stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 57 k.c., prowadzi do wniosku, iż wskutek umownego zastrzeżenia dochodzi do pozbawienia wierzytelności atrybutu zbywalności. Rozporządzenie prawem niezbywalnym nie jest zatem możliwe, a ewentualne dokonanie przelewu wbrew *pactum* prowadzi do jego nieważności albo bezskuteczności zawieszonej. Umowne ograniczenie przelewu odnosi zatem skutek *erga omnes* i jest skuteczne zarówno wobec stron stosunku zobowiązaniowego, nabywcy wierzytelności, jak i wierzycieli cedenta, a także osób trzecich.

Z literalnego brzmienia art. 509 k.c. można by odnieść wrażenie, że przelew dokonany wbrew umownemu ograniczeniu skutkuje bezpośrednio bezwzględną nieważnością czynności prawnej²⁴. Wniosek ten zdaje się wzmacniać także wykładnia systemowa. Przelew dokonany wbrew ustawie lub właściwości zobowiązania skutkuje bowiem właśnie nieważnością (art. 58 k.c.), a zatem umieszczenie przez ustawodawcę *pactum* obok zakazów ustawowych i wynikających z natury stosunku może prowadzić do wniosku, że taką sankcję przewidywał również w stosunku do umownego ograniczenia przelewu. Jednak wśród autorów opowiadających się za skutkiem *erga omnes pactum* pogląd taki uznawany jest za zbyt rygorystyczny. Podstawowe znaczenie ma kwestia ochrony dłużnika. *Pactum* jest zawierane w jego interesie, a zatem jego zgoda, uchylająca *pactum*, powinna być respektowana. Mając powyższe na uwadze, powszechnie przyjmowany jest pogląd K. Zawady²⁵, że przelew dokonany wbrew *pactum de non cedendo* dotknięty będzie sankcją bezskuteczności zawieszonej. Z chwilą potwierdzenia przez dłużnika cesja będzie zatem uzyskiwała skuteczność, natomiast nieważność bezwzględna będzie zachodziła dopiero w wypadku braku tego potwierdzenia.

W świetle powyższych rozważań nie ulega wątpliwości, że *pactum de non cedendo* jest zjawiskiem nietypowym, na tle kodeksu cywilnego wręcz unikalnym. Może budzić to istotne wątpliwości co do celowości istnienia takiego szczególnego wyjątku, a zatem zasadności poglądu o bezwzględnym charakterze umownego ograniczenia zbywalności wierzytelności.

Podstawowym zarzutem formułowanym przeciwko pogładowi o bezwzględnej skuteczności *pactum de non cedendo* jest twierdzenie, że wskutek umownego ograniczenia zbywalności dochodzi do powstania stosunku obligacyjnego, w którym niektóre elementy odnoszą się wyłącznie do relacji pomiędzy stronami, np. w zakresie świadczeń stron, a dopuszczalność przelewu wierzytelności odnosi skutek *erga omnes*²⁶. Takie „rozbitcie” stosunku obligacyjnego jest niedopuszczalne w opinii krytyków koncepcji o bezwzględnej skuteczności *pactum*.

Po drugie, przyjęcie założenia o bezwzględnej skuteczności *pactum* prowadzi do powstania szczególnie nietypowej sytuacji po stronie wierzyciela. Zdaniem krytyków koncepcji o bezwzględnej skuteczności *pactum* należałoby bowiem przyjąć, że wskutek zastrzeżenia umownego, które wyłącza zbywalność wierzytelności, wierzyciel niejako zrzuca się części prawa podmiotowego²⁷.

Kolejnym argumentem powoływanym przeciwko pogładowi o bezwzględnej skuteczności *pactum* jest niedopuszczalność ingerowania w konstrukcję prawa

²⁴ Tak. m.in. J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, s. 49–50.

²⁵ K. Zawada, [w:] *System prawa prywatnego. Tom 6*, s. 1025.

²⁶ Por. A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu*, s. 35.

²⁷ Por. *ibidem*, s. 35–37.

podmiotowego (art. 57 k.c.)²⁸. Jak wskazuje A. Krzykowski, skoro strony mogą ingerować w naturę prawa poprzez ograniczanie jej zbywalności, to powstaje pytanie, czy mogą także przywrócić zbywalność prawu podmiotowemu z mocy prawa niezbywalnemu. Takiej możliwości ustawa nie przewiduje, co zdaniem autora prowadzi bezpośrednio do wniosku, że strony „nie mogą ingerować w normatywną strukturę wierzytelności”²⁹. Z tego stwierdzenia wynika, że *pactum* nie może mieć charakteru porozumienia wpływającego na zbywalność prawa podmiotowego (wierzytelności), ponieważ prawo nie przewiduje możliwości jakiegokolwiek umownej ingerencji w zbywalność czynności prawnej (zgodnie z art. 57 k.c.).

Przesłankę przemawiającą przeciwko wspomnianemu pogładowi A. Krzykowski dostrzega także w instytucji subrogacji ustawowej – art. 518 k.c. Podnosi on, że wskutek subrogacji dochodzi do obejścia *pactum de non cedendo*, nie jest ono bowiem skuteczne wobec nabywcy wierzytelności na tej podstawie. W związku z tym, zdaniem autora, przyjęcie poglądu o bezwzględnej skuteczności umownego ograniczenia przelewu wierzytelności prowadziłoby *de facto* do konstruowania wyjątku od wyjątku (zdaniem A. Krzykowskiego, jak się wydaje, subrogacja stanowi szczególny rodzaj przelewu)³⁰.

Powstaje również pytanie o to, czy poglądu o bezwzględnej skuteczności *pactum* nie osłabiają także przepisy postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 831 § 1 pkt 3 k.p.c.³¹: „Nie podlegają egzekucji prawa niezbywalne, chyba że możliwość ich zbycia wyłączono umową, a przedmiot świadczenia nadaje się do egzekucji albo wykonanie prawa może być powierzone komu innemu”. W związku z powyższym *pactum de non cedendo* nie wywiera skutków w sferze prawnoprocesowej³². Jak się zdaje, przyjęte w ustawie rozwiązanie prowadzi do zmniejszenia ochrony dłużnika, która stanowi podstawową funkcję *pactum de non cedendo*³³, kosztem wzmocnienia pozycji wierzycieli cedenta. Okoliczność, że w określonych przypadkach ustawa przewiduje dopuszczalność prowadzenia egzekucji pomimo umownego ograniczenia przelewu wierzytelności, mogłaby więc w istotny sposób przemawiać przeciwko pogładowi o bezwzględnej skuteczności *pactum de non cedendo*.

3. *Pactum de non cedendo* skuteczne *inter partes*

Wspomniane w poprzedniej części wątpliwości dotyczące kwalifikacji *pactum de non cedendo* jako wywołującego skutek *erga omnes* doprowadziły do sformułowania w doktrynie odmiennego poglądu, reprezentowanego głównie przez A. Krzykowskiego, który (co do

²⁸ *Ibidem*, s. 31–33.

²⁹ *Ibidem*, s. 32.

³⁰ *Ibidem*, s. 33–34.

³¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2014 r. poz. 101 ze zm.).

³² Por. H. Pietrzkowski, [w:] T. Erciński (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV, Postępowanie egzekucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 259–260; A. Wiśniewski, [w:] J. Jankowski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 730–1088*, wyd. 21, Warszawa 2013, s. 465–466.

³³ Szerzej o ochronie dłużnika w: K. Zawada, *Ochrona dłużnika przy przelewie wierzytelności*, Kraków 1992.

zasady) przyznaje *pactum de non cedendo* skutek *inter partes*³⁴. Pogląd ten odwołuje się w znacznej mierze do konstrukcji przyjętych w międzynarodowym prawie kontraktów (o czym poniżej).

Autor ten wyróżnia dwa typy *pactum de non cedendo*: pierwszy, nieodwołujący się do zgody dłużnika (art. 509 k.c.), i drugi, odwołujący się do tej zgody (ujęty w art. 514 k.c.), odrzucając tym samym pogląd o nierozzerwanym charakterze tych dwóch przepisów³⁵. Traktuje te zjawiska jako odrębne instytucje (odrębne *pacta*), dostrzegając konieczność ich odmiennej interpretacji. Rozróżnienie tych typów, oprócz odmienności konstrukcyjnych, uzasadnione jest faktem, że ochrona dłużnika zależy (czy też powinna zależeć) od stopnia jego udziału w zmianie wierzyciela³⁶.

Do pierwszego typu *pactum* należy odnieść wszystkie uwagi dotyczące umownego ograniczenia przelewu, wyłączając jednak ze swobody ukształtowania stosunku obligacyjnego uzależnienie przelewu od zgody dłużnika (które jest podstawą drugiego „typu” przelewu)³⁷. Ograniczenie takie – zdaniem A. Krzykowskiego, a wbrew *opinio communis* – wywołuje jedynie skutki *inter partes*. Wskutek zawarcia *pactum de non cedendo* wierzyciel zobowiązuje się do niedokonywania przelewu wierzytelności (*non facere*). Zobowiązanie to ma charakter ciągły, może mieć charakter zarówno odpłatny, jak i nieodpłatny. Autor uznaje także możliwość ukształtowania zobowiązania jako wzajemnego³⁸. Skutkiem przyjęcia poglądu o skuteczności *inter partes* umownego ograniczenia przelewu wierzytelności, w wariancie wynikającym z art. 509 k.c., jest odrzucenie sankcji bezwzględnej nieważności (w „łagodniejszym” wariancie – bezskuteczności zawieszony) i zastąpienie jej odpowiedzialnością *ex contractu* wierzyciela, który dokonał przelewu wbrew *pactum de non cedendo*³⁹.

Drugi typ *pactum de non cedendo* wynika z art. 514 k.c. i opiera się na konstrukcji uzależnienia skuteczności umownego ograniczenia przelewu od zgody dłużnika. W związku z tym szczególnym uzależnieniem mechanizm *pactum* wynikający z art. 514 k.c. musi być rozpatrywany w związku z przepisami o potwierdzeniu czynności przez osobę uprawnioną (art. 63 k.c.). Strony nie mogą, inaczej niż przy zastrzeżeniu pierwszego typu, uzależnić ważności przelewu od zgody osoby innej niż dłużnik. Zgoda może przyjmować dowolną formę. Wyrażenie zgody przez dłużnika, zgodnie z art. 63 k.c., będzie mieć moc wsteczną. Oświadczenie o zgodzie może być złożone którejkolwiek ze stron, zarówno cesjonariuszowi, jak

³⁴ A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu*, s. 33–34; zob. także: *Idem*, *Umowne ograniczenia przelewu wierzytelności w kodeksie cywilnym – propozycja reinterpretacji i wnioski de lege ferenda*, PPH 2011, nr 5, s. 39–48; Ze względu na obszerność wskazanych prac i mnogość wskazanych w nich argumentów w niniejszym opracowaniu ograniczono przedstawienie poglądu A. Krzykowskiego do podstawowych stwierdzeń i argumentów. Za poglądem o skuteczności *inter partes* umownego ograniczenia przelewu opowiedział się także A. Szpunar, nie poświęcając jednak temu zagadnieniu szczególnej uwagi, por. A. Szpunar, *Wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela*, Zakamycze 2000, s. 181.

³⁵ A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu*, *passim*.

³⁶ *Ibidem*, s. 55.

³⁷ *Ibidem*, s. 50.

³⁸ *Ibidem*, s. 46–47.

³⁹ *Ibidem*, s. 46–48.

i cedentowi⁴⁰. W sytuacji, w której strony uzależniły skuteczność przelewu od zgody dłużnika, przelew dokonany bez tej zgody jest opatrzone sankcją bezskuteczności zawieszoną. Do czasu potwierdzenia przez dłużnika czynność ta nie wywołuje żadnych skutków, natomiast w wypadku wyrażenia tej zgody przelew jest w pełni skuteczny od chwili jego dokonania (*ex tunc*)⁴¹. W takim przypadku *pactum* odnosi więc skutek wobec nabywcy.

Zdaniem A. Krzykowskiego, przyjęcie założenia o względnym charakterze *pactum de non cedendo* nie wpływa ujemnie na sytuację prawną dłużnika, jeśli przelew dojdzie do skutku wbrew umownemu zastrzeżeniu. Nie jest on bowiem stroną przelewu. Autor porównuje pozycję dłużnika do sytuacji prawnej małżonka wyrażającego zgodę na rozporządzenie przedmiotem wchodzącym w skład majątku wspólnego, czy też wspólnika spółki jawnej zgadzającego się na przeniesienie ogółu praw i obowiązków na osobę trzecią⁴².

Przyjęte założenia, zdaniem A. Krzykowskiego, stanowią jedynie rozwiązanie tymczasowe, uwzględniające aktualny stan prawny⁴³. Autor dostrzega bowiem konieczność przejścia na system dualistyczny, w którym mechanizm przelewu i jego skutki uzależnione są od pieniężnego lub niepieniężnego charakteru wierzytelności, w przeciwieństwie do przyjętego w prawie polskim tzw. monistycznego systemu przelewu, w którym okoliczność, że dana wierzytelność ma charakter pieniężny lub niepieniężny, nie wpływa na mechanizm przelewu. Wynika to, według autora, ze wspomnianego na wstępie niniejszej pracy szczególnego charakteru wierzytelności pieniężnych, jako surogatu świadczenia pieniężnego, i szybkości obrotu tymi prawami⁴⁴. Na poparcie tezy o konieczności przejścia na model dualistyczny autor prezentuje liczne argumenty prawnoporównawcze, odwołujące się zarówno do prawa międzynarodowego (Zasady Europejskiego Prawa Umów – PECL, zasady Międzynarodowych Kontraktów Handlowych UNIDROIT), jak i do regulacji krajowych (HGB⁴⁵, *Uniform Commercial Code*, czy też francuski kodeks walutowy i finansowy)⁴⁶. W świetle tych regulacji naruszenie *pactum de non cedendo* – dokonanie przelewu wbrew istnjącemu umownemu ograniczeniu – skutkuje odpowiedzialnością kontraktową zbywcy wierzytelności, o ile przelewana wierzytelność ma charakter pieniężny⁴⁷. W przypadku zaś wierzytelności niepieniężnej (ze względu na odmienne założenia leżące u podstaw obrotu tymi prawami) przelew dokonany wbrew *pactum* jest, co do zasady, nieważny.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 61.

⁴¹ *Ibidem*, s. 59–60.

⁴² *Ibidem*, s. 62.

⁴³ *Ibidem*, s. 24–26.

⁴⁴ *Ibidem*, *passim*.

⁴⁵ *Handelsgesetzbuch* – niemiecki kodeks handlowy.

⁴⁶ Ze względu na objętość pracy szczegółowe uwagi prawnoporównawcze zostały w niniejszym opracowaniu pominięte. Co do kwestii szczegółowych, związanych z tymi uwagami por. *Ibidem*, s. 23–25 i 109–125; *Idem*, *Umowne ograniczenia przelewu wierzytelności w prawie konwencyjnym i modelowym – uwagi prawnoporównawcze*, PPH 2011, nr 4, s. 41 i nast., a także A. Szpunar, *op.cit.*, s. 19–36.

⁴⁷ A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu*, s. 24.

4. Stanowisko własne

Pogląd reprezentowany przez A. Krzykowskiego opiera się, jak się wydaje, na silnym podejściu ekonomicznym traktującym jako nadrzędną cechę szybkość obrotu, przede wszystkim w odniesieniu do wierzytelności pieniężnych. Rozwiązania przyjęte przez A. Krzykowskiego w pełni realizują te postulaty, stanowią najlepsze rozwiązanie, służące jednak wyłącznie szybkości obrotu. Nie da się zaprzeczyć, że w takim wariancie ochrona dłużnika doznaje znacznego osłabienia. Przelew powinien służyć szybkości obrotu, a *pactum* stanowi szczególny wyjątek od tej zasady, umieszczony przez ustawodawcę obok ograniczenia ustawowego, czy też właściwości zobowiązania. Przyjmując pogląd o skuteczności *inter partes pactum*, w wypadku jego złamania dochodzi do przelewu wbrew umownemu postanowieniu. Oczywiście, dłużnik otrzyma rekompensatę w postaci odszkodowania, jednakże podstawowym celem *pactum* było niedopuszczenie do przelewu. Przyjęcie powyższego poglądu prowadzi zatem niejako do wypaczenia instytucji *pactum de non cedendo*, poprzez pozbawienie go możliwości realizacji podstawowej funkcji, którą jest ochrona dłużnika poprzez niedopuszczenie do przelewu.

Wbrew twierdzeniom A. Krzykowskiego⁴⁸ przyjęcie założenia o skuteczności *inter partes* umownego ograniczenia zbywalności wiąże się z uznaniem art. 509 k.c., w części dotyczącej umowy stron, za swoiste *superfluum* ustawowe. Skoro bowiem *pactum* wywoła jedynie skutek między stronami, a więc będzie stanowiło jedynie zobowiązanie wierzyciela do powstrzymania się od przelewu wierzytelności, to bez wątpienia norma ta została dostatecznie wyrażona w art. 57 k.c., a kwestia, czy owym prawem podmiotowym jest wierzytelność, czy nie, zostaje pozbawiona znaczenia. Nie ma więc potrzeby konstruowania odrębnego przepisu, dotyczącego wyłącznie wierzytelności. To stwierdzenie nie przesądza ostatecznie o niesłuszności poglądu o względnej skuteczności *pactum*, jednak ze względu na przyjmowane powszechnie założenie o racjonalności ustawodawcy⁴⁹ musi być wzięte pod uwagę.

W związku z powyższym, zdaniem autora niniejszego opracowania, źródła umocowania dla umownego ograniczenia cesji należy poszukiwać w szczególnym, ustawowym upoważnieniu do wyłączenia zbywalności wierzytelności *erga omnes* w drodze porozumienia stron stosunku zobowiązaniowego. Artykuł 509 k.c. stanowi więc *lex specialis* wobec art. 57 § 1 k.c. Wspomniane ograniczenie odnosi skutek wyłącznie w zakresie zdolności wierzyciela do przeniesienia wierzytelności w drodze czynności prawnej, a zatem pozbawia wierzytelność jedynie cechy zbywalności, nie zaś jej przenoszalności. Stanowi to szczególny rodzaj rozporządzenia, które prowadzi do powstania sytuacji prawnej podobnej do konstrukcji ograniczonego prawa na wierzytelności; nie jest ona jednak z takim prawem tożsama.

Odnosnie do prezentowanego przez A. Krzykowskiego zarzutu niedopuszczalności ingerencji stron w konstrukcję prawa podmiotowego i związanego z nim pytania o możliwość przywrócenia na mocy umowy atrybutu zbywalności wierzytelności *ex lege* niezbywalnej należy stwierdzić, że odpowiedź wynika bezpośrednio z założenia o wyjątkowym

⁴⁸ *Ibidem*, s. 33.

⁴⁹ Zdaniem autora niniejszej pracy założenie to zasługuje na dużej mierze na krytykę. Stanowi ono jednak istotny element polskiego systemu prawnego i wpływa na proces interpretacyjny, dlatego nie może być pomijane bez względu na jego słuszność.

charakterze uprawnienia z art. 509 k.c. Ustawodawca przewiduje bowiem uprawnienie idące wyłącznie w jednym „kierunku” – ograniczenia zbywalności prawa podmiotowego (wierzytelności) – nie ustanawia zaś ogólnej reguły, zgodnie z którą strony mogą w drodze czynności prawnej modyfikować cechę zbywalności prawa podmiotowego. Artykuł 509 k.c. pozostaje więc wyjątkiem, który pozwala stronom na umowne ograniczenie zbywalności, jednocześnie nie przyznając stronom uprawnienia do nadania cechy zbywalności prawu niezbywalnemu. Należy zatem odwołać się do zasady *exceptiones non sunt extendendae*.

Z tego samego powodu za nietrafiony należy uznać argument odwołujący się do instytucji subrogacji ustawowej (art. 518 k.c.). Trzeba podkreślić, że cesja wierzytelności i subrogacja ustawowa stanowią dwie odrębne instytucje, i choć obecnie w doktrynie nie jest kwestionowana konieczność odpowiedniego stosowania przepisów o przelewie⁵⁰, należy to czynić z właściwą ostrożnością. Jak podnoszono wcześniej, instytucja *pactum* opiera się na szczególnym ustawowym upoważnieniu, dotyczącym zdolności wierzyciela do dokonania przelewu wierzytelności na podstawie czynności prawnej. Subrogacja ustawowa zaś dochodzi do skutku z mocy samego prawa. Naturalnie, w przypadku subrogacji ustawowej przyczyną przejścia wierzytelności na inny podmiot jest określona czynność prawna (dochodzi bowiem do spłaty długu przez osobę trzecią), lecz opisywanie tego mechanizmu w ten sposób, że do przeniesienia wierzytelności na podstawie art. 518 k.c. dochodzi na podstawie czynności prawnej, jest niedopuszczalnym uproszczeniem. W związku z powyższym wierzytelność, której przelew objęty jest *pactum de non cedendo*, może być nabyta w drodze subrogacji ustawowej, gdyż dochodzi do niej *ex lege*, nie zaś na mocy przelewu.

Regulacje prawnoprocesowe odnoszące się do skuteczności *pactum de non cedendo* (art. 831 §1 pkt 3 k.p.c.) stanowią pewien szczególny wyjątek od jego bezwzględnej skuteczności, uzasadniony ochroną wierzycieli cedenta i specyfiką przepisów o egzekucji. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że nie wpływają one na sytuację prawną dłużnika, którego ochronie podporządkowana jest konstrukcja *pactum*. Nie sposób też zgodzić się na to, by regulacje prawnoprocesowe determinowały skutek materialnoprawny.

Na uwzględnienie zasługuje postulat A. Krzykowskiego o konieczności przyjęcia systemu dualistycznego, uzależniającego skuteczność przelewu od tego, czy wierzytelność ma charakter pieniężny czy niepieniężny⁵¹. Przyjmując tezę o skuteczności *erga omnes* umownego ograniczenia przelewu wierzytelności należałoby jednak, *de lege ferenda*, postulować ograniczenie możliwości wywołania tego skutku w stosunku do przelewu, którego przedmiotem jest wierzytelność pieniężna. Postulat ten uzasadnia konieczność szerszego respektowania zasady szybkości obrotu, szczególnie w odniesieniu do obrotu wierzytelnościami. W związku z powyższym, zdaniem autora niniejszej pracy, należałoby art. 509 § 1 k.c. uzupełnić o fragment, który mógłby brzmieć następująco: *Jeżeli wierzytelność jest pieniężna, wierzyciel może jedynie zobowiązać się do niedokonywania przelewu. Postanowienie to nie odnosi skutku wobec osób trzecich.*

Powyższe stwierdzenia prowadzą do kolejnego wniosku, o podstawowym znaczeniu dla rozstrzygnięcia omawianego problemu.

⁵⁰ Por. A. Szpunar, *op.cit.*, s. 178–185.

⁵¹ Por. A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu, passim*.

Konstrukcja *pactum de non cedendo* zawarta w art. 509 k.c. polega na wyłączeniu zbywalności wierzytelności w drodze szczególnego postanowienia umownego. Ustawodawca daje zatem stronom wyjątkową legitymację, pozwalającą na nadanie umownemu ograniczeniu przelewu skutku *erga omnes*. Jednocześnie, jako że *pactum* stanowi ograniczenie umowne, ustawodawca respektuje, w określonym zakresie, autonomię woli stron. W związku z powyższym, rozważając mechanizm *pactum* w kontekście związku art. 509, 353¹ i 57 k.c., należy uznać, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony ukształtowały swój stosunek zobowiązaniowy (obejmujący swobodę przelewu) w ten sposób, że wierzyciel zobowiąże się do niedokonywania przelewu, ale nie na podstawie art. 509 k.c., ale na podstawie art. 57 § 2 k.c. Nie ma bowiem podstaw do kwestionowania zastosowania ogólnego uprawnienia podmiotu prawa cywilnego do zobowiązania się do niedokonywania rozporządzenia, a zatem mechanizm ten znajdzie zastosowanie także do przelewu.

W związku z tym należałoby mówić o dwóch rodzajach *pactum de non cedendo*. Pierwszy z nich, stanowiący umowne ograniczenie przelewu o skutku rozporządzającym, dokonywany jest na podstawie art. 509 k.c. w związku z art. 57 § 1 k.c., drugi zaś, stanowiący *pactum de non cedendo* o skutku obligacyjnym, wynika z ogólnego uprawnienia zawartego w art. 57 § 2 k.c. Rozróżnienie tych dwóch typów *pactum* pozwoli jednocześnie na korzystanie ze szczególnego upoważnienia, w które wyposażył strony ustawodawca w sposób zgodny z zamierzeniem, respektując przy tym wolę stron, przyznany im bowiem zostaje instrument mniej rygorystyczny. Strony mogą same ocenić, które z zastrzeżeń, o skutku rozporządzającym czy obligacyjnym, ochroni ich interesy w skuteczny, a jednocześnie najmniej uciążliwy sposób. Dłużnik może więc żądać ochrony zarówno poprzez przyznanie mu gwarancji niezmienności podmiotowej stosunku obligacyjnego poprzez pozbawienie wierzytelności zbywalności i tym samym opatrzenie przelewu dokonanego wbrew temu zastrzeżeniu sankcją nieważności bezwzględnej (lub bezskuteczności zawieszzonej), jak i poprzez zabezpieczenie tej niezbywalności w drodze zapewnienia odpowiedzialności *ex contractu* wierzyciela, który złamie umowne ograniczenie przelewu, zawarte na podstawie art. 57 § 2 k.c.⁵²

Pierwszy typ *pactum*, skuteczny *erga omnes*, będzie więc miał charakter czynności rozporządzającej. Jak się zdaje, czynność ta nie będzie miała jednak charakteru przysparzającego. Czynność prawna ma bowiem taki charakter, gdy wskutek jej dokonania następuje zmniejszenie pasywów lub zwiększenie aktywów innego podmiotu⁵³. Jak podkreślają niektórzy autorzy, do uznania czynności za przysparzającą nie jest jednak konieczne, by przesunięcie miało charakter „czysto” majątkowy – wystarczy, by miało ono określoną „doniosłość majątkową”⁵⁴. Tymczasem, wskutek umownego ograniczenia przelewu cesjonariusz zyskuje jedynie gwarancję niezmienności wierzyciela. Gwarancja ta nie posiada żadnej „doniosłości majątkowej” – wierzytelność zachowuje swój rozmiar i charakter, niezależnie od podmiotu, któremu przysługuje. W związku z tym pierwszemu typowi umownego ograniczenia

⁵² Jednak doktrynie pojawił się także pogląd, zgodnie z którym zbycie prawa wbrew zobowiązaniu do jego niezbywania, wynikającemu z art. 57 § 2 k.c. skutkuje nieważnością czynności; por. S. Breyer, *Z problematyki ograniczeń obrotu w świetle art. 57 k.c.*, NP 1977, z. 12, s. 1563–1565.

⁵³ Z. Bień, *Zarys prawa prywatnego. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 331–332.

⁵⁴ Z. Radwański, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego. Tom 2, Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 192.

przelewu nie można także przypisać atrybutu kauzalności. To, czy *pactum* będzie miało charakter odpłatny, czy nieodpłatny, będzie uzależnione wyłącznie od woli stron.

Należy zgodzić się z A. Krzykowskim, że nie ma podstaw, by rozszerzać skutki art. 63 k.c. na inne przypadki niż wyraźne uzależnienie przez strony skuteczności przelewu od zgody dłużnika⁵⁵. Należy zatem przyjąć, że co do zasady przelew dokonany wbrew *pactum* będzie nieważny, bez możliwości następczego potwierdzenia przez dłużnika. Jedynie wtedy, gdy strony uzależniły jego skuteczność od zgody dłużnika, znajdzie zastosowanie art. 63 k.c., a więc czynność będzie dotknięta sankcją bezskuteczności zawieszanej. Podkreślenia wymaga fakt, że przelew nadal będzie mógł być dokonany, w późniejszym czasie, po uchyleniu *pactum de non cedendo* w drodze zmiany umowy i tym samym po przywróceniu wierzytelności atrybutu zbywalności.

Drugi typ *pactum de non cedendo* stanowi czynność prawną zobowiązującą. Należy zgodzić się z A. Krzykowskim, że zobowiązanie to ma charakter ciągły. Czynności tej należy również przypisać charakter przysparzający. Wskutek umownego ograniczenia przelewu dłużnik zyskuje bowiem, po pierwsze, roszczenie o zaniechanie naruszenia, po drugie, potencjalne roszczenie odszkodowawcze o określonej „doniosłości majątkowej” na wypadek dokonania przez wierzyciela przelewu wbrew temu zastrzeżeniu. *Pactum de non cedendo* będzie także czynnością kauzalną, przyczyną przysporzenia będzie *causa obligandi vel acquirendi*, o charakterze wzajemnym. W obu typach *pactum* odpłatność będzie zależała wyłącznie od woli stron.

5. Podsumowanie

Przyjęcie poglądu przyznającego stronom możliwość wyboru, jaki skutek ma wywołać *pactum de non cedendo* („klasyczny” – *erga omnes*, czy też wyłącznie *inter partes*) pozwala na pogodzenie konieczności ochrony dłużnika, stanowiącej podstawę instytucji umownego ograniczenia przelewu wierzytelności, z postulatem szybkości obrotu, kluczowym dla obrotu wierzytelnościami – w szczególności wierzytelnościami pieniężnymi. Natomiast wszelkie pozostałe wątpliwości powinno wyjaśnić przyjęcie dualistycznego systemu przelewu. Przedstawiony w niniejszej pracy pogląd, zdaniem autora, kształtuje przejrzyste reguły ograniczania dopuszczalności przelewu, pozwalające na optymalne pogodzenie interesów stron. Pozwala on także na zachowanie, w przeważającej mierze, aktualności dorobku doktryny sięgającego jeszcze Kodeksu zobowiązań, a także aktualności orzecznictwa dotyczącego *pactum de non cedendo*.

⁵⁵ A. Krzykowski, *Umowne zakazy przelewu, passim*.

Contractual limitation on assignment of receivables (*pactum de non cedendo*) in relation to the general prohibition of limiting the disposition of a disposable right

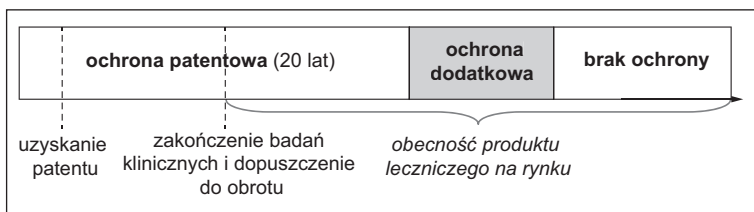
S u m m a r y

The *pactum de non cedendo*, though existing in the Polish Civil Code from its beginnings, still provides some uncertainties regarding its interpretation. One of the most important issues, concerning the contractual limitation on assignment of receivables is its relation to the general rule, which states, that a legal act cannot exclude or limit the right to transfer, encumber, change or cancel a right if, in accordance with the law, the right is transferable. Some authors claim that this type of contractual provision results in invalidity of an assignment made regardless of such provision. Other authors claim that a breach of *pactum de non cedendo* results solely in contractual liability of the breaching party. In an attempt to include both of the aforementioned points of view, there is a possibility of identifying the existence of two types of *pactum de non cedendo*: one, that renders an assignment claim invalid, and another one, that only results in contractual liability. Regardless of that observation, there is a strong tendency towards implementing a “two-tier” assignment model in Polish civil law, in which the result of a breach of an existing *pactum de non cedendo* depends on whether the receivables assigned are pecuniary or non-pecuniary.

DODATKOWE PRAWO OCHRONNE DLA PRODUKTÓW LECZNICZYCH W PRAWIE POLSKIM

1. Wprowadzenie

Dodatkowe prawo ochronne (DPO)¹ stanowi odpowiedź Unii Europejskiej na rozszerzoną ochronę patentową produktów leczniczych w prawie Stanów Zjednoczonych oraz Japonii (*patent term extension*). Głównym motywem jego wprowadzenia było powstrzymanie odpływu kapitału z europejskiego przemysłu farmaceutycznego, zachęcenie do innowacyjności oraz zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie towarów leczniczych w ramach rynku wewnętrznego.



Rys. 1. Ochrona patentowa i dodatkowa

Źródło: opracowanie własne.

Jego istota polega na wydłużeniu ochrony patentowej ponad 20-letni okres trwania patentu. Udzielenie patentu na produkt leczniczy w niewystarczający sposób zaspokaja bowiem majątkowe interesy uprawnionego. W przeciwieństwie do wynalazców w wielu innych gałęziach gospodarki wynalazca produktu leczniczego nie może od razu wprowadzić go na rynek i czerpać z niego korzyści. Musi on uprzednio przeprowadzić badania laboratoryjne oraz kliniczne w celu potwierdzenia bezpieczeństwa danego produktu. Okres ten wiąże się z dużymi nakładami finansowymi i jest długotrwały (średnio 10–12 lat²). Dodatkowe prawo ochronne ma na celu **rekompensatę** powyższego³.

* Autor jest magistrem prawa, absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

** Autorka jest studentką IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ ang. SPC – Supplementary Protection Certificate.

² Por. P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *Prawo własności przemysłowej*, Warszawa 2013, s. 409.

³ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *Prawo farmaceutyczne. Zagadnienia regulacyjne i cywilnoprawne*, Warszawa 2008, s. 456.

1.1. Źródła prawa

Dodatkowe prawo ochronne dla produktów leczniczych zostało zunifikowane mocą unijnego rozporządzenia z dnia 18 czerwca 1992 r. (zwanym dalej: rozporządzeniem UE 1768/92)⁴, które zostało następnie w całości uchylone rozporządzeniem z dnia 6 maja 2009 r. (zwanym dalej: rozporządzeniem UE 469/2009)⁵. Zmiana ta nie była jednak na tyle duża, aby większa część orzecznictwa oraz literatury straciła swą aktualność. Rozporządzenie UE 469/2009 pozostawiło w mocy rozporządzenie z dnia 12 grudnia 2006 r. (zwane dalej: rozporządzeniem UE 1901/2006)⁶, zawierające przepisy szczególne odnośnie do produktów leczniczych stosowanych w pediatrii.

Regulacja krajowa istniejąca w Polsce ma charakter uzupełniający. Umieszczona została w art. 75¹–75¹⁰ ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (dalej: p.w.p.)⁷. Mocą noweli z dnia 6 czerwca 2002 r.⁸ zaczęła ona obowiązywać w dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.). Na jej podstawie zostało wydane również rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r.⁹ W większości polska regulacja dotyczy kwestii procedury administracyjnej, choć zawiera również przepisy prywatnoprawne (art. 75⁶, 75⁷, 75⁹, 285, 291¹ p.w.p.).

Dodatkowe prawo ochronne udzielane jest również dla środków ochrony roślin na podstawie rozporządzenia z dnia 23 lipca 1996 r.¹⁰. Nie będzie jednak ono przedmiotem niniejszych rozważań.

2. Zagadnienia cywilnoprawne

Dodatkowe prawo ochronne jest prawem własności intelektualnej o charakterze bezwzględny, będącym skutecznym *erga omnes*. Jego konstrukcja prawna zbliżona jest do

⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1768/92 z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 182 z dnia 2 lipca 1992 r., s. 1).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 469/2009 z dnia 6 maja 2009 r. dotyczące dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 152 z dnia 16 czerwca 2009 r., s. 1–10).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1901/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie produktów leczniczych stosowanych w pediatrii oraz zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1768/92, dyrektywę 2001/20/WE, dyrektywę 2001/83/WE i rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (Dz.Urz. UE L 378 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 1).

⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. 2001 Nr 49 poz. 508 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy — Prawo własności przemysłowej (Dz.U. 2002 r. Nr 108, poz. 945).

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dodatkowego prawa ochronnego dla produktów leczniczych i produktów ochrony roślin (Dz.U. 2003 r. Nr 141, poz. 1361).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1610/96 z dnia 23 lipca 1996 r. dotyczące stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla środków ochrony roślin (Dz.Urz. UE L 198 z dnia 8 sierpnia 1996 r., s. 30).

patentu, a ustawa zawiera do niego liczne odesłania. Podobnie jak patent ma ono charakter rejestrowy, majątkowy, przenoszalny (zbywalny i dziedziczny), jednorazowy oraz ograniczony w czasie i terytorium.

„Konstrukcja dodatkowego prawa ochronnego uwzględnia dwa systemy: system patentowy i system regulacyjny w zakresie wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu, stąd warunki uzyskania, zakres, czas trwania dodatkowego prawa ochronnego są określane za pomocą kryteriów pochodzących z obu tych systemów”¹¹.

2.1. Zależność od patentu

Stosunek prawny dodatkowego prawa ochronnego do patentu jest szerokim zagadnieniem. Nawet pobieżna analiza przepisów wskazuje, że powiązania te istnieją zarówno na gruncie prawa administracyjnego (przepisy proceduralne, wspólny rejestr – art. 75⁴ ust. 2 p.w.p.), jak i cywilnego.

Dodatkowego prawa ochronnego nie sposób uznać jednak za prawo akcesoryjne (prawo niesamoistne) w stosunku do patentu¹². Istotą akcesoryjności jest bowiem pociąganie przez wygasające prawo główne (wierzycielność) wygaśnięcia prawa niesamoistnego (hipoteka, zastaw, poręczenie). Ponadto funkcją prawa akcesoryjnego jest zabezpieczenie takiej wierzycielności (*causa cavendi*)¹³. Powyższego nie da się pogodzić z konstrukcją prawną dodatkowego prawa ochronnego. Po pierwsze, nie jest ono prawem względnym (wierzycielnością). Po drugie, wygaśnięcie patentu podstawowego z powodu upływu prawnie przewidzianego terminu nie pociąga za sobą wygaśnięcia prawa ochronnego. Ponadto jego funkcją nie jest zabezpieczanie czegokolwiek, ale rekompensata czasu poświęconego na prowadzenie badań klinicznych.

Dodatkowe prawo ochronne należy uznać za prawo związane w stosunku do patentu podstawowego (prawo wolne). Istotą praw związanych jest to, że ich podmiotem może być wyłączenie uprawniony z prawa wolnego¹⁴. Oba prawa powiązane są ze sobą wspólnym podmiotem. Za powyższym przemawia art. 6 rozporządzenia UE 469/2009: „Świadczenie wydaje się posiadaczowi patentu podstawowego lub jego następcy”. Ponadto pewność obrotu prawnego nie dopuściłaby sytuacji, w której dodatkowe prawo ochronne zostałoby samodzielnie zbyte (tj. bez patentu), a następnie uprawniony z patentu zrzekłby się go albo nie uiścił opłaty okresowej, tym samym powodując wygaśnięcie zarówno patentu, jak i cudzego prawa.

¹¹ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 457.

¹² Za koncepcją prawa akcesoryjnego opowiada się E. Traple, *ibidem*, s. 459.

¹³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 142.

¹⁴ M. Pyziak-Szafrnicka, *Prawo podmiotowe* [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego. Tom 1*, Warszawa 2007, s. 739: „O prawie związanym mówimy, gdy jego podmiotem – z woli ustawodawcy – musi być zawsze osoba, która jest jednocześnie podmiotem innego, określonego prawa wolnego (niezwiązanego)”; A. Brzozowski, W. J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 162; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 95; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 141; S. Grzybowski, [w:] *System*, t. 1, wyd. 2, s. 226.

Konsekwencją uznania za prawo związane jest także to, że wszelkie czynności prawne mające za swój przedmiot prawo wolne (patent podstawowy) wywierają skutki odnośnie do prawa związanego (dodatkowego prawa ochronnego)¹⁵. Innymi słowy, dodatkowe prawo ochronne do chwili wygaśnięcia patentu z powodu upływu terminu prawnie przypisanego nie może być samodzielnym przedmiotem obrotu prawnego¹⁶. Świadczy o tym również brzmienie art. 5 rozporządzenia UE 469/2009, wedle którego: „(...) świadectwo przyznaje te same prawa, które przyznane są na mocy patentu podstawowego, oraz podlega takim samym ograniczeniom i takim samym zobowiązaniom”. W polskim prawie przemysłowym wyrazem tej zasady dotyczącej jednostronnych czynności prawnych jest rozszerzona skuteczność oświadczenia o gotowości udzielenia licencji otwartej (art. 75⁹ ust. 2 w zw. z art. 80 p.w.p.). Oświadczenie takie, mające za swój przedmiot wynalazek, na który został udzielony patent, wywołuje skutki również w odniesieniu do dodatkowego prawa ochronnego.

Według polskiej teorii prawa cywilnego wygaśnięcie prawa wolnego powoduje wygaśnięcie prawa związanego. Jako przykład podać można choćby wygaśnięcie odrębnej własności budynków i urządzeń w sytuacji wygaśnięcia użytkowania wieczystego (art. 235 k.c.). Nie wydaje się jednak, żeby było to regułą. Istnieją bowiem takie prawa związane, dla których wygaśnięcie prawa wolnego oznacza stanie się samemu prawem wolnym. Jako przykład można przywołać prawo do nieruchomości gruntowej, na której stoi budynek wspólnoty mieszkaniowej, w razie wygaśnięcia (nadrzędnego w stosunku do niego) prawa odrębnej własności lokalu na skutek wyburzenia budynku¹⁷. Wydaje się, że do takiego usamodzielnienia się dochodzi także w przypadku dodatkowego prawa ochronnego z chwilą wygaśnięcia patentu podstawowego z powodu upływu terminu prawnie przewidzianego. Od tej chwili dodatkowe prawo ochronne staje się przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego.

2.2. Podmiot prawa

Podmiotem prawa może stać się wyłącznie uprawniony z patentu podstawowego bądź jego następca prawny. Wynika to z omawianej wyżej istoty praw związanych. Natomiast prawnie irrelevantne jest to, „czy podmiot uprawniony z patentu jest jednocześnie uprawniony z pierwszego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu”¹⁸.

Może dojść do sytuacji, w której dany produkt będzie chroniony patentami należącymi do różnych osób (np. przedmiotem patentu jednej osoby jest sam produkt, a drugiej jego zastosowanie). Według orzeczenia ETS w sprawie Biogen Inc. vs. Smithkline Beecham Biologicals SA każdy z takich podmiotów może niezależnie od innych wystąpić o dodatkowe prawo ochronne¹⁹. Ponadto w sprawie AHP Manufacturing BV vs. Bureau voor de Industriele Eigendom stwierdzono, iż otrzymanie przez jednego z uprawnionych dodatkowego prawa ochronnego w zakresie swojego patentu podstawowego nie wpływa na możliwość

¹⁵ Tak też: *Ibidem*, s. 162.; M. Pyziak-Szafrnicka, *op. cit.*, s. 740.

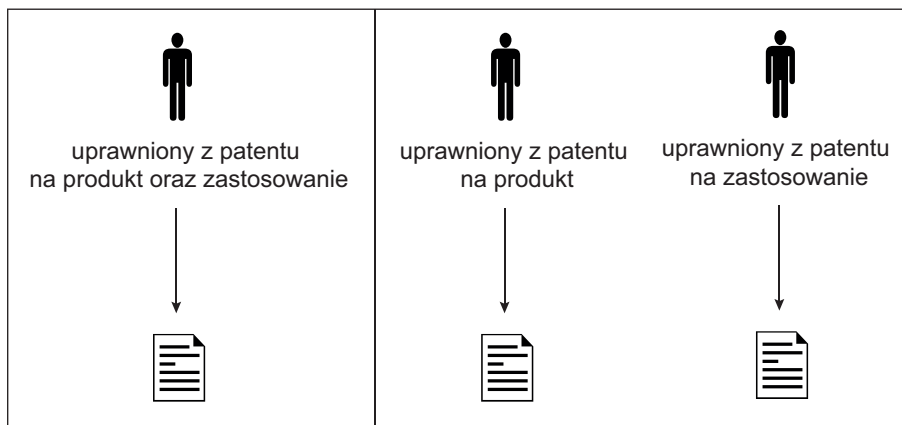
¹⁶ M. Pyziak-Szafrnicka, *op. cit.* s. 740.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 459.

¹⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 1997 r., C-181/95, Biogen Inc. vs. Smithkline Beecham Biologicals SA (Zbiór Orzeczeń 1997, s. I-00357).

uzyskania dodatkowych świadectw ochronnych przez pozostałych uprawnionych²⁰. Innymi słowy, podmioty te nie konkurują ze sobą o pierwszeństwo, a warunek, by „produkt nie był uprzednio przedmiotem świadectwa”, interpretować należy w sposób wiążący go wyłącznie z danym podmiotem wnioskującym, a nie z nimi wszystkimi.



Rys. 2.

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Przedmiot prawa

Dodatkowe prawo ochronne jest jednym z praw na dobrach niematerialnych. Przedmiotem dodatkowego prawa ochronnego może być wyłącznie wynalazek będący produktem chronionym przez patent w danym państwie członkowskim, a także zastosowaniem lub produktem będącym bezpośrednim zastosowaniem sposobu – produktem, czyli jednym aktywnym składnikiem albo mieszaniną kilku aktywnych składników. Nie każda jednak mieszanina może być przedmiotem dodatkowego prawa ochronnego. Zgodnie z wyrokiem ETS Massachusetts Institute of Technology (C-431/04) pojęcie produktu „nie obejmuje mieszaniny składającej się z dwóch substancji, z których tylko jedna wywołuje samodzielne efekty lecznicze przy określonym wskazaniu, a druga umożliwia formę aplikowania produktu leczniczego, która przy tym wskazaniu jest niezbędna dla zapewnienia skuteczności terapeutycznej pierwszej z tych substancji”²¹.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 września 2009 r., C-482/07, AHP Manufacturing BV vs. Bureau voor de Industriële Eigendom (Zbiór Orzeczeń 2009 I-07295).

²¹ Wyrok ETS z dnia 4 maja 2006 r., C-431/04, Massachusetts Institute of Technology (Zbiór Orzeczeń 2006 s. I-04089). Także: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 24 listopada 2011 r., C-322/10, Medeva BV vs. Comptroller-General of Patents, Designs and Trade Marks: „Artykuł 3 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 469/2009 z dnia 6 maja 2009 r. dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by służby państwa członkowskiego właściwe w dziedzinie własności przemysłowej wydały dodatkowe świadectwo ochronne w odniesieniu do aktywnych składników, które nie zostały wymienione w zastrzeżeniach patentu podstawowego powołanego na poparcie takiego wniosku”.

Jego przedmiotem nie mogą być jednakże wyroby medyczne, pomimo że również w stosunku do nich zachodzi konieczność przeprowadzania długotrwałych badań klinicznych. Brak stosownych regulacji nie może być jednak uznany za naruszający zasadę równości w związku z prawem własności (art. 64 w zw. z art. 32 Konstytucji RP)²². Wykracza to bowiem poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego mogącego badać jedynie istniejące przepisy, a nie ich brak. *De lege ferenda* dodatkowe świadectwo ochronne powinno objąć również wyroby medyczne²³.

Definicja produktu leczniczego zawarta w rozporządzeniu UE 469/2009 jest tożsama z zawartą w art. 2 pkt 32 pr. farm.²⁴. Oznacza to, że dodatkowe prawo ochronne za swój przedmiot może mieć nie tylko produkty przeznaczone dla ludzi, lecz także dla zwierząt.

Przedmiotem dodatkowego prawa ochronnego może być tylko produkt objęty zezwoleniem na obrót odpowiadającym mu produktem leczniczym oraz każde użycie produktu jako produktu leczniczego, będące legalne w całym czasie trwania DPO (a więc nie tylko w dniu wydania pierwszego pozwolenia)²⁵. Z kolei przedmiot patentu podstawowego jest ujęty szerzej, ponieważ obejmuje on produkt jako taki, proces otrzymywania produktu oraz jego zastosowanie (art. 1 lit. c rozporządzenia UE 469/2009)²⁶. „Wykorzystanie danej substancji w innym celu niż jako produkt leczniczy (...) jest wolne i nie narusza dodatkowego prawa ochronnego”²⁷.

2.4. Treść prawa

Pomimo zwięzłej zakreślonego przedmiotu ochrony niż w przypadku patentu podstawowego dodatkowe prawo ochronne ma taką samą treść jak patent podstawowy (art. 5 rozporządzenia UE 469/2009). Będą to m.in. roszczenia: o zaniechanie, o wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści, o naprawienie szkody na zasadach ogólnych albo szczególnych (art. 287 w zw. z art. 291¹ p.w.p.). W skład prawa wchodzi również uprawnienie do wskazywania na towarze, że produkt leczniczy korzysta z ochrony prawnej (art. 75⁴ ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 73 p.w.p.).

Dodatkowe prawo ochronne powstaje z chwilą wpisania do rejestru patentowego, ale uprawnia do wysuwania roszczeń w stosunku do naruszeń dokonanych dopiero po wygaśnięciu patentu. Naruszenia dokonane przed tą chwilą chronione są bowiem jeszcze przez patent podstawowy. Nie dochodzi wobec tego do zbiegu podstaw roszczeń.

Roszczenia z dodatkowego prawa ochronnego przedawniają się tak jak patent z upływem 3 lat od dnia, w którym uprawniony dowiedział się o naruszeniu swego prawa i o osobie, która naruszyła SPC, oddzielnie co do każdego naruszenia. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem 5 lat od dnia, w którym nastąpiło naruszenie dodatkowego prawa ochronnego (art. 289 w zw. z art. 291¹ p.w.p.).

²² Por. P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 409.

²³ P. Kostański postuluje wprowadzenie uniwersalnego prawa dla wszystkich wynalazków, których dotyczy zjawisko faktycznej skróconej ochrony patentowej (*ibidem*, s. 410).

²⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

²⁵ Tak też: E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 458.

²⁶ Tak też: *Ibidem*, s. 457.

²⁷ P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 413.

Na ostateczny kształt dodatkowego prawa ochronnego wpływ mają czynności prawne, których przedmiotem był patent. Jak już wspomniano, wszelkie czynności prawne mające za swój przedmiot patent podstawowy wywołują skutek odnośnie do dodatkowego prawa ochronnego. Dotyczy to również obciążenia ograniczonymi prawami rzeczowymi, które przechodzą *ex lege* z patentu podstawowego na dodatkowe prawo ochronne (art. 5 rozporządzenia UE 469/2009). Gdy dodatkowe prawo ochronne stanie się prawem wolnym, może jako prawo zbywalne zostać obciążone w sposób samodzielny również ograniczonym prawem rzeczowym (np. zastawem rejestrowym)²⁸.

Dodatkowe prawo ochronne jako prawo wolne może także zostać już samodzielnie **przeniesione** na inny podmiot lub być przedmiotem licencji (art. 75⁹ ust. 1 p.w.p.). Umowa licencyjna upoważnia dany podmiot do korzystania z produktu leczniczego. Dla swej ważności wymaga ona zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności bezwzględnej (*ad solemnitatem*) – art. 76 ust. 1 w zw. z art. 75⁹ ust. 1 p.w.p. Licencja wygasa najpóźniej z chwilą wygaśnięcia dodatkowego prawa ochronnego. Na wniosek zainteresowanego może zostać ona ujawniona w rejestrze patentowym.

Forma pisemna pod rygorem *ad solemnitatem* wymagana jest także dla umowy przenoszącej dodatkowe prawo ochronne na inny podmiot (art. 67 ust. 2 w zw. z art. 75⁹ ust. 1 p.w.p.). Ochrona obrotu prawnego wymaga jednak, żeby przeniesienie takie stawało się dopiero skuteczne z chwilą wpisu do rejestru patentowego.

2.5. Czasowy i terytorialny zasięg prawa

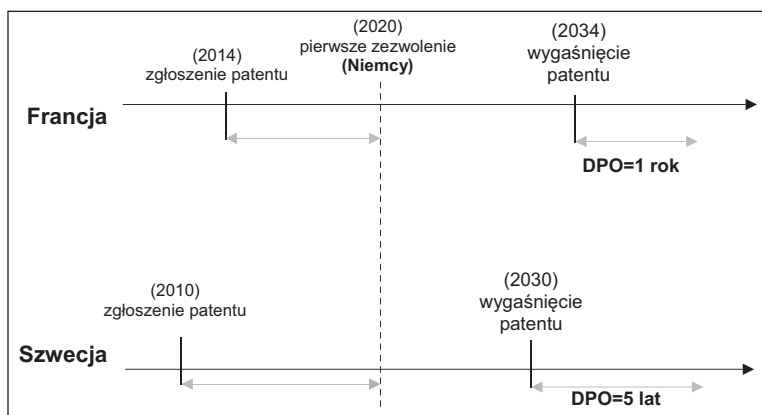
Dodatkowe prawo ochronne, tak jak każde inne prawo własności przemysłowej, powstaje z chwilą wpisu do rejestru. Chroni wyłącznie przed naruszeniami powstałymi po wygaśnięciu patentu podstawowego z powodu upływu terminu, na jaki został udzielony. Wygaśnięcie patentu z każdej innej przyczyny stanowi podstawę dla stwierdzenia nieważności dodatkowego prawa ochronnego (art. 15 ust. 1 lit. b rozporządzenia UE 469/2009).

Z uwagi na funkcję rekompensacyjną tego prawa okres, na jaki jest ono udzielane, nie jest taki sam w każdym przypadku, ale zależy od okoliczności indywidualnych. Żadne bowiem badanie kliniczne nie trwa tyle samo. Prawodawca nie odwołuje się jednak bezpośrednio do „czasu trwania badań klinicznych”, lecz postanawia zrównać go z czasem pomiędzy dniem zgłoszenia patentu podstawowego a dniem wydawania pierwszego zezwolenia na obrót produktem we Wspólnocie Europejskiej (tj. w którymkolwiek państwie członkowskim). Niestety, okres ten nie stanowi bezpośredniego przełożenia dla czasu trwania dodatkowego prawa ochronnego, ponieważ jest ono dodatkowo pomniejszane o okres 5 lat. Co więcej, art. 13 ust. 2 rozporządzenia UE 469/2009 ustanawia maksymalny okres trwania dodatkowego prawa ochronnego na 5 lat.

Jak zauważyła A. Nowicka, okres dodatkowego prawa ochronnego może różnić się w różnych państwach, gdyż termin pierwszego zezwolenia we Wspólnocie Europejskiej jest jeden, a terminy wygaśnięcia patentów mogą się różnić w poszczególnych krajach²⁹.

²⁸ *Ibidem*, s. 432.

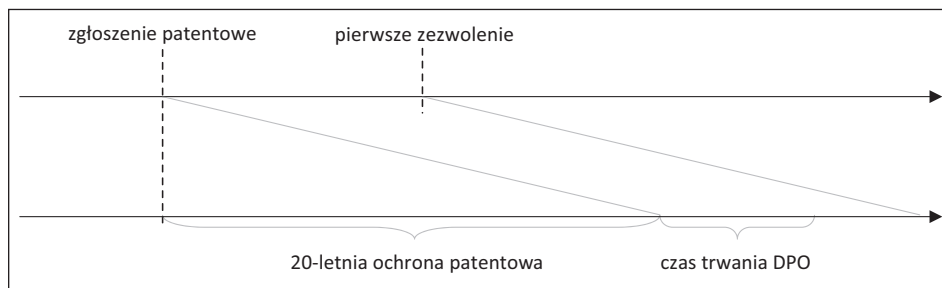
²⁹ A. Nowicka [w:] R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej. System prawa prywatnego. Tom 14 A*, Warszawa 2012, s. 887.



Rys. 3.

Źródło: opracowanie własne.

Pomniejszenie okresu trwania prawa o 5 lat wydaje się rozwiązaniem nietrafnym. Po pierwsze, regulacja nie rekompensuje w całości okresu badań laboratoryjnych i klinicznych, czyli czasu dokonywania dużych nakładów inwestycyjnych (ok. 700–800 mln euro³⁰), bez możliwości czerpania z niego korzyści z obrotu produktem na rynku, a nawet bez gwarancji możliwości takiego obrotu w przyszłości. Tym samym nie zachęca w pełni przedsiębiorców do podejmowania ryzyka innowacji. Po drugie, jeśli czas pomiędzy dniem zgłoszenia patentu podstawowego a dniem wydawania pierwszego zezwolenia na obrót wynosi tylko 5 albo mniej lat, to dodatkowe prawo ochronne nigdy nie zacznie obowiązywać. Co więcej, jeżeli posiadacz patentu (albo jego następca prawny) złoży stosowny wniosek, spełniając wymogi z art. 3 rozporządzenia UE 469/2009, to Urząd Patentowy nie ma podstaw do wydania decyzji negatywnej i odmowy wpisania takiego prawa do rejestru. W takiej sytuacji może niestety powstać prawo, które nigdy nie będzie w stanie spełniać swej funkcji.



Rys. 4.

Źródło: opracowanie własne.

Pozytywnie należy jednak wypowiedzieć się odnośnie ustanowienia 5-letniego maksymalnego czasu trwania prawa. Jak każde prawo na dobrach niematerialnych nie może

³⁰ P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 409.

ono bowiem trwać w nieskończoność. Przemawia za tym również przywołana w dziesiątym motywie rozporządzenia UE 469/2009 konieczność uwzględniania interesów zdrowia publicznego poprzez wprowadzenie na rynek tańszych zamienników (leków generycznych).

Dodatkowe prawo ochronne może być udzielone na dany produkt leczniczy wyłącznie raz i nie podlega przedłużeniu. Wyjątek w tej mierze stanowi możliwość przedłużenia o 6 miesięcy ochrony udzielonej produktom leczniczym stosowanym w pediatrii (art. 13 ust. 3 rozporządzenia UE 469/2009 w zw. z art. 36 rozporządzenia UE 1901/2006). Wyjątek ten podyktowany jest szczególnym kręgiem osób, na których przeprowadzane są badania. Uzyskanie takiego przedłużenia nie wymaga pozostawiania patentu podstawowego w mocy – wystarczy, że uprawniony posiada tylko dodatkowe świadectwo ochronne. Z powyższego przedłużenia może również skorzystać produkt leczniczy niemający wskazań pediatrycznych, o ile badania kliniczne były przeprowadzane z udziałem populacji pediatrycznej, a ich wynik znalazł odzwierciedlenie (np. jako przeciwwskazanie) w charakterystyce produktu leczniczego albo ulotce. Zgodnie z art. 36 ust. 4 rozporządzenia UE 469/2009 z dobrodziejstwa dłuższej ochrony nigdy jednak skorzystać nie mogą sieroce produkty lecznicze, lecz zamiast tego mają możliwość skorzystania z instytucji wyłączności obrotu na rynku – art. 8 rozporządzenia UE 141/2000³¹.

Rozporządzenie UE 469/2009 w art. 13 ust. 4 wprowadza regulację skracającą czas trwania DPO w sytuacji, gdy dany podmiot na podstawie przepisów prawa krajowego uzyskał przed dniem 2 stycznia 1993 r. przedłużenie patentu albo chociażby złożył tylko wniosek w tym przedmiocie. Wówczas dodatkowe prawo ochronne skracane jest o liczbę lat odpowiadającą przekroczeniu przez patent granicy 20-letniej ochrony. Polskie prawo własności przemysłowej nie przewidywało wówczas (i wciąż nie przewiduje) możliwości przedłużenia patentu, stąd powyższa regulacja nie dotyczy Polski³².

Prawo to, podobnie jak patent podstawowy, posiada ograniczenie terytorialne do terytorium RP. Zasadnym wydaje się postulat, aby wraz z unifikacją „patentu europejskiego” zostało wprowadzone również dodatkowe prawo ochronne o zasięgu europejskim.

³¹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 141/2000 z dnia 19 grudnia 1999 r. w sprawie sierocych produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 18 z dnia 22 stycznia 2000 r., s. 1).

³² Ustawa z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (t.j. Dz.U. 1993 r., Nr 26, poz. 117 ze zm.).

2.6. Wygaśnięcie i unieważnienie prawa

Tabela 1.

Zdarzenia prawne dla wygaśnięcia		Zdarzenia prawne dla unieważnienia	
Rozporządzenie UE 469/2009	Ustawa – Prawo własności przemysłowej	Rozporządzenie UE 469/2009	Ustawa – Prawo własności przemysłowej
–	Wygaśnięcie patentu podstawowego przed upływem okresu przewidzianego dla niego przez prawo	Wygaśnięcie patentu podstawowego przed upływem okresu przewidzianego dla niego przez prawo	
Cofnięcie zezwolenia na obrót produktem leczniczym	W okresie trwania patentu podstawowego cofnięto zezwolenie na obrót produktem leczniczym	DPO zostało udzielone wbrew warunkom	(<i>Decyzja</i>) DPO zostało udzielone wbrew warunkom
	Po okresie trwania patentu podstawowego cofnięto zezwolenie na obrót produktem leczniczym	Uchylenie lub ograniczenie patentu w takim zakresie, że produkt nie może być już chroniony jego zastrzeżeniami (albo po wygaśnięciu patentu istnieją podstawy takiego uchylenia lub ograniczenia)	(<i>Ex lege</i>) patent podstawowy został unieważniony w całości
–	<i>Odpowiednio stosowane przepisy z art. 90 p.w.p., czyli:</i>		(<i>Decyzja</i>) patent podstawowy został unieważniony w części stanowiącej podstawę istnienia DPO
Zrzeczenie się DPO	(<i>Art. 90 ust. 1 pkt 2</i>) zrzeczenie się DPO za zgodą osób, którym służą prawa na DPO		
Koniec okresu przewidziany przez prawo dla DPO	(<i>Art. 90 ust. 1 pkt 1</i>) koniec okresu przewidziany przez prawo dla DPO		
Niewniesienie opłaty rocznej	(<i>Art. 90 ust. 1 pkt 3</i>) niewniesienie opłaty okresowej		
	(<i>Art. 90 ust. 1 pkt 4</i>) trwała utrata możliwości korzystania z wynalazku z powodu braku potrzebnego do tego materiału biologicznego, który stał się niedostępny i jest niemożliwy do odtworzenia na podstawie opisu		

Źródło: opracowanie własne.

Rozporządzenie UE 469/2009 zawiera zamknięty katalog zdarzeń prawnych skutkujących wygaśnięciem dodatkowego prawa ochronnego. Zostały one jednak również wymienione w ustawie – Prawo własności przemysłowej (patrz. tabela 1). Wzajemna relacja tych przepisów wymaga komentarza. Polska regulacja nie ogranicza się bowiem w tej mierze wyłącznie do kwestii proceduralnych (działań Urzędu Patentowego, wpisu do rejestru patentowego), ale zawiera również unormowania materialnoprawne. Powoduje to powstanie prawnego *superfluum*, a w niektórych przypadkach sprzeczności z normami rozporządzenia.

Po pierwsze, artykuł 75⁶ ust. 1 pkt 2 p.w.p. zredagowany został w taki sposób, że pozwala na interpretację, iż zrzeczenie się dodatkowego prawa ochronnego musi nastąpić w okresie trwania patentu podstawowego. Taka redakcja pociąga za sobą konieczność odwołania się do proeuropejskiej wykładni prawa. Artykuł 14 lit. b rozporządzenia UE 469/2009 odnosi się do zrzeczenia w ogólności (tj. bez względu na to, czy jest prawem związanym, czy wolnym).

Co więcej, norma prawna wywiedziona z odpowiednio stosowanego art. 90 ust. 1 pkt 2 p.w.p. na mocy art. 75⁶ ust. 4 p.w.p. stwarza dla zrzeczenia się dodatkowego prawa ochronnego warunek, by nastąpiło to za zgodą osób mających ustanowione na nim swe prawa (np. zastaw rejestrowy). Taka „odpowiednia” wykładnia tego przepisu jest jedną z możliwych, ponieważ przepis ten stosowany wprost (odnośnie do patentu podstawowego) ma już zastosowanie jako zdarzenie powodujące unieważnienie świadectwa, a nie jego wygaśnięcie (art. 15 ust. 1 lit. b rozporządzenia UE 469/2009). Polska regulacja nie stoi w sprzeczności z normą unijną, a jedynie ją uszczegóławia. Jest to zasadne, ponieważ daje ona wyraz jednej z zasad prawa cywilnego, tj. ochronie praw osób trzecich.

Po drugie, według art. 75⁶ ust. 1 pkt 1 p.w.p. wygaśnięcie patentu podstawowego przed upływem okresu przewidzianego dla niego przez prawo (np. na skutek zrzeczenia się patentu – art. 90 p.w.p.) jest zdarzeniem uzasadniającym stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o udzieleniu dodatkowego prawa ochronnego. Przepis ten stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 1 lit. b rozporządzenia UE 469/2009. Norma kolizyjna nakazuje nam dać pierwszeństwo normie wynikającej z rozporządzenia.

Na uwagę zasługuje art. 75⁶ ust. 2 p.w.p. według którego dodatkowe świadectwo ochronne traci ważność w przypadkach wymienionych w ust. 1. Świadectwo zostało tu użyte w znaczeniu dokumentu, a nie prawa. Przesłanki materialne wygaśnięcia DPO znajdują się bowiem w rozporządzeniu UE 469/2009. Ustawodawca jest jednak niekonsekwentny i nie wiąże wygaśnięcia dokumentu z wygaśnięciem dodatkowego prawa ochronnego z powodu wymienionego w art. 75⁶ ust. 3 lub art. 90 p.w.p.

W przypadku wygaśnięcia dodatkowego prawa ochronnego Urząd Patentowy może zachować się w sposób dwojaki. Może wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji o udzieleniu dodatkowego prawa ochronnego albo decyzję stwierdzającą wygaśnięcie dodatkowego prawa ochronnego. Rodzaje tych decyzji zdeterminowane są przez różne zdarzenia prawne stanowiące podstawę do wygaśnięcia DPO. Tę pierwszą może wydać w przypadkach określonych w art. 75⁶ ust. 1 p.w.p., a drugą w stosunku do zdarzeń wymienionych w art. 75⁶ ust. 3 oraz art. 90 p.w.p. Wydaje się, że kryterium rozróżnienia obu tych decyzji polega na tym, że pierwsza z nich wyraża fikcję prawną niepowstania DPO w ogóle.

Natomiast druga z nich nie neguje powstania DPO, a jedynie stwierdza, że od określonej daty prawo to wygasa. Sens istnienia pierwszego rodzaju decyzji jest wątpliwy, ponieważ bezwzględne prawo podmiotowe nie może wygasnąć ze skutkiem *ex tunc*. Sprzeciwia się temu zasada ochrony praw nabytych. Jak już wspomniano, choć prawo to powstaje w chwili wpisania do rejestru, to chroni przed naruszeniami dokonanymi dopiero po wygaśnięciu patentu. Świadczy za tym także art. 15 ust. 1 lit. b, według którego przedterminowe wygaśnięcie patentu podstawowego nie stanowi w ogóle podstawy do wygaśnięcia DPO, lecz do jego unieważnienia. Reasumując, istnienie tego rodzaju decyzji nie harmonizuje z cywilnym charakterem DPO ani z brzmieniem rozporządzenia UE.

Dniem wygaśnięcia dodatkowego prawa ochronnego jest dzień, w którym nastąpiło dane zdarzenie (art. 90 ust. 3 w zw. z art. 75⁶ ust. 4 p.w.p.), a w przypadku nieuiszczenia opłaty rocznej następuje w dniu, w którym upłynął poprzedni okres ochrony. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie oraz wpis o tym w rejestrze patentowym ma charakter deklaratoryjny.

Dodatkowe prawo ochronne może stać się nieważne na mocy konstytutywnej decyzji Urzędu Patentowego lub *ex lege*. Unieważnienie prawa na mocy decyzji Urzędu Patentowego kończy postępowanie w sprawie, która może być zainicjowana wyłącznie na wniosek każdej innej osoby bez względu na legitymowanie się interesem prawnym³³ (art. 75⁷ ust. 1 p.w.p.), a także Prezesa Urzędu Patentowego i Prokuratora Generalnego, o ile przemawia za tym interes publiczny³⁴. Tak szeroki krąg osób wzmacnia interes publiczny, ale może prowadzić do nadużyć. Podstawą do takiego wniosku może być wyłącznie (katalog zamknięty): unieważnienie patentu podstawowego w części, która stanowi podstawę istnienia dodatkowego prawa ochronnego albo udzielenie DPO wbrew warunkom określonym w art. 3 rozporządzenia UE. Nieważność *ex lege* pociąga za sobą natomiast unieważnienie patentu podstawowego w całości (art. 75⁷ ust. 3 p.w.p.).

„Katalog przyczyn unieważnienia świadectwa dodatkowego jest zamkniętym katalogiem, dlatego np. błędne podanie daty pierwszego pozwolenia, o ile nie prowadzi do tego, że świadectwo dodatkowe nie przysługiwało, powoduje tylko korektę czasu ochrony”³⁵. Warto zwrócić również uwagę, że okoliczność złożenia wniosku po upływie terminu nie może być podstawą do unieważnienia dodatkowego prawa ochronnego. Takie naruszenie prawa nie stanowi bowiem naruszenia warunków udzielenia dodatkowego prawa ochronnego.

3. Zagadnienia administracyjnoprawne

Dodatkowe prawo ochronne dla swego powstania wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego przed właściwym organem administracji publicznej w danym państwie członkowskim. W Polsce jest nim Urząd Patentowy. Postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek uprawnionego z patentu albo jego następcy prawnego.

³³ Należy odróżnić unieważnienie patentu od unieważnienia dodatkowego prawa ochronnego. „O ile z wnioskiem o unieważnienie patentu może wystąpić osoba mająca interes prawny (art. 89 p.w.p.), o tyle z żądaniem unieważnienia dodatkowego prawa ochronnego może wystąpić każdy, bez potrzeby wykazania interesu prawnego” (A. Nowicka, *op. cit.*, s. 898).

³⁴ Tak też: P. Kostański [w:] P. Kostański, L. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 430.

³⁵ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 459.

Według art. 19 rozporządzenia UE 469/2009 w zakresie w nim nieuregulowanym do dodatkowych praw ochronnych znajdują zastosowanie przepisy proceduralne prawa krajowego dotyczące patentów lub regulujących DPO w sposób szczególny. W Polsce szczególnie kwestie proceduralne znajdują się w rozdziale 5¹ p.w.p. Przepisy o patencie stosuje się odpowiednio, a więc z uwzględnieniem odmienności dodatkowego prawa ochronnego, w odniesieniu do: sposobu złożenia wniosku (art. 13 p.w.p.), trybu uzupełnienia lub poprawienia wniosku (art. 42 i 46 p.w.p.), postępowania zgłoszeniowego i rejestrowego (art. 235–245 p.w.p.).

3.1. Wniosek

Wymogi formalne wniosku zawarte są w § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. Wniosek zawierać powinien: 1) nazwisko i imię lub nazwę wnioskodawcy oraz jego adres; 2) (jeżeli zgłaszający działa przez pełnomocnika) nazwisko i imię oraz adres pełnomocnika; 3) żądanie udzielenia dodatkowego prawa ochronnego; 4) numer patentu podstawowego i tytuł wynalazku; 5) numer i datę pierwszego zezwolenia na wprowadzenie produktu na rynek, a jeżeli zezwolenie to nie jest pierwszym zezwoleniem na umieszczenie produktu na rynku Unii Europejskiej, także numer i datę pierwszego zezwolenia w Unii Europejskiej; 6) podpis wnioskodawcy lub pełnomocnika; 7) (jeżeli jest kilku wnioskodawców i nie działają oni przez wspólnego pełnomocnika) wskazanie osoby upoważnionej do odbioru korespondencji; 8) spis załączonych dokumentów.

Do wniosku należy dołączyć: 1) kopię pierwszego zezwolenia na wprowadzenie produktu na rynek, zawierającą datę i numer jego wydania; 2) (jeżeli pierwsze zezwolenie na wprowadzenie produktu na rynek nie jest pierwszym zezwoleniem na wprowadzenie produktu na rynek Unii Europejskiej) oświadczenie zawierające informację dotyczącą tożsamości produktu, którego zezwolenie dotyczy, i podstawy prawnej wydania zezwolenia oraz kopię ogłoszenia o zezwoleniu, o ile miało miejsce, opublikowanego we właściwym dzienniku urzędowym; 3) charakterystykę produktu leczniczego; 4) (jeżeli wnioskodawca działa przez pełnomocnika) pełnomocnictwo.

„Jeżeli patent podstawowy został wydany w kilku krajach, wnioski o świadectwo dodatkowe winny być złożone oddzielnie w tych kilku krajach, jeśli w nich wszystkich uprawniony chce uzyskać przedłużenie ochrony”³⁶.

3.2. Termin

Wniosek należy złożyć w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym zostało wydane zezwolenie na obrót produktem (art. 7 ust. 1 rozporządzenia UE 469/2009). Jednakże termin ten liczony jest od daty udzielenia patentu, jeśli zezwolenie na obrót zostało wydane przed udzieleniem patentu (art. 7 ust. 2).

Termin na złożenie wniosku jest terminem prawa materialnego, a nie proceduralnego, wobec czego nie może być przywrócony. Materia ta nie budzi wątpliwości, lecz ustawodawca zdecydował się na wyrażenie tego *expressis verbis* w art. 75⁵ ust. 2 p.w.p.

³⁶ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 458.

3.3. Postępowanie administracyjne

Urząd Patentowy nie prowadzi ponownego badania samego wynalazku (nowości, posiadania poziomu wynalazczego, nadawania się do przemysłowego stosowania), a jedynie bada **termin** złożenia wniosku, spełnienie przez niego warunków formalnych określonych w rozporządzeniu, a także spełnienie warunków przyznania dodatkowego prawa ochronnego (art. 3 rozporządzenia UE), czyli: 1) produkt chroniony jest patentem pozostającym w mocy; 2) zezwolenie na obrót produktem leczniczym jest pierwszym zezwoleniem i jest ważne; 3) produkt nie był przedmiotem świadectwa³⁷.

W przypadku spełnienia warunków i zachowania terminu postępowanie kończy się wydaniem decyzji o udzieleniu dodatkowego prawa ochronnego i wpisem do rejestru (art. 75⁴ p.w.p.). W przeciwnym razie Urząd Patentowy wydaje decyzję o odmowie udzielenia dodatkowego prawa ochronnego (art. 75⁵ ust. 1 zd. 1 p.w.p.). Odmowa taka musi być jednak poprzedzona wyznaczeniem zgłaszającemu terminu do zajęcia stanowiska co do zebranych dowodów i materiałów, które mogą świadczyć o istnieniu przeszkód do uzyskania dodatkowego prawa ochronnego (art. 49 ust. 2 w zw. z art. 75⁵ ust. 1 zd. 2 p.w.p.).

„Świadectwo dodatkowe może być ważne udzielone tylko wtedy, gdy wszystkie wymienione w art. 3 rozporządzenia przesłanki zostały spełnione w kraju, w którym żąda się ochrony. Brak na przykład ważnego patentu w momencie zgłoszenia wniosku o dodatkowe prawo, nawet jeśli procedura udzielenia pozwolenia trwała tak długo, że pozwolenia udzielono po wygaśnięciu patentu, stanowi przeszkodę, która daje podstawę unieważnienia”³⁸.

3.4. Rejestr

Nie prowadzi się oddzielnego rejestru dla DPO, lecz wpisy dokonuje się w rejestrze patentowym. Do rejestru dodaje się wpis o udzieleniu dodatkowego prawa ochronnego (wpis konstytutywny, art. 75⁴ ust. 2), o wygaśnięciu tego prawa, o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o udzieleniu dodatkowego prawa ochronnego, a także o unieważnieniu prawa (art. 75⁸ p.w.p.).

Według P. Kostańskiego art. 75⁸ p.w.p. „(...) nie przewiduje wpisu w rejestrze w sytuacji, gdy prawo to stało się nieważne z mocy prawa (...), co uznać należy za lukę prawną. Luka ta winna zostać wypełniona w drodze analogii, zważywszy na funkcję informacyjną rejestru patentowego”³⁹. Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem. Przepis bowiem przewiduje taką sytuację, jasno mówiąc „o wygaśnięciu tego prawa” i nie rozróżniając, czy następuje to *ex lege*, czy na mocy decyzji administracyjnej. Nie ma wobec tego konieczności stosowania analogii.

³⁷ P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 424.

³⁸ E. Traple [w:] M. Krekora, M. Świerczyński, E. Traple, *op. cit.*, s. 459.

³⁹ P. Kostański [w:] P. Kostański, Ł. Żelichowski (red.), *op. cit.*, s. 431.

3.5. Świadcstwo

Świadcstwo stanowi dokument potwierdzający fakt udzielenia dodatkowego prawa ochronnego. W polskiej ustawie jest on używany tylko w tym znaczeniu, natomiast w rozporządzeniu UE 469/2009 również jako synonim samego prawa. Nie można go jednak uznać za papier wartościowy. Nie inkorporuje on w sobie żadnego prawa. Jego budowa została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r.

4. Zagadnienia prawnotemporalne

Przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej nie można było ustanowić dodatkowego prawa ochronnego. Dopiero wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej weszły w życie przepisy to umożliwiające (rozporządzenie UE 1768/92).

Artykuł 20 lit. i rozporządzenia UE 469/2009 (dawny art. 19a lit. h rozporządzenia UE 1768/92) oraz art. 2 noweli p.w.p. z dnia 6 czerwca 2002 r. stanowią, że w Polsce dodatkowe prawo ochronne może być przyznane na produkt, który chroniony jest jeszcze przez patent, a zezwolenie na wprowadzenie do obrotu zostało wydane po 1 stycznia 2000 r. Jednocześnie wyznaczyły termin na złożenie wniosku na 6 miesięcy od dnia przystąpienia Polski do UE (czyli do 1 listopada 2004 r.).

5. Podsumowanie

Dodatkowe prawo ochronne stanowi jedno z praw na dobrach intelektualnych. Prawo to posiada cechy prawa związanego z patentem. Wszelkie czynności prawne mające za swój przedmiot prawo wolne (patent podstawowy) wywierają skutki odnośnie do prawa związanego (dodatkowego prawa ochronnego). Brakuje przekonujących argumentów za traktowaniem tego prawa jako akcesoryjnego. Podobnie jak patent ma ono charakter rejestrowy, majątkowy, przenoszalny (zbywalny i dziedziczny), jednorazowy oraz ograniczony w czasie i terytorium.

Ma taką samą treść jak patent podstawowy. Jego maksymalny okres trwania wynosi 5 lat i co do zasady nie może być przedłużany (wyjątkiem są leki pediatryczne).

Nie dochodzi do zbiegu podstaw roszczeń pomiędzy dodatkowym prawem ochronnym a patentem, ponieważ dodatkowe prawo ochronne uprawnia do wysuwania roszczeń w stosunku do naruszeń zachodzących dopiero po wygaśnięciu patentu. Naruszenia dokonane przed tą chwilą chronione są bowiem jeszcze przez patent podstawowy.

Supplementary Protection Certificate for medical products in Polish law

S u m m a r y

SPC is one of intellectual property rights. Its purpose is to extend the legal protection of medicinal products, due to the fact that the patent does not rokompensuje time spent on clinical trials. SPC is inscribed in both the civil law system and administrative – depends on the patent and tthorisation to place the product on the market in the Community.

CHARAKTER PRAWNY IMMISJI NIEMATERIALNYCH

1. Wstęp

W dzisiejszych czasach wątpliwości dotyczące instytucji immisji nie są już zagadnieniem czysto akademickim. Problemy dotyczące zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, coraz częściej pojawiają się tak w praktyce sądowej, jak i nauce prawa w związku z postępującą urbanizacją, brakiem spójnej polityki zagospodarowania przestrzennego oraz niejasną zasadą dobrego sąsiedztwa. Ustawodawca uregulował instytucję immisji w art. 144 k.c.¹, który ze względu na swą lakoniczność sformułowania i użyte klauzule generalne otwiera szerokie pole do interpretacji. *De lege ferenda* należy postawić postulat precyzyjnego unormowania zagadnienia. Aktualne brzmienie przepisu umożliwia bowiem dokonywanie nazbyt szerokich zabiegów interpretacyjnych, które mimo formalnej poprawności mogą prowadzić do wypaczenia sensu tej instytucji. W szczególności, jednym z podstawowych zagadnień jest jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy dyspozycja art. 144 k.c. obejmuje wszelkie postacie immisji, czy też tylko niektóre z nich. Wskazana kwestia zostanie poddana analizie w zakresie immisji niematerialnych.

2. Charakter prawny immisji niematerialnych

Na wstępie należy wskazać, iż pojęcie immisji nie jest jednolicie rozumiane, a w doktrynie przyjmuje się jej różnorodne klasyfikacje². Przepis art. 144 k.c. określa niedozwolone immisje jako wykonywanie prawa własności właściciela nieruchomości zakłócające korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Tak skonstruowana regulacja nie oddaje jednak znacznego zróżnicowania poszczególnych rodzajów immisji. Prowadzona analiza wymaga rozważenia wzajemnej relacji oraz różnic występujących pomiędzy wyróżnianymi w doktrynie i orzecznictwie immisjami materialnymi a niematerialnymi.

Panuje zgodność co do charakteru prawnego immisji materialnych. E. Skowrońska-Bocian wskazuje, że „z reguły przyjmuje się, że z immisjami materialnymi mamy do czynienia wtedy, gdy następuje przenikanie na nieruchomości sąsiednie cząstek materii (pyły, gazy) lub pewnych sił (hałasy, wstrząsy)”³. Definicję merytorycznie tożsamą z powyższą konstruuje E. Gniewek, przyjmując, że „w pierwszym rzędzie wyróżnia się immisje materialne

* Autor jest studentem V roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2014 r. poz. 121).

² S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 51-52.

³ E. Skowrońska-Bocian, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I, Komentarz do artykułów 1-449(11)*, Warszawa 2008, s. 568.

oraz niematerialne. Pierwsze polegają na przenikaniu na nieruchomości sąsiednie cząstek materii (pyły, gazy, dym) lub pewnych sił (wstrząsy, hałasy, fale elektromagnetyczne)⁴. Wobec powyższego brak większych wątpliwości co do stosowania przepisu art. 144 k.c. w przypadku wystąpienia immisji materialnych. Skonstruowanie definicji immisji niematerialnych również nie nastrocza poważniejszych problemów teoretycznych. Przykładowo E. Skowrońska-Bocian przyjmuje, że „immisje niematerialne oddziałują na psychikę właściciela nieruchomości sąsiedniej, zwłaszcza na jego poczucie bezpieczeństwa, estetyki, niezależności”⁵. J. S. Piąkowski objaśnia definicję immisji niematerialnych, podając następujący przykład naruszenia: „np. widoki obrażające poczucie estetyczne lub moralne, bądź sytuacje wywołujące uczucie zagrożenia ewentualnym niebezpieczeństwem, np. w razie nagromadzenia na nieruchomości materiałów łatwopalnych”⁶.

Wydaje się, że odróżnienie immisji niematerialnych od materialnych może nastroczać poważnych trudności ze względu na płynne granice pomiędzy nimi i w związku z tym powinno odbywać się każdorazowo *ad casum*. Często dana immisja może być kwalifikowana zarówno jako immisja materialna, jak i niematerialna. Niniejszą tezę najlepiej przedstawić na przykładzie „powodowania” przez właściciela nieruchomości sąsiedniej nadmiernego hałasu, przekraczającego dozwoloną w danym stosunku miejscowym miarę. W takiej sytuacji z jednej strony mamy do czynienia z immisją materialną, ponieważ dochodzi do przenikania fal dźwiękowych na grunt sąsiedni, a z drugiej – z immisją niematerialną, gdyż sytuacja taka w oczywisty sposób wpływa na poczucie komfortu i bezpieczeństwa właściciela nieruchomości sąsiedniej. Dla porządku należy wskazać, że może dojść do sytuacji, w której dana immisja będzie mieć charakter czysto niematerialny. Będzie tak w przypadku np. oddziaływania na poczucie estetyki właściciela nieruchomości sąsiedniej poprzez budowę nieruchomości pomalowanej na jaskrawy kolor. Tym samym zakres występowania immisji niematerialnych i materialnych może, acz nie musi być wspólny. Mając na uwadze, że różnice występujące pomiędzy immisjami materialnymi a niematerialnymi mogą być tak niewielkie, w wielu wypadkach oddziaływanie na nieruchomość sąsiednią może jednocześnie wyczerpywać znamiona obu tych kategorii. W opinii autora powinno stosować się wówczas w zakresie obu kwalifikacji te same regulacje prawne. Stosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 144 k.c. do immisji materialnych nie budzi wątpliwości, więc w opisanej wyżej sytuacji również immisje niematerialne powinny być oceniane na podstawie tej samej regulacji.

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia największa wątpliwość powstaje przy próbie objęcia dyspozycją art. 144 k.c. immisji niematerialnych w braku możliwości ich jednoczesnej kwalifikacji jako materialnych. W doktrynie wypracowano w tej materii kilka stanowisk, z których dwa wydają się wiodące. Pierwsze ujęcie zakłada, że immisje niematerialne nie są objęte hipotezą art. 144 k.c., ponieważ dotyczą sfery przeżyć psychicznych człowieka, która z kolei nie podlega regulacji prawa rzeczowego⁷. Wobec powyższego,

⁴ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga, własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 93.

⁵ E. Skowrońska-Bocian, *op.cit.*, s. 568.

⁶ J. S. Piąkowski (w): *System prawa cywilnego*, praca zbiorowa, t. II, Wrocław 1977, s. 123.

⁷ Por. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym, rei vindicatio – actio negatoria*, Warszawa 1969, s. 322–323; podobnie S. Rudnicki, *op.cit.*, s. 52, J. S. Piąkowski, (w:) *System...*, t. II, s. 124 oraz S. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 22.

właściwym reżimem prawnym dla imisji niematerialnych będą przepisy dotyczące dóbr osobistych (tj. art. 23 i 24 k.c.). T. Dybowski, będący zwolennikiem tej koncepcji, wskazuje, że „przepis art. 144 k.c. stanowi z jednej strony rozwinięcie w pewnym kierunku przepisu art. 140 k.c., a z drugiej strony rozwinięcie przepisu art. 222 § 2 k.c. Przepisy te dotyczą treści i ochrony własności, której przedmiotem w świetle polskiego prawa są wyłącznie dobra materialne. Zarówno więc w przepisie art. 222 § 2, jak i w art. 144 k.c. chodzi o ochronę sfery dóbr niematerialnych, do których ochrony służą odrębne przepisy, w szczególności art. 23 i 24 k.c. Z tych względów nie widzę dostatecznych powodów do rozszerzającej wykładni przepisu art. 144 k.c., która by prowadziła do objęcia tym przepisem również imisji niematerialnych”⁸. W podobnym tonie wypowiada się S. Rudnicki: „oddziaływanie na psychikę innych osób jest tylko luźno związane z własnością nieruchomości wyjściowej, podobnie jak np. urządzanie na niej niedozwolonych gier hazardowych albo prowadzenie działalności przestępczej, jak wyrób narkotyków albo innych środków odurzających. Tego rodzaju imisje niematerialne, oddziałujące na psychikę człowieka, nie wynikają bezpośrednio z wykonywania uprawnień właścicielskich właściciela nieruchomości. Dlatego należy, jak się wydaje, podzielić zapatrywanie, że dyspozycja art. 144 k.c. nie obejmuje imisji niematerialnych”⁹.

Zgodnie z drugą koncepcją dla oceny zachowania właściciela nieruchomości jako imisji niematerialnej właściwą normą jest art. 144 k.c. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie skłania się do tego właśnie poglądu¹⁰. W opinii autora to drugi z przedstawionych conceptów zasługuje na uznanie za słuszny. W dalszej części zostaną przedstawione i pokrótce omówione decydujące, w ocenie autora, argumenty przemawiające za przyjęciem powyższego stanowiska.

3. Przegląd orzecznictwa

Dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego dotyczący imisji niematerialnych jest bardzo ubogi. Ze względu na ich skomplikowaną konstrukcję oraz trudną do uchwycenia istotę polska tradycja prawna w tym zakresie właściwie nie istnieje. W kontekście dalszych rozważań przywołać należy trzy orzeczenia Sądu Najwyższego. Uchwała z dnia 21 marca 1984 r., sygn. akt III CZP 4/84¹¹, dotyczyła pytania, czy uniemożliwienie lub utrudnianie właścicielowi nieruchomości odbioru programu telewizyjnego może być kwalifikowane jako naruszenie art. 144 k.c. Na tak postawione pytanie sąd udzielił odpowiedzi twierdzącej. W doktrynie podnosi się, że w powołanej uchwale Sąd Najwyższy dokonał błędnej kwalifikacji imisji. S. Rudnicki wskazuje, że „przykładem błędnej kwalifikacji jest uznanie przez Sąd Najwyższy za imisję niematerialną wybudowania budynku stanowiącego przeszkodę dla przenikania fal elektromagnetycznych, powodującą niemożność niezakłóconego odbioru obrazu telewizyjnego na nieruchomości sąsiedniej. Tymczasem cechą imisji niematerialnych jest

⁸ T. Dybowski, *op.cit.*, s. 322–323.

⁹ S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2011, s. 60.

¹⁰ Patrz punkt 3 artykułu.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84 (OSNCP, 1984, nr 10, poz. 171).

oddziaływanie stanu rzeczy wytworzonego na nieruchomości wyjściowej wprost (bezpośrednio) na psychikę właściciela lub posiadacza nieruchomości sąsiedniej, a nie oddziaływanie niejako «rykoszetem». W konsekwencji uważam za błędną, opartą na mylnym założeniu, zdecydowaną wypowiedź Sądu Najwyższego w powołanym orzeczeniu, że hipoteza art. 144 obejmuje także tzw. immisje niematerialne¹². Należy zgodzić się z S. Rudnickim, iż Sąd Najwyższy błędnie zakwalifikował utrudnianie odbioru programu telewizyjnego jako immisję niematerialną. Uchwała ta zachowuje jednak znaczenie w kontekście analizowanego problemu, ponieważ w oderwaniu od oceny stanu faktycznego Sąd Najwyższy wprost stwierdza: „hipoteza jednak art. 144 k.c. obejmuje także tzw. immisje niematerialne, tj. immisje oddziaływujące nie na nieruchomość w powyższym sensie, ale na sferę psychiczną właściciela lub posiadacza nieruchomości”. Sąd Najwyższy jednocześnie wyraźnie odrzuca możliwość uznania immisji niematerialnych za naruszenia dóbr osobistych, opowiadając się za ich prawnorzeczową kwalifikacją.

Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w postanowieniu z dnia 20 października 2006 r., sygn. akt IV CZ 69/06, w którym wskazano: „immisje niematerialne można postrzegać jako związane z wykonywaniem własności, a obronę przed nimi traktować jako obronę przed naruszaniem majątkowego z natury prawa własności”¹³. W uzasadnieniu tego postanowienia sąd *inter alia* stwierdza: „korzystanie z rzeczy zgodnie z przeznaczeniem obejmuje także korzystanie z niej w spokoju, a więc żądanie zaniechania działań naruszających ten spokój może być uznane za roszczenie związane z rzeczą, zwłaszcza wtedy, gdy tak określonej ochrony domaga się uprawniony właściciel”¹⁴. Tym samym Sąd Najwyższy przychylił się do prawnorzeczowego charakteru immisji niematerialnych, odrzucając jednocześnie możliwość stosowania do nich przepisów dotyczących dóbr osobistych. Sąd Najwyższy uznał, iż właściciel nieruchomości ma prawo korzystać z nieruchomości w sposób spokojny, bezpieczny i tym samym każda ingerencja w taki sposób korzystania będzie naruszeniem jego własności. Taki tok rozumowania przesądza o prawnorzeczowym charakterze immisji niematerialnych, a zatem także o objęciu immisji niematerialnych zakresem hipotezy art. 144 k.c.

Uzupełniając należy powołać się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1975 r., sygn. akt III CZP 89/74¹⁵, w której znalazło się stwierdzenie, że dyspozycja art. 144 k.c. obejmuje nie tylko obowiązek powstrzymywania się od działań negatywnie wpływających na nieruchomość oraz znajdujące się na niej rzeczy, ale także od działań ujemnie oddziałujących na osoby znajdujące się na nieruchomości. Ta konstatacja Sądu Najwyższego bez wątplenia uprawnia do włączenia immisji niematerialnych w zakres art. 144 k.c.

¹² S. Rudnicki, G. Rudnicki, *op.cit.*, s. 60.

¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2006 r., sygn. akt IV CZ 69/06 („LexPolonica” nr 2025493).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1975 r., III CZP 89/74 (OSNCP, 1976, nr 1, poz. 7).

4. Argumenty przemawiające za objęciem dyspozycją art. 144 immisji niematerialnych

Na wstępie należy powołać się na wykładnię teleologiczną art. 144 k.c. Wydaje się, że podstawowym celem komentowanej normy jest ochrona osób, które z nieruchomości sąsiedniej korzystają. Jak wskazuje W. J. Katner: „skoro ustawodawca nakazuje właścicielowi nieruchomości powstrzymać się od działań zakłócających korzystanie z nieruchomości sąsiednich, to ma na myśli interes ludzi, którzy na nich przebywają”¹⁶. Ustawodawca, posługując się w przepisie pojęciem „korzystanie”, jednoznacznie wskazuje, że miał na myśli interes właściciela i innych podmiotów uprawnionych do czynienia użytku z nieruchomości sąsiedniej. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w przytaczanej już uchwale z dnia 21 marca 1984 r. Sąd stwierdził uzupełniając, że „korzystanie z nieruchomości (...) nie może być ujmowane tylko w kategoriach ściśle fizycznych”. Wychodząc z powyższego założenia, w przypadku istotnych niedogodności spowodowanych immisją niematerialną, które uniemożliwiają pełne, spokojne, niekrępowane i zgodne z wolą właściciela korzystanie z nieruchomości, dojdzie do naruszenia interesu właściciela nieruchomości sąsiedniej, a tym samym art. 144 k.c. Warto zwrócić uwagę, że w art. 140 k.c. ustawodawca również posługuje się pojęciem „korzystać”. Niewątpliwym celem tej normy jest określenie zakresu uprawnień właściciela podlegających ochronie, w tym w szczególności prawa do niezakłóconego korzystania z nieruchomości. Przyjmując zasadę jednakowego rozumienia terminów w tym samym akcie prawnym¹⁷, należy uznać, że nieobjęcie immisji niematerialnych dyspozycją art. 144 k.c. byłoby sprzeczne z wykładnią celowościową tego przepisu.

Należy przyjąć, że silny wpływ na psychikę, poczucie bezpieczeństwa lub estetyki może ograniczać, a nawet uniemożliwiać korzystanie z nieruchomości przez osobę uprawnioną. Przykładowo właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której znajduje się budynek grożący zawaleniem, z obawy o swoje życie i zdrowie nie rozpoczyna budowy domu lub zaprzestaje korzystania z już istniejących zabudowań. Jak wynika z przedstawionego przykładu, wpływ immisji niematerialnej na psychikę człowieka może mieć konkretne przełożenie na jego działania względem zagrożonej nieruchomości, tj. na sposób czynienia z niej użytku. Spektrum podobnych sytuacji wydaje się bardzo szerokie, pozostawienie ich poza nawiasem art. 144 k.c. pozostaje w wyraźnej sprzeczności z istotą przepisu i w sposób nieuzasadniony ogranicza ochronę własności, jaka przysługuje na mocy art. 64 Konstytucji RP¹⁸ oraz przepisów Kodeksu cywilnego. Ustawodawca świadomie posługuje się we wskazanym artykule sformulowaniem „prawo do własności”, zapewniając jednostce prawo podmiotowe do własności. Regulacje konstytucyjne mają na celu ochronę istniejącego stanu własnościowego, a także stanowią gwarancję spokojnego korzystania z własności. „Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość

¹⁶ W. J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 71.

¹⁷ Realizuje to jedną z podstawowych zasad wykładni prawa, którą L. Morawski nazwał zasadą zakazu interpretacji homonimicznej; zasada ta jest powszechnie aprobowana w doktrynie teorii prawa i prawoznawstwa (patrz: L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 143, podobnie W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 399).

¹⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym¹⁹. Bezpieczne i swobodne korzystanie z nieruchomości należy do fundamentalnych atrybutów własności. Tym samym ograniczanie korzystania z nieruchomości na skutek imisji niematerialnej oraz wyłączenie tej kategorii z zakresu zastosowania art. 144 k.c. jest w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nieusprawiedliwione²⁰. Taka interpretacja stanowiłaby naruszenie samej istoty prawa własności, co komentowany przepis *expressis verbis* wyklucza²¹.

Własność, obok odpowiedzialności, stanowi filar prawa cywilnego. Systemowym celem polskiego prawa jest zapewnienie jak najszerzej ochrony prawa własności. Tym samym wszelkie ograniczenia korzystania z prawa własności powinny być maksymalnie redukowane, a wykładnia przepisów ograniczających ochronę – jednoznaczna i zawężająca. W opozycji do powyższych założeń stałoby wyłączenie poza zakres zastosowania art. 144 k.c. imisji niematerialnych.

Nie bez znaczenia są także założenia leżące u podstaw systematyki Kodeksu cywilnego. W tym zakresie należy zgodzić się z W. J. Katnerem, że ze względu na społeczne funkcje prawo rzeczowe obejmuje swym zakresem również imisje niematerialne²². Prawo to ma za zadanie regulować stosunki międzyludzkie, które za przedmiot mają rzeczy w znaczeniu technicznoprawnym. Nieobjęcie imisji niematerialnych dyspozycją art. 144 k.c. wydaje się całkowicie nieuzasadnionym ograniczeniem zakresu normowania prawa rzeczowego. Oddziaływanie na psychikę właściciela nieruchomości może mieć bezpośredni wpływ na sferę typową dla prawa rzeczowego. Współcześnie zakup nieruchomości stanowi jeden ze sposobów inwestowania środków pieniężnych. Często zdarza się, iż właściciel inwestuje w zakup nieruchomości nie po to, aby z niej aktywnie korzystać (np. wybudować na niej dom czy przeznaczyć ją pod uprawę), a jedynie aby względnie bezpiecznie ulokować kapitał, w nadziei na stały wzrost wartości nieruchomości. Negatywne oddziaływanie na bezpieczeństwo czy poczucie estetyki potencjalnych nabywców może powodować obniżenie wartości rynkowej nieruchomości. W takim wypadku wpływ imisji niematerialnej na nieruchomość odniesie rzeczywisty skutek w sferze majątkowej jej właściciela oraz uniemożliwi mu korzystanie z nieruchomości zgodnie z zamierzeniem. Reasumując, negatywny wpływ imisji niematerialnej będzie bezpośrednio kształtować wartość nieruchomości. Na marginesie należy zauważyć, iż możliwa jest sytuacja, w której tylko i wyłącznie ze względu na sąsiedztwo nieruchomości wytwarzającej imisję niematerialną właściciel nieruchomości ponosi wydatki celem zabezpieczenia własnej nieruchomości przed negatywnym oddziaływaniem. Zdaniem autora, jeśli jednocześnie spełnione

¹⁹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 314.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 385–386.

²¹ Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jasno wynika, że wszystkie ograniczenia, które godziłyby w podstawowe uprawnienia składające się na treść prawa własności, są niedozwolone. Do podstawowych uprawnień zostały zaliczone np. korzystanie z przedmiotu własności czy pobieranie z niej pożytków. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

²² W. J. Katner, *op.cit.*, s. 71.

są przesłanki wskazane w art. 144 k.c. i między wystąpieniem immisji a poniesionymi nakładami zachodzi adekwatny związek przyczynowy, to wówczas możliwe będzie dochodzenie ich zwrotu na zasadach ogólnych²³.

Należy mieć na uwadze, iż nie wszystkie wypadki wystąpienia immisji niematerialnych można będzie zakwalifikować jako naruszenie dóbr osobistych. Trudno byłoby uznać za dobro osobiste poczucie komfortu, czy tym bardziej poczucie estetyki²⁴. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w przytoczonej wyżej uchwale z 21 marca 1984 r.: „trzeba przy tym zaznaczyć, że nie każdy wypadek tzw. immisji niematerialnych może stanowić naruszenie dobra osobistego (art. 23 k.c.) i w drodze ochrony dóbr osobistych zakłócenie może podlegać usunięciu. Nie można jako argumentu przemawiającego na rzecz tezy przeciwnej traktować stwierdzenia, że art. 144 k.c. należy zaliczyć do norm regulujących wykonywanie i ochronę praw majątkowych”. Trudność oceny, co powinno być uznane za dobro osobiste, a co nie, w praktyce może bardzo silnie ograniczyć ochronę własności, a w skrajnych przypadkach może ją nawet wyłączyć. W art. 23 k.c. ustawodawca wymienia jedynie najbardziej podstawowe dobra osobiste, co czyni ich katalog otwartym. Oznacza to, że zainteresowany musi wskazać naruszone dobro, i jeśli nie jest ono wymienione w art. 23, to od uznania sądu będzie zależeć, czy zasługuje ono na ochronę prawną. Skutkiem tego jest niepewność zainteresowanego co do przysługujących mu praw.

Reasumując dotychczasowe rozważania, przyjąć należy, że na gruncie wykładni językowej, teleologicznej i systemowej istnieją silne argumenty za przyjęciem, że dyspozycja art. 144 k.c. obejmuje swoim zastosowaniem immisje niematerialne, a tym samym w omawianym zakresie znajduje zastosowanie norma ochrona przewidziana w art. 222 § 2 k.c. Jednocześnie należy uznać za nieusprawiedliwione koncepcje kwalifikujące immisje niematerialne jako stanowiące ze swej natury przejawy naruszeń dóbr osobistych.

5. Ochrona przed immisjami niematerialnymi

Przyjmując za punkt wyjścia ustalony powyżej charakter prawny immisji niematerialnych, należy określić zakres i sposób ochrony przed nadmiernymi immisjami tego rodzaju. Na wstępie konieczne jest ustalenie kręgu podmiotów posiadających legitymację czynną i bierną na gruncie skargi negatoryjnej jako reakcji na immisje niematerialne. Nie budzi wątpliwości, iż w pierwszej kolejności roszczenie negatoryjne przysługuje właścicielowi nieruchomości. W opinii autora na równi trzeba traktować użytkownika wieczystego oraz uprawnionych z ograniczonych praw rzeczowych (na mocy art. 251 k.c.), polegających na korzystaniu z nieruchomości, w tym również uprawnionego ze spółdzielczego prawa do lokalu. Wątpliwość powstaje przy ocenie sytuacji najemcy i dzierżawcy. W obowiązującym stanie prawnym rozstrzygnięcie tego problemu nie jest jednoznaczne. Wydaje się, że zgodnie z wyraźną regulacją art. 690 k.c., który w zakresie ochrony praw najemcy do używania lokalu odsyła do przepisów o ochronie własności, najemcy przysługuje roszczenie negatoryjne

²³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt I A Ca 388/13.

²⁴ Por. W. J. Katner, *op.cit.*, s. 71; podobnie W. Kocon, *Pojęcie działania w rozumieniu art. 144 kodeksu cywilnego*, PIP 1978, nr 2, s. 99; oraz A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 96.

przeciwko osobie, która narusza prawo do używania lokalu przez najemcę²⁵. Odmienne przedstawia się sytuacja dzierżawcy, dla którego ochrony właściwe będą przepisy o ochronie posiadania tj. art. 344 w zw. z art. 144 k.c. Mimo odesłania z art. 694 k.c. przyjąć należy, iż nie stosuje się odpowiednio art. 690 k.c. do ochrony prawa dzierżawy²⁶, albowiem objęcie ochroną petytoryjną praw o charakterze względnym stanowi wyjątkową okoliczność, która powinna każdorazowo znaleźć oparcie w wyraźniej podstawie normatywnej.

Jako że art. 144 k.c. zabrania właścicielowi nieruchomości powodowania niedozwolonych immisji, tym samym zgodnie z literalną wykładnią legitymacja bierna roszczenia negatoryjnego w stosunkach sąsiedzkich jest ograniczona do właściciela. Zdaniem autora przedstawione rozumowanie jest nazbyt restrykcyjne. Przyjęcie go byłoby sprzeczne z istotą roszczenia negatoryjnego, które ma na celu przywrócenie stanu sprzed naruszenia. Tak więc istotne jest dokonanie naruszenia oraz sąsiedztwo nieruchomości, a nie ocena tytułu prawnego do nieruchomości. Wychodząc z powyższego, roszczenie negatoryjne w stosunkach sąsiedzkich może być podniesione przeciwko wszystkim osobom, w jakikolwiek sposób uprawnionym do korzystania z nieruchomości i wykonywania prawa własności do niej, które są podmiotami odpowiedzialnymi za powodowanie immisji niematerialnych.

W przypadku naruszenia prawa własności co do zasady polskie prawo cywilne przewiduje ochronę w drodze roszczenia negatoryjnego określonego w art. 222 § 2 k.c. Z komentowanego przepisu wynika, że ustawodawca polski pojmuje roszczenie negatoryjne szeroko, uważając je za środek ochrony przed wszelkimi naruszeniami własności „w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą”²⁷. Ochrona własności przed nadmiernymi immisjami niematerialnymi (skoro zostały powyżej zakwalifikowane do naruszeń z art. 144 k.c.) z powodzeniem może być realizowana na podstawie art. 222 § 2 k.c. Wskazany pogląd jest jednak przedmiotem doktrynalnych kontrowersji. Spośród wielu prezentowanych w nauce prawa stanowisk, dwa ujęcia wydają się dominujące. Bardziej radykalne, ale i mniej popularne stanowisko uznaje art. 144 k.c. za samodzielną i wystarczającą podstawę roszczenia. Zwolennicy powyższego poglądu argumentują, iż wystarczającą przesłanką roszczenia o zaprzestanie emitowania immisji jest działanie właściciela nieruchomości, przekraczające dozwoloną miarę ustaloną na podstawie kryteriów z art. 144 k.c.²⁸. Powyższe założenie wydaje się nieprzekonujące i niezgodne z wzorcem dogmatycznym zastosowanym przez ustawodawcę przy formułowaniu art. 144 i 222 k.c. Przyjęcie takiego założenia prowadziłoby do konstatacji, iż art. 144 k.c. jest przepisem szczególnym wobec art. 222 § 2 k.c., to zaś mogłoby uprawniać do twierdzenia, że także art. 140 k.c. stanowi samodzielną podstawę roszczeń. Wydaje się, że art. 144 k.c. spełnia w Kodeksie cywilnym zupełnie inną funkcję,

²⁵ Najemcy jako posiadaczowi zależnemu przysługuje również ochrona posesoryjna, niezależnie od uprawnień wynikających z art. 222 k.c. w zw. z art. 690 k.c.

²⁶ Odmienne uważa m.in.: W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 152–153 oraz A. Agopszowicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5.10.1967 r.*, I CR 243/67 (OSP i KA 1969, Nr 3, poz. 62, s. 114). Ich zdaniem dzierżawca powinien być objęty ochroną bezwzględną ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa dzierżawy, które jest równie istotne jak przeznaczenie prawa najmu.

²⁷ T. Dybowski, *op.cit.*, s. 308.

²⁸ E. Gniewek, *op.cit.*, s. 95.

mianowicie pozwala określić czy dane działanie może być kwalifikowane jako immisja i nie może być samoistną podstawą roszczeń mających na celu ochronę przed immisjami niematerialnymi. Ewentualne wyłączenie zastosowania art. 222 k.c. przez normę szczególną powinno odbywać się w sposób klarowny, nigdy zaś w drodze wykładni rozszerzającej. Wskazany przepis stanowi bowiem fundament systemu ochrony prawa własności. To on określa podstawowe uprawnienia właściciela, a ponadto stanowi realizację gwarancji zapisanych w ustawie zasadniczej. Warto zauważyć, iż przedkodeksowy stan prawny, uregulowany w dekrete o prawie rzeczowym²⁹, nie zawierał merytorycznego odpowiednika art. 222 k.c. Fakt wprowadzenia tego przepisu do obecnie obowiązującej regulacji świadczy o zamiarze ustawodawcy zapewnienia jednolitej ochrony prawa własności. Roszczenie negatoryjne ustanowione w art. 222 § 2 k.c. stanowi gwarancję wykonywania prawa własności i powinno stanowić podstawę wszelkich powództw dotyczących jego naruszenia. Mając to na uwadze, należy odrzucić tezę o szczególnym charakterze art. 144 k.c. względem art. 222 k.c., co wyklucza uznanie pierwszego ze wskazanych przepisów za samoistną podstawę roszczenia.

Drugi pogląd, który zdaje się przeważać w doktrynie³⁰, jest oczywisty w kontekście powyższej argumentacji i opiera się na założeniu, że podstawę roszczenia negatoryjnego stanowi art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c. Koncepcja ta zasługuje na uznanie, gdyż najpełniej pokazuje charakter i źródło roszczenia.

6. Łączne oddziaływanie kilku pomiotów emitujących immisje niematerialne

Interesujące zagadnienie stanowi sytuacja wystąpienia dwóch lub więcej immisji, które same w sobie nie są nadmierne, jednak już wobec jednoczesnego wystąpienia kilku zyskują taki charakter. Przykładowo, wybudowanie obok osiedla stacji benzynowej nie będzie zazwyczaj prowadzić do wystąpienia immisji niematerialnej, ale sąsiedztwo kilku kolejnych obiektów o zbliżonym poziomie uciążliwości z dużym prawdopodobieństwem zostanie ocenione jako niedozwolona immisja niematerialna. Jak widać na powyższym przykładzie, dopiero w sytuacji łącznego występowania dwóch lub więcej immisji niematerialnych możemy mówić o ich niedozwolonym charakterze. Realizacja postulatu jak najszerzej ochrony prawa własności osoby, która miałby być poszkodowana immisją niematerialną, jest możliwa tylko dzięki ocenie naruszenia jako sumy różnych istniejących oddziaływań. W doktrynie trafnie wskazano, że: „Działalność właścicieli nieruchomości nie odbywa się w oderwaniu od siebie. Każdy z powodujących immisje musi się liczyć z występowaniem innych oddziaływań i zdawać sobie sprawę z tego, że ustawodawca mówi w art. 144 k.c. łącznie o wszystkich podmiotach wykonujących prawo własności w granicach przeciętnej miary”³¹. Przy przyjmowanej za dopuszczalną gęstości zabudowy ocena każdej immisji z osobna w praktyce uczyniłaby art. 144 k.c. martwym. Kumulatywne, uciążliwe oddziaływanie na nieruchomości są wpisane w proces postępującej urbanizacji i wielokrotnie to

²⁹ Prawo rzeczowe – dekret z 11 października 1946 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.).

³⁰ S. Rudnicki, G. Rudnicki, *op.cit.*, s. 62, W. J. Katner, *op.cit.*, s. 92–94.

³¹ W. J. Katner, *op.cit.*, s. 83–84.

właśnie one będą prawdziwie niebezpieczne³². Ustawodawca (przy tworzeniu prawa) oraz sądy (przy jego stosowaniu) nie mogą pozostać obojętne na powyższy stan rzeczy.

7. Podsumowanie

Problematyka immisji niematerialnych jest skomplikowanym zagadnieniem, które w związku z przemianami cywilizacyjnymi coraz częściej stanowi przedmiot rozważań doktryny i judykatury. Zgodnie z przytoczonymi definicjami immisje niematerialne oddziałują głównie na właściciela nieruchomości, natomiast na nieruchomość jedynie w sposób pośredni. Pobieżna analiza mogłaby skłaniać do wniosku, iż immisje niematerialne nie mają prawnorzecowego charakteru, a tym samym mogą naruszać tylko i wyłącznie dobra osobiste właściciela. Taki wniosek stałby w sprzeczności z wykładnią celowościową omawianej instytucji. Ponadto byłby on nieuzasadnionym ograniczeniem ochrony prawa własności, która jest systemowym celem polskiego porządku prawnego. Immisje niematerialne są silnie powiązane z wykonywaniem prawa własności, dlatego nie można odmówić im prawnorzecowego charakteru. W ocenie autora immisje niematerialne powinny być objęte dyspozycją art. 144 k.c. Świadczyć może o tym często bezpośredni wpływ immisji niematerialnych na wartość nieruchomości, a co za tym idzie na sytuację majątkową właściciela. Każda pośrednia ingerencja uniemożliwiająca właścicielowi korzystanie z nieruchomości w pełnym zakresie musi być kwalifikowana jako naruszenie art. 144 k.c. Odpowiednim instrumentarium ochronnym przed immisjami niematerialnymi jest roszczenie negatoryjne oparte na art. 222 k.c. w związku z art. 144 k.c. W najpełniejszy sposób oddaje ono zamysł ustawodawcy oraz źródło roszczenia.

³² Warto podkreślić, iż niebezpieczeństwo to istnieje niezależnie od faktu istnienia planów zagospodarowania przestrzennego czy jednorazowo określanych warunków zabudowy. Trzeba podkreślić, iż w polskiej rzeczywistości duża część nieruchomości nie jest objęta planem zagospodarowania przestrzennego, wiele budynków powstawało i dalej powstaje w warunkach samowoli budowlanej. Sytuacji nie poprawia niejasno definiowana zasada dobrego sąsiedztwa.

The legal nature of intangible nuisance

S u m m a r y

The issue of intangible nuisance, due to industrial transformations becomes more and more often a subject of consideration of both doctrine and judicature. Their complicated legal structure and the terseness of regulations on the institution in question, cause serious problems during the interpretation process. This in turn may result in distorting the sense of intangible nuisance itself. The above mentioned state of affairs is extremely dangerous as it weakens the protection of property rights of the owner of a property menaced by the nuisance. The property is one of the most basic notions in the Polish legal order. It is protected by both the Constitution and the Civil Code, and therefore all its restrictions should be based on explicit legal grounds. An incorrect legal classification of intangible nuisance as an infringement of personality rights would be contrary to the foregoing. The broad and systemic interpretation of article 144 of the Civil Code prompts its disposition to cover intangible nuisance as well. It seems that one can reasonably argue about the legal and material character of intangible nuisance as it is closely related to the exercise of the ownership rights and it may directly influence the situation of the property and the way it is used by the owner. When it comes to the protection against intangible nuisance, it shall be sought on the grounds of restitution claim, in connection with article 144 of the Civil Code.

EFEKTYWNOŚĆ KONSTITUCYJNYCH UREGULOWAŃ ANTYDYSKRYMINACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE PRAWA POLSKIEGO ORAZ AMERYKAŃSKIEGO

1. Wstęp

Zasada równości wobec prawa i związane z nią prawo każdego człowieka do wolności od jakiejkolwiek dyskryminacji są przez wielu filozofów prawa uważane za fundamenty współczesnych demokracji. Już w starożytnej Grecji pojawiła się koncepcja izonomii, czyli ustroju politycznego opartego na prawie obywateli do równego udziału we władzy publicznej oraz równości wobec prawa. Współczesna treść zasady równości została ukształtowana przede wszystkim w okresie rewolucji francuskiej. Zarysowały się trzy podstawowe wymiary równości, mianowicie w sytuacji prawnej obywateli, w sprawowaniu władzy przez obywateli oraz w sytuacji ekonomicznej obywateli¹. Z zasadą równości ściśle wiąże się zakaz dyskryminacji, który uważany jest za negatywną stronę zasady równości praw². Z dyskryminacją mamy do czynienia wtedy, gdy osoby znajdujące się w obiektywnie jednakowej sytuacji są traktowane odmiennie bez racjonalnie usprawiedliwionej podstawy. Istnieje więc pewna sfera, w której działania państwa mogą różnicować położenie osób będących w identycznej sytuacji pod warunkiem istnienia odpowiedniej podstawy. Jej przykładem może być przypadek dyskryminacji pozytywnej, a więc wyjście naprzeciw potrzebom płynącym z zasady równości w sensie materialnym, co oznacza wymóg kreowania dodatkowych zabezpieczeń, które mają na celu osiągnięcie faktycznej równości podmiotów objętych ochroną prawną³.

Uregulowania antydykryminacyjne są obecne praktycznie we wszystkich porządkach prawnych państw demokratycznych. Ich celem jest co do zasady zapewnienie wszystkim obywatelom równego traktowania przez władze publiczne. Należy się wobec tego zastanowić, czy konstytucyjne regulacje antydykryminacyjne faktycznie spełniają ten cel. Aby tego dokonać, należy najpierw przedstawić obecne przepisy prawa regulujące zarówno zasadę równości, jak i zakaz dyskryminacji. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza efektywności uregulowań antydykryminacyjnych na przykładzie prawa polskiego oraz amerykańskiego, w związku z czym celowe jest krótkie przedstawienie tych regulacji. Następnie za pomocą metod ekonomicznych zostaną one przeanalizowane pod kątem ich efektywności.

* Autor jest studentem III roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 10, Warszawa 2006, s. 94.

² B. Gronowska, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, wyd. 11, Toruń 2006, s. 176.

³ *Ibidem*, s. 177.

2. Uregulowania antydyskryminacyjne w prawie polskim oraz amerykańskim

Jak zostało zaznaczone we wstępie, uregulowania dotyczące zasady równości oraz zakazu dyskryminacji są podobne w większości demokratycznych państw prawnych. Wyrazem tego są gwarancje równości obecne w prawie międzynarodowym, które zostały jednolicie sformułowane dla wszystkich sygnatariuszy. Przykładową gwarancją równości wobec prawa jest art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, który brzmi: „Wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy są uprawnieni do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek podżeganiem do takiej dyskryminacji”⁴. Mimo iż powyższy dokument nie jest umową międzynarodową, to widać wyraźnie, że państwa członkowskie ONZ podobnie rozumieją podstawowe zasady kształtujące prawa człowieka. W związku z powyższym uregulowania antydyskryminacyjne w Polsce oraz Stanach Zjednoczonych są do siebie podobne. Występują jednak pewne różnice wynikające przede wszystkim z orzecznictwa sądów krajowych, przez co warto bliżej przeanalizować dokładny kształt ochrony przed dyskryminacją występujący w wymienionych państwach.

2.1. Uregulowania antydyskryminacyjne w Polsce

Konstytucyjna regulacja zasady równości oraz zakazu dyskryminacji znajduje się w art. 32 Konstytucji RP⁵. Stanowi on, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto w myśl tego artykułu nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, iż zakres podmiotowy zasady równości w polskiej Konstytucji jest bardzo szeroki. Konstytucja posługuje się terminami „wszyscy” oraz „nikt”, co wskazuje, że powyższe uregulowania mają charakter uniwersalny. Podmiotami tej zasady są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne⁶. Ponadto w myśl art. 32 ust. 2 dyskryminacja zakazana jest „z jakiegokolwiek przyczyny”, co stanowi najszerszą z możliwych formuł. Takie ogólne ujęcie pozostawia niewątpliwie pewną swobodę interpretacyjną w zakresie przesłanek, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Jak wskazuje Garlicki, nie przyjęto metody wyliczenia najważniejszych cech, ze względu na które dyskryminacja jest w szczególności zakazana, ponieważ w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie osiągnięto zgody co do cechy „orientacja seksualna”⁷.

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Nowy Jork. Źródło tłumaczenia: M. Zubik (red.), *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 12, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12108381350.pdf>, 14.05.2014.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 83 ze zm.).

⁶ M. Witkowska, *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 205.

⁷ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 95.

Po drugie, zasada równości w prawie polskim polega na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (cecha relewantna) w równym stopniu mają być traktowane równo”⁸. Ponadto zasada równości w prawie polskim odnosi się do sytuacji prawnej adresata, a nie do jego sytuacji faktycznej⁹. Trybunał Konstytucyjny dopuścił jednak możliwość nadawania grupom o słabszej pozycji społecznej pewnych przywilejów, aby wyrównać istniejące nierówności¹⁰.

Po trzecie, należy także zauważyć, że w polskim porządku prawnym zasada równości i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru bezwzględnych, co oznacza, że w niektórych przypadkach również poza zakresem wyrównywania istniejących nierówności ustawodawca może różnicować sytuację prawną podmiotów podobnych. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza taką możliwość tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione argumentami, które mają:

- 1) charakter racjonalnie uzasadniony,
- 2) charakter proporcjonalny,
- 3) pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi¹¹.

Należy też zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny potwierdził istnienie doktrynalnego rozróżnienia pomiędzy równością w prawie a równością wobec prawa¹². Pierwsze z wymienionych pojęć jest niejako postulatem skierowanym do ustawodawcy, aby uchwalane przepisy prawa były wolne od nieuzasadnionego uprzywilejowania oraz dyskryminacji. Równość wobec prawa *sensu stricto* odnosi się natomiast do procesu stosowania prawa i polega na jednakowym stosowaniu obowiązujących norm do wszystkich ich adresatów.

Na zakończenie rozważań o uregulowaniach antydyskryminacyjnych w prawie polskim należy zauważyć, że są one bardzo podobne do regulacji występujących w innych krajach europejskich. Dyskryminacja oraz brak równości nigdy nie stanowiły centralnego problemu w historii Polski, jak to było na przykład w Stanach Zjednoczonych, co sprawia, że polskie uregulowania w zakresie tych kwestii są w dużej mierze efektem przejmowania standardów konstytucyjnych z innych krajów.

2.2. Uregulowania antydyskryminacyjne w prawie amerykańskim

W odróżnieniu od Polski problem dyskryminacji stanowi jedno z najbardziej doniosłych zagadnień kształtujących historię Stanów Zjednoczonych. W związku z tym, regulacje dotyczące równości oraz zakazu dyskryminacji były efektem procesów wewnętrznych i kompromisów społecznych, przez co kształtowały się dużo bardziej dynamicznie.

⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK 1995, t. I, poz. 21)..

⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 94.

¹⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r., K 15/97 (OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37).

¹¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., K 10/96 (OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33).

¹² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1989 r., K 6/89 (OTK 1995, t. II, poz. 26).

Równa ochrona praw wszystkich osób bez względu na rasę została wprowadzona przez 14. poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która stanowi, m.in. że „nie może też żaden stan pozbawić kogoś życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości ani odmówić komukolwiek na swoim obszarze równej ochrony prawa”¹³. 14. poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych była pierwotnie interpretowana w taki sposób, że segregacja rasowa nie jest naruszeniem zasady równości, pod warunkiem że obydwie grupy mają równie dobre warunki¹⁴. Później jednak Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych zmienił interpretację tej poprawki w sprawie *Brown vs. Board of Education*¹⁵. Ta sprawa dotyczyła segregacji dzieci w szkołach publicznych na podstawie ich przynależności rasowej. Sąd Najwyższy stwierdził, że to narusza równą ochronę prawa gwarantowaną przez XIV poprawkę do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, co zapoczątkowało zmianę zasady *separate but equal* na zasadę integracji.

Uregulowania antydyskryminacyjne w konstytucji amerykańskiej są bardzo ogólne, przez co stanowią podstawę wielu wyroków sądów w Stanach Zjednoczonych. Sąd Najwyższy wskazał, że jeśli jakiś akt prawny wydany na poziomie stanu dotyczy osób, które były historycznie dyskryminowane, w tej sytuacji należy poddać go szczegółowej analizie konstytucjonalności w myśl doktryny *strict scrutiny*¹⁶. Ten test jest stosowany do aktów prawnych, które bezpośrednio odwołują się do kryteriów rasowych lub etnicznych. Aby go przejść, stan wydający dany akt prawny musi wykazać istotny cel takiej regulacji. W przypadku braku bezpośredniego odwołania do kryterium rasowego, sądy amerykańskie mogą badać akty prawne pod kątem istnienia zamiaru faktycznej dyskryminacji przez prawodawcę. W tym kontekście warto przywołać sprawę *Washington vs. Davis*, w której Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych badał, czy pozornie jednakowy test dla wszystkich nie ma na celu faktycznej dyskryminacji osób czarnoskórych¹⁷. Sąd Najwyższy uznał, że sam fakt niezaliczenia egzaminu przez proporcjonalnie większy odsetek osób czarnoskórych nie jest wystarczającym dowodem na to, że test miał na celu ich dyskryminację.

Jak wynika z powyższych rozważań, zakaz dyskryminacji rozwijał się w Stanach Zjednoczonych głównie w orzecznictwie. Obecnie obowiązująca zasada integracji nie pozwala na to, by stanowe akty prawne wprowadzały nieuzasadnione podziały między podobnymi grupami osób ani bezpośrednio, ani pośrednio.

3. Koszty dyskryminacji w warunkach konkurencji doskonałej

W celu przeanalizowania efektywności obecnych uregulowań antydyskryminacyjnych w Polsce oraz w Stanach Zjednoczonych, należy najpierw się zastanowić, czy w warunkach konkurencji doskonałej takie uregulowania byłyby w ogóle potrzebne. Aby w pełni zrozumieć poruszany problem, należy zbadać, jakie efekty będzie wywierała konkurencja

¹³ Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pullo, Warszawa 2002, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>, 14.05.2014.

¹⁴ Wyrok *Plessy vs. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).

¹⁵ Wyrok *Brown vs. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

¹⁶ D.K. Ryden, *The U.S. Supreme Court and Electoral Process*, Georgetown 2002, p. 116.

¹⁷ Wyrok *Washington vs. Davis*, 426 U.S. 229 (1976).

doskonała na zjawisko dyskryminacji. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech konkurencji doskonałej jest to, że producenci z niższymi kosztami produkcji eliminują z rynku producentów z wyższymi kosztami produkcji. Aby ocenić wpływ konkurencji doskonałej na dyskryminację, trzeba więc zbadać, czy koszty dyskryminowania pracowników lub przedsiębiorców zwiększają, czy zmniejszają całkowite koszty produkcji lub odpowiednio całkowity zysk ze sprzedaży.

3.1. Wpływ dyskryminacji pracowników przez pracodawców

W warunkach konkurencji doskonałej pracodawca, który ogranicza swoje możliwości zatrudnienia pracowników do grupy nieposiadającej niepożądanego przez niego cechy, ponosi generalnie wyższe koszty zatrudnienia, ponieważ płaci więcej za otrzymanie pracy o tej samej jakości, którą niedyskryminujący pracodawcy mogą otrzymać taniej. Prowadzi to do wniosku, że dyskryminujący pracodawcy będą w efekcie zmuszeni do zlikwidowania swojej działalności, gdyż będą mniej konkurencyjni w stosunku do niedyskryminujących pracodawców. Widzimy zatem, że w warunkach konkurencji doskonałej to mechanizmy rynkowe wyeliminowałyby dyskryminację, ponieważ zwyczajnie nie byłaby ona opłacalna.

W celu zrozumienia powyższego mechanizmu, wyobraźmy sobie właściciela klubu piłkarskiego z Polski, który postanowił stworzyć klub piłkarski posiadający w składzie tylko i wyłącznie Polaków. Ten klub rywalizuje z drużynami, które nie dyskryminują zawodników ze względu na ich narodowość i wybierają po prostu najlepszych zawodników dostępnych na rynku. Zakładając, że klub dyskryminujący i klub niedyskryminujący chcą pozyskać zawodników tej samej klasy, widzimy jasno, że trudniej będzie znaleźć zawodników w zbiorze mniejszym niż w zbiorze większym. W związku z powyższym klub dyskryminujący będzie musiał zatrudnić gorszych Polaków za te same pieniądze, za które klub niedyskryminujący zatrudni lepszych obcokrajowców. Drugą możliwością jest zatrudnienie Polaków tej samej klasy co klub niedyskryminujący, ale za większe pieniądze niż klub niedyskryminujący. W każdym przypadku praktyka klubu dyskryminującego doprowadzi w końcu do gorszych wyników sportowych. Jedynym rozwiązaniem problemów tego klubu będzie porzucenie praktyk dyskryminacyjnych.

W kontekście przykładu należy poczynić jedną uwagę, mianowicie cecha, ze względu na którą zawodnicy są dyskryminowani, musi być racjonalnie nieuzasadniona, aby powyższy wywód był prawdziwy. Jeśli cecha, która decyduje o wyborze danego zawodnika, jest racjonalnie uzasadniona (np. są to jego umiejętności albo siła), to nie mamy do czynienia z dyskryminacją, każdy bowiem może stać się silniejszy lub lepszy. Powyższy przykład ukazuje jasno, że w warunkach konkurencji doskonałej mechanizmy rynkowe wyeliminowałyby dyskryminację wśród pracodawców, ponieważ to oni sami ponosiliby koszty dyskryminacji.

3.2. Wpływ dyskryminacji pracodawców przez pracowników

W sytuacji, gdy rynek jest doskonale konkurencyjny, pracownicy, którzy dyskryminują pracodawców, ponoszą koszty swojej dyskryminacji, gdyż dostają mniejszą wypłatę w porównaniu z pracownikami niedyskryminującymi. Dzieje się tak, ponieważ ponoszą oni

koszty swojej separacji od pracowników niedyskryminujących. Powyższy mechanizm najłatwiej zrozumieć na konkretnym przykładzie.

Wyobraźmy sobie pewną społeczność, w której osoby leworęczne nie chcą pracować z osobami praworęcznymi, podczas gdy osoby praworęczne są w stanie pracować ze wszystkimi. Przy założeniu, że osoby praworęczne i leworęczne są w stanie wykonywać pracę równie dobrze, pracodawca ponosi większe koszty zatrudnienia osoby leworęcznej, ponieważ dodatkowo ponosi jeszcze koszty segregacji tych osób od osób praworęcznych. W przypadku zatrudnienia osób praworęcznych koszty segregacji nie występują. W warunkach konkurencji doskonałej koszty segregacji, której musi dokonać pracodawca, zostaną odzwierciedlone w wynagrodzeniu danej osoby. W związku z tym wynagrodzenie osób leworęcznych będzie równe wynagrodzeniu osób praworęcznych minus koszty ich segregacji. Osoby dyskryminujące będą więc płaciły za swoje skłonności do dyskryminacji, ponieważ pracodawcy pomniejszą im wynagrodzenia o dodatkowe koszty produkcji, które muszą ponosić w związku z koniecznością segregacji pracowników.

3.3. Wpływ dyskryminacji klientów przez przedsiębiorców

Jeśli w warunkach konkurencji doskonałej przedsiębiorcy odmawiają sprzedaży swoich produktów niektórym osobom, to oni ponoszą koszty swoich decyzji. Jeśli porównamy dyskryminujących sprzedawców z niedyskryminującymi, to dojdziemy do wniosku, iż ci drudzy będą w stanie sprzedać więcej po tej samej cenie, ponieważ nie będą oni ograniczali puli potencjalnych konsumentów. To pozwoli im na obniżenie kosztów produkcji, gdyż co do zasady przy większej produkcji cena każdej jednostki spada. W związku z powyższym niedyskryminujący sprzedawcy będą w stanie zaoferować niższe ceny. Przy założeniu, że wszyscy klienci są niedyskryminujący i produkty wszystkich przedsiębiorców są jednakoowej jakości, klienci będą kupowali u przedsiębiorców mogących zaoferować niższe ceny, co w efekcie doprowadzi do bankructwa przedsiębiorców dyskryminujących.

Wyobraźmy sobie grupę sprzedawców telefonów komórkowych, którzy odmawiają sprzedaży osobom, które mają na ciele tatuaż. Niedyskryminujący sprzedawcy będą sprzedawali telefony wszystkim, a więc wyprodukują i sprzedadzą ich więcej, co pozwoli im na obniżenie ceny. Dyskryminujący sprzedawcy nie będą w stanie z nimi konkurować, ponieważ nie będą w stanie zaoferować równie niskich cen. Staną przed wyborem pomiędzy porzuceniem działań dyskryminacyjnych a rezygnacją z prowadzenia swojej działalności, która stanie się nieopłacalna. W obydwu przypadkach mechanizmy rynkowe wyeliminują dyskryminację klientów.

3.4. Wpływ dyskryminacji przedsiębiorców przez klientów

Warto przyrzeć się także sytuacji, w której to konsumenci dyskryminują niektórych przedsiębiorców. Przyczyną tego może być albo bezpośrednia niechęć do przedsiębiorców posiadających daną cechę, albo niechęć do przedsiębiorców, którzy akceptują niepożądaną przez dyskryminujących cechę u innych konsumentów. W obydwu przypadkach to dyskryminujący ponoszą koszty dyskryminacji, co dobrze widać na poniższym przykładzie.

Wyobraźmy sobie grupę osób, która nie chce kupować pasty do zębów w sklepie, w którym przebywa choć jedna osoba w białej czapce. W tej sytuacji grupa przedsiębiorców sprzedających pastę do zębów wszystkim potencjalnym klientom będzie dyskryminowana przez pewną grupę osób. Dyskryminujący klienci będą zmuszeni ponieść koszty ich oddzielenia od kupujących w białych czapkach, co zostanie odzwierciedlone w cenie produktu oferowanej w sklepach, w których oddzielnie obsługiwani będą klienci dyskryminujący. Zapłacą oni więcej za pastę do zębów niż klienci niedyskryminujący, a więc to oni poniosą koszty swojej dyskryminacji określonej grupy przedsiębiorców. W tym przypadku twierdzenie, iż dyskryminacja zostanie wyeliminowana przez mechanizmy rynkowe jest nieuzasadnione, ponieważ może istnieć grupa klientów, dla których możliwość dyskryminacji będzie warta więcej od pieniędzy, które będą musieli na nią wydać. R. Cooter zwraca uwagę na to, że w takiej sytuacji pojawia się pytanie, czy prawo powinno pozwalać takim osobom na dodatkowe obciążenie w zamian za możliwość dyskryminacji¹⁸. Niezależnie od tego, jak odpowiemy na to pytanie, faktem jest, że w warunkach konkurencji doskonałej to osoby dyskryminujące zawsze ponoszą koszty swojego postępowania.

4. Koszty dyskryminacji w praktyce

W poprzedniej części zostało wykazane, że w warunkach konkurencji doskonałej to dyskryminujący będą ponosili koszty swojego działania. Jednak rzeczywistość jest daleka od warunków konkurencji doskonałej. W praktyce okazuje się bardzo często, iż to osoby dyskryminowane ponoszą w dużej mierze koszty dyskryminacji. Istnieje wiele sposobów, za pomocą których dyskryminujący mogą przerzucać koszty dyskryminacji na osoby poddane tymże praktykom. W tym punkcie zostaną przeanalizowane dwa przykładowe sposoby, a są nimi różnicowanie dostępu do informacji oraz działania monopolistyczne.

4.1. Wpływ asymetrii informacji na rozkład kosztów dyskryminacji

Brak kompletnej informacji o kupującym lub sprzedającym jest jednym z głównych powodów, umożliwiających przerzucanie kosztów dyskryminacji na ofiary. Asymetria informacji występuje wtedy, gdy jeden podmiot posiada pełniejszą i dokładniejszą informację od innego podmiotu¹⁹. W takiej sytuacji pojawia się konieczność opierania swoich decyzji na dostępnych przesłankach, co sprawia, że w niektórych przypadkach te przesłanki stają się dyskryminacyjne.

Aby lepiej zrozumieć ten problem, wyobraźmy sobie producenta opon, który co do zasady nie chce być dyskryminującym i sprzedaje swój towar każdemu, kto chce go kupić. Producent daje gwarancję na opony na 5 lat. Jeśli okaże się, że osoby z określoną cechą reklamują opony dużo częściej niż inni klienci, to naturalnym krokiem podjętym przez producenta opon będzie podwyższenie ceny opon dla osób z niepożądaną cechą. Może się okazać, że tą cechą będzie np. kolor skóry lub płeć, a więc producent opon będzie podejmował działania dyskryminacyjne. Gdyby posiadał pełną wiedzę o swoich klientach, mógłby wtedy

¹⁸ R. Cooter, *The Strategic Constitution*, New Jersey 2000, s. 343.

¹⁹ M. Nasilowski, *System rynkowy: podstawy mikro- i makroekonomii*, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 168.

indywidualnie ocenić ryzyko konieczności zapewnienia nowych opon danej osobie, co dałoby możliwość indywidualnego ukształtowania ceny. W praktyce taka pełna informacja jest często niemożliwa do osiągnięcia, a więc decyzje są podejmowane na podstawie łatwo widocznych przesłanek, a więc np. płci czy koloru skóry. Można wyobrazić sobie sytuację, w której mężczyzna jeżdżący bardzo spokojnie zapłaci za opony więcej niż kobieta, która prowadzi samochód w sposób nieekonomiczny i niszczy opony. Powodem takiego stanu rzeczy będzie tylko to, że co do zasady to mężczyźni jeżdżą szybciej i bardziej agresywnie, co powoduje szybsze niszczenie się opon. Ten przykład ukazuje, w jaki sposób niepełna informacja zmusza w niektórych przypadkach do opierania się na kryteriach powodujących istnienie dyskryminacji.

Aby wyeliminować dyskryminację, należy więc podejmować działania w celu zwiększenia przejrzystości rynku. Wprowadzenie zakazu używania kryteriów dyskryminacyjnych nie będzie efektywnym rozwiązaniem, ponieważ w najlepszym przypadku nie zmieni nic, a w najgorszym – zwiększy koszty produkcji, przez co ceny oferowane przeciętnemu klientowi również wzrosną. Wracając do przypadku producenta opon, założmy teraz, że rząd wprowadził zakaz używania cech dyskryminujących na potrzeby kształtowania ceny. Jeśli kryterium płci było w rzeczywistości nieefektywną przesłanką oferowania wyższej ceny mężczyznom, to zakaz używania tej cechy nie zmieni nic, ponieważ jak zostało wykazane w poprzedniej części, mechanizmy rynkowe wyeliminowałyby z rynku przedsiębiorcę, który opiera się na nieefektywnych kryteriach. Jeśli kryterium płci okaże się w rzeczywistości właściwą przesłanką oferowania wyższych cen mężczyznom, to regulacja prawna sprawi, że mężczyźni słusznie płacący więcej za opony będą niesłusznie płacić mniej. To zmusi producenta do niesłusznego podniesienia cen opon kobietom. Ponadto, jeśli używanie efektywnego kryterium służącego do ustalania ceny zostanie zabronione przez ustawodawcę, to producent opon będzie zmuszony do użycia innego najbardziej efektywnego w danym stanie prawnym kryterium. W naszym przykładzie może to być kryterium ilości spowodowanych wypadków samochodowych. Obiektywnie drożej jest uzyskać sprawdzone informacje dotyczące liczby wypadków samochodowych niż dotyczące płci kupującego, a więc przeciętna cena opony nie tylko zostanie niesłusznie zrównana dla kobiet oraz mężczyzn, ale także zostanie zwiększona o dodatkowe koszty ponoszone z tytułu używania nowego kryterium.

W związku z powyższym regulacje zakazujące dyskryminacji należy uznać za nieefektywny sposób eliminacji tego zjawiska, ponieważ mogą one zwiększyć ogólną cenę produktu przez to, że sprawiają, iż efektywne kryteria są eliminowane z rynku. Dużo efektywniejszym sposobem walki z dyskryminacją jest wprowadzanie regulacji zapewniających przejrzystość i dostępność informacji. Zamiast ogólnego zakazu ustalania ceny ze względu na płeć należałoby dopuścić możliwość zakwestionowania indywidualnej wyceny przez konsumenta. W naszym przykładzie każdy mężczyzna mógłby w pewien określony sposób wykazać, że jeździ spokojnie i w związku z tym ryzyko, że zwróci się po wymianę opon w ramach gwarancji jest małe, co sprawia, iż powinien zapłacić mniej niż przeciętny mężczyzna.

Podsumowując, asymetria informacji powoduje, że istnieją podmioty, które są dyskryminowane i jednocześnie ponoszą koszty tej dyskryminacji. Należy zauważyć, że dyskryminacja określonych grup może być racjonalna lub nieracjonalna. W przypadku, gdy

jest ona nieracjonalna, mechanizmy rynkowe wyeliminują podmioty, które opierają się na kryteriach dyskryminujących, ponieważ nie będą one w stanie konkurować z podmiotami, które opierają swoje decyzje na racjonalnych przesłankach. Gdy dyskryminacja jest racjonalna, tzn. podmioty opierają swoje decyzje na cechach dyskryminujących, które są w danym przypadku racjonalne i efektywne, działania państwa powinny skupiać się na zwiększeniu przejrzystości rynku, co pozwoli podmiotom na odnalezienie bardziej efektywnej oraz niedyskryminującej cechy, która będzie stanowiła nową podstawę do podejmowania decyzji.

4.2. Wpływ działań monopolistycznych na koszty dyskryminacji

Kolejnym zjawiskiem pozwalającym na przerzucanie kosztów dyskryminacji na jej ofiary jest tworzenie swoistego monopolu, który charakteryzuje się tym, że osoby dyskryminujące są dużo silniejsze od osób dyskryminowanych. Innymi słowy, grupa osób dyskryminujących może mieć tak dużą siłę oddziaływania społecznego, że będzie w stanie obciążyć kosztami dyskryminacji swoje ofiary.

W celu lepszego zrozumienia działania tego mechanizmu wróćmy do przykładu z właścicielem klubu sportowego, odmawiającym zatrudniania zagranicznych zawodników. Gdy jest to odosobniony przypadek, jak zostało wykazane, taki klub będzie zmuszony do porzucenia praktyk dyskryminacyjnych lub wraz z upływem czasu jego sytuacja będzie coraz gorsza. Wyobraźmy sobie jednak, że jest wielu właścicieli klubów, którzy nie chcą zatrudniać zagranicznych graczy. Będą oni mogli podjąć działania zmierzające do eliminacji przewagi klubów niedyskryminujących, np. poprzez bezpośrednie wprowadzenie regulacji nakazującej dyskryminację lub poprzez arbitralne nakładanie kar finansowych na kluby niedyskryminujące. W takim wypadku mechanizmy rynkowe nie zadziałają i to kluby dyskryminujące będą się rozwijały.

W powyższym przykładzie mamy do czynienia z porozumieniem przypominającym zmwę cenową. Można zatem wnioskować, że regulacje mające na celu eliminację dyskryminacji powinny być wzorowane na prawie antymonopolowym. Należy zauważyć, że w praktyce rzadko udaje się określonym grupom stworzyć stabilną zmwę w celu dyskryminacji innej grupy. Podobnie jak w przypadku karteli, takie zmwę są co do zasady niestabilne, ponieważ każdy członek grupy może zwiększyć swój zysk kosztem innych członków grupy²⁰. Wracając do naszego przykładu, jest prawdopodobne, że w końcu jakiś klub zdecyduje się na zakup zawodnika zagranicznego, który będzie równie dobry, ale tańszy od swojego polskiego odpowiednika. Takie działania będą stopniowo zmniejszały siłę grupy dyskryminującej.

W związku z powyższym wszelkie regulacje mające na celu ograniczanie możliwości wywierania wpływu na grupy niedyskryminujące powinny skupiać się na wykorzystywaniu naturalnej niestabilności porozumień dyskryminacyjnych. Dążenie do stanu konkurencji doskonałej jest najskuteczniejszym sposobem na wyeliminowanie zjawiska przerzucania kosztów dyskryminacji na jej ofiary.

²⁰ S. Weishaar, *Cartels, Competition and Public Procurement: Law and Economic Approaches to Bid Rigging*, Northampton 2013, s. 33.

5. Efektywność konstytucyjnych uregulowań antydyskryminacyjnych

Jak zostało wykazane w poprzednich częściach, za efektywne uregulowania antydyskryminacyjne należy uznać te normy, które realizują postulat istnienia konkurencji doskonałej. W tej sytuacji to mechanizmy rynkowe wyeliminowałyby w dużym stopniu dyskryminację, a co najmniej zapewniłyby, że to dyskryminujący ponosiliby koszty swojego działania. Konstytucyjne przepisy dotyczące zasady równości oraz zakazu dyskryminacji zarówno w prawie polskim, jak i amerykańskim należy analizować z uwzględnieniem orzecznictwa, albowiem dopiero wtedy wylania się prawdziwy obraz aktualnego stanu prawnego w tej kwestii. W niniejszej części zostaną poddane analizie konstytucyjne przepisy antydyskryminacyjne pochodzące z Polski oraz ze Stanów Zjednoczonych.

5.1. Efektywność uregulowań w Polsce

Regulacje zapewniające równość wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji w polskiej ustawie zasadniczej należy uznać za jedynie częściowo efektywne. Według art. 32 Konstytucji RP dyskryminacja jest zakazana z jakiegokolwiek przyczyny. Jak zostało wykazane, bezpośredni zakaz dyskryminacji nie jest najbardziej efektywnym sposobem walki z dyskryminacją, ponieważ gdy dyskryminacja jest racjonalnie uzasadniona, należy dać osobom dyskryminowanym możliwość udowodnienia, że w ich przypadku zwracanie uwagi na kryterium dyskryminujące jest nieuzasadnione. W ten sposób koszty produkcji przedsiębiorców nie zwiększają się tak drastycznie, jak w przypadku konieczności używania mniej efektywnego kryterium w odniesieniu do wszystkich klientów, co powoduje mniejszy wzrost cen dla konsumentów przy zachowaniu równie skutecznego środka zwalczającego dyskryminację.

Warto także zwrócić uwagę na to, że polskie przepisy konstytucyjne zakazują dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”. Należy podkreślić, iż dyskryminacja ze względu na takie cechy, jak: płeć, orientacja seksualna czy kolor skóry, co do zasady będzie nieracjonalna i w odniesieniu do niej ten przepis pozostanie bez praktycznego znaczenia, ponieważ wraz z upływem czasu mechanizmy rynkowe same wyeliminują taki rodzaj dyskryminacji. Zakaz ten jest jednak bardzo nieefektywny w stosunku do cech, ze względu na które dyskryminacja jest uzasadniona. Powyższe sformułowanie jest niewątpliwie bardzo szerokie i może być wykorzystywane bardzo elastycznie, co może prowadzić do wzrostu cen dla konsumentów, ponieważ przedsiębiorcy będą musieli szukać coraz to nowych i mniej efektywnych kryteriów umożliwiających wycenę swoich dóbr. Będzie się tak działo, ponieważ Trybunał Konstytucyjny może zakwestionować w ramach tej definicji każde zastosowane kryterium. Ponadto taki stan rzeczy nie służy pewności prawa, gdyż nie ma jasno zdefiniowanych cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Bardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby nadanie każdemu człowiekowi konstytucyjnego prawa do wykazania, że w jego przypadku dyskryminacja jest nieracjonalna. Jeśli osoba dyskryminująca uznałaby ten argument, to problem dyskryminacji zniknąłby od razu. Jeśli argument nie zostałby uznany, a byłby jednocześnie racjonalnie uzasadniony, to w takim wypadku mechanizmy rynkowe prędzej czy później wyeliminowałby z rynku podmioty działające nieracjonalnie, a więc problem dyskryminacji również zniknąłby wraz z upływem czasu.

Pozytywnie należy ocenić natomiast fakt, że w polskim systemie prawnym zakaz dyskryminacji nie jest bezwzględny. Gdy spełnione są określone przesłanki, Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić, że racjonalne opieranie swoich decyzji na cechach, które mogą zostać uznane za dyskryminacyjne, nie jest niezgodne z Konstytucją RP. To pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na dopuszczenie podejmowania decyzji na podstawie kryteriów, które są najbardziej efektywne w aktualnej sytuacji, a to natomiast skutkuje niższymi cenami produktów dla konsumentów.

Konstytucyjne uregulowania antydyskryminacyjne w prawie polskim są jedynie częściowo efektywne. Ich wadą jest szerokie ujęcie cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana, co powoduje niepewność prawa. Zostało również wykazane, że bezpośredni zakaz dyskryminacji nie jest najefektywniejszą metodą walki z dyskryminacją. Pozytywny wpływ na efektywność ma natomiast fakt, że zakaz dyskryminacji nie oznacza, iż bezwzględnie nie można różnicować sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

5.2. Efektywność uregulowań w Stanach Zjednoczonych

Na wstępie należy zauważyć, że regulacje antydyskryminacyjne zawarte w Konstytucji Stanów Zjednoczonych mają charakter bardziej ogólny od uregulowań polskich. W Konstytucji USA nie ma bezpośredniego zakazu dyskryminacji, co należy uznać za efektywniejsze rozwiązanie od polskiego.

Charakterystycznym uregulowaniem dla systemu amerykańskiego jest stwierdzenie Sądu Najwyższego, że szczególnie skrupulatnie należy analizować sytuację podmiotów historycznie dyskryminowanych. Takie rozwiązanie jest neutralne z punktu widzenia efektywności. Zasada integracji natomiast nie jest rozwiązaniem efektywnym, ponieważ w praktyce bezwzględnie zakazuje dyskryminacji. Podobnie jak w przypadku Polski, bardziej efektywne byłoby zwalczanie racjonalnej dyskryminacji poprzez zwiększanie przejrzystości rynku, wskutek czego podmioty mogłyby znaleźć bardziej efektywne kryteria niedyskryminujące.

6. Podsumowanie

Najefektywniejszą metodą wyeliminowania dyskryminacji jest działanie mające na celu stworzenie warunków konkurencji doskonałej. Państwa powinny w związku z tym zwiększać symetrię informacji na rynku oraz zapobiegać wszelkim mechanizmom umożliwiającym przerzucanie kosztów dyskryminacji na ofiary. Polska oraz Stany Zjednoczone podchodzą do problemu w taki sposób, że odpowiednio bezpośrednio i pośrednio zakazują dyskryminacji, co nie jest najbardziej efektywnym sposobem walki z dyskryminacją. Należałoby raczej dążyć do stworzenia warunków konkurencji doskonałej, w których podmioty dyskryminujące ponosiłyby konsekwencje swoich działań dzięki prostym mechanizmom rynkowym.

Effectiveness of the constitutional antidiscrimination regulations based on Polish and American law

S u m m a r y

The antidiscrimination regulations are nowadays present in almost every constitution. Polish and American constitutional antidiscrimination law bear some similarities as both introduce a strict ban on the discrimination. However, they are different in a way of defining the scope of this ban. It is shown that the most effective way to tackle the problem of discrimination is through aiming at creating the conditions of perfect competition. Both Polish and American regulations fail to tackle the discrimination in the most effective way. Despite this, they contain some moderately effective measures which aim at limiting the scope of discrimination.

SPÓŁKA DO ZAGOSPODAROWANIA WSPÓLNOT GRUNTOWYCH JAKO FORMA PRAWNO-ORGANIZACYJNEGO WSPÓŁDZIAŁANIA PRODUCENTÓW ROLNYCH

1. Wprowadzenie

W poprzednim numerze „Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego” (nr 3–4/2013) została podjęta przeze mnie próba przedstawienia węzłowych zagadnień prawno-organizacyjnych oraz analiza charakteru prawnego wspólnoty gruntowej w świetle ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹. Tytułem wstępu należy wspomnieć, iż we współczesnym polskim prawie cywilnym wspólnoty gruntowe to nieruchomości stanowiące przedmiot współwłasności o pewnych szczególnych cechach. Ich wyodrębnienie dokonało się w rezultacie historycznych przemian w strukturach społeczno-ekonomicznych, do których doszło na ziemiach polskich przede wszystkim w XIX i na początku XX w. Instytucja wspólnoty gruntowej wywodzi się bezpośrednio z dawnych form władania gruntami przez mieszkańców wsi – najpierw znajdujących swe oparcie w relacjach wynikających ze stosunku poddańczego, potem zaś mających podstawę w zbiorowych tytułach prawnych, które pojawiły się w trakcie uwłaszczania włościan². Przedmiotem wspólnoty są grunty, przeważnie pastwiska i lasy, we wspólnym użytkowaniu posiadaczy gospodarstw rolnych z jednej lub kilku wsi bądź we wspólnym użytkowaniu określonej grupy osób. W uproszczeniu można powiedzieć, że istotą wspólnoty jest zatem uprawnienie do korzystania ze wspólnego gruntu, przysługujące rolnikom danej miejscowości tylko z tego powodu, że są jej mieszkańcami.

Osobą prawną powołaną do zarządu i zagospodarowania wspólnot jest spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Podstawowe zasady zarządzania, zagospodarowania i rozporządzania wspólnotami gruntowymi uregulowane zostały w art. 13–26 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Szczegółowe przepisy w tej mierze zawiera natomiast statut spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej. W niniejszym artykule analizie zostanie poddana instytucja spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych, tekst ten stanowi zatem kontynuację tematyki wspólnot gruntowych z poprzedniego numeru „Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego”.

* Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentem Szkoły Prawa w Dublin City University, oraz studentem I roku Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Dz.U. Nr 28 poz. 169 ze zm.

² K. Marciniuk, *Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 535.

2. Powstanie i rodzaje spółek

Jednym z podstawowych założeń ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. była zasada, iż wspólnoty gruntowe powinny być w pełni i racjonalnie zagospodarowane przez samych użytkowników wspólnot, działających razem i w sposób zorganizowany. Ustawodawca chciał utrzymać wspólnoty gruntowe, widząc w nich formę prostej kooperacji na wsi i wdrażania rolników do zespolowych form produkcji rolniczej, dlatego też ustanowił przymus powołania do życia odpowiedniego organu, który realizowałby ten cel³. Jego dążeniem było zatem stworzenie ram wspólnej działalności, rozwijania samorządności oraz inicjatywy zainteresowanych producentów rolnych za pośrednictwem specjalnie powołanych do tego spółek zrzeszających uczestników wspólnot.

Zgodnie z brzmieniem art. 14 ustawy osoby uprawnione do udziału w wspólnocie gruntowej powinny utworzyć spółkę do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Spółka powinna być utworzona w terminie do 3 miesięcy od dnia ustalenia przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie⁴. Jeśli w skład wspólnoty wchodzi również lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, to do zagospodarowania takich gruntów może być utworzona odrębna spółka. Utworzenie spółki następuje w drodze uchwały powziętej większością głosów uprawnionych do udziału we wspólnocie przy obecności przynajmniej ich połowy. Gdyby natomiast uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej w terminie 3 miesięcy od dnia ustalenia wykazu uprawnionych nie przedstawili do zatwierdzenia właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) statutu spółki, wówczas organ ten ma prawo utworzyć spółkę przymusową, nadać jej statut oraz wyznaczyć organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej (art. 25 ust. 1 ustawy).

Na gruncie wskazanych powyżej przepisów został przyjęty w piśmiennictwie pogląd o podziale spółek na dobrowolne i przymusowe. Wydaje się jednak, że nie znajduje on podstaw prawnych. Spółka utworzona zarówno z mocy art. 1, jak i art. 25 ustawy jest spółką przymusową, którą określone osoby mają obowiązek powołać do życia. Różne są tylko podmioty decydujące o jej utworzeniu – w określonych przez ustawę ramach są one jednak obowiązane spółkę utworzyć⁵. Użycie w art. 14 ustawy wyrażenia „powinny” oznacza w rzeczywistości obowiązek założenia spółki, nie stanowi natomiast o dobrowolności samej decyzji. Jeżeli zatem spółka powołana zostaje w trybie art. 14 ustawy, to uchwałę w tym przedmiocie podejmują sami uczestnicy wspólnoty, a w wypadku utworzenia spółki na mocy art. 25 decyzja należy do organu administracji państwowej⁶.

³ M. Ptaszyk, *Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych: sytuacja prawna, funkcjonowanie, perspektywy*, Kraków 1989, s. 41.

⁴ Wydaje się jednak, że termin na utworzenie spółki jest krótszy, skoro w myśl art. 25 ust. 1 ustawy uczestnicy wspólnoty gruntowej mają obowiązek w terminie 3 miesięcy od ustalenia wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie przedstawić terenowemu organowi administracji państwowej statut spółki, a więc tym samym spółka musi powstać wcześniej. Zob. M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 40.

⁵ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 42.

⁶ *Ibidem*, s. 43.

Spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych działa na podstawie statutu, który zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. powinien określać:

- 1) nazwę i siedzibę spółki oraz przedmiot jej działalności,
- 2) prawa i obowiązki członków spółki,
- 3) organy spółki, sposób ich powoływania i zakres działania,
- 4) warunki dopuszczenia do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej,
- 5) warunki dopuszczenia do użytkowania gruntów i urządzeń spółki osób nie będących członkami spółki,
- 6) podział dochodów i strat,
- 7) sposób rozwiązywania i likwidacji spółki.

Aby nie dopuścić do dowolności w uchwalaniu treści statutowych przez poszczególne spółki, co w przekonaniu władz PRL byłoby trudne do pogodzenia z zasadą planowości gospodarki, wydane zostało zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej⁷. Ponieważ jednak wiele kwestii wymagało jednolitego uregulowania, w art. 17 ustawy umieszczono wspomniane zasady, na podstawie których opracowano statut wzorcowy. Pozwala to na unormowanie przepisów statutowych w takim zakresie, jaki zostanie uznany za niezbędny dla prawidłowej działalności spółek, a równocześnie na pozostawienie niezbędnego marginesu dla inicjatywy samych uczestników wspólnoty i dostosowanie statutowych do konkretnych warunków miejscowych⁸.

W myśl art. 18 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych statut spółki, jak również jego zmiany zatwierdza właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z chwilą zatwierdzenia statutu spółka nabywa osobowość prawną. O ile pierwsze zdanie przytoczonego przepisu wydaje się jasne, o tyle drugie nasuwa pewnie wątpliwości. Zgodnie z jego literalnym brzmieniem momentem decydującym dla nabycia przez spółkę osobowości prawnej jest moment zatwierdzenia statutu przez terenowy organ administracji rządowej. Oznacza to, iż powyższa akceptacja ma charakter konstytutywny, gdyż tworzy nowy byt w postaci osoby prawnej.

Tymczasem inny moment nabycia osobowości prawnej przewiduje art. 15 ustawy, stanowiąc, że spółka jest osobą prawną i działa na podstawie statutu. Dosłowne rozumienie tego przepisu prowadziłoby do wniosku, iż spółka jest osobą prawną już od chwili jej powstania. Decydującym w tym względzie miałby być natomiast moment podjęcia uchwały przez uczestników wspólnoty na zebraniu założycielskim. Tym samym zatwierdzenie statutu miałoby charakter deklaratoryjny, poświadczający istnienie w obrocie określonego podmiotu jako osoby prawnej⁹. Kolejnego argumentu za tym rozwiązaniem dostarcza brzmienie § 1 statutu, który stwierdza, iż spółka posiada osobowość prawną i działa na podstawie

⁷ MoP 1964 r. Nr 33, poz. 145.

⁸ Uważa się, że w statucie wzorcowym i tak pozostawiono zbyt mały margines w odniesieniu do możliwości dostosowania go do konkretnych warunków czy zwyczajów lokalnych. Por. np. S. Słoński, *Podstawy prawa zespołowego zagospodarowania wspólnot gruntowych*, WW 1965, z. 12, s. 145; J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1964, s. 110.

⁹ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 48.

niniejszego statutu. Skoro więc statut, z jednej strony stwierdza wyraźnie, iż spółka już posiada osobowość prawną, z drugiej zaś w żadnym ze swoich przepisów nie wspomina o nabyciu osobowości prawnej w momencie jego zatwierdzenia – jak było w § 4 statutu wzorcowego dla zrzeszenia leśnego¹⁰ – tym samym moment nabycia tej osobowości prawnej musiał nastąpić wcześniej, jeszcze przed uchwaleniem statutu¹¹.

Wydaje się jednak, że powyższe rozważania mogą mieć charakter wyłącznie teoretyczny. Spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych nie jest bowiem uprawniona do działania bez zatwierdzonego przez właściwy organ administracji rządowej statutu. Warto zauważyć, iż również wpis spółki do ewidencji gruntów prowadzonej przez terenowy organ administracji rządowej nie łączy się z uzyskaniem przez nią osobowości prawnej. Ma on charakter deklaratoryjny i służy uzyskaniu niezbędnego stopnia jawności czynności prawnych, zapewniającego bezpieczeństwo obrotu oraz ochronę interesów osób trzecich. Należy więc przyjąć, że prawodawca popełnił lapsus redakcyjny w art. 15 ustawy i ze względów praktycznych za moment nabycia przez spółkę osobowości prawnej trzeba uznać chwilę przedmiotowego zatwierdzenia.

3. Podmioty będące członkami spółki

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. członkami spółki są osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, natomiast osobami uprawnionymi do udziału we wspólnocie są wyłącznie osoby wyszczególnione w art. 6. Ustawa nie uzależnia przedmiotowego uprawnienia od posiadania odpowiednich dokumentów, takich jak wypisy z tabel likwidacyjnych czy odpisy wyroków lub aktów notarialnych. Jedynym kryterium jakim się posługuje, to przynależność do grupy podmiotów wskazanych powyższym przepisem. Ustawa rozróżnia jednakże osoby uprawnione do udziału we wspólnocie rolnej oraz osoby uprawnione do udziału we wspólnocie leśnej. W myśl art. 6 ust. 1 uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwa rolne, jeżeli w ciągu ostatniego roku przed dniem wejścia w życie ustawy faktycznie korzystały z tej wspólnoty.

Ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie definiuje pojęcia gospodarstwa rolnego, czyni to jednak dla celów ustawy pismo okólne Ministerstwa Rolnictwa z dnia 21 września 1963 r. Zgodnie z jego treścią za gospodarstwo rolne według art. 6 ust. 1 ustawy uważa się nieruchomości, od posiadania której wymierzany jest podatek gruntowy. Dekret o podatku gruntowym z dnia 30 maja 1951 r.¹², do którego odwołuje się pismo ministerstwa, stanowił natomiast, że za gospodarstwo rolne uważa się ogólny obszar gruntów, które stanowią własność albo są w samoistnym posiadaniu jednej lub więcej osób fizycznych bądź prawnych, jeżeli są objęte ich wspólną gospodarką. Za wspólną gospodarkę uważało

¹⁰ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 24 maja 1962 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu zrzeszenia leśnego, MoP Nr 48, poz. 235. Paragraf 4 statutu stwierdzał: zrzeszenie leśne posiadaczy lasów położonych na terenie wsi (osiedla) nabywa osobowość prawną przez zarejestrowanie uchwały i statutu we właściwym do spraw leśnictwa organie prezydium PRN (obecnie naczelnika gminy).

¹¹ Ptaszyk, *op. cit.*, s. 49

¹² Dz.U. 1966 r., Nr 2, poz. 12.

się taką gospodarzkę rolną, której sposób prowadzenia wskazywał na to, iż stanowiła ona jedną całość gospodarczą¹³. Wydaje się jednak, że zaproponowana przez Ministerstwo Rolnictwa definicja nie odpowiada założeniom ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. W doktrynie pojawiały się inne rozwiązania, bardziej sprzyjające celom przedmiotowej regulacji. Według L. Jastrzębskiego¹⁴ za gospodarstwo rolne należałoby uznać pewną całość gospodarczą, przeznaczoną do produkcji rolnej i hodowlanej, nie wyłączając ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej, o obszarze co najmniej 0,2 ha. Tymczasem H. Świątkowski¹⁵ proponuje nowelizację ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych pod kątem możliwości stosowania definicji gospodarstwa rolnego wprowadzonej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1964 r. o przenoszeniu własności nieruchomości rolnych, o znoszeniu współwłasności takich nieruchomości i o dziedziczeniu gospodarstw rolnych¹⁶. Przedmiotowa definicja miałaby przyjąć następujące brzmienie: „Za gospodarstwo rolne uważa się wszystkie należące do tej samej osoby (osób) nieruchomości rolne, jeżeli stanowią, lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, wraz z budynkami, urządzeniami, inwentarzem żywym i martwym, zapasami oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Zdaniem autora niniejszej pracy powyższa definicja bardziej odpowiada problematyce związanej z działalnością wspólnot gruntowych w praktyce. Ma ona bowiem charakter *stricte* cywilistyczny. Do takich wspólnot, z uwagi na ich charakter, należy stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności.

Z mocy art. 6 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. uprawnionym do udziału we wspólnocie gruntowej typu rolniczego jest osoba posiadająca gospodarstwo rolne¹⁷. Ustawa milczy natomiast w kwestii jego położenia. Prowadzi to do wniosku, że przedmiotowe gospodarstwo może znajdować się w dowolnym miejscu, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę sformułowanie ust. 2 art. 6 ustawy. Stanowi ono, iż uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, stanowiącej lasy, grunty leśne lub nieużytki przeznaczone do zalesienia, mogą być także osoby zamieszkujące lub mające siedzibę na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę lub osoby zamieszkujące na terenie innej miejscowości, a prowadzące gospodarstwo rolne. Ustawodawca ściśle określił zatem miejsce zamieszkania osoby uprawnionej do udziału we wspólnocie leśnej, jak również ponownie nie wskazał miejsca położenia gospodarstwa rolnego.

¹³ Według aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. Nr 52, poz. 268) za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej.

¹⁴ L. Jastrzębski, *Nowe przepisy o wspólnotach gruntowych*, PUG 1964, z. 5, s. 125. Autor przyjmuje dla ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych definicję gospodarstwa wynikającą z wydanej w tym samym czasie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 28 poz. 168).

¹⁵ H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 176; *ibidem*, s. 74; choć nie uzasadnia tego stanowiska.

¹⁶ Dz.U. Nr 37, poz. 332.

¹⁷ Ustawa nie mówi o konieczności bycia właścicielem gospodarstwa.

Powyższemu rozumowaniu przeczy jednakże brzmienie art. 9 ust. 2 ustawy, dotyczące obliczania wielkości udziałów we wspólnocie gruntowej, oraz art. 27 ust. 1 ustawy, która określa przesłanki, jakie musi spełniać nabywca udziału we wspólnocie. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że wielkość udziałów uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej ustala się w ten sposób, że połowę wspólnoty dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach, drugą zaś połowę – proporcjonalnie do obszarów gruntów posiadanych przez każdego z uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy. Zgodnie natomiast z drugim przepisem udział we wspólnocie gruntowej może być zbywany wyłącznie w całości i tylko na rzecz osoby posiadającej już udział w tej wspólnocie oraz na rzecz osób posiadających gospodarstwa rolne w tej samej wsi lub we wsiach przylegających do wspólnoty.

Jak wynika z powyższego, problem miejsca położenia gospodarstwa rolnego uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej nie został w ustawie wyraźnie rozstrzygnięty. Wydaje się jednak, że ze względów praktycznych przedmiotowe gospodarstwo powinno znajdować się na terenie gminy, w której położone są grunty wspólnoty lub na terenie sąsiednim. Przemawia za tym wykładnia funkcjonalna przytoczonych powyżej art. 9 i 27 ustawy, jak również stanowisko Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w piśmie okólnym z dnia 30 stycznia 1969 r.¹⁸. Zgodnie z tym ostatnim udziały we wspólnocie gruntowej są przywiązane do gospodarstwa rolnego w tej wsi, w której znajdują się grunty wspólnoty lub we wsi przyległej.

Problematyka ustalania wielkości udziałów osób uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej została gruntownie omówiona w poprzednim numerze PPUW. W tym miejscu należy przypomnieć, iż zgodnie z brzmieniem art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., udziały określa się w idealnych (ułamkowych) częściach. Wielkość udziałów uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej ustala się w sposób opisany już powyżej. Jeśli zaś chodzi o wspólnotę leśną, to wielkość udziałów ustala się na podstawie dokumentów, a w razie ich braku – według stanu faktycznego. Udziały osób, które utraciły uprawnienia do korzystania ze wspólnoty, dzieli się pomiędzy uprawnionych w równych częściach.

Art. 16 ustawy stanowi, iż oprócz uprawnionych do udziałów we wspólnocie, członkami spółki mogą być również posiadacze gruntów przyległych do wspólnoty na warunkach określonych w statucie. Natomiast proces przyjęcia w poczet członków spółki reguluje § 6 ust. 3 statutu. Zgodnie z jego literalnym brzmieniem ogólne zebranie członków spółki może uchwalić przyjęcie do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej pod warunkiem że:

- 1) wyrażą w piśmie chęć przystąpienia do spółki,
- 2) wniosą do spółki, w celu wspólnego zagospodarowania, grunty przylegające do wspólnoty o obszarze ustalonym przez ogólne zebranie członków; udział w korzyściach i obowiązek uczestniczenia w kosztach wspólnego zagospodarowania określa się dla tych członków proporcjonalnie do wniesionego obszaru gruntu.

¹⁸ Pismo okólnie Ministerstwa Rolnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 30 stycznia 1969 r. w sprawie ustalenia osób uprawnionych do wspólnot leśnych, wielkości przysługujących im udziałów oraz zagospodarowania wspólnot i rozporządzania nimi (Dz.U. MLiPD nr 3–4–5, poz. 52). Również w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (druk sejmowy nr 142 z 1963 r.) znalazło się stwierdzenie, iż udział we wspólnocie gruntowej jest związany z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w danej miejscowości i dlatego może być zbywany tylko na rzecz osób prowadzących gospodarstwo rolne także w danej miejscowości.

Uchwała o przyjęciu ma charakter konstytutywny, stwarzając dla danej osoby nową sytuację prawną. Wykaz członków spółki oraz wielkości ich udziałów we wspólnocie zawiera załącznik do statutu.

Statut spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r., zawiera katalog praw i obowiązków członków spółki, wynikających z celów i zadań, do jakich została ona powołana. Do uprawnień przysługujących członkom spółki, statut zalicza:

- 1) prawo uczestnictwa we wszystkich korzyściach osiągniętych przez spółkę,
- 2) prawo brania udziału w obradach ogólnych zebrań członków spółki i współdecydowania w zarządzaniu spółką,
- 3) bierne i czynne prawo wyborcze do organów spółki.

Jeśli natomiast chodzi o powinności członków spółki, to zgodnie ze statutem są one następujące:

- 1) obowiązek uczestnictwa w ogólnych zebraniach członków spółki,
- 2) obowiązek podporządkowania się uchwałom ogólnego zebrania członków spółki, jak również postanowieniom zarządu spółki,
- 3) obowiązek wspólnego dokonywania prac związanych z zagospodarowaniem i użytkowaniem gruntów spółki,
- 4) obowiązek świadczenia we właściwych terminach robocizny, dostarczania materiałów i środków transportowych w rozmiarze odpowiadającym wielkości udziału, a w przypadku niemożności wykonania tych świadczeń w naturze wpłacania kwoty pieniężnej na pokrycie zastępczego ich wykonania, jak również uczestniczenia w kosztach związanych z działalnością spółki.

Przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz statutu stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego nie zawierają postanowień dotyczących możliwości wystąpienia określonej osoby ze spółki. Należałoby rozróżnić na tym gruncie sytuację prawną członków będących uprawnionymi we wspólnocie i członków, którzy wnieśli grunty przyległe do wspólnoty.

W stosunku do tych pierwszych brak regulacji przyznających kompetencje do wystąpienia ze spółki jest zrozumiały. Istnieje bowiem przymus założenia spółki, która trwa tak długo, jak długo istnieje wspólnota, a osoby uprawnione do udziału są *ipso iure* jej członkami¹⁹. Tym samym oświadczenie członka spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej o wystąpieniu ze spółki byłoby bezskuteczne na tle aktualnego stanu prawnego.

Inaczej natomiast wygląda sytuacja drugiej z wymienionych powyżej kategorii osób. Celem przystąpienia tych podmiotów do spółki jest osiągnięcie określonych korzyści; a zatem jeśli z powodów od nich niezależnych nie zostaną one osiągnięte lub ich osiągnięcie okaże się niemożliwe, to prawo do wystąpienia ze spółki powinno być zagwarantowane²⁰. Autor niniejszej pracy uważa, że w wyjątkowych sytuacjach posiadaczom gruntów przyległych do wspólnoty przysługiwać powinno uprawnienie do wystąpienia ze spółki za rocznym terminem wypowiedzenia ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego.

¹⁹ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 66.

²⁰ *Ibidem*.

Wątpliwości budzić może również problematyka wykluczenia członka ze spółki z powodu niewywiązywania się z obowiązków nałożonych przez ustawę i statut. Wydaje się jednak – analogicznie do powyższych rozważań – że i w tym przypadku będzie to niemożliwe. W sytuacji naruszania obowiązków ustawowych lub statutowych przez członka spółki należy zarządzić wykonanie zastępcze na jego koszt. Ewentualne należności z tym związane mogą być ściągnięte w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji²¹.

4. Organy spółki

Jak już zostało wspomniane, spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest osobą prawną, która działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w oparciu na niej statucie (art. 38 k.c.). Do powzięcia i oświadczenia woli, którą należałoby przypisać osobie prawnej, powołane są osoby fizyczne, będące organem lub wchodzące w skład organu tej osoby prawnej. Wobec tego z prawnego punktu widzenia postępowanie osoby lub osób fizycznych w charakterze organu osoby prawnej jest działaniem tej osoby, a wola tych organów jest wolą osoby prawnej²². Przepisami regulującymi ustroj spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych jest ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. W myśl § 9 statutu, organami spółki są:

- 1) Ogólne zebranie członków,
- 2) Zarząd,
- 3) Komisja Rewizyjna.

4.1. Ogólne zebranie członków

Zgodnie z literalnym brzmieniem § 10 statutu ogólne zebranie członków jest najwyższym organem spółki i może przyjąć charakter zwyczajny lub nadzwyczajny. Dalsza część przepisu stanowi, że zwyczajne ogólne zebranie członków spółki zwołuje zarząd spółki przynajmniej raz do roku w terminie jesiennym, najpóźniej do końca listopada. Nadzwyczajne ogólne zebranie członków spółki zwołuje natomiast zarząd spółki w miarę potrzeby z własnej inicjatywy, na żądanie komisji rewizyjnej, wydziału rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej lub na wniosek $\frac{1}{3}$ członków spółki. Nadzwyczajne ogólne zebranie członków spółki powinno być zwołane najpóźniej w ciągu 2 tygodni od daty złożenia wniosku w tym przedmiocie.

Kompetencje ogólnego zebrania członków zostały uregulowane w § 12 statutu. Stanowi on, iż do zakresu działania ogólnego zebrania należy w szczególności:

- 1) uchwalanie statutu spółki oraz jego zmian,
- 2) wybór przewodniczącego i pozostałych członków zarządu i ich zastępców, komisji rewizyjnej oraz ich odwoływanie,

²¹ *Ibidem*.

²² S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 192; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1977, s. 364.

- 3) przyjmowanie do spółki posiadaczy gruntów przyległych do wspólnoty gruntowej oraz określanie obszarów gruntów, jakie mają oni wnieść do spółki w celu zagospodarowania tego gruntu łącznie z gruntami wspólnoty,
- 4) uchwalanie przedstawianego przez zarząd spółki wieloletniego planu zagospodarowania użytków rolnych spółki i rocznych planów prac gospodarczych,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia gospodarstwa leśnego oraz decydowanie na wniosek zarządu w sprawach dotyczących zatrudnienia fachowego personelu administracyjnego w lasach należących do wspólnoty,
- 6) decydowanie na wniosek zarządu spółki w sprawie sposobu wykorzystywania pożytków osiąganych ze wspólnoty oraz w sprawie podziału tych pożytków pomiędzy poszczególnych członków spółki,
- 7) uchwalanie przedstawionego przez zarząd planu finansowego,
- 8) ustalanie rodzaju i rozmiaru świadczeń rzeczowych i robocizny oraz wysokości wpłat pieniężnych potrzebnych do wykonania zadań przewidzianych w planie prac gospodarczych,
- 9) rozpatrywanie i zatwierdzanie rocznych sprawozdań rachunkowych oraz udzielanie zarządowi absolutorium z działalności,
- 10) ustalanie najwyższej sumy zobowiązań, jakie zarząd spółki może zaciągnąć, oraz decydowanie o przeznaczeniu pożyczek, na których zaciągnięcie wyraził zgodę wydział rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej,
- 11) ustalanie rodzaju i rozmiaru inwestycji potrzebnych do osiągnięcia celów spółki oraz uchwalanie niezbędnych na ten cel środków,
- 12) uchwalanie regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki przez jej członków,
- 13) ustalanie warunków użytkowania gruntów i urządzeń spółki przez osoby niebędące członkami spółki,
- 14) zatwierdzanie przedstawionego przez zarząd spółki podziału nadwyżek i strat,
- 15) ustanawianie wysokości wynagrodzeń i diet dla pracowników spółki oraz diet dla członków zarządu i komisji rewizyjnej,
- 16) podejmowanie uchwał w sprawie przeznaczania części dochodów spółki na cele gospodarcze, społeczne i kulturalne,
- 17) podejmowanie uchwał w sprawie zbycia, zamiany, jak również przeznaczania na cele publiczne lub społeczne wspólnot gruntowych lub ich części,
- 18) podejmowanie uchwały w sprawie rozwiązania i likwidacji spółki, gdy istnienie jej stanie się bezprzedmiotowe.

Niektóre z uchwał ogólnego zebrania wymagają zatwierdzenia terenowego organu administracji państwowej.

W myśl § 11 statutu członkowie spółki mogą brać udział w obradach ogólnego zebrania członków osobiście lub działać przez pełnomocników, natomiast w imieniu osób niezdolnych do czynności prawnych występują ich przedstawiciele ustawowi. Każdy członek spółki ma prawo do jednego głosu bez względu na wielkość posiadanego udziału. Uchwały ogólnego zebrania członków zapadają zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej połowy członków. W przypadku równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego

zebrania. Jeżeli na zebraniu jest obecnych mniej niż połowa wszystkich członków, to zebranie zwołuje się po raz drugi z tym samym porządkiem obrad w terminie od 7 do 14 dni od dnia pierwszego zebrania. Uchwały ogólnego zebrania członków zwołanego w drugim terminie zapadają wówczas zwykłą większością głosów bez względu na liczbę obecnych na zebraniu. Statut nie rozstrzyga jednak kwestii, co będzie w sytuacji, w której nawet w drugim terminie nikt z członków nie przybędzie na zebranie. Biorąc pod uwagę liczne przypadki beczynności uczestników wspólnot, należy *de lege ferenda* wysunąć postulat nowelizacji ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. w tej sprawie²³.

Protokół obrad ogólnego zebrania członków spółki wraz z powziętymi na zebraniu uchwałami wpisuje się do księgi protokołów. Protokół podpisują przewodniczący zebrania i protokolant.

4.2. Zarząd spółki

Zarząd spółki jest jej organem wykonawczym i składa się z przewodniczącego, sekretarza i skarbnika. Ogólne zebranie członków, w zależności od rozmiaru działalności gospodarczej spółki, może ponadto powołać w skład zarządu zastępcę przewodniczącego oraz potrzebną liczbę członków zarządu. Jeśli ogólne zebranie członków nie powoła zastępcy przewodniczącego, to przewodniczącego zarządu spółki zastępuje sekretarz. Członków zarządu z ustaleniem ich funkcji wybiera ogólne zebranie członków spółki spośród siebie na okres 3 lat. Wyboru dokonuje się zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej połowy wszystkich członków, jeżeli zaś dwóch lub więcej kandydatów otrzyma równą liczbę głosów, o wyborze rozstrzyga głos przewodniczącego zebrania.

Członkowie zarządu w zakresie swojej działalności powinni przestrzegać ściśle obowiązujących przepisów oraz przepisów niniejszego statutu, jak również zarządzeń i decyzji wydanych przez organy sprawujące nadzór nad zagospodarowaniem wspólnoty gruntowej. Nie otrzymują oni wynagrodzenia za swoje czynności, mają jednak prawo do zwrotu kosztów podróży i diet w wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki.

W myśl § 15 statutu do zakresu działania zarządu spółki należą wszystkie sprawy nie zastrzeżone do kompetencji ogólnego zebrania lub komisji rewizyjnej. Jego kompetencje obejmują w szczególności:

- 1) reprezentowanie spółki,
- 2) wykonywanie uchwał ogólnego zebrania członków spółki,
- 3) opracowywanie projektu wieloletniego planu zagospodarowania użytków rolnych oraz rocznych planów prac gospodarczych w tym zakresie,
- 4) opracowywanie projektu regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki,
- 5) przedstawianie wydziałowi rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej do zatwierdzenia uchwalonego przez ogólne zebranie członków spółki planu zagospodarowania użytków rolnych oraz regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki w terminie jednego miesiąca od dnia powzięcia uchwały,
- 6) opracowywanie i przedstawianie zebraniu ogólnemu do zatwierdzenia planu finansowego,

²³ Por. M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 71.

- 7) organizowanie i przeprowadzanie zamierzonych prac zgodnie z uchwalonymi przez ogólne zebranie członków i zatwierdzonymi planami prac,
- 8) nadzór nad wykonywaniem robót i należyтым utrzymaniem urządzeń spółki oraz racjonalnym użytkowaniem gruntów i urządzeń spółki zgodnie z uchwalonym i zatwierdzonym regulaminem,
- 9) opracowywanie wniosków w sprawie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia gospodarstwa leśnego, zlecenie sporządzenia tego planu oraz przedstawianie go wydziałowi rolnictwa i leśnictwa prezydium wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączzonego z województwa) w celu zatwierdzenia,
- 10) występowanie do właściwych organów administracji z wnioskami w sprawie zmiany uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania, uzyskania zezwolenia na wyręb drzew w lesie, w sprawie podziału lasu, zalesienia gruntów rolnych oraz udzielania pomocy Państwa w zakresie zagospodarowania lasów spółki,
- 11) organizowanie czynności gospodarczych w lasach i na gruntach leśnych, zarządzonych przez właściwe organy nadzoru nad lasami niepaństwowymi,
- 12) przygotowywanie wniosków dotyczących rocznego użytkowania lasu i prac hodowlanych,
- 13) przygotowywanie wniosków w sprawie zatrudnienia fachowego personelu administracyjnego w lasach należących do wspólnoty,
- 14) podział obowiązków w zakresie wykonywania robocizny oraz świadczeń rzeczowych i pieniężnych, związanych z zagospodarowaniem gruntów, jak również budową i konserwacją urządzeń spółki w granicach uchwalonych przez zebranie ogólne,
- 15) zawieranie umów na dostawę sprzętu i materiałów niezbędnych do wykonania zadań spółki,
- 16) regulowanie rachunków, prowadzenie kasy i księgowości
- 17) przedstawianie ksiąg rachunkowych, umów itp. do kontroli właściwym organom nadzorczym i komisji rewizyjnej spółki oraz prowadzenie sprawozdawczości z wykonania planu prac i planu finansowego,
- 18) przygotowywanie materiałów i wniosków na ogólne zebranie członków spółki,
- 19) zwolywanie zwyczajnych i nadzwyczajnych ogólnych zebrań członków spółki oraz zawiadamianie właściwego do spraw rolnych i leśnych organu gromadzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta, osiedla) oraz wydziału rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej o terminie, miejscu i porządku obrad zebrania ogólnego członków spółki,
- 20) zarządzanie zastępczego wykonania świadczeń rzeczowych i robocizny nie wykonanych w terminie przez członków spółki,
- 21) występowanie do właściwych organów o ściągnięcie w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych należności spółki nie uiszczonych w terminie płatności,
- 22) opracowywanie wniosków w sprawie podziału pożytków uzyskiwanych z gruntów rolnych i lasów pomiędzy poszczególnych członków spółki,
- 23) przedstawianie wydziałowi rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej zmian statutu uchwalonych przez ogólne zebranie członków spółki, jak również zgłaszanie do ewidencji gruntów zatwierdzonych zmian statutu oraz zmian w obszarze wspólnoty gruntowej, w wykazie osób uprawnionych, w składzie osobowym zarządu i komisji rewizyjnej,

- 24) zaciąganie zobowiązań i pożyczek do wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki, na które wyraził zgodę wydział rolnictwa i leśnictwa prezydium powiatowej rady narodowej,
- 25) przedstawianie zebraniu ogólnemu wniosków w sprawie zbycia, zamiany, jak również przeznaczenia na cele publiczne lub społeczne wspólnot gruntowych lub ich części.

Pracą zarządu spółki kieruje przewodniczący, który zwołuje zebrania zarządu, zawiadamiając pozostałych członków o terminie i przedmiocie obrad przynajmniej na jeden dzień przed zebraniem. Zastępcy członków zarządu mogą brać udział w obradach z głosem doradczym, a jeżeli zastępują nieobecnych członków, to przysługuje im na równi z innymi członkami zarządu głos decydujący. Obrady zarządu spółki są protokolowane, a uchwały zapisywane w przeznaczony do tego celu księdze i każdorazowo podpisywane przez przewodniczącego i sekretarza. Jeśli sekretarz zastępuje przewodniczącego zarządu, to uchwały wymagają podpisów zarówno sekretarza, jak i jednego z członków zarządu.

Warto w tym miejscu wspomnieć też o funkcji księgowego, niewymienionego, co prawda, wśród organów spółki, jednakże odgrywającego istotną rolę w spółce do zagospodarowania wspólnoty gruntowej. Księgowy prowadzi rachunkowość spółki, podpisuje, obok przewodniczącego zarządu, wszelkie zobowiązania spółki oraz dokonuje w ramach planu finansowego zakupu potrzebnych materiałów, zawiera umowy w imieniu spółki, a także podpisuje dokumenty wymagane do podjęcia środków pieniężnych z rachunku bankowego²⁴. Na mocy § 22 statutu, za zgodą ogólnego zebrania członków spółki, zarząd może zatrudnić pracownika o odpowiednich kwalifikacjach w celu prowadzenia rachunkowości spółki. Należy przypuszczać, że mimo posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „powinien zatrudnić”, w przypadku pozytywnej uchwały zebrania, zarząd ma obowiązek postąpić zgodnie z uchwałą²⁵.

4.3. Komisja rewizyjna

Komisja rewizyjna jest organem powołanym do przeprowadzania kontroli działalności spółki. Składa się z 3 do 5 osób wybranych spośród członków spółki przez ogólne zebranie członków zwykłą większością głosów na okres 3 lat. W skład komisji nie mogą wchodzić członkowie zarządu spółki. Przewodniczącego komisji rewizyjnej i jego zastępcę wybierają jej członkowie spośród siebie. Członkowie komisji nie otrzymują wynagrodzenia za swoje czynności, mają jednak prawo do zwrotu kosztów podróży i diet w wysokości ustalonej przez ogólne zebranie członków spółki.

Do zakresu działalności komisji rewizyjnej należy kontrola działalności spółki. Jest ona przeprowadzana z urzędu lub na wniosek. Komisja jest o przede wszystkim zobowiązana przynajmniej raz do roku skontrolować całą działalność zarządu i złożyć sprawozdanie ze swych czynności na dorocznym ogólnym zebraniu członków spółki. W szczególności komisja rewizyjna ma obowiązek kontrolować działalność gospodarczą zarządu oraz gospodarkę finansową, zwłaszcza w zakresie prawidłowości wykonania planu finansowego,

²⁴ *Ibidem*, s. 74–75.

²⁵ Niektóre spółki zatrudniają także jako członka zarządu radcę prawnego, np. spółka wspólnoty leśnej ośmiu uprawnionych wsi w Witowie k. Zakopanego.

prowadzenia ksiąg rachunkowych i dochodów kasowych. Ponadto niezależnie od opisanych powyżej obowiązków komisja obowiązana jest dokonać czynności kontrolnych na żądanie terenowego organu administracji państwowej albo $\frac{1}{3}$ członków spółki. O dostrzeżonych podczas kontroli nieprawidłowościach komisja rewizyjna powinna zawiadomić niezwłocznie zarząd spółki, a o nadużyciach – zarząd oraz terenowy organ administracji państwowej. Do zbadania bilansu spółki komisja może powołać na koszt spółki rzeczoznawcę z dziedziny księgowości.

Analiza struktury wewnętrznej spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych wskazuje, że nie odbiega ona w zasadzie od organizacji innych osób prawnych tego typu. Naczelnym organem spółki jest ogólne zebranie jej członków posiadające kompetencje uchwalodawcze, z kolei funkcje reprezentacyjne oraz wykonawcze należą do zarządu spółki, natomiast wewnętrznym organem kontrolnym jest komisja rewizyjna. W związku z powyższym, z organizacyjnego punktu widzenia, wydaje się, iż spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej dysponuje możliwościami, by w sposób samorządny i sprawny decydować o sprawach wspólnoty i prawidłowo nią zarządzać²⁶.

5. Majątek spółki

Przechodząc do omówienia problematyki związanej z majątkiem spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej należy pierwszej kolejności zaznaczyć, iż nie jest on tożsamy z majątkiem samej wspólnoty gruntowej. W skład majątku tej ostatniej wchodzi własność gruntów stanowiących wspólnotę, ewentualnie prawo użytkowania gruntów wspólnoty²⁷. Do tak rozumianego majątku możliwe jest odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących współwłasności w częściach ułamkowych.

Jednakże, ani postanowienia ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., ani zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. nie precyzują, co należy rozumieć pod pojęciem majątku spółki²⁸. Drugi z przywołanych aktów normatywnych wskazuje jedynie na źródła, z jakich powstają fundusze spółki. Są nimi środki własne spółki, a w szczególności fundusze pochodzące z:

- 1) wpłat dokonywanych przez członków na pokrycie kosztów wykonania zdań spółki,
- 2) działalności gospodarczej i dochodów z majątku spółki,
- 3) pożyczek,
- 4) wpływów ze sprzedaży lub zamiany majątku spółki,
- 5) darowizn i zapisów.

Ponadto z brzmienia art. 21 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych wynika, iż w skład środków pieniężnych wchodzi także opłaty statutowe, wnoszone przez

²⁶ M. Ptasiński, *op. cit.*, s. 76.

²⁷ W wypadku mienia gminnego.

²⁸ Mówiąc o majątku spółki, ustawa i statut używają tego określenia w następujących sformułowaniach: „(zysk) z działalności gospodarczej i dochody z majątku spółki”, „sprzedaż lub zamiana majątku spółki”, „rozporządzanie składnikami majątku spółki”, czy wreszcie „spółka odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem”; zob. M. Ptasiński, *op. cit.*, s. 77.

członków w określonych terminach, oraz wierzytelności z tytułu zastępczego wykonania świadczeń przewidzianych w statucie.

Dokonując analizy fragmentarycznych postanowień przywołanej ustawy oraz zarządzenia, M. Ptaszyk²⁹ wskazał pozostałe elementy składowe majątku spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Zdaniem autora są nimi własność i inne prawa majątkowe, uzyskane dla spółki w czasie jej trwania, środki pieniężne i prawa nabyte w drodze surogacji oraz wszelkie wierzytelności. W szczególności wskazuje on na:

- 1) środki pieniężne spółki – zarówno te wniesione przez członków z tytułu różnych opłat w momencie powstania spółki, jak i uzyskane w czasie jej istnienia z działalności spółki,
- 2) ruchomości stanowiące własność spółki lub inne urządzenia niezbędne w działalności gospodarczej spółki, nabyte ze środków własnych,
- 3) prawa i obowiązki spółki jako osoby prawnej, wynikające m.in. z zawartych w ramach działalności spółki umów z podmiotami zewnętrznymi bądź uczestnikami wspólnoty, jak np. wierzytelności z tytułu zastępczego wykonania świadczeń,
- 4) nieruchomości gruntowe, niebędące gruntami wspólnoty.

Jak się wydaje, przepisy ustawy i statutu, posługując się określeniem „majątek spółki”, mówią o majątku jako o sumie aktywów, nie wliczając do majątku spółki pasywów. Jest to ściślejsze, węższe pojęcie majątku, powszechnie stosowane w naszym systemie prawnym³⁰.

6. Odpowiedzialność za zobowiązania spółki

Spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych, mając zdolność do czynności prawnych, uprawniona jest do zaciągania określonych zobowiązań związanych z prowadzoną przez nią działalnością. Taki stan rzeczy implikuje pytanie o zakres odpowiedzialności zarówno spółki, jak i jej członków za te zobowiązania.

Zgodnie z dyspozycją § 24 statutu za zobowiązania spółki odpowiada ona całym swym majątkiem, natomiast członkowie odpowiadają za zobowiązania spółki proporcjonalnie do wielkości udziałów w gruntach spółki i tylko do wysokości wartości swych udziałów w gruntach spółki. W spółkach do zagospodarowania gruntów stanowiących mienie gromadzkie odpowiedzialność kształtuje się do wysokości udziału w korzyściach osiągniętych z tych gruntów. Norma ta stanowi uszczegółowienie art. 20 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., w myśl którego członkowie spółki odpowiadają za zobowiązania spółki tylko do wysokości wartości ich udziałów w tej wspólnotcie, jeśli jednak chodzi o zobowiązania spółki utworzonej do zagospodarowania gruntów określonych w art. 1 ust. 2 – odpowiednio do wysokości udziału w korzyściach osiągniętych z tych gruntów. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że wierzyciel spółki może dochodzić swoich roszczeń zarówno z majątku spółki, jak i osobistego majątku każdego z członków. Nie dają one jednak odpowiedzi na pytanie o charakter odpowiedzialności wskazanych dłużników. Zdaniem J. Selwy³¹ członkowie wspólnoty odpowiadają za zobowiązania spółki zgodnie z zasadą odpowiedzialności

²⁹ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 80.

³⁰ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część 2*, Warszawa 1974, s. 812.

³¹ J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 245.

współdłużników (art. 379 k.c.). Nie zgadza się z tym stanowiskiem M. Ptaszyk³², twierdząc, że zasada ta mogłaby mieć zastosowanie dopiero po wyczerpaniu majątku spółki jako osoby prawnej, co w praktyce jest chyba niemożliwe. Autor wskazuje również, że postanowienia ustawy i statutu nie upoważniają do stosowania art. 864 k.c., zgodnie z którym za zobowiązania spółki cywilnej wspólnicy odpowiadają solidarnie. Tym samym wierzycielowi nie będzie przysługiwać swoboda wyboru majątku, z którego chce się zaspokoić. Ma to wynikać z charakteru prawnego zarówno ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r., jak i zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. Literalne brzmienie art. 20 ustawy sytuuje bowiem na pierwszym miejscu odpowiedzialność spółki za jej zobowiązania, dopiero w ustępie drugim wskazując mienie jej członków, gdyby egzekucja z majątku spółki jako osoby prawnej okazała się bezskuteczna.

Zaspokojenie wierzyciela z majątku spółki, jakkolwiek zmniejsza stan aktywów spółki, nie stanowi przyczyny do rozliczeń pomiędzy spółką a członkami³³. Inaczej jednak, przedstawiałaby się hipotetyczna sytuacja, w której po wyczerpaniu majątku spółki, jeden z członków zaspokoili wierzyciela z majątku osobistego. Wówczas zastosowanie znalazłby art. 376 k.c. dotyczący roszczeń regresowych. Zgodnie z jego treścią, jeżeli jeden z dłużników solidarnych spełnił świadczenie, to treść istniejącego między współdłużnikami stosunku prawnego rozstrzyga o tym, czy i w jakich częściach może on żądać zwrotu od współdłużników. Jeżeli z treści tego stosunku nie wynika nic innego, dłużnik, który świadczenie spełnił, może żądać zwrotu w częściach równych. Nie będzie natomiast – obok regresu wobec innych członków – przysługiwać mu *de facto* roszczenie zwrotne w stosunku do majątku spółki. W przypadku bowiem wyczerpania się majątku spółki w związku z egzekucją długów, spółka jako zrzeszenie pozbawione podstaw majątkowych swojej egzystencji powinna przestać istnieć³⁴.

7. Rozwiązanie i likwidacja spółki

Przez rozwiązanie spółki należy rozumieć wszelkie zdarzenia, wskutek których stosunek członkostwa w spółce ustaje względem wszystkich współników³⁵. W ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. brakuje postanowień odnoszących się do rozwiązania i likwidacji spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, przepisy takie zawiera natomiast zarządzenie Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. W myśl § 26 statutu rozwiązanie spółki następuje, gdy na skutek całkowitego zbycia gruntów istnienie jej staje się bezprzedmiotowe. Dalsza część przepisu stanowi, iż wyznaczenie likwidatorów spółki i zadysponowanie majątkiem ruchomym spółki następuje na ogólnym zebraniu członków spółki. Jeżeli natomiast zebranie ogólne nie wyznaczy likwidatorów, to terenowy organ administracji państwowej wyznaczy ich z urzędu.

Z brzmienia przytoczonych regulacji wynika, iż statut reguluje tylko jeden ze sposobów rozwiązania spółki w porównaniu z rozwiązaniami Kodeksu cywilnego. Jest nim całkowite

³² M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 86.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część 3*, Warszawa 1974, s. 834.

zbycie gruntów wspólnoty. Gdy wspólnota gruntowa w sensie fizycznym przestaje istnieć, *ipso iure* następuje rozwiązanie spółki, której powstanie i istnienie było związane właśnie z istnieniem tej wspólnoty³⁶. Momentem takim będzie zatem dojście do skutku transakcji, na mocy której następuje zbycie ostatniej części wspólnoty. Brakuje natomiast postanowień określających czynności, które należy wykonać w toku likwidacji spółki. W ich miejsce należałoby tym samym stosować normy Kodeksu cywilnego z zakresu spółki cywilnej, w szczególności art. 875 ust. 1 k.c. Stanowi on, iż od chwili rozwiązania spółki stosuje się odpowiednio do wspólnego majątku wspólników przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych.

Likwidacja spółki (a tym samym wspólnoty gruntowej) wywołuje zasadnicze skutki w stosunkach majątkowych między członkami. W tym momencie przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. przestają obowiązywać, a niepodzielny dotychczas majątek przekształca się we współwłasność w częściach idealnych. Jak zostało już wspomniane, dla majątku byłej spółki zastosowanie znajdą w pełnym zakresie przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności w częściach ułamkowych. Członkowie będą mogli zatem swobodnie rozporządzać swoimi udziałami w spółce, ustalonymi na podstawie wielkości udziałów w gruntach wspólnoty w ostatnim okresie przed likwidacją.

8. Miejsce spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej w systemie prawa polskiego

W związku dotychczasowymi stwierdzeniami, rodzi się pytanie, czy spółkę do zagospodarowania wspólnot gruntowych można utożsamiać z innymi, znanymi polskiemu prawodawstwu spółkami, czy też stanowi oddzielny, samodzielny twór uregulowany ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. oraz zarządzeniem Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r.

Zdaniem J. Selwy³⁷ spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych tworzą – obok spółki wodnej – zrzeszenia leśnego oraz rolniczych zrzeszeń branżowych, oddzielną kategorię spółek rolniczych. Autor uważa, że wskazane instytucje wykazują szereg cech wspólnych, pozwalających traktować je w ramach jednej grupy. Należałoby więc w tym miejscu poddać je krótkiej analizie porównawczej.

Spółki wodne, podobnie jak spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, są osobami prawnymi dzielącymi na podstawie statutu zatwierdzonego przez właściwy organ. Nadzór nad obiema sprawuje właściwy organ administracji państwowej, one same zaś są wyposażone we władztwo administracyjne w stosunku do swoich członków. Członkostwo w spółkach mogą uzyskać tak osoby fizyczne, jak i prawne i wiąże się ono z obowiązkiem wykonywania określonych świadczeń na rzecz spółki. Obok wskazanych podobieństw istnieje także wiele różnic pomiędzy tymi instytucjami, przede wszystkim w zakresie czasu trwania i sposobu likwidacji. Jak już zostało wykazane, spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych ulega rozwiązaniu *ipso iure* z chwilą, gdy wspólnota gruntowa w sensie fizycznym przestaje istnieć. Spółka wodna może być natomiast rozwiązana uchwałą

³⁶ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 90.

³⁷ J. Selwa, A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 241.

walnego zgromadzenia członków, gdy cel jej powołania został osiągnięty albo upłynął okres, na jaki została utworzona. Według L. Jastrzębskiego spółka wodna mogłaby swoim zasięgiem objąć zagospodarowanie wspólnoty gruntowej, ale pod warunkiem, iż na gruntach należących do wspólnoty zostałyby założone urządzenia melioracji wodnych³⁸.

Zarówno zrzeszenia leśne, jak i spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej, powołane zostały dla realizacji określonego celu – prowadzenia racjonalnych zabiegów gospodarczych na określonym terenie³⁹. Obie należą do kategorii osób prawnych, jak również obie działają na podstawie statutu zatwierdzonego przez terenowy organ administracji państwowej. Z drugiej strony, o ile spółka do zagospodarowania wspólnot jest instytucją przymusową, o tyle zrzeszenie leśne może powstać w drodze dobrowolnej umowy stron. Co więcej, celem spółki jest wspólne, kolektywne zagospodarowanie gruntów wspólnoty, zrzeszenie natomiast nie dąży do zespolowego użytkowania lasu. Przynależność do zrzeszenia nie pozbawia zatem posiadacza lasu prawa do indywidualnego pożytku.

Nie ma natomiast wątpliwości, że spółki do zagospodarowania wspólnot nie można porównywać z rolniczymi zrzeszeniami branżowymi. Członkami spółki są osoby fizyczne lub prawne uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej. Ustawa uzależnia członkostwo w spółce jedynie od przynależności do grup podmiotów wskazanych art. 6 ustawy, lecz nie zawiera postanowień zobowiązujących do prowadzenia produkcji rolnej. Zrzeszenia branżowe jednoczą natomiast producentów rolnych specjalizujących się w określonych działach wytwórczości rolnej, np. uprawie roślin okopowych, oleistych, tytoniu, hodowli trzody, drobiu itd. Wyklucza to możliwość zakwalifikowania powyższych instytucji do jednej grupy. Nie trudno również odróżnić konstrukcje spółek utworzonych na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych od spółek znanych polskiemu prawu handlowemu⁴⁰.

Handlowe spółki osobowe⁴¹ są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, co stanowi odejście od dychotomicznego podziału podmiotów prawa na osoby fizyczne i osoby prawne. Należą one do odrębnej kategorii podmiotów, ponieważ ustawodawca nie nadał im osobowości prawnej. Ich cechą jest dążenie do wspólnego celu majątkowego poprzez osobiste działanie (współdziałanie) wspólników. Handlowe spółki osobowe są ponadto przedsiębiorcami. O ich statusie jako przedsiębiorcy rozstrzyga zarówno art. 43¹ k.c., uznający za przedsiębiorców jednostki organizacyjne o których mowa w art. 33¹ k.c., prowadzące we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową, jak i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴². Wydaje się zatem, że trudno traktować spółkę do zagospodarowania wspólnoty gruntowej jako jedną z handlowych spółek osobowych. Nie tylko bowiem różni się podmiotowością

³⁸ L. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 171.

³⁹ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 92.

⁴⁰ Uregulowanych ustawą z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 r., Nr 94, poz. 1037).

⁴¹ Tj. spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa i spółka komandytowo-akcyjna.

⁴² Dz.U. 2004 r., Nr 173, poz. 1807. Można w tym miejscu abstrahować od różnicy w definicji, m.in. w zakresie „działalności zawodowej”, która skądinąd wyraża się zawsze także działalnością gospodarczą. Zob. J. Okolski, M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe*, Warszawa 2012, s. 136.

prawną, ale przede wszystkim celem działalności, jakim jest zarządzanie i zagospodarowanie wspólnoty.

Również spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne – pomimo posiadania przez nie osobowości prawnej – wykazują szereg cech, których nie znajdujemy w spółce utworzonej na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. Należą do nich przykładowo: wyłączenie odpowiedzialności wspólnika (akcjonariusza) za zobowiązania spółki (art. 151 § 4 i art. 301 § 5 k.s.h.), możliwość utworzenia spółki w każdym celu prawnie dopuszczalnym – a więc niekoniecznie celem tym musi być zagospodarowanie określonych gruntów⁴³, czy też posiadanie kapitału zakładowego (art. 154 § 1 i art. 308 § 1 k.s.h.). Ponadto art. 4 § 1 pkt 3 k.s.h. przewiduje możliwość utworzenia jednoosobowej spółki kapitałowej, w której wszystkie udziały należą do jednego wspólnika. W spółce do zagospodarowania wspólnoty gruntowej jest to oczywiście niemożliwe.

Pozostaje zatem dokonać porównania spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej ze spółką cywilną uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Na pierwszy rzut oka widać, że wskazane instytucje fundamentalnie różnią się założeniami konstrukcyjnymi. O ile spółka uregulowana ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. jest osobą prawną o charakterze przymusowym, o tyle spółka cywilna powstaje na zasadzie dobrowolnej umowy członków i nie posiada osobowości prawnej. Niemniej jednak, jak już zostało zauważone, akty normatywne regulujące ustrój i działalność spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej zawierają wiele luk prawnych. W ich miejsce znajdują jednak odpowiednie zastosowanie wybrane przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące spółki cywilnej. Poza art. 875 k.c., o którym była już mowa powyżej, można wskazać np. art. 860 § 1, 863 § 2 czy 865 § 3 k.c. Zgodnie z ich brzmieniem wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, jakim jest zagospodarowanie gruntów wspólnych, przez działanie w sposób oznaczony i przez wniesienie wkładów⁴⁴. W czasie istnienia spółki wspólnik nie może domagać się podziału wspólnego majątku, co wynika z samej istoty jej konstrukcji. Każdy ze wspólników może natomiast, bez uprzedniej uchwały organów spółki, wykonać czynność nagłą, której zaniechanie mogłoby narazić spółkę na niepowetowane straty. Jak widać, niektóre z rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę dla spółki cywilnej powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie przy rozwiązywaniu problemów spółki uregulowanej w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. Wydaje się jednak, iż utożsamianie tych dwóch rodzajów zrzeszeń idzie zbyt daleko⁴⁵.

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie o miejsce spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej w systemie prawa polskiego, należałoby sięgnąć do definicji

⁴³ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/2005, (OSNC 2006, nr 12, poz. 200).

⁴⁴ Takim wkładem będzie np. wniesienie przez członków na rzecz spółki prawa obligacyjnego umożliwiającego jej korzystanie z gruntów wspólnoty. Zob. M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 95.

⁴⁵ Inaczej J. Paliwoda, który uważa omawianą spółkę za spółkę cywilną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale posiadającą cechy szczególne, jak np. możliwość przymusowego jej utworzenia i administracyjnej egzekucji świadczeń pieniężnych od członków na rzecz spółki. Zob. J. Paliwoda, *Kierowanie rolnictwem przez Rady narodowe. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1967, s. 109.

zaproponowanej przez wielokrotnie cytowanego już M. Ptaszyka⁴⁶. Jego zdaniem spółka do zagospodarowania wspólnoty gruntowej stanowi samodzielną instytucję prawną o formie przymusowego zrzeszenia osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, uregulowaną wyłącznie w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych i opartym na niej statucie.

9. Uwagi końcowe

Jak wynika z powyższych rozważań, spółka do zagospodarowania wspólnot gruntowych stanowi swoistą formę prawną, wykazującą pośrednie cechy między korporacją a współwłasnością. Jej regulacja powstała w okresie PRL jako jednostka gospodarki uspołecznionej, gdy własność pojmowano w sposób odmienny niż w obecnym systemie rynkowym. Jednak w ciągu 51 lat obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz zarządzenia Ministrów Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej znacząco zmieniły się założenia systemowe oraz warunki zagospodarowania.

Według najnowszych danych, przywołanych przez Ministerstwo Rolnictwa w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁴⁷, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej występuje około 107 000 ha gruntów, które wpisane zostały do ewidencji gruntów i budynków jako 5100 wspólnot gruntowych. Powołane przez udziałowców spółki zarządzają 1080 wspólnotami, z tym że właściwe organy powołano w 1073 spółkach. Statuty przyjęły 1064 spółki, przy czym statuty zostały zatwierdzone przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zaledwie w 1014 przypadkach. Dodatkowo, właściwe organy utworzono w 54 spółkach przymusowych.

Obecnie utworzenie i reaktywowanie tych ostatnich jest prawie niemożliwe, ponieważ w wyniku dziedziczenia liczba uprawnionych sięga już setek osób, zamieszkałych przeważnie z dala od danego gruntu. Często osoby te nie przejawiają zainteresowania kwestią regulacji wspólnot gruntowych – zdarza się, że nie potrafią wskazać, które grunty należą do spółki. Istnieje zatem potrzeba głębszego przeanalizowania tematyki w celu dopasowania przepisów z zakresu spółek wspólnoty gruntowej do obecnej sytuacji gospodarczej. Nowa regulacja powinna czerpać również z rozwiązań przepisów ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych⁴⁸, oraz wprowadzać możliwość cedowania na soltysa i Radę Sołecką zarządu nad wspólnotą – wtedy, gdy nie jest powołana spółka⁴⁹.

⁴⁶ M. Ptaszyk, *op. cit.*, s. 92.

⁴⁷ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, Warszawa 2010, www.bip.minrol.gov.pl. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 listopada 2012 r.

⁴⁸ Dz.U. Nr 33, poz.290.

⁴⁹ <http://www.wspolnotagruntowa.pl/index1.html?http%3A%2F%2Fwww.wspolnotagruntowa.pl%2Fspolka.htm>, 29.05.2014 r.

Company for the development of Common Lands as a form of cooperation of agricultural producers

S u m m a r y

Companies for the development of Common Lands are unique institutions appointed to exercise management, development and representation of the Commons Lands in civil and administrative proceedings. Their basic assumptions have been settled in the Common Lands Act, whereas detailed operational rules are regulated in the Ordinance of Ministers of Agriculture and Forestry and Wood Industry, both dating back to 1963. The Company was established as a unit of socialized economy in the communist period. It exhibits features of a corporation and ownership alike.

ZAPROSZENIE DO WSPÓŁPRACY

Redakcja PPUW

Serdecznie zaprasza osoby zainteresowane do zamieszczania na łamach PPUW własnych tekstów o tematyce prawniczej (artykułów, esejów, glos, recenzji oraz sprawozdań).

Artykuły powinny być dostosowane do zasad znajdujących się na stronie
<http://www.przeglادprawniczyuw.wpia.uw.edu.pl>

KONTAKT Z REDAKCJĄ:

ppuw@wpia.uw.edu.pl

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania w tekstach autorskich skrótów oraz zmian redakcyjnych. Teksty są adiustowane, a następnie autoryzowane. Za ostateczne brzmienie tekstu odpowiada autor.

www.przeglادprawniczyuw.wpia.uw.edu.pl

