



**co do zasady.  
studia i analizy  
prawne**

**1 / 2019** [półrocznik]



# **co do zasady. studia i analizy prawne**

**1 / 2019** [półrocznik]

### **Kolegium redakcyjne**

dr Przemysław Szymczyk, redaktor naczelny  
dr Maciej Kiełbowski, z-ca redaktora naczelnego

### **Redaktor językowy**

Justyna Zandberg-Malec

### **Rada Naukowa**

prof. Alexander Bělohlávek, prof. Elżbieta Chojna-  
-Duch, prof. Lech Garlicki, prof. Tomasz Giaro,  
prof. Roman Hauser, prof. Carlos Flores Juberías,  
prof. Bertrand Mathieu, prof. Witold Modzelewski,  
prof. Fryderyk Zoll

### **Zespół recenzentów**

prof. Jan Barcz, prof. Andrzej Kidyba, prof. Elżbieta  
Kornberger-Sokołowska, prof. Adam Łazowski,  
prof. Zygmunt Niewiadomski, prof. Gertruda  
Uścińska, prof. Jerzy Zajadło, dr hab. Jarosław  
Grykiel (prof. UAM), dr hab. Michał Krakowiak  
(prof. Uł), dr Adam Błachnio, dr Wiktor Klimiuk,  
dr Marta Kozłowska, dr Olga Piaskowska,  
dr Piotr Piesiewicz, dr Beata Rogalska, dr Mateusz  
Tchórzewski, dr Radosław Wiśniewski

---

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania zmian redakcyjnych w nadsyłanych tekstach, w tym skracania ich, zmiany tytułów, umieszczania śródtytułów, redukowania liczby przypisów, jak również wprowadzania poprawek merytorycznych i stylistycznych. Opracowań niezamówionych redakcja nie zwraca. Z chwilą przekazania tekstu do redakcji Autor przenosi wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze) na wydawcę. Wymogi redakcyjne wobec Autorów, zasady recenzowania opracowań oraz warunki prenumeraty wkrótce będą dostępne na stronie: [www.codozasady.pl/studia-analizes](http://www.codozasady.pl/studia-analizes).

Wersją podstawową  
(referencyjną) czasopisma  
jest wersja papierowa.

[wardynski.com.pl](http://wardynski.com.pl)  
[codozasady.pl](http://codozasady.pl)

ISSN 2658-0098

Nakład: 300 egz.

Co do zasady. Studia i analizy prawne  
*In principle. Legal studies and analyses*

### **Wydawca**

WIW Services  
Al. Ujazdowskie 10  
00-478 Warszawa  
Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00

e-mail: [redakcja@wardynski.com.pl](mailto:redakcja@wardynski.com.pl)

od redakcji

**1 / 2019**

**Drodzy Czytelnicy,**

przekazujemy w Wasze ręce pierwszy numer czasopisma „*Co do zasady. Studia i analizy prawne*” (ang. „*In principle. Legal studies and analyses*”).

Jego tytuł nawiązuje do prowadzonego przez nas portalu Codozasady.pl, na którym od lat piszemy o niuansach prawa mających przełożenie na działalność gospodarczą. Portal zdobył sporą popularność, jednak internetowa forma nie zawsze pozwala na szczegółowe prawnicze rozważania, a omawiane problemy czasem aż się proszą o bardziej specjalistyczne ujęcie.

Dlatego postanowiliśmy założyć czasopismo naukowe, w którym publikowane będą fachowe prace pogładowe dotyczące stanowienia i stosowania prawa (naszą motywację wyjaśnia też mec. Tomasz Wardyński w wywiadzie na str. 183). W czasopiśmie znajdzie się miejsce na artykuły i studia, analizy i opinie, glosy oraz wywiady z autorytetami prawniczymi. Przewidujemy też dodatki specjalne o charakterze monograficznym.

Nasze łamy są otwarte dla przedstawicieli całego środowiska prawniczego: sędziów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów, komorników, pracowników administracji publicznej, pracowników naukowych, aplikantów itd. Zależy nam na pluralizmie specjalizacji i afiliacji autorów. Dzięki temu czasopismo będzie mogło stanowić szerokie forum wymiany poglądów wzbogacających doktrynę prawa we wszystkich jej obszarach.

Szczególnie cieszy nas pozyskanie Rady Naukowej złożonej z wybitnych autorytetów prawniczych (krajowych i zagranicznych) oraz liczego grona Recenzentów będących uznanymi specjalistami w swoich dziedzinach. Będą oni czuwać nad merytoryczną i metodologiczną jakością zamieszczanych treści.

Zapraszamy wszystkich do lektury i do współtworzenia naszego periodyku.



## artykuły i studia

- 7 Reforma w obrocie nieruchomościami rolnymi na tle kolejnej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego  
PRZEMYSŁAW SZYMCZYK
- 25 Opłata za użytkowanie wieczyste – między opłatą cywilnoprawną a podatkiem  
WIKTOR KLIMIUK
- 37 Pojęcie spadku wakującego i jego interpretacja we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych  
RADOSŁAW WIŚNIEWSKI
- 57 Jak wprowadzenie dobrych praktyk może skrócić czas postępowań arbitrażowych, ograniczyć ich koszty i zapewnić ochronę przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni  
MARTA KOZŁOWSKA
- 73 Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi jako przejaw rozwoju społeczeństwa cyfrowego  
PAULINA WOJTKOWSKA
- 85 Czy zmiany klimatu są szkodą w środowisku? Przyczynek do dyskusji o odpowiedzialności prawnej  
DOMINIK WAŁKOWSKI

## analizy i opinie

- 105 100 lat pojęcia „przedsiębiorcy” w prawie polskim – ewolucja i stan obecny. Część 1 – od niepodległości do niepodległości (1918 – 1991)  
ANDRZEJ MADAŁA

- 129 Opinia przyjaciela sądu („amicus curiae brief”) w różnych systemach prawnych, w tym w Polsce  
HARALD MARSCHNER

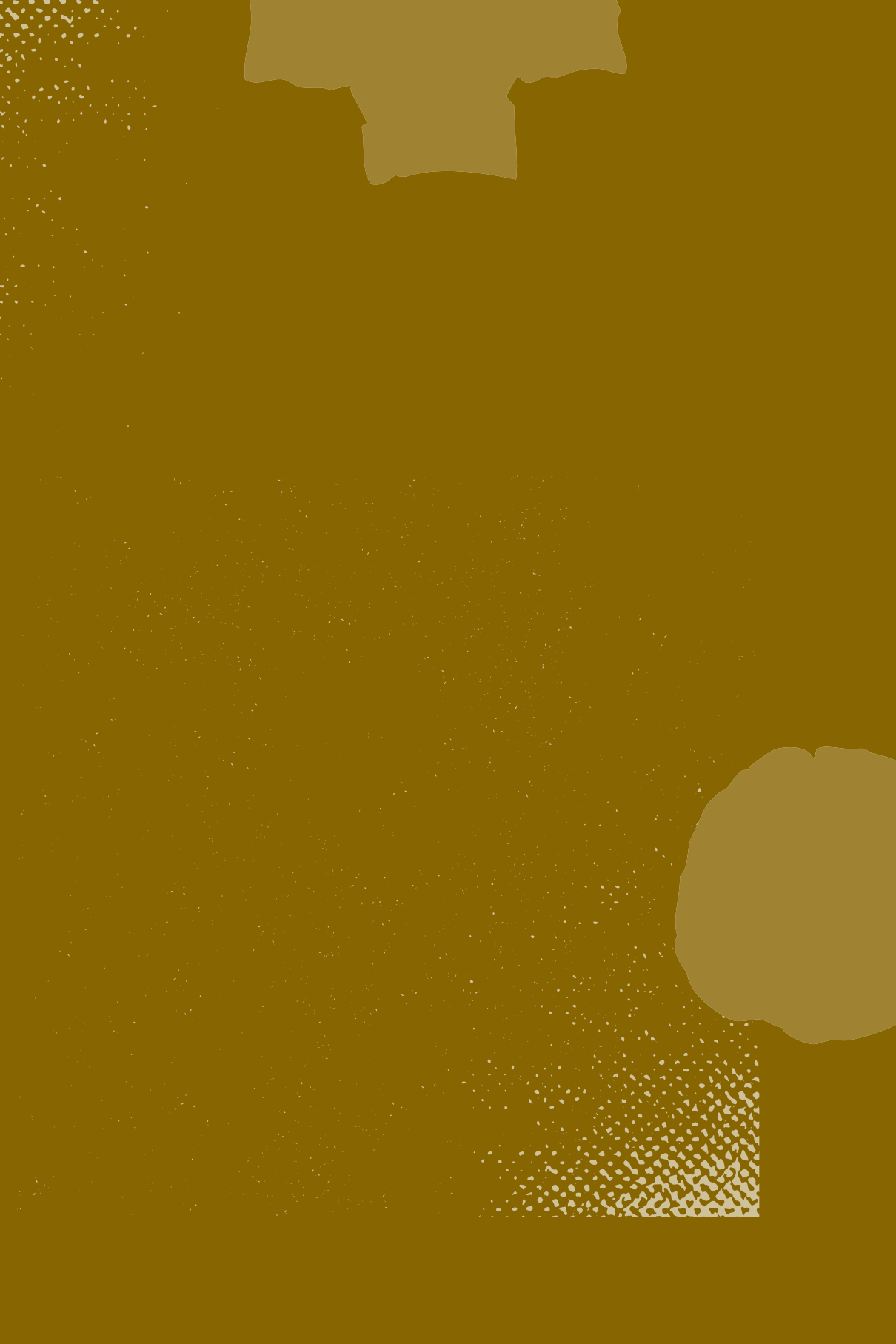
- 145 VAT w obrocie międzynarodowym 2020 – zmiany prawa unijnego i ich implementacja na gruncie prawa krajowego  
PAWEŁ SELERA, JAN SARNOWSKI, ANNA BARTOSIAK

## judykatura i glosy

- 163 Zbieg praw pierwokupu nieruchomości. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19  
MAREK WATRAKIEWICZ
- 173 Naruszenie zasad ogólnych k.p.a. jako samodzielny zarzut skargi kasacyjnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2019 r., II OSK 259/17  
MACIEJ KIEŁBOWSKI

## wywiad

- 183 Dlaczego „Co do zasady. Studia i analizy prawne”?  
ROZMOWA  
Z TOMASZEM WARDYŃSKIM







## dr Przemysław SZYMCZYK

[adwokat w kancelarii Wardyński i Wspólnicy oraz wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego]

# Reforma w obrocie nieruchomościami rolnymi na tle kolejnej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Po ponad trzech latach obowiązywania istotnych ograniczeń w zbywaniu ziemi rolnej (wprowadzonych w kwietniu 2016 r.) zdecydowano się złagodzić przepisy. Na podstawie ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono szereg udogodnień, w tym zwiększono areał gruntów wyjętych spod restrykcji, ustanowiono uproszczenia dla spółek oraz wdrożono pewne ułatwienia dotyczące nieruchomości rolnych położonych w miastach. Reforma ta bez wątpienia idzie w dobrym kierunku i w wielu aspektach odpowiada na oczekiwania rynku. Wciąż nie rozwiązuje ona jednak licznych problemów i wydaje się, że konieczne będzie dalsze łagodzenie panujących obostrzeń oraz bardziej precyzyjne sformułowanie niektórych zapisów ustawy.

NIERUCHOMOŚĆ ROLNA | NOWELIZACJA U.K.U.R. | PRAWO PIERWOKUPU |  
ROLNIK INDYWIDUALNY | ZBYCIE NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ

### Geneza nowelizacji

Dnia 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 585, z późn. zm.), na mocy której implementowano wiele ograniczeń związanych z obrotem gruntami rolnymi. Zmiany obejmowały

m.in. ogólne restrykcje podmiotowe i przedmiotowe dotyczące nabywania ziemi rolnej, ustanowienie wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę nieruchomości oraz szerokie zastosowanie prawa pierwokupu i prawa nabycia (zwanego prawem wykupu) odnoszącego się również do zbywania akcji i udziałów spółek będących właścicielami (lub użytkownikami wieczystymi) gruntów rolnych.

Wprowadzone regulacje w pewnym stopniu zahamowały tempo wzrostu cen ziemi rolnej i doprowadziły do ich względnej stabilizacji, co było jednym z celów ustawodawcy. Przykładowo w II kwartale 2016 r. średnia cena za 1 ha użytków rolnych wynosiła 39 429 zł, a w II kwartale 2018 r. – 44 252 zł. W skali rocznej cena jednego hektara wzrosła zatem o niespełna 6%<sup>1</sup>.

Jednocześnie jednak nastąpił istotny spadek liczby transakcji obejmujących nieruchomości rolne. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. doszło do 69 788 tego typu transakcji, zaś w 2017 r. było ich 57 492. Oznacza to redukcję o ponad 17%<sup>2</sup>. Główną formą dysponowania gruntami rolnymi stała się w tej sytuacji dzierżawa wobec uprzednio preferowanej sprzedaży.

Poza tym w praktyce okazało się, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: „KOWR”) stosunkowo rzadko korzystał z nadanych mu uprawnień w postaci prawa pierwokupu lub prawa nabycia, co czyniło z wprowadzonych restrykcji niepotrzebną biurokrację. Przykładowo w okresie między

1 września 2017 r. (kiedy KOWR zastąpił formalnie Agencję Nieruchomości Rolnych) a 31 grudnia 2018 r. wpłynęło do Ośrodka w sumie 1707 warunkowych umów sprzedaży dotyczących nieruchomości rolnych o całkowitej powierzchni 8290 ha. KOWR złożył oświadczenia jedynie w przypadku 31 transakcji, nabywając w ten sposób łącznie niespełna 757 ha ziemi rolnej<sup>3</sup>.

W związku z obowiązującymi ograniczeniami do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi kierowano liczne wnioski i propozycje zmian przepisów. Petycje te składały organizacje rolnicze (Federacja Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Niezależny Samorządowy Związek Zawodowy

---

<sup>3</sup> Podobnie było w poprzednich latach, jeszcze przed nowelizacją u.k.u.r. z kwietnia 2016 r. Ówczesna Agencja Nieruchomości Rolnych sporadycznie korzystała z przysługujących jej prerogatyw, czego dowodem są m.in. następujące dane wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. (K 8/08, OTK-A 2010/3/23): *Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych poinformował, że od początku obowiązywania ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. od 16 lipca 2003 r., do 31 marca 2009 r. do Agencji wpłynęło około 467 500 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia nieruchomości rolnych w drodze umów sprzedaży. Działając na podstawie art. 3 ust. 4 UstRolU. Agencja złożyła skutecznie 533 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych i nabyła w ten sposób łącznie 12 161,51 ha ziemi. [...] zgodnie z danymi z końca czerwca 2009 r. do ANR wpłynęło ponad 64 000 aktów notarialnych dotyczących przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umów innych niż umowa sprzedaży. ANR skorzystała z uprawnienia z art. 4 UstRolU w odniesieniu do 24 transakcji (0,04% ogólnej liczby). W 9 wypadkach, w których ANR złożyła oświadczenie woli, nie doszło do przeniesienia własności na rzecz Skarbu Państwa. Spośród wskazanych 24 wypadków skorzystania przez ANR z prawa nabycia 18 dotyczyło umów darowizny, 3 wniesienia nieruchomości aportem do spółki, a 3 umów pożyczki, których zabezpieczeniem długu było przewłaszczenie nieruchomości.*

---

<sup>1</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat/15/186/2968#> (dostęp: 16.09.2019).

<sup>2</sup> Był to zarazem największy w tym okresie spadek spośród wszystkich rodzajów nieruchomości. Co ciekawe, prawie cały rynek nieruchomościowy odnotował wówczas wzrost. W 2017 r. podpisano łącznie 488,1 tys. aktów notarialnych dotyczących zbycia nieruchomości w Polsce, czyli o 1,2% więcej niż w 2016 r. W porównaniu z 2016 r. największy wzrost liczby aktów notarialnych wystąpił w przypadku zbycia działek zabudowanych budynkami mieszkalnymi (o 7,5%), sprzedaży lokali (o 7,4%), sprzedaży działek niezabudowanych (o 4,9%) oraz sprzedaży spółdzielczych własnościowych praw do lokali (o 4,3%). Zob.: <https://stat.gov.pl> (dostęp: 16.09.2019).

Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej), organizacje branżowe (Polski Związek Firm Deweloperskich, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeźcowników Majątkowych, Związek Banków Polskich), uczelnie publiczne (Uniwersytet Jagielloński, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego), jednostki samorządu terytorialnego, jak również osoby fizyczne i prawne, a nawet sam KOWR.

Uwagi dotyczyły m.in. konieczności sprecyzowania przesłanek warunkujących uzyskanie zgody na zbycie gruntu rolnego. Podnoszono także zbędność wymogu ubiegania się o zgodę Dyrektora Generalnego KOWR przy zbywaniu nieruchomości na rzecz niektórych członków rodziny (np. rodzeństwa rodziców), jak również kwestionowano zasadność ubiegania się o taką zgodę w przypadku zbywania niewielkich powierzchniowo gruntów. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego alarmowały, że panujące regulacje uniemożliwiają nabycie nieruchomości rolnych przez państwowe lub samorządowe osoby prawne na cele publiczne. Podobnie uczelnie publiczne informowały o niepotrzebnym objęciu ich wprowadzonymi ograniczeniami<sup>4</sup>.

Na zbyt restrykcyjne przepisy w przedmiotowej materii zwróciła również uwagę Najwyższa Izba Kontroli: *nie podważając potrzeby wprowadzenia*

*nowych rozwiązań prawnych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz wzmocnienia i ochrony gospodarstw rodzinnych, NIK zauważa zbyt restrykcyjną regulację tej materii prawa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zrównoważenia instrumentów prawnych wynikających z przepisów prawa, tj. obowiązków (ograniczeń) nałożonych na uczestników obrotu z uprawnieniami organów administracji publicznej, realizujących kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi<sup>5</sup>. W swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli odniosła się także do nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego z 26 kwietnia 2019 r. i skierowała do Prezesa Rady Ministrów wnioszek o jak najszybsze wprowadzenie w życie zmian w zasadach obrotu nieruchomościami rolnymi.*

## **Zakres wdrożonych zmian**

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080) wprowadziła szereg uproszczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Do najważniejszych z nich należą:

1. wyłączenie stosowania głównej zasady, zgodnie z którą nabywcą gruntu rolnego może być jedynie rolnik indywidualny, w przypadku nabywania nieruchomości:
  - o powierzchni mniejszej niż 1 ha,

---

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Ocena skutków regulacji, pkt 1 pt. „Jaki problem jest rozwiązywany?”, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 16.09.2019).

---

<sup>5</sup> Zob. raport pt. „Obrót nieruchomościami rolnymi, Lata 2016–2018 (I półrocze)” przygotowany przez Najwyższą Izbę Kontroli, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, maj 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20116,vp,22736.pdf> (dostęp: 16.09.2019).

- w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego,
- w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa oraz działu spadku,
- w wyniku podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego.

W powyższych przypadkach nie jest już konieczna (jak dotychczas) zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej, przy czym KOWR ma prawo pierwokupu (prawo nabycia) takich nieruchomości.

2. rozszerzenie katalogu osób bliskich (w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>6</sup>, dalej „u.k.u.r.”) o rodzeństwo rodziców oraz pasierbów;
3. skrócenie do 5 lat (z dotychczasowych 10 lat) okresu, w trakcie którego:
  - nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabywana nieruchomość,
  - nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom,
 oraz całkowite uchylenie powyższych ograniczeń wobec nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha, położonych w granicach administracyjnych miast;
4. nadanie kompetencji do wyrażania zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości

rolnej przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia Dyrektorowi Generalnemu KOWR (dotychczas takie uprawnienie przysługiwało sądom);

5. rezygnacja ze stosowania prawa pierwokupu akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
6. zniesienie prawa nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha;
7. doprecyzowanie trybu postępowania oraz przesłanek warunkujących uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej poprzez:
  - określenie wymogów, jakie powinien spełniać wniosek o wyrażenie zgody, oraz wskazanie dokumentów, które należy do niego dołączyć,
  - zastąpienie dotychczasowego obowiązku wykazywania przez nabywcę rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej wymogiem zobowiązania się przez niego do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości,
  - określenie sposobu udokumentowania braku możliwości sprzedaży gruntu rolnego na rzecz rolników indywidualnych (poprzez nieodpłatne umieszczenie na stronie internetowej

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1362 t.j.).

KOWR ogłoszenia o zamiarze sprzedaży nieruchomości)<sup>7</sup>.

### Revolucja czy złagodzenie restrykcji?

Większość z powyższych zmian trudno oceniać w kategorii przełomu. Mają one raczej charakter korekty nazbyt restrykcyjnych unormowań panujących od kwietnia 2016 r.<sup>8</sup>

Dotyczy to w szczególności uchylecia niepotrzebnie wdrożonych wówczas ograniczeń odnoszących się do postępowania egzekucyjnego i upadłościowego, działu spadku czy transformacji korporacyjnych obejmujących spółki handlowe (łączenia, podziały i przekształcenia). Okazało się, że regulacje te bardzo komplikowały obrót rynkowy, a jednocześnie nie wypełniały narzuconego im zadania w postaci ochrony zasobów gruntów rolnych. Ponadto nierzadko dochodziło na powyższym tle do rozbieżnych interpretacji przepisów u.k.u.r., a niekiedy do absurdalnych wręcz sytuacji. Bywało na przykład, że Prezes KOWR (poprzednio Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych) odmawiał wszczęcia postępowania administracyjnego o wyrażenie zgody dotyczącej

przeniesienia nieruchomości rolnej na spółkę, która miała powstać w wyniku przekształceń korporacyjnych, wskazując, że z uwagi na nieistnienie w chwili złożenia wniosku podmiotu mającego być nabywcą nieruchomości brak jest podstaw prawnych do wyrażenia przedmiotowej zgody. Z drugiej strony przepisy zobowiązywały przekształcane spółki do występowania z wnioskiem o wyrażenie takiej zgody<sup>9</sup>.

Od samego początku krytykowano również rozwiązanie polegające na ustanowieniu zbyt długiego okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywców nieruchomości rolnych (10 lat). Konieczne w tej sytuacji było skrócenie powyższego okresu, który nie miał uzasadnienia zwłaszcza w kontekście dużej obecnie dynamiki

---

<sup>9</sup> Jedną z podobnych spraw dotarła do NSA, który nie zgodził się ze stanowiskiem organu (wyrok z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18, Lex nr 2629689). Sąd wyraził wówczas następujący pogląd: *Za nieuzasadnioną na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego należy uznać argumentację zmierzającą do wykazania, że z uwagi na wynikającą z Kodeksu spółek handlowych zasadę kontynuacji nie dochodzi do nabycia nieruchomości rolnej w przypadku przekształcenia spółki handlowej. Zgodnie bowiem z definicją nabycia nieruchomości rolnej zawartą w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. pod tym pojęciem należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. (...) Nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, i uzasadnia wystąpienie przez spółkę przekształcaną jako zbywcę tej nieruchomości z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej nabycie. (...) Pomimo że spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią sui generis zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej.*

---

<sup>7</sup> Przy czym przepisy dotyczące stworzenia i rozwoju systemu teleinformatycznego prowadzonego przez KOWR, umożliwiającego zamieszczanie ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych i odpowiedzi na takie ogłoszenia (art. 1 pkt 5 lit. e ustawy nowelizującej z 26 kwietnia 2019 r.) wejdą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. w dniu 12 czerwca 2020 r.

<sup>8</sup> Szczególnie problematyczne było przy tym bardzo szerokie ujęcie sankcji nieważności w przypadku naruszenia przepisów ustawy, choć w doktrynie zwracano uwagę na powyższy problem jeszcze przed nowelizacją z kwietnia 2016 r. (por. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 11).

życia gospodarczego i społecznego. Zdecydowano, że będzie to 5 lat, choć i ten okres wydaje się nadal dość długi<sup>10</sup>.

Podobnie jako pozbawiony sensu traktowano przepis przewidujący pierwokup akcji i udziałów spółek kapitałowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi jakichkolwiek nieruchomości rolnych. W praktyce rynkowej często się bowiem zdarza, że pewne spółki – choć nie mają nic wspólnego z działalnością rolniczą – dysponują gruntami rolnymi o bardzo małej powierzchni (np. stanowiącymi ogródki towarzyszące dużym kompleksom produkcyjnym czy usługowym). Nabywanie udziałów lub obejmowanie akcji takich spółek nie jest zasadne, gdyż nie służy realizacji podstawowych celów stawianych przepisom o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>11</sup>. Oczywiście stało się zatem wprowadzenie określonego limitu wielkości działek rolnych, przy których uzasadniona jest opcja prawa pierwokupu.

I wreszcie jednym z ważniejszych rozwiązań było zwiększenie areалу gruntów nieobjętych restrykcjami z dotychczasowych 30 arów do 1 ha<sup>12</sup>. Jak

słusznie wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu ustawy, zmiana ta *uwzględnia postulowane zarówno w uzgodnieniach społecznych, jak i uzgodnieniach międzyresortowych złagodzenie rygorów u.k.u.r. w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha. Wychodzi ona również naprzeciw postulatowi umożliwienia osiedlania się na obszarach wiejskich osób niezwiązanych z rolnictwem, a zajmujących się świadczeniem szeroko pojętych usług na rzecz lokalnych środowisk, co przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich w ramach zwartej zabudowy wiejskiej, a zarazem umożliwi rolnikom indywidualnym pozyskanie środków pieniężnych na rozwój prowadzonych gospodarstw rodzinnych*. Tłumaczono również, że obrót takimi nieruchomościami dotyczy głównie gruntów rolnych, które *faktycznie stanowią nieruchomości nie mające znaczenia dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, a które położone są wśród zabudowy mieszkaniowej i nabywane są w celu realizacji zabudowy jednorodzinnej*<sup>13</sup>. Bez wątplenia przedmiotowa zmiana jest bardzo korzystna. Niemniej jednak cytowane części uzasadnienia ustawy pozostają w pewnej rozbieżności z finalnym kształtem nowych regulacji, ponieważ wskazanych wyżej osób, które nie mają związków z rolnictwem, a chcą

---

<sup>10</sup> Zob. J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 632-633.

<sup>11</sup> Ta sama uwaga dotyczy spółek osobowych, w przypadku których również usunięto analogiczne ograniczenie.

<sup>12</sup> Wprowadzone w kwietniu 2016 r. kryterium powierzchniowe (0,3 ha) wynikało z panujących ograniczeń dotyczących podziału nieruchomości. Mianowicie, stosownie do ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 t.j.) istnieje generalny zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki mniejsze niż 0,3 ha, z pewnymi wyjątkami dotyczącymi powiększania sąsiednich

---

nieruchomości, regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami oraz wydzielania działek pod drogi publiczne (art. 93 ust. 2a i 3a). Przepisy uniemożliwiały zatem uniknięcie restrykcji wynikających z u.k.u.r. poprzez podział nieruchomości na mniejsze działki i ich zbywanie.

<sup>13</sup> Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, s. 6, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 16.09.2019).



się osiedlić na terenach wiejskich, nadal dotyczy (tak jak dotychczas) obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego (choć już przez krótszy, 5-letni okres) oraz zakaz zbywania nieruchomości i oddawania ich w posiadanie innym podmiotom (wyjątki dotyczą m.in. osób bliskich oraz nabywających nieruchomości w drodze spadkobrania). Zmianę tę, choć pożyteczną, trudno zatem traktować jako rewolucyjną.

### **Nieruchomości miejskie i „Lex deweloper”**

Pewnym rozczarowaniem są postanowienia przedmiotowej nowelizacji dotyczące obrotu ziemią rolną położoną na terenach miejskich. Pierwotny projekt ustawy przewidywał zupełne wyłączenie stosowania przepisów u.k.u.r. w stosunku do tego typu nieruchomości<sup>14</sup>. Ostatecznie postanowiono jednak, że w miastach – podobnie jak na wsiach – będzie można nabyć, bez potrzeby uzyskiwania zgody Dyrektora KOWR, jedynie grunt rolny o maksymalnej powierzchni nieprzekraczającej 1 ha (a nie jak dotychczas 0,3 ha). Ponadto w takich sytuacjach Krajowemu Ośrodkowi wciąż przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia nieruchomości.

Wprawdzie ustawodawca zdecydował się na uproszczenie, stanowiąc, że w przypadku miast nie ma obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz nie stosuje się zakazu zbywania nieruchomości i oddawania jej w posiadanie osobom trzecim, ale dotyczy to wyłącznie nabywania gruntów rolnych

<sup>14</sup> Proponowano dodanie w tym celu specjalnej litery e w artykule 1a pkt 1 u.k.u.r.

o powierzchni mniejszej niż 1 ha (art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.).

W kontekście dużego popytu na powierzchnie mieszkaniowe ograniczenie możliwości swobodnego obrotu terenami rolnymi wyłącznie do powierzchni 1 ha wydaje się wciąż niewystarczające. Ma to tym większe znaczenie, że w granicach administracyjnych miast jest wiele nieruchomości, które tylko formalnie widnieją w klasyfikacjach jako rolne, lecz nie są uprawiane i latami leżą odłogiem. Skutkuje to istotnym marnotrawstwem potencjalnych zasobów mieszkaniowych. W związku z naturalnymi procesami urbanizacyjnymi działalność rolnicza w miastach zanika, stąd nie znajdują uzasadnienia próby aktywnego oddziaływania na obrót gruntami miejskimi o charakterze rolnym. Utrzymywanie restrykcji w powyższym zakresie z pewnością nie służy więc celom zdefiniowanym w preambule u.k.u.r., a zwłaszcza zapewnieniu właściwego zagospodarowania ziemi rolnej i zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego obywateli. Tego typu ograniczenia w miastach stanowią wyłącznie niepotrzebną barierę inwestycyjną<sup>15</sup>.

Niemniej istotne jest również to, że wciąż nie widać efektów obowiązującej od ponad roku tzw. specustawy mieszkaniowej (Lex deweloper)<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Zob. K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, vol. XXVI, s. 111-112.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r., poz. 1496).

mającej przyspieszyć budowę lokali mieszkalnych, a zmiany, które weszły w życie 15 sierpnia 2019 r., niewiele pomogły. Według danych Polskiego Związku Firm Deweloperskich w całej Polsce na podstawie powyższej ustawy podjęto dotychczas zaledwie 20 uchwał umożliwiających przeprowadzenie inwestycji mieszkaniowych bez względu na postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>17</sup>. Poza tym zostały one przyjęte przede wszystkim w mniejszych miastach. W tej sytuacji tracą znaczenie pewne uproszczenia przewidziane przez przedmiotową ustawę wobec gruntów rolnych. Zgodnie z jej art. 39 do inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, w granicach administracyjnych miast, nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych. Teoretycznie oznacza to, że nieruchomości miejskie mogą być zabudowywane i zagospodarowywane na cele mieszkaniowe. Złagodzenie ochrony gruntów rolnych w miastach dotyczy jednak wyłącznie tych inwestycji, które są realizowane w ramach Lex deweloper, czyli wpisują się w politykę państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego o standardach urbanistycznych przewidzianych w ustawie<sup>18</sup>. Skoro zaś jej przepisy nie działają, powyższe ułatwienia dotyczące nieruchomości rolnych okazują się fikcyjne. Tym bar-

dziej zatem istnieje potrzeba większego złagodzenia regulacji na gruncie u.k.u.r.

### **Teleinformatyczny system publikacji ogłoszeń**

Godnym uwagi pomysłem wdrożonym w trybie nowelizacji u.k.u.r jest stworzenie specjalnego portalu umożliwiającego nieodpłatne umieszczanie ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych oraz odpowiedzi na takie ogłoszenia<sup>19</sup>. Rozwiązanie to ma ułatwić spełnienie wprowadzonego w kwietniu 2016 r. wymogu, zgodnie z którym zbywca – przed uzyskaniem zgody na sprzedaż nieruchomości – musi dowieść, że nie mógł jej zbyć rolnikowi indywidualnemu.

Stosownie do nowo ustanowionych przepisów (art. 2a ust. 4b u.k.u.r.) uważa się, że powyższy warunek zostanie spełniony, jeśli żaden rolnik indywidualny nie złoży odpowiedzi na ogłoszenie zamieszczone w systemie teleinformatycznym, a podana w ogłoszeniu cena nieruchomości rolnej (niezabudowanej lub bez nasadzeń) nie przewyższy o 50% lub więcej średniej ceny gruntów rolnych dla danej klasy bonitacyjnej gruntu w określonym województwie za kwartał poprzedzający dzień podania średniej

---

<sup>17</sup> Co roku wydaje się ok. 60 tysięcy pozwoleń na budowę. Z zestawienia obu liczb widać, że Lex deweloper ma znikome znaczenie w prowadzonych inwestycjach budowlanych. Zdaniem deweloperów przeszkodą jest nadmierna biurokracja, choć ustawa miała stanowić jej zaprzeczenie.

<sup>18</sup> Zob. T. Filipowicz i A. Plucińska-Filipowicz, Art. 39, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, red. T. Filipowicz, Warszawa 2019.

<sup>19</sup> Jak już wyżej wyjaśniono, przepis przewidujący uruchomienie portalu (art. 1 pkt 5 lit. e ustawy nowelizującej, który wprowadza do art. 2a u.k.u.r. ustępy 4a-4h) zacznie obowiązywać od 12 czerwca 2020 r. Jest to wyjątek na tle pozostałych zapisów nowelizacji, które weszły w życie 26 czerwca 2019 r. Przedłużone *vacatio legis* wynika z konieczności przeprowadzenia niezbędnych prac związanych ze stworzeniem platformy i jej uruchomieniem. Do tego momentu będą miały zastosowanie dotychczasowe zasady publikacji ogłoszeń o zamiarze zbycia nieruchomości.



ceny gruntów rolnych przez Główny Urząd Statystyczny, chyba że zbywca nieruchomości dysponuje operatem szacunkowym potwierdzającym prawidłowość podanej przez niego ceny. Nowe przepisy precyzują również, kiedy odpowiedź na ogłoszenie o nieruchomości rolnej uznaje się za niezłożoną. Stanie się tak mianowicie wówczas, gdy (i) proponowana cena nieruchomości jest niższa o ponad 5% niż określona w ogłoszeniu i nie została zaakceptowana przez zbywcę lub (ii) odpowiedź została złożona po upływie terminu wskazanego w ogłoszeniu.

Wniosek o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości rolnej należy złożyć do Dyrektora Generalnego KOWR w ciągu 6 miesięcy od dnia upływu terminu składania odpowiedzi na ogłoszenie opublikowane w systemie teleinformatycznym. W przeciwnym razie nastąpi odmowa wydania zgody na nabycie nieruchomości.

Nowelizacja wyjaśnia również, co dokładnie powinno się znaleźć w ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży nieruchomości oraz odpowiedzi na nie. Wprowadza też sankcje w postaci obowiązku naprawienia szkody przez podmioty, które nie mając rzeczywistej chęci zbycia lub nabycia nieruchomości, umieszczają w systemie teleinformatycznym ogłoszenia lub odpowiedzi na takie ogłoszenia.

Uruchomienie portalu należy uznać za krok we właściwym kierunku. Dotychczas przepisy nie wyjaśniały, w jaki sposób trzeba dowieść niemożności zbycia gruntu rolnikowi indywidualnemu. Przez ponad trzy lata obowiązywania tego wymogu ukształtował się pewien

zwyczaj, zgodnie z którym oddziały terenowe i filie KOWR wymagały od zbywców umieszczania stosownych ogłoszeń w izbach rolniczych, urzędach gminnych i powiatowych lub na stronach internetowych różnych instytucji. Praktyka ta nie była jednolita, a poza tym wiele urzędów odmawiało publikacji ze względu na brak ustawowych przesłanek ku temu. Często dochodziło również do konfliktów na powyższym tle między KOWR a zbywcami, którzy uważali, że wystarczy umieścić ogłoszenie na zwykłym, ogólnodostępnym portalu internetowym (niekoniecznie urzędowym). Jedną z takich spraw rozpatrywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie. Przychylił się on do stanowiska spółki planującej zbyć grunty rolne i przy okazji zaprezentował pogląd, który pozostanie aktualny do momentu uruchomienia platformy informatycznej: *Ustawodawca nie nałożył na zbywcę nieruchomości rolnej szczególnych wymagań jeżeli chodzi o wykazanie spełnienia przez nabywcę nieruchomości rolnej warunków, o których mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., co oznacza, że wnioskodawca może dowodzić ich spełnienia w dowolny sposób. W tym kontekście nie znajduje uzasadnienia żądanie przedłożenia innych, poza ogłoszeniem zamieszczonym w Internecie, dowodów na potwierdzenie, iż nie było możliwe znalezienie nabywcy z kręgu osób wymienionych we wskazanym przepisie. Z przytoczonej regulacji nie wynika bowiem jak mają wyglądać poszukiwania nabywcy, w szczególności ustawodawca nie wskazał miejsc, w których ogłoszenia o zamiarze zbycia nieruchomości mają być zamieszczane, ani okresu przez jaki zbywca musi oczekiwać na zgłoszenie oferty nabycia nieruchomości. W tej sytuacji, w ocenie*

*Sądu, wystarczającym było wykazanie - jak uczyniła to Skarżąca, że ogłoszenie zostało umieszczone w Internecie, a więc medium o dużym zasięgu, na stronach popularnego portalu, do których dostęp ma nieograniczona liczba osób, w tym potencjalnych nabywców zainteresowanych kupnem*<sup>20</sup>.

Wydaje się zatem, że stworzenie specjalnego systemu teleinformatycznego rozwiąże dotychczasowe problemy. Niemniej jednak również w tym przypadku trudno nie oprzeć się wrażeniu, że powyższe rozwiązanie – choć przydatne – stanowi jedynie panaceum na niedogodności wynikające z ustanowionych trzy lata wcześniej restrykcji.

### **Normatywne pojęcie nieruchomości rolnej**

Omawiana nowelizacja u.k.u.r. dokonana w dniu 26 kwietnia 2019 r. pozostawiła w dotychczasowym kształcie definicję gruntu rolnego. Co ciekawe, sposób ujęcia nieruchomości rolnej nie zmienił się od samego początku obowiązywania u.k.u.r.<sup>21</sup>, w tym w ramach dokonanej trzy lata wcześniej szerokiej ustawy nowelizującej z 14 kwietnia 2016 r.<sup>22</sup>

Oznacza to, że dotychczasowy dorobek orzecznictwa i doktryny w tym zakresie pozostaje w znacznym stopniu aktualny. W szczególności wciąż pojawiają

się podobne wątpliwości, czy w danym przypadku mamy do czynienia z nieruchomością rolną, czy może już budowlaną. Od momentu uchwalenia u.k.u.r. ustalenie w praktyce charakteru danego gruntu często stwarzało poważną trudność, co miało i nadal ma fundamentalne znaczenie na tle panujących ograniczeń, odnoszących się przecież wyłącznie do jednego typu nieruchomości<sup>23</sup>.

O skali problemu świadczy chociażby poniższa część uzasadnienia pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 sierpnia 2016 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w związku ze skargą dotyczącą niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 869 t.j.) nowelizującej m.in. u.k.u.r.: (...) *pomimo 13 lat obowiązywania ustawy, z ustaleniem statusu prawnego wielu nieruchomości w dalszym ciągu poważne trudności ma sama ANR – a zatem „najbardziej profesjonalny” uczestnik obrotu. Brak planów miejscowych oraz wieloznaczność (alternatywność) zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „skutkuje niepewnością co do faktycznej, przyszłej funkcji nieruchomości” oraz „utrudnia w znacznym stopniu identyfikację gruntów, które są i mają być w przyszłości przeznaczone na cele rolne” (por. opublikowany 19 lipca 2016 r. Raport*

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 11 maja 2017 r., II SAB/Sz 11/17, Lex nr 2302079.

<sup>21</sup> U.k.u.r. weszła w życie 16 lipca 2003 r. (z wyjątkiem uchylonego już art. 7 ust. 3, który zaczął obowiązywać od 1 maja 2004 r.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 869 t.j.).

<sup>23</sup> Zob. P. Szymczyk, *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, „Nieruchomości C.H.Beck” 2017, nr 3, s. 9-11.

z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2015 roku, Warszawa 2016, s. 99-100; jako przykłady wskazujący m.in. problematyczną kwalifikację jako rolnych nieruchomości, dla których w studiach uwarunkowań przestrzennych ustalono alternatywne sposoby zagospodarowania, m.in. na potrzeby lokalizacji siłowni wiatrowych, rekreacji, turystyki czy aktywizacji gospodarczej). Nb. jest to problem sygnalizowany przez Agencję od lat, jako najważniejszy i w największym stopniu ograniczający realizację jej ustawowych zadań<sup>24</sup>.

Stosownie do art. 2 pkt 1 u.k.u.r. za nieruchomość rolną uważa się *nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne*. Ustawodawca, wyjaśniając powyższe pojęcie, nie użył więc definicji legalnej, lecz odwołał się do jego znaczenia zawartego w Kodeksie cywilnym (dalej „k.c.”) i jednocześnie doprecyzował, w jakim przypadku nieruchomości nie można traktować jako rolnej (nawet jeśli jest ona rolna w rozumieniu k.c.). Z kolei według art. 46<sup>1</sup> k.c., do którego odnosi się cytowana definicja, nieruchomości rolne (grunty rolne) to takie, *które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej*<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 sierpnia 2016 r. (K 16/36): <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/drugi%20wniosek%20TK%20ziemia%20rolna.pdf> (dostęp: 16.09.2019).

<sup>25</sup> Brzmienie art. 46<sup>1</sup> k.c. może sugerować toż-

W świetle powyższego należy uznać, że o rolnym charakterze danego gruntu nie decydują jego cechy fizyczno-agronomiczne, lecz to, czy na gruncie prowadzona jest aktualnie lub potencjalnie może być prowadzona w przyszłości (w zgodzie z przepisami) produkcyjna działalność rolnicza (ale już nie działalność przetwórcza produktów rolnych). Oczywiście fizykochemiczne właściwości gleby stanowią podstawę jej technicznej klasyfikacji, ale to nie one rozstrzygają o rolniczym statusie gruntu<sup>26</sup>. Nawet jeśli więc określona nieruchomość nie służy aktualnie celom rolnym, jednak potencjalnie może być wykorzystywana do takich celów, to z punktu widzenia k.c. będzie definiowana jako grunt rolny. Przykładem mogą być odłogi. Podobną interpretację zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 listopada 2006 r. (I OSK 132/06, Lex nr 291425): *O rolniczym charakterze gruntu przesądza tylko jego rolnicze przeznaczenie, a nie sposób obecnego wykorzystywania. Dlatego do nieruchomości rolnej należą także odłogi*

---

samość dwóch pojęć – nieruchomości rolnej i gruntu rolnego. Z prawnego punktu widzenia stanowią one jednak odrębne kategorie. O ile pierwszy termin definiowany jest wyłącznie na podstawie kryterium własnościowego (utożsamianego z księgą wieczystą), o tyle drugi nie wiąże się z tym kryterium (por. A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego, tom 3: Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007). Nawiązanie w powyższym przepisie do gruntu rolnego oznacza wyłącznie to, że nieruchomość rolna nie może być nieruchomością budynkową ani lokalową (zob. K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 97-98).

<sup>26</sup> Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2 u.k.u.r., teza 10; R. Maguszewski, *Glosa do uchwały SN z 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95*, Pal. 1996, nr 1-2, s. 193; G. Bieniek, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 169.

*i ugory, które potencjalnie biorąc mogą być wykorzystywane rolniczo (...). Nie jest konieczne rzeczywiste prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej lub ogrodniczej, sadowniczej czy rybnej (...). Dla zakwalifikowania nieruchomości rolnej wystarczy możliwość takiego wykorzystania*<sup>27</sup>.

Wypada w tym miejscu dokonać pewnego zastrzeżenia. Nie chodzi bowiem wyłącznie o techniczną możliwość wykorzystania danego gruntu na cele rolne. Gdyby tak było, wówczas praktycznie każda nieruchomość w rozumieniu powyższej definicji miałaby charakter rolny. Wystarczyłoby bowiem wykonać określone prace, np. rozbiórkowe czy rekultywacyjne. W wielu sytuacjach wiązałyby się to z dużymi nakładami, ale ostatecznie umożliwiłoby (z większym lub mniejszym sukcesem) rozpoczęcie działalności rolniczej na określonym terenie. Mowa tu więc nie tylko o możliwościach technicznych (faktycznych), ale również prawnych, tzn. wykorzystanie nieruchomości na cele rolne powinno być zgodne z przepisami, w szczególności planistycznymi<sup>28</sup>. Z drugiej strony nie można określonej nieruchomości pozbawić jej rolniczego charakteru wskutek czynności faktycznych (w tym niezgodnych z prawem). Przypadek taki analizował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na kanwie sprawy zakończonej wyrokiem z 8 grudnia 2011 r. (IV SA/PO 558/11,

Lex nr 1154873). Sąd wyjaśnił wówczas, że w sytuacji, gdy przez dłuższy okres nieruchomość zagospodarowana była w inny sposób i wykorzystywana była dla celów handlowo-usługowych czy produkcyjnych, niezwiązanych z produkcją rolną, jeśli istnieje potencjalna możliwość wykorzystania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie można odmówić nieruchomości charakteru rolnego<sup>29</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że definicja nieruchomości rolnej skonstruowana na potrzeby przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera istotny wyjątek dotyczący przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Może więc się zdarzyć, że dana nieruchomość spełnia wprawdzie przesłanki do uznania jej za rolną w rozumieniu k.c. (np. służy aktualnie jako łąka, sad czy pastwisko), jednak zgodnie z miejscowym planem powinna zostać przeznaczona np. pod zabudowę przemysłowo-usługową. Na tle przepisów u.k.u.r. nie jest zatem nieruchomością rolną i nie podlega ograniczeniom związanym z jej obrotem<sup>30</sup>.

Przyjęty przez ustawodawcę sposób ujęcia gruntu rolnego skutkuje zarazem tym, że weryfikacja jego statusu odbywa się niejako trójstopniowo. Najpierw należy sprawdzić stan nieruchomości w świetle art. 461 k.c., następnie

<sup>27</sup> Por. też m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 9 kwietnia 2009 r. (II SA/Sz 865/08, Lex nr 554853) i postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r. (III CKN 140/98, Lex nr 50652).

<sup>28</sup> K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, op. cit., s. 98-99.

<sup>29</sup> Por. A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., sygn. II CKN 1067/98*, OSP 2001, nr 2, poz. 27, s. 87.

<sup>30</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2012 r. (IV CSK 93/12, Lex nr 1229816) oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 września 2015 r. (II SA/BD 730/15, Lex nr 1852243).

upewnić się, czy uchwalono dla niej miejscowy plan, a na końcu ustalić, jakie przewiduje on przeznaczenie dla nieruchomości<sup>31</sup>.

Wątpliwości pojawiają się wówczas, gdy dla określonej działki nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale zarazem wydano wobec niej decyzję o warunkach zabudowy lub decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 t.j.)<sup>32</sup>. Czy to oznacza, że można wówczas kierować się powyższymi decyzjami przy określaniu rolnego charakteru nieruchomości? Z przepisów u.k.u.r. nie wynika wszak domniemanie, że brak planu lub jego nieaktualność przesądza o rolnym albo nierolnym charakterze nieruchomości<sup>33</sup>. Jednocześnie regulacje te nie odsyłają do wyżej wymienionych decyzji. Mimo to są one dość często traktowane w praktyce rynkowej jako źródło wiedzy na temat statusu gruntu w kontekście ograniczeń wynikających z obrotu nieruchomościami rolnymi.

Taka praktyka może okazać się zgubna. Przytaczany wyżej art. 2 pkt 1 u.k.u.r. definiujący pojęcie nieruchomości

rolnej nie odnosi się bowiem do jej przeznaczenia określonego ogólnie na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „u.p.z.p.”), lecz na podstawie konkretnego instrumentu planistycznego w postaci miejscowego planu, a ten z kolei nie może być traktowany jako substytut decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wprawdzie obydwie rodzaje decyzji służą ustaleniu sposobu zagospodarowania terenu w sytuacji, gdy nie uchwalono miejscowego planu (art. 59 u.p.z.p.), to jednak mają odmienną specyfikę. Na różnice te zwrócił uwagę m.in. NSA w postanowieniu z 18 lipca 2005 r. (II OPS 3/05, OSP 2006/1/11): (...) *nie można zasadnie przyrównywać tego rodzaju decyzji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a procedurę jej wydawania traktować tak jak procedurę planistyczną (...). Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego prawnego porządku planistycznego. W tym zakresie cel decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy nie ma planu, jest zgoła odmienny. Jej celem, jako aktu stosowania prawa, jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami*<sup>34</sup>.

Podobnie, w przypadku braku planu miejscowego, dość ryzykowne może oka-

<sup>31</sup> Zob. K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 60.

<sup>32</sup> Ewentualnie – decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, stosownie do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 t.j.).

<sup>33</sup> Zob. Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 1 czerwca 2016 r. ws. stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (K. Not. z 2016 r., poz. 4).

<sup>34</sup> Por. J. Bieluk *Ustawa o kształtowaniu...*, op. cit., komentarz do art. 2 u.k.u.r., teza 23, jak również Z. Niewiadomski, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2016, komentarz do art. 59 u.p.z.p., Legalis.

zać się uznanie przez strony transakcji nieruchomościowej danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków za wiążące na potrzeby określania statusu gruntu. Zdarza się bowiem, że dane te pozostają w sprzeczności ze stanem faktycznym. Przyczyny mogą być różne, w szczególności podatkowe. Jako przykład mogą posłużyć wydane w przeszłości specjalne wytyczne dotyczące zasad aktualizowania informacji w ewidencji gruntów i budynków<sup>35</sup>. Stanowiły one, że określoną nieruchomości można było zaklasyfikować jako użytek rolny wyłącznie wówczas, jeśli wchodziła w skład gospodarstwa rolnego lub gdy była zajęta na prowadzenie działalności rolniczej. Aktualnie może zatem się zdarzyć, że określony grunt ma rolny charakter, jednak w ewidencji gruntów widnieje jako np. „teren mieszkaniowy” (symbol „B”) tylko dlatego, że w chwili aktualizacji danych zgodnie z powyższymi wytycznymi grunt

ten nie był związany z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i nie była na nim prowadzona działalność rolnicza. Mimo to, z punktu widzenia przepisów u.k.u.r. zbycie przedmiotowego gruntu podlega restrykcjom<sup>36</sup>.

Okazuje się zatem, że jedynym klarownym przypadkiem jest ten, kiedy dla danego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że interesujący nas teren leży w obszarze przeznaczonym na cele inne niż rolne. Istnieje wtedy pewność, że nieruchomości nie ma charakteru rolnego. Wszystkie inne sytuacje wymagają drobiazgowej analizy. W szczególności nie jest wskazane – w przypadku braku planu miejscowego lub jego nieaktualności – kierowanie się wyłącznie decyzjami o warunkach zabudowy lub decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy też klasyfikacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Takie decyzje i informacje mogą wówczas pełnić co najwyżej rolę pomocniczą<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Pismo Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2003 r. ws. opodatkowania gruntów, których oznaczenie w ewidencji gruntów i budynków nie jest dostosowane do przepisów rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., nr 38, poz. 454): „*Stanowisko wspólne Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów w sprawie zapewnienia aktualności operatów ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania ich do stanu prawnego wynikającego z rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., nr 38, poz. 454), w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. przepisów ustaw: z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 200, poz. 1683), z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. nr 200, poz. 1680) oraz z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682 ze zm.)*”.

Powyższe nieścisłości powinny zostać uregulowane w ustawie, aby ujednocilić praktykę i przeciwdziałać ryzyku błędnego zaklasyfikowania gruntu. Sposób definiowania nieruchomości jest bowiem jednym z najbardziej fundamentalnych zagadnień na gruncie u.k.u.r. i nie powinno być w tym zakresie żadnych

---

<sup>36</sup> Zob. P. Szymczyk, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit., s. 11.

<sup>37</sup> Zob.: K. Maj, *Zmiany w ustawie...*, op. cit., s. 68; Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2007, t. VI, s. 152; *Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej...*, op. cit.



wątpliwości. Wypada jedynie żałować, że analizowana kwestia nie stała się przedmiotem ostatniej nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. i wciąż musi czekać na wyjaśnienie<sup>38</sup>.

## Podsumowanie

Od wielu lat na szczeblu europejskim (ale także ogólnosiwiatowym) dostrzegalne jest niepokojące zjawisko w obszarze rolnictwa, a mianowicie masowy wykup gruntów rolnych i ich nadmierna koncentracja, często w celach spekulacji.

---

<sup>38</sup> Przy okazji doprecyzowania definicji nieruchomości rolnej ustawodawca powinien również uregulować przypadek, gdy tylko część gruntu przeznaczona jest (lub może być przeznaczona) na cele rolne. Pojawiają się wątpliwości, czy w takiej sytuacji znajdzie zastosowanie u.k.u.r. Na ten temat wypowiedział się m.in. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych: *Wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w jej art. 2 pkt 1 dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek. W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część, bez względu na to, czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka, położona jest na obszarze przeznaczonym w mpzp na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ust. 4, 3a ust. 1 UKUR (...)* (zob. pkt II załącznika nr 1 do zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 20/16 z dnia 13 maja 2016 r. ws. realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego). Podobne stanowisko zajęła również Krajowa Rada Notarialna (zob. Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z dnia 1 czerwca 2016 r..., op. cit.). Są to jednak wypowiedzi wyłącznie pozaustawowe, a przepisy milczą w powyższym zakresie. Ponadto nie jest jasne, czy jeśli tylko część gruntu ma charakter rolny, to wówczas całą nieruchomość należy traktować na potrzeby u.k.u.r. jako rolną, czy powinna decydować wyłącznie dominująca funkcja nieruchomości. Tu również prezentowane są różne opinie, co wymaga regulacji ustawowej (por. Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 150).

cyjnych. Problem jest na tyle poważny, że odniósł się do niego ustawodawca unijny, w efekcie czego powstała specjalna rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141/(INII)).

Szereg państw, w tym Polska, podjęło działania zmierzające do przeciwdziałania powyższemu zjawisku poprzez odpowiednie regulacje prawne. Rezultatem tych zabiegów było wprowadzenie przez polskiego ustawodawcę w kwietniu 2016 r. licznych ograniczeń dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Jak się jednak okazało, znaczna część ustanowionych wówczas restrykcji miała zbyt dalekosiężny wymiar i nie znajdowała usprawiedliwienia z punktu widzenia ochrony rolnictwa. Spowodowało to paraliż rynku i wywołało istotny spadek liczby transakcji obejmujących nieruchomości rolne. Pod wpływem wielu sygnałów legislator zdecydował się złagodzić przepisy, co nastąpiło w trybie ustawy nowelizującej u.k.u.r. z dnia 26 kwietnia 2019 r. Nie bez znaczenia była również postawa Komisji Europejskiej, która zapowiedziała wszczęcie wobec Polski postępowania o naruszenie unijnej zasady swobodnego przepływu kapitału (art. 63 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu UE)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Zdaniem Komisji Europejskiej polskie przepisy wprowadzające nie uzależniają możliwości nabycia gruntu rolnego od posiadania odpowiedniego obywatelstwa lub narodowości, jednak w rzeczywistości tylko pozornie traktują tak samo wszystkich obywateli UE. Przykładem może być obowiązek zamieszkiwania w okresie pięciu lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, w obszarze której położona jest jedna z nieruchomości, jaka ma wejść w skład tworzonego gospodarstwa rolnego. Tego typu wymóg ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału, ale również prawo do swobodnego wy-

Nowelizacja wprowadziła szereg ułatwień, w tym powiększenie areału gruntów wyjętych spod restrykcji, rozszerzenie katalogu osób bliskich, skrócenie okresu obowiązkowego prowadzenia gospodarstwa rolnego czy wyłączenie prawa pierwokupu akcji i udziałów w spółkach, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 5 ha. Zmiany zostały wprowadzone odebrane pozytywnie przez rynek, jednak większość z nich trudno traktować jako przełomowe. Mają one raczej charakter korekty zbyt restrykcyjnych regulacji panujących od kwietnia 2016 r.

Przykładowo wciąż poważnym mankamentem są zasady zbywania gruntów rolnych położonych na terenie miast. Choć w pierwotnym kształcie projekt nowelizacji zakładał całkowite uwolnienie obrotu tego typu nieruchomości spod panujących ograniczeń, to jednak finalnie potraktowano je analogicznie do nieruchomości wiejskich z tą różnicą, że nie stosuje się już wobec nich wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakazu zbywania lub oddawania w posiadanie osobom trzecim. Ułatwienie to zostało oczywiście przyjęte z zadowoleniem, lecz spodziewano się czegoś więcej, zwłaszcza w świetle początkowych liberalnych zapowiedzi.

Innym problemem jest wciąż nieprecyzyjna definicja nieruchomości rolnej, mimo że stanowi ona jedno z kluczowych zagadnień na tle analizowanych przepisów. Od tego bowiem, czy dany grunt ma charakter rolny, zależy to, czy jego zbycie będzie objęte restrykcjami. Niestety w wielu sytuacjach ustalenie statusu nieruchomości napotyka poważne trudności. Taka sytuacja wymaga interwencji ustawodawcy, szczególnie w kontekście odpowiednich odesłań do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz klasyfikacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

Wydaje się również, że regulacjom u.k.u.r. należy nadać bardziej aktywny wymiar. Obecna ich treść w zasadzie ogranicza się do ochrony rodzimego rolnictwa przed zewnętrznymi inwestorami i spekulacyjnym obrotem. W ustawie brakuje wizji i modelu krajowych gospodarstw rolnych, a tym bardziej narzędzi, dzięki którym można by je stymulować i rozwijać. Innymi słowy, przepisy o kształtowaniu ustroju rolnego powinny pełnić funkcję nie tylko zabezpieczającą, ale – jak nazwa wskazuje – również „kształtującą” rolnictwo.

---

boru miejsca zamieszkania przez nabywcę gruntu. Z podobnymi zarzutami spotkały się również inne kraje, w tym m.in. Węgry, wobec których zapadł w dniu 21 maja 2019 r. wyrok TSUE (C-235/170). Trybunał uznał w nim, że ustanowione przez Węgry regulacje uzależniające uprawnienia do obrotu nieruchomościami rolnymi od pokrewieństwa ze zbywcą są sprzeczne z przepisami unijnymi.



## BIBLIOGRAFIA:

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Bieniek G., [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Filipowicz T. (red.), Warszawa 2019.
- Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10.
- Grykiel J., *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12.
- Lichorowicz A., *Głosa do wyroku SN z dnia 2 czerwca 2000 r., sygn. II CKN 1067/98*, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2001, nr 2, poz. 27.
- Maj K., *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.
- Magnuszewski r., *Głosa do uchwały SN z 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95*, „Palestra” 1996, nr 1-2.
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, vol. XXVI.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2016.
- Stelmachowski A., [w:] *System prawa prywatnego. Tom 3: Prawo rzeczowe*, Dybowski T. (red.), Warszawa 2007.
- Szymczyk P., *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Nieruchomości C.H.Beck” 2017, nr 3.
- Truszkiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI.
- Truszkiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2.



## Dr Przemysław SZYMCZYK

[adwokat, Wardyński & Partners; lecturer,  
Faculty of Law and Administration, University of Warsaw]

---

# Reform of trading in agricultural property under the latest amendment to the Agricultural System Act

After more than three years of significant restrictions in transferring agricultural land (introduced in April 2016), the regulations are to be relaxed. The Act of 26 April 2019 Amending the Agricultural System Act and Certain Other Laws has introduced a number of improvements. These include increasing the area of land that is not subject to the restrictions, simplifying procedures for companies, and some improvements for urban agricultural real estate. This reform is undoubtedly a step in the right direction and in many respects is a response to market expectations. However, it still does not address a number of issues, and it appears that further relaxation of the existing restrictions and more precise wording of some provisions of the law will be necessary.

---

AGRICULTURAL PROPERTY | AMENDMENT OF AGRICULTURAL SYSTEM ACT |  
RIGHT OF PRE-EMPTION | INDIVIDUAL FARMER | SALE OF AGRICULTURAL PROPERTY

---



## dr Wiktor KLIMIUK

[adwokat, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego, doradca Prezesa Rady Ministrów]

# Opłata za użytkowanie wieczyste – między opłatą cywilnoprawną a podatkiem

Publikacja przedstawia typologię danin publicznych w polskim systemie prawnym, jednak wchodzi z nią w polemikę. Autor dowodzi, że w rzeczywistości istniejąca typologia jest jedynie wybiegiem ustawodawcy mającym na celu ograniczenie występowania negatywnie społecznej nazwy podatku w prawodawstwie, a różnice pomiędzy opłatą administracyjną a podatkiem są iluzoryczne. Drugim i głównym wątkiem jest ocena instytucji opłaty za użytkowanie wieczyste jako instytucji ocenianej powszechnie poprzez pryzmat instytucji cywilnoprawnej, jednakże wykazującej wiele cech podatku. Konkluzją jest ocena, że konstrukcja ta stanowi w rzeczywistości zakamuflowany podatek i tak też powinna być przez ustawodawcę i organy publiczne traktowana.

UŻYTKOWANIE WIECZYSSTE | PODATEK | OPŁATA | EGZEKUCJA ADMINISTRACYJNA  
| CHARAKTER CYWILNOPRAWNY

## Wstęp

Na polski system danin publicznych składa się wiele różnych świadczeń. Mimo że system prawny przyjmuje ich pewną typologię (podział na podatki, składki, opłaty, inne świadczenia), to często w rzeczywistości poszczególne daniny nie różnią się wiele od siebie i wszystkie można nazwać podatkami lub paropodatkami ze względu na brak występowania minimalnej chociaż ekwiwalentnej odpłatności. Całkiem inną

pozycję zajmują opłaty cywilnoprawne na rzecz organów publicznych, których podstawą jest właśnie ekwiwalentna odpłatność. Opłata za użytkowanie wieczyste jest specyficzną opłatą, którą doktryna i orzecznictwo zaliczają do kategorii opłat cywilnoprawnych. Jednakże analiza konstrukcji tej opłaty oraz porównanie z cechami opłat cywilnoprawnych, administracyjnych i podatków prowadzi do konkluzji, że opłata ta jest *de facto* znacznie bardziej zbliżona do podatku niż do opłaty cywilnoprawnej.

Celem niniejszej publikacji jest wykazanie, że różnice pomiędzy podatkami a opłatami administracyjnymi są iluzoryczne, a opłata za użytkowanie wieczyste ma więcej cech wspólnych z podatkiem niż z opłatą cywilnoprawną.

## **Polski system danin publicznych**

Polski system prawny przewiduje szereg danin publicznych stanowiących podstawę budżetu administracji państwowej oraz samorządowej. Na daniny publiczne składają się podatki, opłaty, przymusowe składki (np. składka emerytalna, chorobowa etc.) oraz inne należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalenia lub określania uprawnione są organy podatkowe.

Oprócz danin publicznych opartych o sferę dominium działalności organów publicznych, administracja może pozyskiwać również środki działające w sferze dominium, poprzez świadczenie usług i pobieranie z tego tytułu różnego rodzaju opłat.

Jak można zauważyć, zdarzają się sytuacje, gdy opłata pojawia się zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*, co czasami powoduje konfuzję, np. przy sposobie dochodzenia roszczeń z tych tytułów i wyborze administracyjnej lub cywilnej drogi dochodzenia tych roszczeń. Jedną z instytucji powodujących pewne kontrowersje jest opłata za użytkowanie wieczyste.

## **Definicja podatku**

Aby przeanalizować ten problem, należy w pierwszej kolejności zdefiniować opłatę w sferze

danin publicznych oraz rozróżnić ją od podatku.

Zgodnie z Ordynacją podatkową<sup>1</sup> przez podatek należy rozumieć publiczno-prawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej<sup>2</sup>. Obligatoryjnymi cechami podatku jest więc ich publicznoprawny charakter, nieodpłatność, przymusowość, bezwrotność oraz pieniężny charakter.

Publicznoprawny charakter podatku oznacza, że może on być nałożony jedynie drogą publicznoprawną, czyli poprzez odpowiedni akt prawa na podmioty podległe. W polskim systemie prawnym oznacza to nałożenie obowiązku na podatników<sup>3</sup> przez państwo w formie ustawy. Należy zaznaczyć, że chociaż podmiotem, na rzecz którego może być nałożony podatek, są także pozostałe podmioty publicznoprawne, to podmiotem nakładającym podatek może być wyłącznie państwo. Istnieje także w doktrynie pogląd, że podatek może nakładać organizacja międzynarodowa, jeżeli państwo ją do tego upoważni. Stwierdzić jednak należy, że w tym przypadku organizacja międzynarodowa nie posiada uprawnień do nakładania podatków samoistnie, ale tylko z upoważnienia państwa i tylko w granicach wyznaczonych przez państwo, toteż rzeczywistym

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r, poz. 900 t.j.).

<sup>2</sup> Art. 6 Ordynacji podatkowej.

<sup>3</sup> Mogą to być obywatele Polski, a w przypadku niektórych podatków także obcokrajowcy i inne podmioty zagraniczne.

podmiotem stanowiącym podatek jest w tym przypadku również państwo. Rozważyć natomiast należy, czy organizacja międzynarodowa w ogóle jest podmiotem, na rzecz którego może być płacony podatek.

Z publicznoprawnym charakterem podatku wiążą się jeszcze dwie inne jego cechy. Pierwszą z nich jest ogólność. Ustawa stanowi powszechnie obowiązujący akt prawa, co oznacza, że obejmuje swoją dyspozycją wszystkie podmioty, które spełniają zawarte w jej hipotezie warunki, a nie tylko wskazane enumeratywnie jednostki. Podatek może być stanowiony jedynie ustawą, toteż zawsze ma ogólny charakter. Kolejną cechą wynikającą z publicznoprawnego charakteru podatku jest jego jednostronność. Podatek jest stanowiony jednostronnie przez państwo i tylko państwo ma wpływ na kształt wynikającego z podatku zobowiązania. Druga strona, czyli podatnik, nie ma żadnego wpływu na ukształtowanie się podstawy jego obowiązku. Inaczej więc niż w przypadku stosunków wynikających z prawa cywilnego, obie strony łączy stosunek prawny ustalony jednostronnie przez podmiot publicznoprawny i nie podlega on negocjacom.

Przymusowość podatku oznacza, że nie jest on świadczeniem dobrowolnym, ale obowiązkowym. Jeśli podatnik nie wywiąże się ze swoich obowiązków podatkowych, podmiot podatkowy czynny może wyegzekwować to świadczenie za pomocą prawnych środków przymusu. Wzmacnia to poczucie nieuchronności obowiązku podatkowego i często samo istnienie możliwości przymusowego wyegzekwowania podatkowych

należności skutkuje ich skutecznym poborem.

Nieodpłatność podatku polega na wzajemności tego stosunku prawnego. Wpłacenie przez podatnika podatku nie powoduje powstania po stronie wierzyciela podatkowego żadnego wzajemnego obowiązku ani też nie powoduje powstania z tego tytułu żadnych uprawnień po stronie podatnika. Wprawdzie podatnicy, którzy regulują podatki, odnoszą ogólne korzyści z zadań publicznych realizowanych przez podmioty publiczne, ale nie są one powiązane z obowiązkiem uiszczania podatków. Podatek ma cel fiskalny i służy do zwiększenia środków pieniężnych w budżecie podmiotu publicznego. Podmiot publiczny często przeznaczają te środki na różnego rodzaju zadania publiczne, jednakże korzyść, którą wskutek tego otrzymuje podatnik, jest niezależna od wysokości płaconego przez niego podatku, a przysługuje mu z innych tytułów. O odpłatności w tym przypadku można ewentualnie mówić w znaczeniu abstrakcyjnym, a nie w przyjętym w prawie znaczeniu konkretnym. Teoretycznie istnieją podatki celowe, zbierane na jednym funduszu i przeznaczane na konkretny cel, ale w Polsce de facto taki rodzaj podatków nie występuje. Zresztą nawet w tym przypadku odpłatność ma raczej charakter ogólny, gdyż po stronie państwa nie powstaje żadne zobowiązanie względem konkretnego podatnika, który zapłacił podatek. Cecha nieodpłatności jest główną różnicą pomiędzy podatkiem a opłatą. Uiszczenie opłaty bowiem powoduje także obowiązek wzajemnego świadczenia od drugiej strony stosunku prawnego. Także w przypadku składek na ubezpieczenie społeczne uprawnienia

np. emerytalne są niejako odpłatą za ich uiszczenie, a wysokość uiszczanych składek ma wpływ na wysokość późniejszego uprawnienia.

Bezwrotność podatku oznacza definitywność przesunięcia środków finansowych na rzecz państwa. Wynika to z redystrybucyjnego charakteru podatku. Z chwilą uiszczenia podatku wpłacone środki finansowe stają się częścią całego budżetu podmiotu publicznego i przestają być samodzielną jednostką, ale służą do realizacji zadań publicznych, jako część środków finansowych zgromadzonych w budżecie. Różni to podatek od różnego rodzaju kredytów i innych dochodów zwrotnych. Bezwrotność nie ma zastosowania, jeżeli zwrot części podatku wpisany jest w konstrukcję danego podatku, jak w przypadku podatku VAT oraz w sytuacji wystąpienia błędu formalnego, czyli kiedy podatek został źle obliczony lub pobrany.

Pieniężny charakter podatku oznacza, że podatek może być płacony wyłącznie w formie pieniężnej, co go odróżnia od niektórych świadczeń osobistych i materialnych na rzecz państwa. Dawniej podatek mógł być uiszczany w innych formach, np. w płodach rolnych, jednakże obecnie, ze względu na ekonomiczne czynniki, pieniężna forma jest najdogodniejsza i najkorzystniejsza dla podmiotu podatkowego czynnego.

Wspomnieć można o jeszcze jednej cesze podatku, nie wymienionej w jego ustawowej definicji. Jest to niesankcyjność podatku. Obowiązek podatkowy nie wiąże się z nagannym postępowaniem podatnika ani nie stanowi żadnej formy ukarania go. Podatek jest obowiązkiem

czysto fiskalnym i jego podstawowym, lub nawet jedynym celem jest zapewnienie wpływu środków finansowych do budżetu<sup>4</sup>.

## Oplata jako danina

O ile definicja samego podatku nie budzi wątpliwości i jest zdefiniowana zarówno w ustawie, jak i w doktrynie, o tyle problemy może powodować próba zdefiniowania opłaty. Ustawodawca wymienia ją w art. 2 Ordynacji podatkowej, pomiędzy podatkiem a innymi należnościami. Wskazuje więc, że opłata jest czymś odrębnym od podatku. Dodatkowo art. 2 § 2 stanowi: *jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy*. Literalna analiza przepisu art. 2 §1 pkt 1 nie daje jednoznacznej odpowiedzi, czy sformułowanie *do których ustalenia lub określania uprawnione są organy podatkowe* odnosi się do podatków, opłat i innych należności, czy tylko do innych należności. Z jednej strony zdefiniowanie podatku w innym przepisie wskazywałoby na to, że sformułowanie to dotyczy jedynie należności, jednak stosując wykładnię celowościową, zwłaszcza fakt zaznaczenia w art. 2 § 2, że przepisy stosuje się do opłat innych niż ustalone przez organy wskazane w art. 2 § 1 pkt 1, prowadzi do konkluzji, że sformułowanie *do których ustalenia lub określania uprawnione są organy podatkowe* odnosi się także do opłaty.

<sup>4</sup> Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 18-22; J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 10-12; L. Etel (red.), R. Dowgier, G. Liszewski, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Prawo podatkowe*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 21-27.

Zgodnie natomiast z ust. 4 przepisów ustawy nie stosuje się do świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych. Oprócz tego Ordynacja wymienia w art. 2 § 1 pkt 3 jako odrębną grupę świadczeń objętych jej przepisami opłaty skarbowe oraz opłaty, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych.

Powyższe pozwala wyodrębnić cztery rodzaje opłat wymienionych w Ordynacji podatkowej:

1. opłaty ustalane przez organy podatkowe, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej,
2. opłaty lokalne i skarbowe, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej,
3. opłaty ustalane przez inne organy, do których stosuje się część przepisów Ordynacji podatkowej,
4. opłaty cywilnoprawne, co do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej.

W praktyce oznacza to, że zobowiązania wynikające z pierwszych trzech grup opłat poddane są tym samym zasadom co zobowiązania podatkowe (w tym trzecia grupa, gdyż stosuje się do niej przepisy Ordynacji dotyczące zobowiązań podatkowych), co oznacza ten sam charakter prawny oraz tryb egzekucji administracyjnej.

### **Opłata a podatek**

W związku z powyższym powstaje pytanie, co odróżnia opłatę od podatku. Opłata nie jest zdefiniowana w ustawie, jednak doktryna jednoznacznie określiła jej charakter, uznając, że opłata to *świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot publicznoprawny na rzecz*

*gospodarki budżetowej w związku z jego wzajemnym świadczeniem polegającym na czynności urzędowej lub świadczeniem usług jednostek sektora publicznego, oparte na określonej podstawie i pobierane w określonej wysokości z zachowaniem warunków płatności*<sup>5</sup> lub rodzaj daniny publicznej, świadczenie pieniężne, powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie, pobierane na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, na ogół związane z czynnościami organu administracji państwowej lub gminnej, w zakresie jego właściwości<sup>6</sup>. Poszczególne proponowane przez doktrynę definicje prowadzą się do jednej konkluzji – opłata ma wszystkie przymioty podatku z wyjątkiem nieodpłatności. W odróżnieniu bowiem od podatku opłatę uiszcza się za jakieś określone świadczenie, co nie zmienia faktu, że świadczenie to nie musi być ekwiwalentne, a wysokość opłaty jest narzucona odgórnie przez organ publiczny.

Należy jednak zauważyć, że różnica pomiędzy podatkiem a opłatą podlegającą przepisom Ordynacji podatkowej jest często płynna. Część doktryny wskazuje, że w rzeczywistości niektóre opłaty są podatkami, błędnie nazywanymi przez ustawodawcę opłatą<sup>7</sup>. Przykładem może być opłata targowa lub opłata miejscowa. Teoretycznie jest to opłata za możliwość korzystania z miejsca do handlu lub za korzystanie z wypoczynku w miejscowości o szcze-

<sup>5</sup> J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce: analiza prawna i funkcjonalna*, s. 12.

<sup>6</sup> B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, s. 77.

<sup>7</sup> Np. H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2019, komentarz do art. 2, Legalis.

gólnych walorach, jednak w praktyce nie sposób nazwać korzystania z takiego miejsca świadczeniem ze strony organu publicznego. Jest to raczej danina publiczna nakładana ze względu na potencjalną możliwość zarobku i pełni podobną funkcję co podatek dochodowy. Wbrew nazwie są to więc raczej podatki. Dobrym przykładem płynności w nazewnictwie pomiędzy podatkiem a opłatą jest historia instytucji podatku od posiadania psa. Konstrukcja ta funkcjonowała jako podatek już w czasie PRL-u, ale w 2008 r. podatek od psów został zniesiony, a w jego miejsce wprowadzona została opłata od posiadania psa. Sens tej zmiany polegał na zniesieniu ogólnego, obowiązującego w całym państwie podatku państwowego od posiadania psa i wprowadzeniu fakultatywnej opłaty zależnej od decyzji władz gminy, limitowanej jedynie co do wysokości przez akty wyższego rzędu. Z punktu widzenia podatnika zamieszkałego w gminie, gdzie opłata od posiadania psów została wprowadzona, nic się nie zmieniło. Niezależnie od tego, czy był to podatek państwowy, czy opłata samorządowa, podatnik ma obowiązek go uiścić pod sankcją egzekucji administracyjnej. W rzeczywistości poza zmianą nazwy nie zmieniła się natura tej konstrukcji.

Idąc dalej tropem tych rozważań, warto przeanalizować, czy w ogóle istnieją przypadki opłat objętych Ordynacją podatkową, które nie są ukrytymi podatkami. Przykładami takich opłat jest np. opłata sądowa oraz opłata administracyjna. W tym przypadku po uiszczeniu wymaganej opłaty można domagać się wydania dokumentu, wszczęcia postępowania itp. Występuje więc świadczenie z drugiej strony.

Trzeba jednak zaznaczyć, że istotą odpłatności jest jej ekwiwalentność. W tym wypadku nie ma ekwiwalentności pomiędzy wykonanym świadczeniem a wysokością opłaty. Opłata ta pełni rolę po części celowego obciążenia zobowiązanego, by z umiarem korzystał ze swoich praw do składania wniosków i pism, po drugie służy ogólnemu utrzymaniu systemu sądownictwa. Powiązanie pomiędzy uiszczeniem opłaty a możliwością złożenia lub otrzymania pisma jest więc z punktu widzenia fiskalnego jedynie pozorne i stanowi *de facto* opodatkowanie osób chcących skorzystać z pomocy urzędu lub sądu. Podobne uwagi można odnieść do innych opłat, jak np. opłata za posiadanie broni.

Podsumowując rozważania w tym zakresie, należy uznać, że opłaty dochodzone na drodze administracyjnej są w rzeczywistości ukrytymi podatkami, a w każdym razie przejawiają cechy tożsame z podatkami. Nie tylko nie mają przymiotu ekwiwalentności, ale również nie pełnią roli zapłaty za świadczenie i służą do określanych przez administrację publiczną celów (np. funkcja sygnalizacyjna, utrzymanie systemu administracyjnego itp.). Nazwanie danej daniny opłatą, a nie podatkiem, ma często charakter subiektywny i jest dowolnym działaniem ze strony ustawodawcy. Na marginesie należy wspomnieć o trzeciej dużej grupie danin publicznych, czyli przymusowych składkach. Często w doktrynie określa się je parapodatkami, gdyż wykazując wszelkie cechy podatków, nie są nimi w rzeczywistości. Także w tym wypadku ekwiwalentność składki ze świadczeniem otrzymywanym w zamian jest iluzoryczna i stanowi raczej



wsparcie w określonych sytuacjach ze strony państwa w zamian za ponoszoną regularnie daninę, jednak niebędącą często w żadnej bezpośredniej korelacji pomiędzy wysokością składki a otrzymywaną pomocą (zależnie od rodzaju składki: od wypadkowej bez żadnej korelacji po emerytalną wykazującą pewną korelację). Składki te wykazują te same cechy podatkowe co opłaty i również nazwanie ich podatkami nie zmieniłoby ich charakteru.

### Opłata cywilnoprawna

Inaczej kwestia ta przedstawia się w przypadku czwartej grupy opłat, która nie jest objęta przepisami Ordynacji podatkowej i jako taka wychodzi poza sferę imperium organów publicznych. Opłaty oparte na stosunkach cywilnoprawnych cechują się swobodą i względną równością obu stron stosunku prawnego. Opłata jest zazwyczaj kształtowana na zasadach rynkowych i stanowi cenę za świadczoną usługę. Opłata taka jest ściśle powiązana z idącym za nią świadczeniem i nie może zostać narzucona jednostronnie.

W obu przypadkach inna jest droga dochodzenia roszczeń z tytułu zobowiązań. W przypadku opłat będących przedmiotem zastosowania Ordynacji podatkowej opłata jest egzekwowana w trybie administracyjnym za pośrednictwem organów administracji publicznej. W przypadku opłaty cywilnoprawnej egzekucja ta następuje tylko na drodze cywilnej i przy braku porozumienia stron wymaga orzeczenia sądu lub innego uprawnionego organu. Należy przy tym zaznaczyć, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji<sup>8</sup> zawierają szersze spektrum egzekucji administracyjnej niż tylko należności wynikające z Ordynacji podatkowej i może dojść do egzekucji również niektórych świadczeń wynikających ze świadczeń cywilnoprawnych<sup>9</sup>.

Status opłaty za użytkowanie wieczyste należy określić, biorąc pod uwagę płynne różnice pomiędzy różnymi rodzajami opłat oraz podatkami.

### Użytkowanie wieczyste

Historia instytucji użytkowania wieczystego w Polsce sięga 1961 roku. Ówczesne władze, dążąc do zapewnienia pełnej własności państwa nad gruntami na terenie miast, doprowadziły do uchwalenia ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej użytkowanie wieczyste stało się podstawowym i praktycznie jedynym sposobem uzyskania prawa zblizzonego do własności na gruntach położonych w miastach. Obecnie in-

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1428 t.j.).

<sup>9</sup> Katalog należności podlegających egzekucji administracyjnej znajduje się w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należności wynikające z Ordynacji podatkowej wymienione są w art. 2 § 1 pkt 1 ww. ustawy. Następne punkty 1a-12 (w art. 2 § 1) określają inne świadczenia egzekwowane drogą administracyjną, np. niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 t.j.), należności z tytułu przychodów z prywatyzacji, grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej czy należności pieniężne inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Zakres egzekucji administracyjnej jest więc o wiele szerszy niż zakres egzekucji danin wymienionych.

stytucja ta regulowana jest w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z tymi przepisami Skarb Państwa lub gmina mogą oddawać w użytkowanie wieczyste będące ich własnością grunty osobom fizycznym i prawnym. Do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości. Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu w sposób oznaczony w umowie, ale wszelkie budynki wzniesione przez użytkownika wieczystego stają się jego własnością. Użytkownik wieczysty jest zobowiązany uiszczać roczną opłatę z tytułu użytkowania wieczystego<sup>10</sup>.

W ostatnich dekadach nastąpiło kilka prób ograniczenia lub zlikwidowania instytucji użytkowania wieczystego. Jednak niezależnie od tego, czy zakończyły się one niepowodzeniem z powodu uchylecia części przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, czy też faktycznie ograniczyły użytkowanie wieczyste, np. poprzez umożliwienie przekształcenia na wnioszek prawa użytkowania wieczystego we własność (dla części nieruchomości wprowadzono taką zmianę z mocy prawa), to instytucja ta przetrwała w swoim podstawowym kształcie. Warto zatem przeanalizować jej charakter.

### **Charakter opłaty za użytkowanie wieczyste**

Na początku, bazując na przepisach Ordynacji podatkowej, należy rozważyć, czy opłata za użytkowanie wieczyste spełnia negatywne lub pozytywne

przesłanki uznania jej za opłatę egzekwowaną w trybie administracyjnym. Odnosząc się do pozytywnego zakresu ustawy, należy stwierdzić, że wysokość opłaty jest ustalana przez organ administracyjny, a nawet przez organ podatkowy, jakim jest wójt gminy. Przesłanka pozytywna jest więc spełniona, ale zgodnie z przesłanką negatywną, która niweczy przesłanki pozytywne, niemożliwa jest egzekucja przez organy administracyjne w drodze przepisów ustawy Ordynacja podatkowa świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych. Dominujący pogląd orzecznictwa i doktryny jednoznacznie uważa opłatę za użytkowanie wieczyste za opłatę niepodlegającą przepisom Ordynacji podatkowej, gdyż wynika ona ze świadczeń cywilnych. Instytucja ta wywodzi się bowiem z przepisów Kodeksu cywilnego, co ma jej nadawać w pełni cywilny charakter<sup>11</sup>.

Kwestia ta nie jest jednak tak jednoznaczna. Samo umiejscowienie instytucji w Kodeksie cywilnym nie przesądza jeszcze o cywilnym charakterze opłaty za użytkowanie wieczyste. O ile bowiem w Kodeksie cywilnym jest wspomniana opłata z tytułu użytkowania wieczystego, o tyle już sposób ustalania i modyfikowania jej wysokości określa ustawa o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>. Przepisy tej ustawy określają precyzyjnie stawkę procentową opłaty za użytkowanie

<sup>11</sup> Tak np.: K. Górską, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), wyd. 9, Warszawa 2019, komentarz do art. 238 k.c. (Legalis) oraz K. Baran-Kurluta, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Załucki (red.), wyd. 1, Warszawa 2019, komentarz do art. 238 k.c., Legalis.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 t.j.).

<sup>10</sup> Zob. art. 232-243 k.c.

wieczyste oraz podstawę jej obliczania. Wskazują również obowiązek aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie. Organ administracyjny dokonuje aktualizacji w formie wypowiedzenia, które może zostać zaskarżone w trybie administracyjnym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego stronie przysługuje skarga do sądu powszechnego.

Występuje w tym zakresie przemieszanie się trybu administracyjnego i cywilnego. Kluczowe jest nazwanie przez ustawodawcę dokonania aktualizacji wypowiedzeniem, żeby uniknąć nazwania tego aktu decyzją administracyjną. Jest to niezwykle istotne na gruncie praktyki, gdyż np. już opłata za przekształcenie użytkownika wieczystego w prawo własności, choć jej wysokość przez wiele lat może się pokrywać z wysokością opłaty za użytkowanie wieczyste, uważana jest za instytucję prawa administracyjnego, wynikającą z decyzji administracyjnej przekształcającej jeden stosunek cywilnoprawny w inny stosunek cywilnoprawny. Chociaż więc opłata za przekształcenie wynika ze stosunków cywilnoprawnych wskazanych w Kodeksie cywilnym, to ona sama jest opłatą natury administracyjnej i w takim trybie może być egzekwowana<sup>13</sup>. Fakt

wynikania opłaty ze stosunków cywilnych nie wyklucza bowiem możliwości egzekucji w trybie administracyjnym na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jednakże w przypadku opłaty za użytkowanie wieczyste następuje formalnie jedynie cywilnoprawne wypowiedzenie. Wypowiedzenie to można jednak zaskarżyć w trybie administracyjnym, co jest niespotykanym zabiegiem: w stosunku teoretycznie całkowicie cywilnoprawnym czynność cywilnoprawną jednego z uczestników stosunku można zaskarżyć w drodze administracyjnej. Następnie, po orzeczeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego, decyzję administracyjną można zaskarżyć w sądzie powszechnym. Takie sformułowanie przepisu wprowadza pewną niepewność wobec prawa. Z jednej strony bowiem zarówno orzecznictwo, jak i doktryna uważają zazwyczaj, że roszczeń z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste można dochodzić tylko na drodze cywilnoprawnej, z drugiej strony zaś organy samorządu terytorialnego niejednokrotnie dochodzą roszczeń z tej opłaty

---

*którego z organów (sądu czy organu administracji publicznej) pozostaje ten obowiązek (...). Przy czym chodzi tu o kompetencje do ustalenia obowiązku np. w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od publicznoprawnego albo cywilnoprawnego charakteru tego obowiązku. Zdaniem sądu, kryterium przesądzającym o poddaniu danego obowiązku egzekucji administracyjnej jest zatem ustalenie, czy wynika on z decyzji administracyjnej lub postanowienia wydanego w trybie k.p.a. albo innej procedury administracyjnej. Jak zaznaczył WSA, powyższe stanowisko potwierdza również treść art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień właściwych organów.*

---

<sup>13</sup> Tak np. WSA w Szczecinie w wyroku z 24 stycznia 2013 r., I SA/Sz 801/12, Lex nr 1320589, gdzie wyrażono następujący pogląd: *Sąd podzielił ocenę dokonaną przez Wierzyciela w zaskarżonym postanowieniu. Katalog obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej zawiera art. 2 u.p.e.a. Zakres obowiązków objętych tym przepisem wskazuje, że o objęciu danego obowiązku egzekucją administracyjną nie decyduje charakter prawny obowiązku, ale ustalenie we właściwości*

w trybie administracyjnoprawnym jako należności budżetowej<sup>14</sup>.

Podsumowując rozważania na temat charakteru opłaty za użytkowanie wieczyste, należy dojść do konkluzji, że jej traktowanie jako zwykłej opłaty cywilnoprawnej, na takich samych warunkach jak np. opłaty za dzierżawę lub innej opłaty wynikającej z działalności organów publicznych w sferze dominium, różni się z rzeczywistym charakterem tej instytucji. Po pierwsze, opłata za użytkowanie wieczyste jest przymusowa dla każdorazowego użytkownika wieczystego i nie podlega negocjacji z jego strony. Nie mają tu zastosowania przepisy pozwalające na ustalenie ceny, co jest podstawą w stosunkach cywilnoprawnych. Jednostronna możliwość kształtowania tej opłaty przez organ administracyjny wyklucza w dużym stopniu jej ekwiwalentność. Po drugie, wysokość opłaty zmieniana jest w granicach narzuconych organowi publicznemu przez ustawę, a decyzja o tym jest zaskarżalna w trybie administracyjnym, co jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca traktuje tę instytucję jako opłatę w sferze administracyjnej, a nie cywilnoprawnej. Po trzecie,

Kodeks cywilny nie reguluje stanu prawnego zabudowań znajdujących się na użytkowanym wieczyście gruncie po wygaśnięciu tego stosunku prawnego. O ile podczas trwania stosunku prawnego budynku i budowle wzniesione przez użytkownika wieczystego stają się jego własnością, o tyle przepisy nie regulują tego, czy po wygaśnięciu użytkowania wieczystego w sposób inny niż przekształcenie tego prawa w prawo własności budynku te są nadal własnością dotychczasowego użytkownika wieczystego, czy też przechodzą na własność właściciela gruntu, a użytkownikowi przysługuje tylko roszczenie o wynagrodzenie poniesionych strat. Wprawdzie powyższa kwestia była już przedmiotem bogatego orzecznictwa, jednak niejednokrotnie bezskutecznie zgłaszano *de lege ferenda* problem jednoznacznego ukształtowania tego zagadnienia prawnego. Niepowodzenie tych apeli pokazuje, że zamiarem ustawodawcy jest to, aby użytkowanie wieczyste wygasło jedynie w formie przekształcenia tego prawa w prawo własności dotychczasowego użytkownika wieczystego.

## Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym opłata za użytkowanie wieczyste jest traktowana jako specyficzna opłata cywilnoprawna, jednak jej cechy zbliżają ją raczej do opłaty o charakterze administracyjnym, a nawet do podatku. Szereg jej istotnych cech sytuuje ją bliżej podatku od nieruchomości aniżeli np. opłaty za dzierżawę. Egzekwowanie tej opłaty w trybie administracyjnym przez część jednostek samorządu terytorialnego potwierdza, że *de facto* tak jest też traktowana przez organy publiczne na

---

<sup>14</sup> Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 19 września 2014 r., IV Ca 301/14, Lex nr 1883859. W uzasadnieniu orzeczenia sąd powołuje się na następujące zeznania świadka będącego urzędnikiem: *Z zeznań świadka T. M. – byłego Naczelnika Miasta L. – wynika w szczególności, że jeśli M. Z. chciał uiścić opłatę jednorazowo, to mógł to zrobić bezpośrednio w (...) bez jego udziału, zaś gdyby miał on zaległości w opłatach za wieczyste użytkowanie, to na pewno otrzymałby wezwanie z wydziału finansowego. Należności za wieczyste użytkowanie były traktowane, jako należności budżetowe i ściągane w trybie egzekucji administracyjnej. Zeznania te pokrywają się z praktyką sporządzania uchwał budżetowych w wielu gminach.*

poziomie stosowania prawa. Powyższy stan jest spowodowany w dużej mierze archaizmem opisywanej instytucji i jej nieprzystosowaniem do współczesnej gospodarki rynkowej. *De lege ferenda*

należy postulować zlikwidowanie lub gruntowne zreformowanie instytucji użytkowania wieczystego oraz sposobu pobierania za nie opłat, tak aby przystawała do aktualnego systemu prawnego.



#### BIBLIOGRAFIA:

- Bagan-Kurluta K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Załucki M. (red.), wyd. 1, Warszawa 2019.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2019.
- Etel L. (red.), Dowgier R., Liszewski G., Popławski M., Presnarowicz S., *Prawo podatkowe*, wyd. 2, Warszawa 2008
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce: analiza prawna i funkcjonalna*, Warszawa 2007.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006.
- Górska K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, Gniewek E., Machnikowski P. (red.), wyd. 9, Warszawa 2019.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008.



## Dr Wiktor KLIMIUK

[advokat; lecturer, Faculty of Law and Administration,  
University of Warsaw; adviser to the Prime Minister]

---

# Fees for perpetual usufruct: Between a civil fee and a tax

This article presents—and challenges—the typology of public charges in the Polish legal system. The author argues that in fact the existing typology is only a legislative ruse aimed at avoiding the socially disfavoured term “tax” in legislation, and the differences between an “administrative fee” and a tax are illusory. The second and main thread is an examination of the perpetual usufruct fee, which is commonly regarded as an institution of civil law but has many features of a tax. The conclusion is that this construction is actually a camouflaged tax, and should be treated as such by lawmakers and public authorities.

---

PERPETUAL USUFRUCT | TAX | FEE | ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT | CIVIL NATURE

---



dr Radosław WIŚNIEWSKI

[adwokat, kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

## Pojęcie spadku wakującego i jego interpretacja we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych

Pojęcie spadku wakującego nadal pojawia się we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych w odniesieniu do spadków otwartych przed 1947 r. Wynika to z tego, że w centralnych dzielnicach Polski do końca 1946 r. wciąż obowiązywał Kodeks Napoleona przewidujący stan wakowania spadku. Z tego powodu konieczne jest prawidłowe interpretowanie owego terminu, co stwarza istotne problemy we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych ze względu na brak znajomości zasad i instytucji wynikających z Kodeksu Napoleona. Dlatego w artykule podjęto próbę zdekodowania pojęcia spadku wakującego z uwzględnieniem reguł dawnego prawa spadkowego, na których gruncie to pojęcie funkcjonowało do końca 1946 r. W podjętej analizie wzięto również pod uwagę przepisy prawa międzyczasowego wskazujące zasady współczesnego postępowania ze spadkami wakującymi otwartymi przed 1947 r.

SPADEK WAKUJĄCY | SPADEK BEZDZIEDZICZNY | KODEKS NAPOLEONA | WWIĄZANIE  
| DZIEDZICZE PRAWI | SPADKOBIERCY NIEPORZĄDKOWI

### Wprowadzenie

Spadek wakujący jest terminem wywodzącym się z Kodeksu Napoleona<sup>1</sup>.

Mianem tym określa się stan faktyczny, w którym spadek pozostaje przez określony czas opuszczony i brak jest informacji o określonym kręgu osób powołanych do dziedziczenia z ustawy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej na temat historii stosowania przepisów Kodeksu Napoleona na ziemiach polskich zob.: K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, s. 195 i n.; idem, *Kodeks Napoleona przed sądem*

*czasu*, „Palestra” 2007, nr 7-8, s. 199 i n.

<sup>2</sup> Zob. B. Sernakier Rappaportowa, *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta

Instytucja spadku wakującego miała zastosowanie do końca 1946 r. w tzw. centralnych dzielnicach Polski z uwagi na obowiązywanie przepisów prawa spadkowego z Kodeksu Napoleona na terenach pochodzących z dawnego Księstwa Warszawskiego i następnie Królestwa Polskiego<sup>3</sup>. Co więcej, reguły intertemporalne przyjęte w procesie powojennej unifikacji prawa spadkowego odwołują się do omawianego pojęcia, nakazując stosowanie do spadków wakujących otwartych przed 1947 r. przepisów o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa. Pojęcie spadku wakującego nie jest zatem zagadnieniem interesującym wyłącznie z punktu widzenia komparatystyki prawniczej oraz badań historycznoprawnych, ale może stanowić również istotny problem w kontekście spadkobrania we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych<sup>4</sup>.

---

Sądowa Warszawska” 1937, nr 44, s. 604 i n.

<sup>3</sup> Szerzej na temat historii kształtowania się przepisów prawa spadkowego na podstawie Kodeksu Napoleona od 1808 r. do 1946 r. zob. J. Bieda, D. Wiśniewska-Jóźwiak, *Zasady dziedziczenia ustawowego na ziemiach Królestwa Polskiego po 1826 roku*, „Czasopismo prawno-historyczne” 2014, z. 1, s. 105 i n. Autorki wskazują, że przepisy prawa spadkowego z Kodeksu Napoleona były od 1808 r. do 1946 r. stosowane bez jakichkolwiek zmian w pierwotnej kodyfikacji francuskiej, z wyjątkiem wprowadzonej na mocy Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego w 1826 r. modyfikacji praw spadkowych przysługujących pozostałemu przy życiu małżonkowi. Ponieważ jednak zmiana ta pozostaje bez wpływu na interpretację stanu wakowania spadku, w niniejszym artykule odnoszę się wprost do regulacji Kodeksu Napoleona bez szczegółowego sygnalizowania zmian wprowadzonych do przepisów prawa spadkowego w latach 1808-1946.

<sup>4</sup> Zob. Z. Kópczyński, J. Szachulowicz, *Aktualność przepisów kod. Nap. w sprawach spadkowych*, „Palestra” 1971, nr 7-8, s. 20 i n.

O tym, że omawiane pojęcie pozostaje aktualne, świadczą wciąż toczące się lub wznawiane przez prokuratorów postępowania spadkowe po osobach zmarłych przed 1947 r., w których to postępowaniach należy dokonać prawidłowej wykładni oraz kwalifikacji spadku jako spadku wakującego<sup>5</sup>. Potrzeba ta pojawia się również w toku nadzwyczajnych postępowań administracyjnych, w których organy administracji wyrażają wątpliwości co do prawidłowości ustaleń w zakresie następstwa prawnego po stronach postępowania zmarłych przed 1947 r. Przykładem tego ostatniego zjawiska jest działalność orzecznicza Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich<sup>6</sup>. Organ ten wzrusza ostateczne decyzje reprivatyzacyjne, powołując się m.in. na nieprawidłowości w postępowaniach spadkowych po dawnych właścicielach nieruchomości warszawskich zmarłych przed 1947 r. w związku z rzekomym zaistnieniem stanu wakowania spadku bądź jego bezdziedziczności<sup>7</sup>. Interpretacja stanu wakowania spadku prezentowana

---

<sup>5</sup> Zob. m.in. postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934.

<sup>6</sup> Podstawą normatywną działania wskazanego organu jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz. U. 2017 poz. 718 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. m.in.: decyzja Komisji z 10 lipca 2017 r., R 1/17; decyzja Komisji z 10 lipca 2017 r., R 2/17; decyzja Komisji z 4 sierpnia 2017 r., R 3/17; decyzja Komisji z 18 września 2017 r., R 10/17; decyzja Komisji z 22 listopada 2017 r., R 13/17; decyzja Komisji z 1 grudnia 2017 r., R 11/17; decyzja Komisji z 20 marca 2018 r., R 12/17; decyzja Komisji z 20 marca 2018 r., R 14<sup>9</sup>/17; decyzja Komisji z 20 marca 2018 r., R 15/17.



przez prokuratorów, jak i ww. organ administracji w toku wspomnianych postępowań sprowadza się do uznania każdego otwartego przed 1947 r. spadku za wakujący, jeżeli od śmierci spadkodawcy nie wszczęto postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Z kolei jeżeli od otwarcia spadku minęło już 30 lat, wówczas – w świetle tej wykładni – trzeba uznać spadek za bezzwrotny. Taka interpretacja czyni z niewszczęcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku i upływu 30-letniego terminu od momentu jego otwarcia kluczowe przesłanki stanu wakowania spadku, a w dalszej perspektywie jego bezzwrotności.

Poruszona problematyka jest o tyle istotna, że w określonych okolicznościach spadek wakujący, a następnie spadek bezzwrotny, mógł zostać nabyty przez Skarb Państwa jako spadkobiercę ustawowego, mimo że żyli krewni uprawnieni do dziedziczenia z ustawy. Ponieważ omawiana tematyka w dużej części dotyczy osób zmarłych w czasie wojny, właściwa wykładnia pojęcia spadku wakującego ma szczególne znaczenie w kontekście postępowań z zakresu tzw. reprivatyzacji, w których wykazanie następstwa prawnego po dawnych właścicielach jest kluczowe dla dochodzenia roszczeń o charakterze restytucyjnym<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Poza sądowymi postępowaniami spadkowymi i postępowaniami przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich problematyka spadków wakujących pojawia się również na tle innych spraw o charakterze reprivatyzacyjnym. Zob. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2018 r., I SA/Wa 2151/17, Lex nr 2593488; wyrok WSA w Warszawie z 12 czerwca 2018 r., I SA/Wa 168/18, Lex nr 2604465; wyrok WSA w Warszawie z 12 czerwca 2018 r., I SA/Wa

Aktualne przykłady powoływania się w postępowaniach sądowych i administracyjnych na instytucję spadku wakującego ujawniają jednak problemy z jej prawidłową interpretacją. Trudności te wynikają z braku pogłębionej znajomości przepisów prawa spadkowego pochodzących z Kodeksu Napoleona, przez co wykładnia omawianego terminu jest dokonywana bez odnoszenia się do systematyki i powiązań z innymi instytucjami prawa spadkowego na gruncie Kodeksu Napoleona. W konsekwencji dochodzi do uproszczonego dekodowania przedmiotowego pojęcia ograniczonego jedynie do odczytywania treści przepisu (art. 811) Kodeksu Napoleona traktującego o spadku wakującym, bez zrozumienia terminów użytych przez prawodawcę w tym przepisie i ich implikacji w danych okolicznościach. Dlatego warto wskazać prawidłowy sposób interpretowania pojęcia spadku wakującego we współczesnych postępowaniach sądowych i administracyjnych. W tym celu na początku należy zidentyfikować nieznanne współcześnie w Polsce podstawowe zasady i instytucje dawnego prawa spadkowego wpływające na znaczenie stanu wakowania spadku. Następnie

---

169/18, Lex nr 2604385; wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2018 r., I SA/Wa 17/18, Lex nr 2556725; wyrok NSA z 4 października 2018 r., I OSK 2753/17, Lex nr 2604130. Pośrednio do zagadnień związanych ze stanem wakowania spadku w kontekście obowiązku wykazywania jego posiadania wobec teorii wwiązania odniósł się WSA w Warszawie w dwóch nieprawomocnych wyrokach w wyniku rozpoznania skarg na dwie decyzje Komisji z 17 września 2018 r., KR VI R 44<sup>9</sup>/17 i KR VI R 44b/17. Zob.: wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2019 r., I SA/Wa 2145/18 (nieprawomocny), Lex nr 2722457; wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2019 r., I SA/Wa 2146/18 (nieprawomocny), CBOŚA.

ukazane zostaną wypracowane w polskiej i francuskiej doktrynie, i judykaturze cechy spadków wakujących oraz zasady takowego ich kwalifikowania. Dopiero to pozwoli prawidłowo odczytać reguły prawa międzyczasowego nakazujące stosowanie do otwartych przed 1947 r. spadków wakujących przepisów o ustawowym dziedziczeniu Skarbu Państwa.

### Zasady i instytucje dawnego prawa spadkowego

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają szczegółowo omówić wszystkich istotnych dla dekodowania znaczenia stanu wakowania spadku zasad i instytucji dawnego prawa spadkowego. Z tego powodu w tej części przywołane zostaną jedynie najistotniejsze z punktu widzenia pojęcia spadku wakującego zagadnienia obowiązującego przed 1947 r. prawa spadkowego, tj.: kategorie spadkobierców ustawowych, teoria wwiązania i wprowadzenia w posiadanie spadku, zasady przyjęcia spadku oraz status państwa nabywającego spadek bezdziedziczny.

Kodeks Napoleona dzielił spadkobierców ustawowych (beztestamentowych) na dziedziców prawych/porządkowych (fr. *héritiers*) oraz spadkobierców nie-regularnych/nieporządkowych (fr. *successieurs irréguliers*). Do pierwszej kategorii należeli krewni pochodzący z legalnych związków (prawi – z prawego łoża), w tym zstępni, wstępni, krewni w linii bocznej do dwunastego stopnia<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Zob. T. Fuks, S. T. Neumark, *Prawo spadkowe. Testamenty. Darowizny obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym. Podręcznik dla studentów IV*

Do drugiej zaś zaliczało się krewnych naturalnych (pochodzących z nieślubnych związków), pozostającego przy życiu małżonka oraz na szczególnych warunkach również państwo<sup>10</sup>. Głównym kryterium powyższego podziału jest przypisywanie tzw. wwiązania/sezyny (fr. *saisine*) przynależnego jedynie dziedzicom prawnym, którym to przymiotem nie charakteryzowali się spadkobiercy nieporządkowi. Z kolei ci ostatni – w związku z brakiem przysługującej im sezyny – dla wykazania swoich praw spadkowych musieli na mocy orzeczenia sądowego zostać wprowadzeni w posiadanie majątku spadkowego. W dodatku to wwiązanie determinowało zakres odpowiedzialności poszczególnych kategorii spadkobierców beztestamentowych za długi i ciężary spadkowe<sup>11</sup>.

Aby zrozumieć istotę wwiązania w kontekście zasad dziedziczenia ustawowego w Kodeksie Napoleona, należy wpiąć się do korzeni idei spadkobrania w prawie francuskim. Podstawą przejścia ogółu praw i obowiązków zmarłego na

---

*kursu prawa opracowany na podstawie wykładów uniwersyteckich i dzieł M. Planiola przez mgr. T.F. i mgr. S. T. N.*, Warszawa 1938-1939, s. 13 i n.

<sup>10</sup> Zaznaczyć przy tym należy, że we francuskim prawodawstwie w 1896 r. doszło do istotnej modyfikacji składu poszczególnych kręgów spadkobierców beztestamentowych, która to zmiana nie była już recypowana do obowiązującej na ziemiach polskich wersji Kodeksu Napoleona. W efekcie tej reformy do grupy dziedziców prawych we Francji zaczęto zaliczać również dzieci i rodziców naturalnych i w konsekwencji w grupie spadkobierców nieporządkowych pozostało jeszcze rodzeństwo naturalne, małżonek i państwo. Szerzej zob.: A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français. Tome troisième*, Paris 1932, s. 400 i n.; J. Namitkiewicz, *M. Planiol. O spadkach. Autoryzowany przekład pod redakcją J. Namitkiewicza*, Warszawa 1927, s. 29 i n.

<sup>11</sup> Zob. J. Bieda, D. Wiśniewska-Jóźwiak, *Zasady dziedziczenia ustawowego...*, s. 106 i n.

jego spadkobierców jest idea kontynuacji/reprezentacji osoby zmarłego po jego śmierci przez jego najbliższych krewnych<sup>12</sup>. Wynika to z recypowanych do prawa francuskiego reguł prawa rzymskiego, w którym wyróżniano kategorię dziedziców koniecznych (łac. *heredes necessarii*), do której zaliczano najbliższych krewnych. Nie byli oni uprawnieni do odrzucenia spadku i od momentu śmierci spadkodawcy – bez dokonywania jakichkolwiek czynności formalnych – mogli zarządzać odziedziczonym majątkiem i wykonywać wszelkie prawa przysługujące zmarłemu, jak i byli zobowiązani do zaspokajania wszelkich jego długów. W Kodeksie Napoleona porzucono jednak koncepcję dziedziców koniecznych, w miejsce których przewidziano kategorię dziedziców prawych, którym przysługuje prawo odrzucenia spadku (zrzeczenia się spadku)<sup>13</sup>. Niezależnie od tego uprawnienia, to właśnie przypisywana dziedzicom prawym sezyna nawiązuje do dawnych zasad prawa rzymskiego w zakresie cech charakteryzujących sferę praw najbliższych krewnych zmarłego. Wwiązanie jest bowiem tym przymiotem dziedziców prawych, dzięki któremu mogą oni od momentu śmierci spadkodawcy – niezależnie od przyjęcia przez nich spadku – zarządzać majątkiem spadkowym, jak i ponoszą pełną odpowiedzialność za długi spadkowe<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français. Tome IV. Successions*, Paris 1928, s. 238 i n.

<sup>13</sup> Zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 480 i n.

<sup>14</sup> Zob. E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym w zarysie*, Warszawa 1938, s. 52 i n.

Po tych wstępnych rozważaniach o charakterze historycznym należy pochylić się nad samą istotą teorii sezyny. Francuskie słowo *saisine*, mające źródło w starogermańskim wyrazie *sazjan* (*umieszczać, ustanawiać*), w dawnym prawie francuskim oznaczało posiadanie<sup>15</sup>. Jednak wwiązanie w tym sensie nie ograniczało się do określenia stanu faktycznego przypisywanego posiadaniu we współczesnej cywilistyce. Swoim zakresem obejmowało również sferę prawa, tworząc kategorię prawa posiadania gwarantującego wykonywanie praw dotyczących danej rzeczy i chroniącego możliwość objęcia tej rzeczy w sensie faktycznym i jednocześnie rodzącego obowiązki związane ze sprawowaniem pieczy nad rzeczą<sup>16</sup>. W takim ujęciu sezyna ma dwa aspekty, tj. prawny i faktyczny. Z jednej strony uzasadnione jest rozpatrywanie wwiązania w sensie posiadania prawnego

<sup>15</sup> Zob. J. Namitkiewicz, M. Planiol, *O spadkach...*, s. 75-76, który wyjaśnia prawdopodobne źródła sezyny w prawie francuskim. Z jednej strony uznaje się, że idea wwiązania ma związek ze stworzeniem koncepcji pozwalającej na niepłacenie podatków feudalnych należnych panom feudalnym m.in. w związku z przejściem majątku wskutek spadkobrania. Skoro sezyna przysługiwała dziedzicom prawym, którzy stanowili kontynuatorów osoby zmarłego, to w sensie faktycznym nie dochodziło do przejścia majątku spadkowego, co umożliwiało nieuiszczanie daniny na rzecz panów feudalnych. Z drugiej strony przyjmuje się, że wwiązanie – jako koncepcja silnie zakorzeniona w zwyczajowym prawie germańskim – odnosi się wprost do występującej w germańskiej tradycji idei współwłasności rodziny, zgodnie z którą dziedzice współposiadali majątek rodzinny z głową rodziny i stąd po jej śmierci nie było konieczności podejmowania działań formalnych (np. wprowadzenia w posiadanie) w celu wykazania praw do spadku. Szerzej na temat korzeni idei sezyny zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 481-482.

<sup>16</sup> Szerzej na temat natury prawnej wwiązania w prawie spadkowym zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit...*, s. 263-265.

polegającego na wykonywaniu praw do rzeczy, a z drugiej ujmowanie sezyny w znaczeniu faktycznym odnoszącym się do objęcia rzeczy i faktycznego zarządzania nią.

Łącząc te rozważania z koncepcją kontynuacji i ciągłości zmarłego w osobach jego krewnych, można uznać, że na gruncie prawa spadkowego przypisywana dziedzicom prawym sezyna oznaczała prawne posiadanie przez nich spadku z mocy prawa bez konieczności podejmowania jakichkolwiek działań o charakterze formalnym. Z samego bowiem faktu przynależności do kategorii dziedziców prawych najbliższym krewnym zmarłego – bez względu na przyjęcie przez nich spadku – przysługiwało posiadanie spadku, z czego wynikała możliwość realizacji dotychczasowych praw zmarłego, zarządzania majątkiem spadkowym i konieczność ponoszenia odpowiedzialności za długi spadkowe. Sezyna jest więc koncepcją przypisującą dziedzicom prawym prawny aspekt posiadania dający im możliwość dołączenia do niego sfery faktu. Wynikające z tej teorii uprawnienia i obowiązki były jednak niezależne od ostatecznego powołania do spadku. W konsekwencji możliwe były zarówno sytuacje wwiązania dziedzica prawego w nienależący do niego majątek, jak i sytuacje braku wwiązania spadkobierców nieporządkowych w należące do nich mienie spadkowe<sup>17</sup>. Sezyna pozostaje bowiem bez związku z przeniesieniem własności masy spadkowej, które następuje

---

<sup>17</sup> Zob. T. Fuks, S. T. Neumark, *Prawo spadkowe...*, s. 18.

wskutek spadkobrania<sup>18</sup>.

Natomiast niecieszący się przymiotem sezyny spadkobiercy nieporządkowi dla wykazania swoich praw spadkowych musieli zostać sądownie wprowadzeni w posiadanie spadku. Następowo to poprzez opieczętownie majątku spadkowego i spisanie jego inwentarza, wytoczenie powództwa o wprowadzenie w posiadanie, udowodnienie przez powoda przynależności do grupy spadkobierców nieporządkowych i wreszcie wykazanie braku pierwszeństwa innych spadkobierców powołanych do spadku<sup>19</sup>. Uzyskanie orzeczenia o wprowadzeniu w posiadanie spadku pozwalało na przypisanie spadkobiercy nieporządkowemu ze skutkiem wstecznym od momentu otwarcia spadku takich samych uprawnień i obowiązków, jakimi dysponują dziedzice prawi cieszący się sezyną<sup>20</sup>. W tym kontekście można więc mówić o sądowym wwiązaniu spadkobierców nieporządkowych jako skutku orzeczenia o wprowadzeniu w posiadanie spadku<sup>21</sup>.

Przechodząc zaś do reguł dotyczących przyjęcia spadku, warto odnotować ogólny podział na wyraźne i milczące przyjęcie spadku. Pierwszy sposób przyjęcia spadku odnosił się do wyrażenia woli w tym zakresie na piśmie<sup>22</sup>. Drugi zaś obejmował wszelkie czyny

---

<sup>18</sup> Zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit...*, s. 261-262.

<sup>19</sup> Zob. E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe...*, s. 55-57.

<sup>20</sup> Zob. T. Fuks, S. T. Neumark, *Prawo spadkowe...*, s. 19.

<sup>21</sup> Zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 283.

<sup>22</sup> Zob. J. Namitkiewicz, M. Planiol, *O spadkach...*, s. 103-104.

stanowczo wskazujące na intencję przyjęcia spadku. Przykładami przyjęcia spadku w sposób milczący były wszelkie działania nakierowane na dochodzenie wierzytelności należących do spadku, czynności rozporządzające przedmiotami majątkowymi wchodzącymi w skład spadku czy zrzeczenie się spadku na rzecz innych osób<sup>23</sup>. Do tych działań można również zaliczyć czynny zarząd i użytkowanie majątku spadkowego z tym zastrzeżeniem, że tego typu zachowanie każdorazowo winno być szczegółowo analizowane przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności, tak aby dane zachowanie cechowała stanowczość manifestacji woli przyjęcia spadku. Inaczej rzecz ujmując, tę ostatnią kategorię czynów milczącego przyjęcia spadku należy rozpatrywać pod kątem zachowania, którego dopuścić mogła się osoba działająca jedynie w charakterze spadkobiercy, a nie współwłaściciela lub współnika itd.<sup>24</sup> Stąd dokładna analiza wszelkich okoliczności danego przypadku przyjęcia spadku jest w takich sytuacjach szczególnie wskazana. Co więcej, możliwość wyrażenia woli co do przyjęcia lub odrzucenia spadku zgodnie z art. 789 i art. 2262 Kodeksu Napoleona podlegała 30-letniemu przedawnieniu, którego termin rozpoczął bieg co do zasady z momentem otwarcia spadku<sup>25</sup>. W tym zakresie w orzecznictwie

dopuszczano możliwość zawieszania biegu wspomnianego terminu w stosunku do dziedziców prawych, którzy ze względu na uzasadnione okoliczności nie mogli wiedzieć o swoim powołaniu do spadku<sup>26</sup>.

Ostatnim zagadnieniem, które pozwoli zrozumieć stan wakowania spadku, jest status państwa nabywającego spadek bezdziedziczny. Tym ostatnim był spadek, który w braku dziedziców prawych i spadkobierców nieporządkowych (art. 767 i art. 768 Kodeksu Napoleona) stawał się własnością państwa wskutek sądowego wprowadzenia go w posiadanie. Zatem o spadku bezdziedzicznym można mówić dopiero w razie przejęcia go przez państwo w wyniku powództwa o wprowadzenie w posiadanie spadku w razie spełnienia warunku z art. 768 Kodeksu Napoleona<sup>27</sup>. Pozycja państwa

---

dziedziczenia bądź upływ terminu na przyjęcie spadku przez taką osobę. Co więcej, autorzy wskazują na rozpowszechniony we francuskiej doktrynie pogląd co do braku wystarczających podstaw normatywnych do przyjmowania koncepcji o milczącym zrzeczeniu się spadku wskutek upływu terminu na przyjęcie spadku. Wprawdzie w art. 789 Kodeksu Napoleona określa się termin na przyjęcie i zrzeczenie się spadku, ale z przepisów *expressis verbis* nie wynikają skutki upływu takiego terminu. W swej analizie autorzy zaznaczają, że o ile dopuszczalna i logiczna wydaje się koncepcja milczącego przyjęcia spadku, to jednak nie sposób analogicznie stosować jej do zrzeczenia się spadku. Niezależnie od powyższego w orzecznictwie powszechnie akceptuje się, że skutkiem upływu 30-letniego terminu na przyjęcie spadku jest utrata wszelkich praw do spadku przez osobę powołaną do dziedziczenia, tak jakby zrzekła się ona spadku.

<sup>26</sup> Zob. J. Namitkiewicz, *M. Planiol. O spadkach...*, s. 95.

<sup>27</sup> Zob. E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem Zobowiązań wraz z ustawami, rozporządzeniami i dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej, uzupełniającymi i związkowymi, obowiązującymi na ziemiach centralnych i na całym obszarze Państwa, tezami z orzeczeń pod*

---

<sup>23</sup> Szerzej na temat sposobów milczącego przyjęcia spadku zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit...*, s. 357 i n.

<sup>24</sup> Zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 496.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 489-491, gdzie autorzy szczegółowo wyjaśniają, że w pewnych okolicznościach początek biegu 30-letniego terminu będzie wyznaczany przez moment zrzeczenia się dziedziczenia przez cieszącą się pierwszeństwem osobę powołaną do

w tym kontekście nie jest całkowicie jasna, albowiem państwo było w ostatniej kolejności wymieniane w kategorii spadkobierców nieporządkowych. Nie stanowiło to jednak o przypisywaniu mu statusu spadkobiercy jako takiego<sup>28</sup>. Owo przyporządkowanie państwa do grupy spadkobierców nieporządkowych wiązało się li tylko ze stawianiem państwu tych samych warunków formalnych do spełnienia, których wymagano od spadkobierców nieporządkowych dla wykazania ich praw do spadku. Zatem państwo dla nabycia spadku bezdziedzicznego również uprzednio musiało zostać wprowadzone w posiadanie spadku. Nie prowadziło to jednak do przyznania państwu statusu spadkobiercy, a jedynie pozwalało mu nabyć własność spadku bezdziedzicznego, co uznawano za emanację zwierzchniej władzy państwa nad majątkami osób pozostających pod jego jurysdykcją, które – w braku spadkobierców – nie powinny były pozostawać opuszczone jako mienie niczyje<sup>29</sup>. Tym samym państwo w majestacie swej władzy zwierzchniej przejmowało spadki bezdziedziczne, nie dopuszczając do niepożądanych sytuacji porzuconych spadków.

### Pojęcie spadku wakującego w dawnym prawie spadkowym

Poczynione w poprzedniej sekcji rozważania pozwolą prawidłowo odczytać znaczenie pojęcia spadku wakującego w dawnym prawie spadkowym, ponie-

---

odnośnemi artykułami, rozporządzeniami ministerialnymi i wskazaniem artykułów związkowych, Warszawa 1946, s. 684.

<sup>28</sup> Zob. E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe...*, s. 65.

<sup>29</sup> Szerzej na temat pozycji prawnej państwa przejmującego zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit...*, s. 187 i n.

waż wszystkie omówione wcześniej instytucje i zasady służą wyjaśnieniu i opisaniu stanu wakowania spadku. Przesłanki spadku wakującego zostały określone w art. 811 Kodeksu Napoleona, zgodnie z którym *Po upływnieniu czasu na sporządzenie inwentarza i do namysłu, gdy nikt nie stawa, któryby się do spadku odwoływał, i nie masz dziedziców znanych, albo zrzekli się dziedzice znani, spadek takowy poczytywany jest za bezdziedziczny*. Przepis ten wskazuje jedynie warunki poczytywania spadku za wakujący, a zatem wprowadza przesłanki domniemania stanu wakowania spadku<sup>30</sup>. Szczegółowa procedura, w ramach której dochodziło do uznania spadku za wakujący, została opisana w kolejnych przepisach, tj. art. 812 – art. 814 Kodeksu Napoleona<sup>31</sup>. W tym miejscu trzeba poczynić kilka uwag o charakterze porządkującym w zakresie tłumaczenia przepisów Kodeksu Napoleona na język polski. Przytoczona treść art. 811 Kodeksu Napoleona pochodzi z oficjalnego i opublikowanego w Polsce tekstu omawianego aktu prawnego. Mimo że we wskazanym przepisie prawodawca we francuskim oryginale nie posługuje się terminem *spadku bezdzie-*

---

<sup>30</sup> Zob.: W. Nowakowski, *O spadkach. Napisał C. Demolombe. Dziekan Fakultetu Prawnego, b. Prezes Izby Adwokatów przy Sądzie Apelacyjnym w Caen, Komandor Legii Honorowej. Przełożył i uzupełnił Przepisami Kodeksu Cywilnego Polskiego z 1825 r. oraz jurysprudencją r. IX departamentu rządzącego Senatu, Warszawskiej Izby Sądowej i Kasacyjnego Departamentu Senatu. Tom III, Warszawa 1901, s. 292 i n.; B. Sernakier Rappaportowa, *Spadek wakujący...*, s. 604 i n.; postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934.*

<sup>31</sup> Szerzej na temat stosowania przywołanych przepisów Kodeksu Napoleona w Polsce zob. E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące...*, s. 696-698.



*dzicznego* (fr. *succession en déshérence*), lecz terminem *spadku wakującego* (fr. *succession vacante*), w polskim tekście znalazł się ww. błąd, który następnie był powielany. Stąd funkcjonowało wiele alternatywnych wersji tłumaczeń Kodeksu Napoleona, w których starano się poprawić zaistniałe błędy. Problem poprawności tłumaczenia odnosi się także do wspomnianych w ww. przepisie kategorii dziedziców, którzy w niektórych wersjach w języku polskim funkcjonują jako spadkobiercy, co w świetle omówionego w poprzedniej sekcji podziału spadkobierców beztestamentowych ma istotne znaczenie przy interpretowaniu pojęcia spadku wakującego.

Na podstawie art. 811 Kodeksu Napoleona wskazuje się trzy przesłanki, które przy ich kumulatywnym spełnieniu pozwalały na poczytywanie spadku za wakujący, tj.: upływ terminów na sporządzenie inwentarza i do namysłu, brak jakichkolwiek pretensji do spadku oraz brak znanych dziedziców prawych lub też zrzeczenie się przez nich spadku<sup>32</sup>. W zakresie warunku temporalnego art. 795 Kodeksu Napoleona przewiduje trzymiesięczny termin na sporządzenie inwentarza oraz 40-dniowy czas do namysłu na decyzję w przedmiocie przyjęcia lub zrzeczenia się spadku<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Zob. J. Namitkiewicz, *M. Planiol. O spadkach...*, s. 123.

<sup>33</sup> Warto dodać, że terminy wynikające z przepisów Kodeksu Napoleona w tym zakresie zostały istotnie zmodyfikowane i w efekcie wydłużone do sześciu miesięcy (we wcześniejszej wersji obowiązywał roczny termin) na skutek przyjęcia tzw. prawa hipotecznego z 1818 r. Gdy zatem w skład spadku wchodziła nieruchomości hipoteczna, wówczas przy analizie przesłanki temporalnej z art. 811 Kodeksu Napoleona należało uwzględnić przepisy prawa

Ten ostatni termin rozpoczynał swój bieg w momencie upływu omawianego trzymiesięcznego terminu na sporządzenie inwentarza spadku, chyba że inwentarz został wcześniej zamknięty i wówczas ten moment wyznaczał początek biegu owego 40-dniowego terminu<sup>34</sup>. Druga przesłanka odnosi się wprost do semantycznych cech stanu wakowania spadku, albowiem dotyczy ona sytuacji opuszczenia spadku, czyli braku nadzoru czy zarządu nad majątkiem spadkowym wskutek tego, że nikt się do spadku nie zgłaszał<sup>35</sup>. Inaczej rzecz ujmując, nie chodzi tu jedynie o wnoszenie pretensji do spadku w znaczeniu powoływania się na swój tytuł do dziedziczenia, ale w tym kontekście omawiany warunek rozszerza się na jakiegokolwiek działania jakichkolwiek osób w stosunku do majątku spadkowego mające na celu objęcie i administrowanie spadkiem<sup>36</sup>. Natomiast ostatni warunek sprowadza się do braku znanych dziedziców prawych, co wynika z braku powszechnej wiedzy o ich istnieniu lub też ze zrzeczenia się przez nich spadku<sup>37</sup>. Istotne jest przy

hipotecznego z 1818 r. o trybie wylegitymowania się spadkobierców w księdze hipotecznej. Zob. W. Nowakowski, *O spadkach. Napisał C. Demolombe...*, s. 279. Szerzej na temat odrębnego traktowania w prawie spadkowym nieruchomości majątku hipotekowanego i pozostałych składników spadku, a także implikacji prawa hipotecznego z 1818 r. zob.: K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona...*, s. 211 i n.; A. Stomiński, *Prawo cywilne w życiu. Hipoteka na obszarze b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1938, s. 9 i n.

<sup>34</sup> Zob.: A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 494; T. Fuks, S. T. Neumark, *Prawo spadkowe...*, s. 20.

<sup>35</sup> Zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 492.

<sup>36</sup> Zob. J. Namitkiewicz, *M. Planiol. O spadkach...*, s. 123.

<sup>37</sup> Należy zaznaczyć, że Postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z 11 lutego 1842 r. oznaczające bliższy sposób postępowania,

tym, że przesłanka ta odnosi się jedynie do dziedziców prawych, co ma różnego rodzaju konsekwencje<sup>38</sup>. Przede wszystkim za wakujący można było poczytywać spadek, w stosunku do którego nie było znanych dziedziców prawych, ale istnieli spadkobiercy nieporządkowi, którzy nie zgłaszali żadnych pretensji względem spadku. Z drugiej zaś strony niedopuszczalne było poczytywanie spadku za wakujący, jeżeli istnieli znani dziedzice prawi, którzy jednak nie podejmowali względem spadku jakichkolwiek działań

---

celem wykonania przepisów prawa o spadkach bezdziedzicznych i wakujących (zob. K. Buczyński, P. Sosnowski, *Prokuratoria Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, Warszawa 2016, s. 259-263) mogło wywoływać wątpliwość co do znaczenia stanu wakowania spadku od 1842 r. W art. 1 przywołanego postanowienia jako cechę spadku wakującego wskazano brak jakichkolwiek działań ze strony *sukcesorów wiadomych*. Taka charakterystyka stanu wakowania spadku pozostaje bowiem w sprzeczności z trzecim warunkiem z art. 811 Kodeksu Napoleona, gdzie za przesłankę spadku wakującego przyjmuje się w ogóle brak znanych dziedziców prawych. Chociaż komentowane postanowienie jest wysoce nieprecyzyjne (zob. W. Nowakowski, *O spadkach. Napisał C. Demolombe...*, s. 278-279), to może wprowadzać niejasność co do konieczności badania trzeciej przesłanki stanu wakowania spadku z art. 811 Kodeksu Napoleona. Niemniej jednak omawiane postanowienie reguluje jedynie tryb postępowania ze spadkami bezdziedzicznymi i wakującymi i jako takie ma charakter wybitnie procesowy, na co wskazuje już choćby preambuła owego postanowienia. Potwierdzeniem takiej konkluzji jest również zawarte w postanowieniu (art. 19) odwołanie do art. 811 Kodeksu Napoleona, który to przepis nadal trzeba uznawać za materialnoprawną podstawę określenia stanu wakowania spadku. W takim ujęciu przywołane postanowienie ma jedynie wtórny, wykonawczy charakter wobec art. 811 Kodeksu Napoleona. Szerzej na temat procesowego charakteru komentowanego postanowienia zob. postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934.

<sup>38</sup> Szerzej na temat trzeciej przesłanki z art. 811 Kodeksu Napoleona i dyskusji na jej temat we francuskiej doktrynie zob. W. Nowakowski, *O spadkach. Napisał C. Demolombe...*, s. 284.

o charakterze zarządczym czy też nie zgłaszali żadnych pretensji do spadku. Taka konkluzja wpływa z przypisywanego dziedzicom prawym wwiązania w spadek, z czego z kolei wynika nieprzerwane posiadanie przez nich spadku w sferze prawnej<sup>39</sup>. Ten ostatni warunek z art. 811 Kodeksu Napoleona w znaczącym stopniu odróżnia pojęcie spadku wakującego od współczesnego pojęcia spadku nieobjętego. W przypadku tego ostatniego kluczowe jest bowiem stwierdzenie braku jakichkolwiek działań nakierowanych na objęcie spadku w posiadanie przez spadkobierców, którzy mogą być znani bądź nieznanymi, jak i wówczas gdy nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych<sup>40</sup>. Natomiast na gruncie art. 811 Kodeksu Napoleona samo istnienie znanych dziedziców prawych wykluczało poczytywanie spadku za wakujący, co miało bezpośredni związek z teorią sezyny.

Powyżej omówione przesłanki pozwalają jedynie na poczytywanie spadku za wakujący, czego potwierdzenie następowało w toku postępowania sądowego<sup>41</sup>. W ramach tego samego postępowania sądy mianowały kuratora, którego głównymi zadaniami było

---

<sup>39</sup> Zob. A. Colin, H. Capitant, *Cours élémentaire de droit...*, s. 491-492.

<sup>40</sup> Tak: J. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1972, s. 1883; L. Kaltenberg-Skarbek, W. Żurek, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2007, s. 109; M. Margoński, *Kurator spadku*, Warszawa 2009, Lex; E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz do art. 925, [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki*, wyd. X, idem (red.), LexisNexis 2011, pkt 5; A. Stempniak, *Komentarz do art. 666 k.p.c.*, [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom IVB. Prawo i postępowanie spadkowe. Komentarz*, K. Osajda (red.), Warszawa 2018, Legalis, pkt 40.

<sup>41</sup> Zob. B. Sernakier Rappaportowa, *Spadek wakujący...*, s. 605 i n.



objęcie spadku w posiadanie, spisanie inwentarza oraz zarządzanie spadkiem do momentu zgłoszenia się spadkobierców lub – w razie bezdziedziczności spadku – państwa i wówczas wydania im majątku spadkowego<sup>42</sup>. Tym samym stan wakowania spadku był weryfikowany i następnie stwierdzany przez sąd, który mianował kuratora i sprawował nadzór nad jego działalnością. Jednocześnie uczynienie z wydania spadku spadkobiercom momentu końcowego działań kuratora spadku wakującego dowodzi, że stan wakowania spadku był tymczasowym stanem faktycznym<sup>43</sup>. W przeciwieństwie do stanu bezdziedziczności, który – jako ostateczny stan prawny – powodował przejście spadku na państwo, wakowanie spadku odnosiło się jedynie do przejściowych okoliczności faktycznych dotyczących masy spadkowej i nie powodowało zmian w sferze własności spadku<sup>44</sup>.

### **Stosowanie przepisów o ustawowym dziedziczeniu Skarbu Państwa do otwartych przed 1947 r. spadków wakujących**

Dopiero rozumiejąc znaczenie wakowania spadku oraz zasad i instytucji, na gruncie których stan ten został osadzony w dawnym prawie spadkowym, można dostrzec istotę powojennych reguł intertemporalnych nakazujących stosowanie do otwartych przed 1947 r.

spadków wakujących przepisów o ustawowym dziedziczeniu Skarbu Państwa. Powojenne regulacje wprowadzające zarówno zunifikowane prawo spadkowe<sup>45</sup>, jak i następnie współczesny kodeks cywilny<sup>46</sup> zawierały podobną normę prawa międzyczasowego. Zgodnie z tą regułą przepisy prawa spadkowego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli według przepisów obowiązujących przed tą datą spadki te były wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące spadku zostało już prawomocnie ukończone. Choć konstrukcja tej normy w obu przywołanych wcześniej regulacjach intertemporalnych jest do siebie zbliżona<sup>47</sup>, to jednak nie sposób jej uznać za identyczną, ponieważ poszczególne elementy tej normy – w zależności od momentu jej stosowania – odnoszą się do odmiennych sytuacji prawnych. Przed wyjaśnieniem tych różnic trzeba jednak przedstawić historyczny kontekst przyjęcia tej reguły intertemporalnej, co w efekcie wpływa na współczesne rozumienie pojęcia spadku wakującego.

<sup>42</sup> Zob. E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe...*, s. 60-65.

<sup>43</sup> Zob. E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące...*, s. 696.

<sup>44</sup> Tak: J. Namitkiewicz, M. Planiol, *O spadkach...*, s. 122-123; T. Fuks, S. T. Neumark, *Prawo spadkowe...*, s. 25; J. Bieda, D. Wiśniewska-Jóźwiak, *Zasady dziedziczenia ustawowego...*, s. 118.

<sup>45</sup> Dekret z dnia 8 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo spadkowe, Dz. U. 1946 nr 60 poz. 329.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 94.

<sup>47</sup> Zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. LIV, [w:] Prawo intertemporalne prywatne. Komentarz do przepisów wprowadzających Kodeks cywilny. Wydanie 8, K. Osajda (red.), Warszawa 2018, Legalis, pkt 1, który uznaje obie reguły prawa międzyczasowego za zbieżne. Zob. również Z. Kópczyński, J. Szachułowicz, *Aktualność przepisów kod. Nap...*, s. 24, którzy uważają, że art. LIV przepisów wprowadzających kodeks cywilny zawiera całkowite powtórzenie wcześniej obowiązującej normy.*

Warto przy tym nadmienić, że komentowana norma prawa międzyczasowego jest niejasna, a jej interpretacja budzi liczne wątpliwości<sup>48</sup>, które przedstawione zostaną przy analizie poszczególnych jej aspektów.

Proces unifikacji prawa spadkowego wymagał wprowadzenia reguł prawa międzyczasowego, które przewidywałyby zasady stosowania poszczególnych dzielnicowych przepisów prawa spadkowego w odniesieniu do spadków otwartych przed ujednoczeniem prawa spadkowego w Polsce, czyli przed dniem 1 stycznia 1947 r. Pojawiła się zatem również potrzeba intertemporalnego uregulowania sytuacji prawnej otwartych przed ww. datą spadków wakujących z uwagi na rezygnację z konceptu stanu wakowania spadku w zunifikowanym prawie spadkowym<sup>49</sup>. Zasadę dotyczącą spadków wakujących powiązano więc z innymi regułami odnoszącymi się do dziedziczenia ustawowego spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., a to ze względu na znaczące ograniczenie kręgu spadkobierców ustawowych w jednolitym prawie spadkowym w stosunku do dotychczasowych uregulowań w tym zakresie<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Zob.: J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe*, Warszawa 1959, s. 446; idem, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1967, s. 348.

<sup>49</sup> Z kolei Sąd Najwyższy uzasadnienie omawianej reguły intertemporalnej upatrywał w konieczności uregulowania sytuacji prawnej niepożądaných stanów spadków porzuconych i w efekcie niczych. Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 listopada 1966 r., III CZP 89/66, Lex nr 486.

<sup>50</sup> Tak: J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe...*, s. 18. Z. Kópczyński, J. Szachulowicz, *Aktualność przepisów kod. Nap...*, s. 23-24; S. J. Piątkowski, A. Kawalko, H. Witczak, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo spadkowe*, t. 10, wyd. 3 zm. i uzup.,

W art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe przyjęto, że przepisy prawa spadkowego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed wejściem w życie tego prawa, jeżeli według przepisów dotychczasowych spadki te są wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące takiego spadku zostało już prawomocnie zakończone. W § 2 tego artykułu wskazano, że przywołana reguła nie narusza praw osób powołanych do dziedziczenia z ustawy według przepisów dotychczasowych, chyba że osoby te utracą swe uprawnienia zgodnie z art. XXI przepisów wprowadzających prawo spadkowe. Z kolei ten ostatni przepis przewidywał ryzyko utraty praw do spadku otwartego przed dniem 1 stycznia 1947 r. przez spadkobierców ustawowych, którzy nie dziedziczyliby z ustawy na mocy prawa spadkowego, w razie niewszczęcia w terminie dwóch lat od ww. daty postępowania mającego na celu stwierdzenie praw do spadku<sup>51</sup>. Dopiero

B. Kordasiewicz (red.), Warszawa 2015, s. 15 i n.

<sup>51</sup> Na tle tej normy pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie co do tego, komu przysługiwać winien udział spadkowy po osobie, która – nie dopełniwszy kroków pilności określonych w komentowanym przepisie – utraciła swe prawa do spadku. Na początku przyjmowano, że w myśl art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe udział taki przechodzi na rzecz Skarbu Państwa. Zob.: orzeczenie Sądu Najwyższego z 10 października 1950 r., Ł.C. 1082/50, „Państwo i Prawo” 1951, nr 2, 341; orzeczenie Sądu Najwyższego z 6 grudnia 1951 r., C 1533/51, Lex nr 160193. Następnie zaś doprecyzowano, że taki udział przypada osobom, którym udział ten by przypadął w myśl przepisów dotychczasowych w razie śmierci (niedopełniającego owych kroków pilności) spadkobiercy w momencie otwarcia spadku, jeżeli osoby te są jednocześnie powołane do dziedziczenia ustawowego zarówno według przepisów dotychczasowych, jak i jednolitego

całokształt zaprezentowanych reguł intertemporalnych w zakresie dziedziczenia ustawowego spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. umożliwia stwierdzenie, że normy te miały na celu uregulowanie uprawnień osób dotychczas dziedziczących z ustawy. Przepisy te nie przewidywały bowiem konkretnego – innego – porządku spadkobrania beztestamentowego, a jedynie zawierały zasady utrzymania praw przez dotychczasowych spadkobierców ustawowych i wskazywały skutki niedopełnienia przez nich kroków pilności przewidzianych w art. XXI przepisów wprowadzających prawo spadkowe. W tym kontekście należy więc odczytywać art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe, który wcale nie zawiera nowej podstawy powołania Skarbu Państwa do dziedziczenia spadków wakujących z ustawy, a wyłącznie traktuje o skutku niepodjęcia wspomnianych kroków pilności przez spadkobierców powołanych z ustawy<sup>52</sup>. Świadczy o tym również

---

prawa spadkowego. Zob.: uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z 19 lutego 1955 r., I CO 70/54, Lex nr 117979; uchwała Sądu Najwyższego z 20 marca 1962 r., IV CO 16/61, Lex nr 106343. Szerzej na temat podstaw uszczegółowienia tej zasady przez Sąd Najwyższy zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. LIV, [w:] Prawo intertemporalne prywatne...*, pkt 12-19.

<sup>52</sup> Por. J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe...*, s. 446, który zdaje się skłaniać ku stanowisku automatycznego nabycia przez Skarb Państwa spadków wakujących w razie spełnienia przesłanek wskazanych w omawianej regule intertemporalnej. Poza tym autor przyjmuje, że główna *ratio legis* tej normy prawa międzyczasowego odnosi się do natury prawnej nabycia spadków bezdziedzicznych przez Skarb Państwa. Wskazuje on bowiem, że przed unifikacją prawa spadkowego spadki bezdziedziczne przechodziły na państwo jako spadkobiercę ustawowego jedynie w mocy przepisów niemieckiego prawa spadkowego. Natomiast francuskie i austriackie regulacje przewidywały przejęcie spadków bezdziedzicznych przez państwo w związku z wyko-

sama redakcja omawianego przepisu, w którym ustawodawca przewiduje jedynie konieczność stosowania przepisów o ustawowym dziedziczeniu spadków wakujących przez Skarb Państwa, a nie przyznaje takich spadków Skarbowi Państwa z mocy prawa, co z kolei znalazłoby swój wyraz w sformułowaniach *Skarb Państwa dziedziczy spadek wakujący* lub *Skarb Państwa nabywa spadek wakujący* itd.<sup>53</sup> Oznacza to, że w przypadku otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. spadków wakujących – w razie braku spadkobierców ustawowych wskazanych przez przepisy prawa spadkowego, jak i w razie niewszczęcia do dnia 1 stycznia 1949 r. odpowiedniego postępowania przez osoby powołane do dziedziczenia ustawowego wyłącznie na mocy przepisów dotychczasowych – możliwe będzie przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku wakującego na rzecz Skarbu Państwa.

---

nywaniem uprawnień ze sfery zwierzchniej władzy państwa. Z tego powodu J. Gwiazdomorski staje na stanowisku, że komentowana reguła intertemporalna ma na celu ujednoczenie tytułu nabycia spadków bezdziedzicznych przez Skarb Państwa. Szerzej na temat odmiennej natury prawnej przejęcia spadków bezdziedzicznych przez państwo zob. S. Szer, *Prawo spadkowe*, Warszawa 1951, s. 88-89. Omówione stanowisko przywołanego autora uznać należy za słuszne, zaznaczając jednocześnie, że ma ono charakter uzupełniającego względem głównej *ratio legis* komentowanej reguły dotyczącej konieczności stosowania przepisów o ustawowym dziedziczeniu przez Skarb Państwa w ostatniej kolejności. Tym samym sprzeciwić wypada się takiej interpretacji owej normy, w myśl której z omawianych przepisów wynikałaby podstawa automatycznego przejęcia spadków wakujących i bezdziedzicznych przez Skarb Państwa jako spadkobiercę ustawowego z pominięciem pozostałych uprawnionych do dziedziczenia z ustawy. <sup>53</sup> Szerzej zob.: postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 marca 2019 r., V Ca 91/16, Lex nr 2669084.

Komentowany przepis nie pozwala natomiast na uznanie, że wszystkie otwarte przed dniem 1 stycznia 1947 r. spadki wakujące podlegały po tej dacie automatycznemu nabyciu przez Skarb Państwa z pominięciem praw pozostałych spadkobierców ustawowych, w tym również tych wynikających z przepisów prawa spadkowego, jak i regulacji dzielnicowych<sup>54</sup>.

Po tych uwagach wprowadzających należy pochylić się nad znaczeniem, w jakim ustawodawca posłużył się pojęciem spadku wakującego w art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe. Przepis ten ma charakter retroaktywnej regulacji szczególnej<sup>55</sup>, która jako taka winna być interpretowana w sposób ścisły. Literalne brzmienie omawianej reguły nakazywałoby stosować ją do spadków wakujących, a zatem do takich przypadków – jak to zostało już wcześniej wyjaśnione – w których przed dniem 1 stycznia 1947 r. sąd w toku odpowiedniego postępowania potwierdził spełnienie wszystkich przesłanek z art. 811 Kodeksu Napoleona i w efekcie wyznaczył kuratora. Wynika to z tego, że przepisy dawnego

prawa spadkowego jedynie wskazywały warunki pozwalające na przyjęcie domniemania o wakowaniu spadku, czego potwierdzenie następowało w ramach odpowiedniej procedury<sup>56</sup>. Posłużenie się więc przez prawodawcę w art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe imiesłowem przymiotnikowym czynnym wskazującym na tryb dokonany, a nie zwrotem *o poczytywaniu spadku za wakujący*, sugerowałoby konieczność istnienia w dniu 1 stycznia 1947 r. sądowego potwierdzenia stanu wakowania spadku. Jednakowoż taka interpretacja pojęcia spadku wakującego prowadziłaby do nielogicznych wniosków, w szczególności w związku z zastosowaniem trybu dokonanego również w odniesieniu do spadków bezdziedzicznych oraz w świetle ostatniego fragmentu komentowanego przepisu wyłączającego stosowanie odnośnej reguły w razie prawomocnego zakończenia przed dniem 1 stycznia 1947 r. postępowania dotyczącego spadku wakującego lub bezdziedzicznego. Potwierdzenie bezdziedziczności spadku następowało bowiem w sądowym postępowaniu o wprowadzenie Skarbu Państwa w posiadanie spadku i do momentu zakończenia takiego postępowania w stosunku do takiego spadku występowało jedynie domniemanie jego bezdziedziczności i tym samym taki spadek mógł być jedynie poczytywany za bezdziedziczny<sup>57</sup>. Zatem

---

<sup>54</sup> Szerzej na temat prymatu dziedziczenia ustawowego przez osoby najbliższe zmarłego na gruncie przepisów dzielnicowych, ujednoczonego prawa spadkowego oraz współczesnego kodeksu cywilnego zob.: J. Bieda, D. Wiśniewska-Jóźwiak, *Zasady dziedziczenia ustawowego...*, s. 118-119; postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 marca 2019 r., V Ca 91/16, Lex nr 2669084.

<sup>55</sup> Zob.: W. Borysiak, *Komentarz do art. LIV, [w:] Prawo intertemporalne prywatne...*, pkt 4; M. Kloda, *Komentarz do art. LIV, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450-1088. Przepisy wprowadzające*, wyd. 3, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2018, legalis, pkt 3.

---

<sup>56</sup> Zob.: postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 marca 2019 r., V Ca 91/16, Lex nr 2669084.

<sup>57</sup> Tak: W. Nowakowski, *O spadkach. Napisał C. Demolombe...*, s. 291-292; E. J. Barwiński, *Prawo spadkowe...*, s. 65.

literalne odczytanie omawianej reguły prowadziłoby do wzajemnie sprzecznych wniosków, ponieważ spadek mógł być bezdziedziczny jedynie po stwierdzeniu tego przez sąd w ramach procedury o wprowadzeniu państwa w posiadania przeprowadzonej do dnia 31 grudnia 1946 r., co jednocześnie stanowiłoby prawomocne zakończenie postępowania dotyczącego spadku bezdziedzicznego na dzień 1 stycznia 1947 r. wykluczające stosowanie przepisów o ustawowym dziedziczeniu Skarbu Państwa<sup>58</sup>. Tymczasem w przypadku spadków wakujących prawomocne ukończenie sprawy mogło polegać na przekazaniu spadkobiercom przez kuratora majątku spadkowego lub sprawozdania i rachunków z zarządu takim majątkiem i jednoczesnym wydaniu przez sąd orzeczenia w przedmiocie uchylecia stanu wakowania spadku<sup>59</sup>. Inaczej rzecz ujmując, prawomocne ukończenie przed

dniem 1 stycznia 1947 r.<sup>60</sup> postępowania dotyczącego spadku wakującego oznaczałoby uchYLECIE wakowania spadku, co z kolei wykluczałoby zaistnienie stanu wakowania spadku w dniu 1 stycznia 1947 r.<sup>61</sup>, o którym mowa art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe.

Dlatego reguła racjonalnego ustawodawcy oraz zasady logiki nakazują odejść od ścisłej interpretacji omawianego przepisu i przyjąć, że prawodawca posłużył się trybem dokonany w odniesieniu do spadków wakujących (jak i bezdziedzicznych), mając jednak na uwadze konstrukcję domniemania (*poczytywania*) spadku wakującego z art. 811 Kodeksu Napoleona. Tym samym art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe dotyczy spadków wakujących, a zatem takich spadków, które poczynawszy od dnia 1 stycznia 1947 r. spełniają przesłanki z art. 811 Kodeksu Napoleona i w efekcie mogą być poczytywane za spadki wakujące, choć niekoniecznie zostało to przed tą datą potwierdzone w odpowiednim postępowaniu sądowym<sup>62</sup>. W takim ujęciu okolicznością wykluczającą stosowanie odnośnej zasady było objęcie spadku przez spadkobierców i wydanie do dnia 31 grudnia 1946 r. orzeczenia w przedmiocie uchylecia spadku wakującego.

---

<sup>58</sup> Szerzej zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. LIV, [w:] Prawo intertemporalne prywatne...*, pkt 11, który dochodzi do podobnych wniosków, tyle że w zakresie kwalifikacji spadku jako bezdziedzicznego na gruncie przepisów prawa austriackiego w kontekście uchwały Sądu Najwyższego z 18 listopada 1966 r. (III CZP 89/66, Lex nr 486).

<sup>59</sup> Zob.: F. Kurzer, *Zastępstwo prawne spuścizny w procesie*, „Głos Prawa” 1937, nr 9-10, s. 459-460; E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące...*, s. 698. Z kolei warto rozważyć, czy prawomocne ukończenie postępowania dotyczącego spadku wakującego ma znaczenie bardziej generyczne odnoszące się do jakichkolwiek postępowań prowadzonych w związku ze spadkiem wakującym. Można byłoby tu zatem wskazać uznanie spadku wakującego – wskutek upływu 30-letniego terminu – za bezdziedziczny, co skutkowałoby jego przejściem przez państwo. Jednak nawet przy takiej interpretacji wnioski pozostają niezmiennione, albowiem taki sposób prawomocnego ukończenia postępowania dotyczącego spadku wakującego do dnia 31 grudnia 1946 r. tak samo wykluczałby zaistnienie spadku wakującego w dniu 1 stycznia 1947 r. i tym samym czyniłby komentowaną normę wewnętrzną sprzeczną.

---

<sup>60</sup> Na taki zakres czasowy wskazuje użycie czasu przeszłego i partykuły *już* w odniesieniu do okoliczności prawomocnego ukończenia postępowania dotyczącego spadku wakującego w art. XX przepisów wprowadzających prawo spadkowe.

<sup>61</sup> Na taki zakres czasowy wskazuje użycie czasu teraźniejszego w odniesieniu do kwalifikacji spadku jako wakującego w art. XX przepisów wprowadzających prawo spadkowe.

<sup>62</sup> Analogiczną regułę należy stosować w odniesieniu do spadków bezdziedzicznych.

Powyżej omawiana norma została w istotnej części transponowana do art. LIV przepisów wprowadzających kodeks cywilny, zgodnie z którym przepisy prawa spadkowego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli według przepisów obowiązujących przed tą datą spadki te były wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące spadku zostało już prawomocnie ukończone. Tak znacząca recepcja omawianej reguły wynikała z całkowitego uchylecia przepisów prawa spadkowego<sup>63</sup>. Z drugiej zaś strony nie przejęto regulacji podobnych do tych z art. XX § 2 i art. XXI przepisów wprowadzających prawo spadkowe z uwagi na to, że nie nastąpiło ponowne ograniczenie kręgu spadkobierców ustawowych podobne do tego z okresu unifikacji prawa spadkowego. W dodatku osoby powołane do dziedziczenia z ustawy wyłącznie na mocy przepisów dzielnicowych mogły podjąć kroki pilności jedynie do dnia 1 stycznia 1949 r.

Pojęcie spadku wakującego z art. LIV przepisów wprowadzających kodeks cywilny należy rozumieć tak samo jak w art. XX § 1 przepisów wprowadzających prawo spadkowe. Termin ten odnosi się więc do otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. spadków wakujących,

---

<sup>63</sup> Tak: J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie...*, s. 348; Z. Kópczyński, J. Szachulowicz, *Aktualność przepisów kod. Nap...*, s. 24. Zob. również: postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, Lex nr 1960934; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 marca 2019 r., V Ca 91/16, Lex nr 2669084.

w stosunku do których począwszy od dnia 1 stycznia 1947 r. spełnione zostały warunki z art. 811 Kodeksu Napoleona, niezależnie od potwierdzenia tych przesłanek przez sąd. Jednak w omawianym przepisie okolicznością wykluczającą stosowanie odnośnej reguły może być zarówno ukończenie postępowania dotyczącego spadku przed dniem 1 stycznia 1947 r. w sposób przewidziany w dawnych przepisach (tj. uchylene spadku wakującego), jak i wydanie orzeczenia w okresie od dnia 1 stycznia 1947 r. do dnia 31 grudnia 1964 r. w przedmiocie stwierdzenia nabycia praw do spadku<sup>64</sup>.

## Podsumowanie

Zaprezentowana problematyka pozwala sformułować kilka uwag podsumowujących.

---

<sup>64</sup> Zob.: J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie...*, s. 348; M. Kłoda, *Komentarz do art. LIV, [w:] Kodeks cywilny. Tom II...*, pkt 2. Warto przy tym dodać, że prawomocne ukończenie postępowania dotyczącego spadku wakującego pomiędzy 1 stycznia 1947 r. i 31 grudnia 1964 r. oznaczało już przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie praw do spadku, co stanowiło *novum* na terytorium dawnej dzielnicy centralnej z uwagi na to, że formalności spadkowe do 31 grudnia 1946 r. na wspomnianych terenach ograniczały się jedynie do wykazania posiadania masy spadkowej z wyjątkiem spadków obejmujących nieruchomości hipotekowane, w stosunku do których spadkobiercy musieli na potrzeby hipoteki stosownie się wylegitymować na podstawie przepisów prawa hipotecznego z 1818 r. Szerzej zob. J. Gwiazdomorski, *Stwierdzenie praw do spadku*, Warszawa 1950, s. 154 i n. Zatem prawomocne zakończenie postępowania dotyczącego spadku wakującego w rozumieniu art. LIV przepisów wprowadzających kodeks cywilny oznaczało prawomocne zakończenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku wakującego przez Skarb Państwa z ustawy, gdy w toku postępowania ustalono, że spadkodawca nie pozostawił żadnych krewnych lub małżonka, którzy byliby powołani do dziedziczenia ustawowego.



Po pierwsze, spadek nie był wakujący, jeżeli od momentu jego otwarcia żyli znani dziedzice prawi spadkodawcy, którym z mocy samego prawa przysługiwało prawne posiadanie spadku, co z kolei wynikało z przymiotu wwiązania w spadek. W konsekwencji samo pozostawanie przy życiu znanych dziedziców prawych od chwili śmierci spadkodawcy, nawet jeżeli nie podejmowali oni żadnych działań mających na celu faktyczne objęcie spadku, wyklucza uznawanie spadku za wakujący. W takim ujęciu koncepcja spadku wakującego wynikająca z przepisów Kodeksu Napoleona różni się od przewidzianej we współczesnym prawie cywilnym idei spadku nieobjętego, która zakłada faktyczne opuszczenie spadku i niepodejmowanie względem niego żadnych działań – nawet przez znanych i obecnych spadkobierców.

Po drugie, z uwagi na możliwość milczącego przyjęcia spadku niedopuszczalne jest ograniczanie analizy stanu wakowania spadku jedynie do faktu nieszczęścia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Jeżeli bowiem osoby, które były powołane do dziedziczenia z ustawy, nie przyjmując spadku w sposób wyraźny, podejmowały działania przysługujące wyłącznie spadkobiercom, to spadku nie sposób kwalifikować jako wakujący. Co więcej, takie czynności przerywały bieg 30-letniego terminu przedawnienia na przyjęcie spadku i w efekcie eliminowały ryzyko zaistnienia stanu bezdziedziczności spadku. Tym samym powoływanie się przez prokuratorów lub Komisję do spraw reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich wyłącznie na nieszczęście postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, a w dalszej perspektywie upływ 30-letniego terminu, jest dalece nie-

wystarczające dla uznania spadku za wakujący, a następnie bezdziedziczny.

Po trzecie, reguły intertemporalne nakazujące stosować do otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. spadków wakujących nowe przepisy o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa nie oznaczają automatycznego nabycia takich spadków przez państwo z pominięciem osób dotychczas uprawnionych do dziedziczenia z ustawy. Są one jedynie częścią norm prawa międzyczasowego porządkujących sposób zachowania lub utraty praw do spadku przez dotychczasowych spadkobierców ustawowych w świetle powojennego ograniczenia kręgu osób dziedziczących z ustawy w zunifikowanym prawie spadkowym. Zasady te umożliwiają więc Skarbowi Państwa lub innym zainteresowanym jedynie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, w toku którego sąd w pierwszej kolejności winien zweryfikować, czy spadek spełnia przesłanki spadku wakującego (względnie bezdziedzicznego) przewidziane przez Kodeks Napoleona, a dopiero później skontrolować wypełnienie warunków dziedziczenia spadku z ustawy przez państwo. Zatem w tej drugiej fazie postępowania spadkowego sąd powinien sprawdzić, czy rzeczywiście nie ma innych spadkobierców powołanych do dziedziczenia z ustawy (poprzez zebranie dowodów w postaci odpowiednich aktów stanu cywilnego wskazujących na brak spadkobierców ustawowych). Dopiero w razie negatywnego wyniku takiej kontroli może orzec stwierdzenie nabycia spadku z ustawy przez Skarb Państwa.

## BIBLIOGRAFIA:

- Barwiński E. J., *Prawo spadkowe obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym w zarysie*, Warszawa 1938.
- Bieda J., Wiśniewska-Jóźwiak D., *Zasady dziedziczenia ustawowego na ziemiach Królestwa Polskiego po 1826 roku*, „Czasopismo prawno-historyczne” 2014, z. 1.
- Colin A., Capitant H., *Cours élémentaire de droit civil français. Tome troisième*, Paris 1932.
- Fuks T., Neumark S. T., *Prawo spadkowe. Testamenty. Darowizny obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym. Podręcznik dla studentów IV kursu prawa opracowany na podstawie wykładów uniwersyteckich i dzieł M. Planiola przez mgr. T.F. i mgr. S. T. N.*, Warszawa 1938-1939.
- Gwiazdomorski J., *Stwierdzenie praw do spadku*, Warszawa 1950.
- Gwiazdomorski J., *Prawo spadkowe*, Warszawa 1959.
- Gwiazdomorski J., *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1967.
- Kaltenberg-Skarbek L., Żurek W., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2007.
- Kordasiewicz B. (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo spadkowe*, t. 10, wyd. 3 zm. i uzup., Warszawa 2015.
- Kópczyński Z., Szachulowicz J., *Aktualność przepisów kod. Nap. w sprawach spadkowych*, „Palestra” 1971, nr 7-8.
- Kurzer F., *Zastępstwo prawne spuścizny w procesie*, „Głos Prawa” 1937, nr 9-10.
- Margoński M., *Kurator spadku*, Warszawa 2009, Lex.
- Muszalski E., *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem Zobowiązań wraz z ustawami, rozporządzeniami i dekretami Prezydenta Rzeczypospolitej, uzupełniającymi i związkowymi, obowiązującymi na ziemiach centralnych i na całym obszarze Państwa, tezami z orzeczeń pod odnośniami artykułami, rozporządzeniami ministerialnymi i wskazaniem artykułów związkowych*, Warszawa 1946.
- Namitkiewicz J., M. Planiol. *O spadkach. Autoryzowany przekład pod redakcją J. Namitkiewicza*, Warszawa 1927.
- Nowakowski W., *O spadkach. Napisal C. Demolombe. Dziekan Fakultetu Prawnego, b. Prezes Izby Adwokatów przy Sądzie Apelacyjnym w Caen, Komandor Legii Honorowej. Przełożył i uzupełnił Przepisami Kodeksu Cywilnego Polskiego z 1825 r. oraz jurysprudencją r. IX departamentu rządzącego Senatu, Warszawskiej Izby Sądowej i Kasacyjnego Departamentu Senatu*. Tom III, Warszawa 1901.
- Osajda K. (red.), *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom IVB. Prawo i postępowanie spadkowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Osajda K. (red.), *Prawo intertemporalne prywatne. Komentarz do przepisów wprowadzających Kodeks cywilny*. Wydanie 8, Warszawa 2018, Legalis.
- Pietrzykowski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1972.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450-1088. Przepisy wprowadzające*, wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis.
- Sernakier Rappaportowa B., *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 44.
- Skowrońska-Bocian E. (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga czwarta. Spadki*, wyd. X, Warszawa 2011, Lex.
- Słomiński A., *Prawo cywilne w życiu. Hipoteka na obszarze b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1938.
- Sójka-Zielińska K., *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2007.
- Sójka-Zielińska K., *Kodeks Napoleona przed sądem czasu*, „Palestra” 2007, nr 7-8.
- Szer S., *Prawo spadkowe*, Warszawa 1951.





**Dr Radosław WIŚNIEWSKI**

[adwokat, Wardyński & Partners]

---

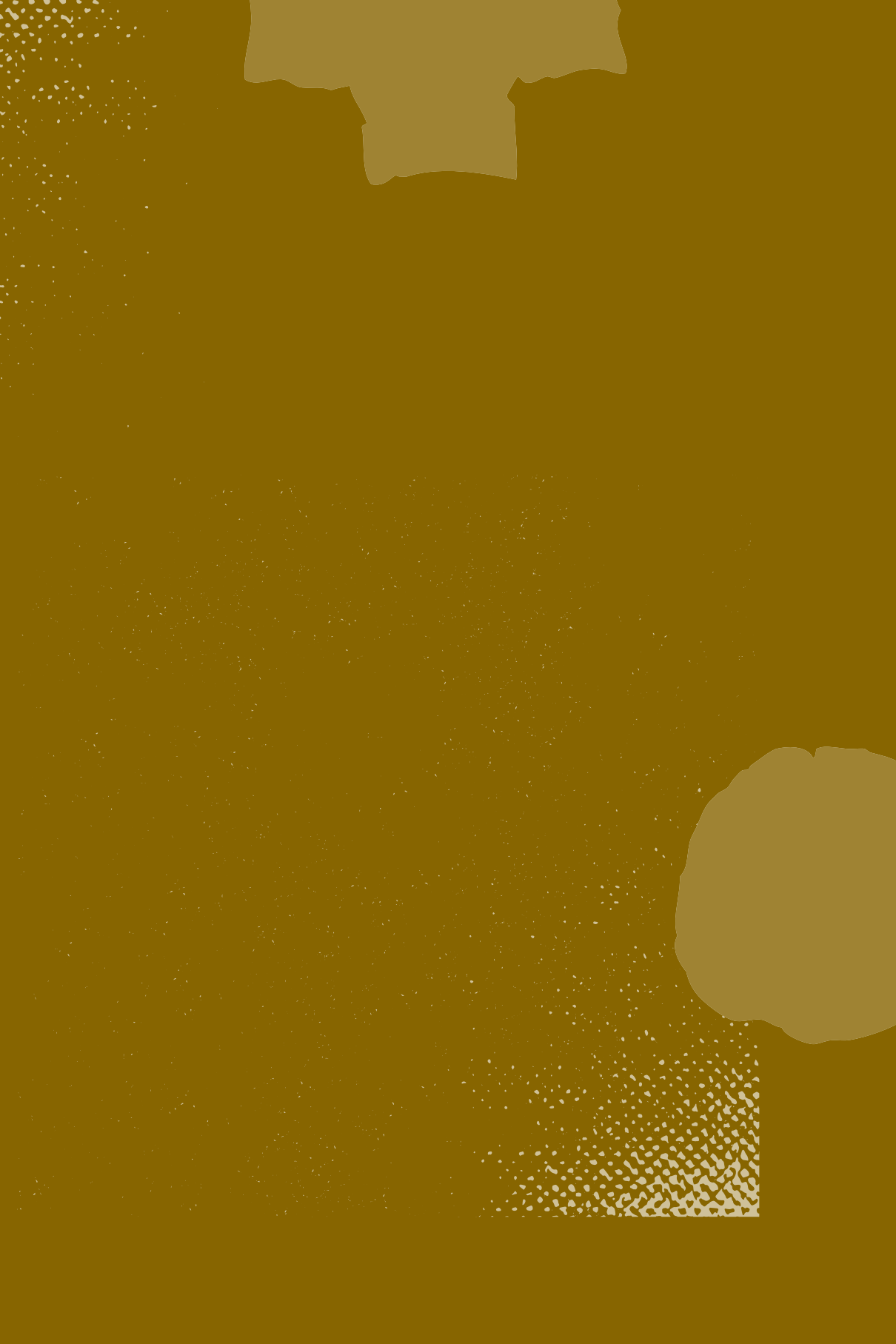
## **The concept of vacant succession and its interpretation in contemporary judicial and administrative proceedings**

**T**he notion of “vacant succession” still arises in judicial and administrative proceedings today in relation to estates of persons who died before 1947. This is because the Napoleonic Code, which provided for vacant succession, was still in force until the end of 1946 in central parts of Poland, and thus this term must be correctly understood. This creates significant problems in judicial and administrative proceedings today because of poor knowledge of rules and institutions under the Napoleonic Code. This paper attempts to decipher the meaning of vacant succession by examining the rules of former inheritance law under which this notion was applied until the end of 1946. We also take account of intertemporal regulations indicating how vacant succession in the estates of persons who died before 1947 should be treated today.

---

VACANT SUCCESSION | HEIRLESS ESTATE | NAPOLEONIC CODE  
| APPOINTMENT OF NEW HEIR | RIGHTFUL HEIRS | NON-ORDINAL HEIRS

---





dr Marta KOZŁOWSKA

[adwokat, kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

---

## Jak wprowadzenie dobrych praktyk może skrócić czas postępowań arbitrażowych, ograniczyć ich koszty i zapewnić ochronę przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni

Coraz częściej mówi się o potrzebie przyjmowania jednolitych dobrych praktyk w arbitrażu międzynarodowym. Ich celem jest zwiększenie efektywności i transparentności postępowań arbitrażowych rozstrzyganych w oparciu o regulaminy różnych instytucji arbitrażowych na całym świecie. Jednocześnie trzy organizacje międzynarodowe: International Council for Commercial Arbitration<sup>1</sup>, New York City Bar Association<sup>2</sup> oraz International Institute for Conflict Prevention & Resolution<sup>3</sup> ogłosiły Nowy Protokół w sprawie cyberbezpieczeństwa w arbitrażu międzynarodowym. Wprowadzenie dobrych praktyk w arbitrażu dotyczy już więc nie tylko samych zasad prowadzenia postępowania arbitrażowego, ale także zakresu ochrony jego uczestników przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni.

---

DOBRE PRAKTYKI W ARBITRAŻU | CYBERBEZPIECZEŃSTWO W POSTĘPOWANIU ARBITRAŻOWYM | KLAUZULA ARBITRAŻOWA | REGULAMIN ICC | PROCEDURA PRZEKAZYWANIA DOKUMENTÓW

---

---

<sup>1</sup> International Council for Commercial Arbitration („ICCA”).

<sup>2</sup> New York City Bar Association („NYC Bar”).

<sup>3</sup> International Institute for Conflict Prevention & Resolution („CPR”).

## Czym są dobre praktyki?

Uczestnicy postępowań arbitrażowych – strony, pełnomocnicy, świadkowie oraz arbitrzy – wywodzą się z różnych środowisk i kultur prawnych<sup>4</sup>. Nie ma więc jednej uniwersalnej formuły na sprawne i efektywne przeprowadzenie każdego postępowania lub zagwarantowanie prowadzenia postępowań w dobrej wierze.

Istnieją jednak wypracowane i powszechnie uznane standardy prowadzenia postępowań, które pozwalają ich uczestnikom na świadome i rozsądne dopasowanie kształtu procedury do konkretnej sprawy. Znajomość tych dobrych praktyk pozwala na większą przejrzystość i lepsze zrozumienie pomiędzy uczestnikami postępowania arbitrażowego. W takiej atmosferze, i przy poszanowaniu zasady dobrej wiary, możliwe jest wykorzystanie pełnego potencjału arbitrażu jako nowoczesnej, efektywnej i dopasowanej do potrzeb stron metody rozwiązywania sporów.

W tym kontekście interesującym problemem wydaje się perspektywa wprowadzania i stosowania dobrych praktyk w arbitrażu międzynarodowym. W związku z tym w niniejszym

artykule sformułowano następujące tezy wynikające z zalet przyjmowania dobrych praktyk w arbitrażu.

Po pierwsze, wprowadzenie dobrych praktyk zapewni sprawność i transparentność postępowań arbitrażowych, a co za tym idzie skróci czas i ograniczy koszty tych postępowań. W konsekwencji zwiększy to zainteresowanie tym sposobem rozwiązywania sporów gospodarczych.

Po drugie, aktualny sposób prowadzenia większości postępowań arbitrażowych nie gwarantuje pełnej i skutecznej ochrony przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Dobre praktyki mogą się przyczynić do prowadzenia postępowań arbitrażowych w warunkach poszanowania zasad cyberbezpieczeństwa.

W tym artykule omówione zostaną dobre praktyki utrwalone w postępowaniach arbitrażowych oraz ich źródła, a także etapy postępowania arbitrażowego, na których stosuje się dobre praktyki. Celem artykułu jest wykazanie zasadności przyjęcia jednolitych dobrych praktyk w arbitrażu. Na tym tle omówione zostaną obszary, w których tych dobrych praktyk wciąż brakuje, oraz perspektywy dla wprowadzania dobrych praktyk w międzynarodowych i krajowych postępowaniach arbitrażowych, w szczególności w kontekście cyberbezpiecznego arbitrażu.

## Czy dobre praktyki są potrzebne?

Dobre praktyki w arbitrażu stanowią standardy prowadzenia postępowań arbitrażowych, które arbitrzy i pełnomocnicy powinni stosować, aby

---

<sup>4</sup> ICC International Court of Arbitration („ICC“) opublikowało informację dotyczącą liczby krajów reprezentowanych w sprawach arbitrażowych toczących się przed ICC w 2017 r. ICC podaje, że w sprawach wszczętych w 2017 r. uczestniczyło łącznie 2316 stron z 142 krajów, zaś w 2016 r. było to 137 krajów (<https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-announces-2017-figures-confirming-global-reach-leading-position-complex-high-value-disputes/>; dostęp: 10.09.2019).

zapewnić efektywność i rzetelność w rozwiązywaniu sporów. Prowadzą one do harmonizacji i standaryzacji międzynarodowych postępowań arbitrażowych. Dobre praktyki pomagają w prowadzeniu sporów w dobrej wierze. Mogą też usprawnić przebieg postępowania arbitrażowego oraz ograniczyć koszty i czas postępowania, na czym zazwyczaj zależy stronom.

Globalizacja w dziedzinie gospodarki i prawa wpływa również na rozwój i kształt arbitrażu, stawiając przed nim nowe wyzwania. Arbitraż otwiera się na nowe kontynenty i obszary gospodarki, w związku z czym rośnie liczba jego uczestników oraz kultur prawnych, które arbitraż musi pogodzić. Postępowania prowadzone w oparciu o zasadę dobrej wiary chronią uczestników przed niemożliwością pogodzenia różnych wizji prowadzenia procesu, a nawet nadużyciami prawa procesowego w arbitrażu<sup>5</sup>. Celem postępowania opartego na zasadach dobrej wiary jest prowadzenie elastycznego, niesformalizowanego postępowania w interesie wszystkich jego uczestników – stron, pełnomocników, arbitrów<sup>6</sup>. Prowadzenie postępowania w dobrej wierze nie zniweluje wszystkich zagrożeń i nadużyć w arbitrażu, ale bez wątpienia stanowi dobry punkt wyjścia.

- Dobre praktyki oferują przydatne i precyzyjne zasady, wskazówki, a także narzędzia, które pomagają uczestnikom postępowań arbitrażowych w ich codziennej praktyce. Dobre praktyki pomagają ustanowić wspólne zasady gry, którymi mogą posługiwać się praktycy z różnych, środowisk i kultur. Mogą też pomóc uniknąć pułapek na wszystkich etapach postępowania: zanim powstanie spór – poprzez wprowadzenie do kontraktu skutecznej klauzuli arbitrażowej,
- po powstaniu sporu – poprzez przygotowanie rzetelnego wniosku o arbitraż,
- w toku postępowania arbitrażowego – poprzez sprawne przeprowadzenie rozprawy i wydanie wyroku, który zostanie wykonany. Por. S. Gronowski, op. cit., s. 55.

W tym artykule omówione zostaną wybrane dobre praktyki stosowane w postępowaniach arbitrażowych przed stałymi sądami polubownymi w Polsce (SAKIG, Lewiatan), międzynarodowymi trybunałami arbitrażowymi (*ICC International Court of Arbitration*, *Vienna International Arbitral Centre*<sup>7</sup>, *Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce*<sup>8</sup>, *International Centre for Settlement of Investment Disputes*<sup>9</sup>) oraz w postępowaniach arbitrażowych *ad hoc* prowadzonych według regulaminu *United Nation Commission on International Trade Law*<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> *Copper Mesa Mining v. Republic of Ecuador*, PCA Case No. 2012-2, Award, 15 March 2016; *ConocoPhillips v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB/07/30, Interim Decision, 17 January 2017.

<sup>6</sup> Ch. T. Kotuby Jr., L. A. Sobota, *General Principles of Law and International Due Process*, Oxford University Press, 2017, s. 88.

---

<sup>7</sup> Vienna International Arbitral Centre („VIAC”).

<sup>8</sup> Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce („SCC”).

<sup>9</sup> International Centre for Settlement of Investment Disputes ICSID („ICSID”).

<sup>10</sup> United Nation Commission on International Trade Law UNCITRAL („UNCITRAL”).

## Źródła dobrych praktyk

W międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych powszechnie stosowane są wytyczne *International Bar Association*<sup>11</sup>: *IBA Guidelines for Drafting International Arbitration Clauses*, *IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration*, *IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration*, *IBA Guidelines on Party Representation in International Arbitration*<sup>12</sup>. To ostatnie opracowanie zawiera wytyczne dla profesjonalnych pełnomocników, mające zagwarantować, że będą oni uczestniczyć w postępowaniu arbitrażowym w sposób uczciwy, nie będą stosować obstrukcyjnych taktyk ani powodować niepotrzebnych wydatków lub opóźnień.

Cennych wskazówek dotyczących sprawnego prowadzenia postępowań dostarcza także załącznik IV do Regulaminu ICC pt. *Case Management Techniques*<sup>13</sup> oraz stanowiący szersze opracowanie *ICC Arbitration Commission Report on Techniques for Controlling Time and Costs in Arbitration*<sup>14</sup>. Oba zbiory zawierają praktyczne wskazówki dotyczące sposobów dostosowania procedury arbitrażowej do potrzeb konkretnej sprawy, przy dbałości o koszty i czas trwania postępowań.

<sup>11</sup> International Bar Association („IBA”).

<sup>12</sup> [https://www.ibanet.org/Publications/publications\\_IBA\\_guides\\_and\\_free\\_materials.aspx#collapse2](https://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx#collapse2) (dostęp: 10.09.2019).

<sup>13</sup> [https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/arbitration/rules-of-arbitration/#article\\_25](https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/arbitration/rules-of-arbitration/#article_25) (dostęp: 10.09.2019).

<sup>14</sup> <https://iccwbo.org/publication/icc-arbitration-commission-report-on-techniques-for-controlling-time-and-costs-in-arbitration/> (dostęp: 10.09.2019).

Dobre praktyki najczęściej odnoszą się do kwestii takich jak posiedzenia organizacyjne, postanowienia organizacyjne (w tym dotyczące harmonogramu postępowania), *document production*, przeprowadzanie dowodów z zeznań świadków i biegłych czy konflikt interesów. Poniżej omówione zostały niektóre z nich.

## Klauzula arbitrażowa i uzgodnienia stron poprzedzające wszczęcie postępowania

Dobre praktyki arbitrażu międzynarodowego są pomocne jeszcze zanim dojdzie do wszczęcia postępowania – na etapie formułowania zapisu na sąd polubowny. Zdarza się, że na etapie zawierania konkretnej umowy strony nie poświęcają odpowiednio dużo uwagi treści klauzuli arbitrażowej. Ewentualny spór może wydawać się wówczas mało prawdopodobny i niepożądany. Jednak już wówczas należy zadbać o skuteczność zapisu na sąd polubowny oraz zagwarantowanie jak największej sprawności w prowadzeniu postępowania.

W praktyce zdarza się, że strony wskazują w umowach metodę rozwiązywania sporów, która – choć określona jako arbitraż – stoi w sprzeczności z jego istotą (np. z klauzuli wynika, że strony nie będą związane wyrokiem sądu polubownego). Szczególnych trudności dostarczają klauzule arbitrażowe łączące wiele stron (ang. *multi-party arbitration*), klauzule wielostopniowe (ang. *multi-tier arbitration*) lub dotyczące wielu umów (ang. *multi-contract arbitration*)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Guidelines for Drafting International Arbitration Clauses (2010); <https://www.ibanet.org/Publica->

Nieprawidłowo sformułowana klauzula będzie prowadzić do niepewności stron. Prowadzenie postępowania (czy to w arbitrażu, czy to – w przypadku nieskuteczności klauzuli – w sądzie powszechnym) będzie zazwyczaj odsunięte w czasie i będzie wymagać ustalenia, czy strony zawarły skuteczną umowę o arbitraż. Generuje to dodatkowy nakład pracy, a co za tym idzie również koszty.

Należy także pamiętać, że choć szczegółowe uregulowanie w klauzuli kwestii takich jak podział kosztów postępowania, miejsce rozprawy czy *document production* służy przewidywalności postępowania, może jednak ograniczać elastyczność stron na późniejszym etapie. Strony powinny rozważyć, jak bardzo szczegółowa powinna być ich klauzula arbitrażowa, biorąc pod uwagę pozytywne i negatywne aspekty bardzo rozbudowanych i szczegółowych klauzul.

Praktyczne wskazówki dotyczące formułowania klauzul arbitrażowych znajdują się w opracowaniu *IBA Guidelines for Drafting International Arbitration Clauses*.

### **Posiedzenie wstępne, postanowienie proceduralne i akt misji (ang. Terms of References)**

Dobrą praktyką w arbitrażu jest przeprowadzenie posiedzenia wstępnego, czego konsekwencją jest wydanie postanowienia proceduralnego oraz aktu misji (ang. *Terms of References*).

---

tions/publications\_IBA\_guides\_and\_free\_materials.aspx#collapse2 (dostęp: 10.09.2019).

Niezwłocznie po ukonstytuowaniu się trybunał arbitrażowy zarządza posiedzenie wstępne z udziałem stron w celu uzgodnienia sprawnego, oszczędnego i odpowiadającego oczekiwaniom stron sposobu prowadzenia postępowania arbitrażowego. W praktyce posiedzenie wstępne może zostać zorganizowane za pomocą środków komunikowania się na odległość, tak aby umożliwić uczestnikom najwygodniejszy sposób przeprowadzenia posiedzenia w jak najszybszym terminie. Takie rozwiązanie przewidują regulaminy kilku trybunałów arbitrażowych, między innymi: Lewiatan (§26), ICC (art. 23 i 24), SCC (art. 28) oraz ICSID (art. 20 i 21).

Podstawową zaletą posiedzenia wstępnego jest możliwość ustalenia elastycznej procedury, z uwzględnieniem preferencji arbitra i stron co do czasu, sposobu i miejsca prowadzenia postępowania<sup>16</sup>. Choć pojawiają się wśród praktyków głosy krytyki, że posiedzenie wstępne, nie będąc rozprawą, wydłuża postępowanie na jego wstępnym etapie, to zdecydowanie przeważają korzyści płynące z organizacji całego postępowania i oszczędności stąd płynące. Posiedzenie wstępne powinno być regułą nie tylko w postępowaniach arbitrażowych, ale też w bardziej skomplikowanych sporach sądowych<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> J. Fry, S. Greenberg, F. Mazza, *The Secretariat's Guide to ICC Arbitration. A practical Commentary on the 2012 ICC Rules of Arbitration*, International Chamber of Commerce 2012, s. 260.

<sup>17</sup> M. Jochemcak, A. Wojciechowska, *Postępowanie przed sądem polubownym. Komentarz do Regulaminu Sądu Arbitrażowego przy Konfederacji Lewiatan*, (red. B. Gessel-Kalinowska vel Kalisz), Wolters Kluwer 2016, s. 389.

W międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych obserwujemy tendencję do skracania trwania czasu postępowania. W marcu 2017 r. weszły w życie zmiany Regulaminu ICC, których celem było zwiększenie efektywności i transparentności postępowania arbitrażowych rozstrzyganych w oparciu o ten regulamin<sup>18</sup>. Nowe regulacje stanowią odbicie regulacji przyjętych przez inne instytucje arbitrażowe, w tym SCC, *Swiss Chambers' Arbitration Institution*<sup>19</sup>, *London Court of International Arbitration*<sup>20</sup> oraz *Singapore International Arbitration Centre*<sup>21</sup>. Do najważniejszych zmian należy wprowadzenie postępowania przyspieszonego (ang. *Expedited Procedure*) we wszystkich sporach arbitrażowych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 mln dolarów (tzw. *small claims*). Postępowanie przyspieszone zostało uregulowane w nowym art. 30 Regulaminu ICC oraz w Dodatku VI (*Appendix VI: Expedited Procedure Rules*).

Ponadto skrócono czas na zatwierdzenie *Terms of Reference* z dotychczasowych dwóch miesięcy do jednego miesiąca (art. 23 ust. 2 Regulaminu ICC). Przy przygotowaniu *Terms of Reference* arbitrzy powinni rozważyć, czy wskazane będzie streszczenie przez nich pozycji stron oraz zagadnień spornych wynikających z wniosku o arbitraż i odpowiedzi, czy też strony powinny same streścić swoje stanowiska (na ustalonej liczbie stron), po

czym streszczenia te zostaną włączone do *Terms of Reference*.

W praktyce wydaje się, że posiedzenie wstępne powinno się odbywać równocześnie z przygotowaniem *Terms of Reference* lub zaraz po tym. Arbitr jest tym lepiej przygotowany do wsparcia stron w wyborze procedury, która pomoże rozwiązać spór w najbardziej efektywny sposób, im więcej informacji na temat sprawy i zagadnień spornych pomiędzy stronami posiada już na samym początku. Arbitr może wtedy proponować rozwiązania „szyte na miarę” oraz wskazywać, w jakich obszarach i w jakim zakresie strony powinny odnosić się do określonych zagadnień podczas przygotowywania zeznań świadków i ich przesłuchania, a także podczas prezentowania dowodów przed trybunałem arbitrażowym<sup>22</sup>. W tym celu ICC przewiduje w Dodatku IV (*Appendix IV – Case Management Techniques*) tzw. techniki zarządzania sprawą, czyli zbiór przykładowych dobrych praktyk dotyczących organizacji rozprawy arbitrażowej.

Poza *Terms of Reference* uczestnicy postępowania arbitrażowego uzgadniają kalendarz procedury, który razem z ustaleniami poczynionymi podczas posiedzenia wstępnego najczęściej określa się jako pierwsze postanowienie proceduralne. Na stronach spoczywa obowiązek trzymania się kalendarza procedury, a jego zmiany muszą być szczególnie uzasadnione. Na tym etapie strony oraz arbitrzy decydują, czy

<sup>18</sup> R. Abu-Manneh, R. O'Grady, J. Castillo, *Construction arbitration a winner under new ICC rules*, *Construction Law (Journal)*, Issue 4, May 2018.

<sup>19</sup> *Swiss Chambers' Arbitration Institution* („SCAI”).

<sup>20</sup> *London Court of International Arbitration* („LCIA”).

<sup>21</sup> *Singapore International Arbitration Centre* („SIAC”).

<sup>22</sup> The ICC Commission Report. *Controlling Time and Costs in Arbitration*, *International Chamber of Commerce* 2014, s. 10.



w sprawie konieczne będzie przeprowadzenie rozprawy, oraz oszacowują, ile dni powinna ona potrwać. Ustalenie daty rozprawy pozwala już na samym początku ustalić granice czasowe postępowania i dostosować odpowiednio kalendarze jego uczestników. Dodatkowo dobrą praktyką jest poinformowanie świadków oraz biegłego (jeśli będzie występować w sprawie) o terminie planowanej rozprawy arbitrażowej. W kalendarzu należy również przewidzieć datę *Pre-hearing conference* (tzw. telekonferencja lub posiedzenie przed rozprawą), która umożliwi rozmowę na temat wszystkich kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z przeprowadzeniem rozprawy. W trakcie *pre-hearing conference* strony oraz trybunał arbitrażowy mogą uzgodnić czas potrzebny na przesłuchanie świadków, kwestie związane tłumaczeniem i transkrypcją rozprawy, kolejność przesłuchiwanie świadków oraz inne kwestie techniczno-organizacyjne, jak np. rezerwacja sali rozpraw, nagłośnienie czy nagranie przebiegu rozprawy.

### **Przebieg postępowania, w tym document production (procedura przekazywania dokumentów)**

Na dalszym etapie postępowania strony, składając pisma procesowe, dążą do sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz eliminowania kwestii, które nie mają bezpośredniego związku ze sprawą.

W tym celu strony powinny prezentować swoje stanowiska w całości już na początku postępowania oraz uniknąć niepotrzebnych powtórzeń w argumentacji. Zadaniem trybunału ar-

bitrażowego jest podkreślenie, że po tym, jak strony przedstawią w pełni swoje stanowiska, powtórzenia nie są dopuszczalne. Ponadto trybunał może ograniczyć liczbę rund wymiany pism oraz objętość tych pism. Na trybunał arbitrażowym spoczywa również decyzja, czy bardziej efektywnie jest, gdy strony wymieniają pisma jednocześnie, czy kolejno po sobie. Symultaniczne składanie pism przyspiesza procedurę, jednak może spowodować, że strony będą podnosić inne zagadnienia lub nie będą mogły ustosunkować się do kwestii podniesionych przez przeciwnika, co negatywnie wpływa na efektywność postępowania.

Aby przebieg postępowania był efektywny, strony powinny przestrzegać terminów wynikających z kalendarza procedury oraz przedkładać pisma procesowe, dowody, pisemne zeznania świadków oraz prywatne opinie wyłącznie w czasie i formie przewidzianej przez trybunał arbitrażowy w postanowieniu proceduralnym<sup>23</sup>.

W praktyce momentem krytycznym często okazuje się procedura przekazywania przez strony dokumentów (ang. *Document Production Phase*), szczególnie jeżeli przynajmniej jedna ze stron nie wywodzi się jurysdykcji *common law*<sup>24</sup>. Procedura przekazywania dokumentów powinna zostać

---

<sup>23</sup> [https://www.adr.org/sites/default/files/document\\_repository/190723\\_AAA\\_ICDR\\_Arbitrator\\_Survey\\_Press\\_Release.pdf](https://www.adr.org/sites/default/files/document_repository/190723_AAA_ICDR_Arbitrator_Survey_Press_Release.pdf); <http://go.adr.org/arbitrator-survey.html> (dostęp: 10.09.2019).

<sup>24</sup> P. Ashford, *Document Production in International Arbitration: A Critique from 'Across the Pond'*, *Loyola University of Chicago International Law Review*, Volume 10, Issue 1 (Fall/Winter 2012), s. 1-9.

ograniczona do żądania wyłącznie tych dokumentów, które są relewantne dla zagadnień spornych pomiędzy stronami. Jeśli strony przyznały wzajemnie jakieś okoliczności lub pozostają one bezsporne, nie ma potrzeby przedkładania dowodów w celu ich wykazania.

Strony wraz z trybunałem arbitrażowym powinny uzgodnić jasną i efektywną procedurę składania przez strony wniosków o wyjawienie dokumentów oraz ich przekazania. Uczestnicy postępowania mogą odwołać się do Artykułu 3 *IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration* jako powszechnie stosowanych dobrych praktyk. W międzynarodowym arbitrażu stosuje się też *Redfern Schedule* („Tabełę Redferna”), która jest narzędziem pozwalającym efektywnie zarządzić nawet bardzo obszerną fazą *Document production*. Wydaje się, że arbitraż zmierza w kierunku ograniczenia wymiany dokumentów w formie papierowej (ang. *hard copies*) do minimum na rzecz wykorzystywania technologii oraz wymiany dokumentów i pism w formie elektronicznej (np. mejlowo, przez przekazanie nośników danych elektronicznych lub zamieszczenie na internetowej platformie do udostępniania plików)<sup>25</sup>.

Choć arbitrzy dysponują środkami, które sankcjonują nieprzestrzeganie powyższych zasad, w tym nieprzestrzeganie kalendarza procedury, to środki te są często krytykowane, jako że mogą być zastosowane dopiero

---

<sup>25</sup> ICC Commission Report Managing E-Document Production.

na końcowym etapie postępowania (np. odpowiednie zasądzenie kosztów postępowania), a nie są narzędziem utrzymania porządku i dyscypliny w jego toku. W sprawie *Victor Pey Casado przeciwko Chile* toczącej się przed ICSID<sup>26</sup> arbitrzy przyznali powodowi koszty w wysokości 2 mln USD, uzasadniając tę decyzję zachowaniem pozwanego zmierzającym do znacznego wydłużenia postępowania poprzez budzącą wątpliwości postawę w postępowaniu polegającą na braku współpracy, a także wielokrotne składanie zastrzeżeń oraz wniosków niemających merytorycznego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>27</sup>.

### **Pisemne zeznania świadków i ich przesłuchanie**

Doniosłym elementem postępowań arbitrażowych jest przeprowadzanie dowodów z zeznań świadków. Zeznania świadków są zazwyczaj kolejnym, po dowodach z dokumentów, podstawowym środkiem uzyskania informacji o stanie faktycznym sprawy. Sposób pozyskiwania informacji od świadków jest bardziej zróżnicowany w arbitrażu niż w postępowaniach przed sądami państwowymi. Arbitraż gwarantuje jego uczestnikom większą elastyczność, a zatem możliwość dopasowania kształtu i przebiegu pozyskiwania

---

<sup>26</sup> *Victor Pey Casado & President Allende Foundation v. Republic of Chile*, ICSID Case No. ARB/98/2, Award, 8 May 2008.

<sup>27</sup> *Generation Ukraine, Inc. v. Ukraine*, ICSID Case No. ARB/00/9, Award, 16 September 2003; *Waste Management, Inc. v. United Mexican States II*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/3, Award, 30 April 2004.

informacji od świadków do wymogów i okoliczności konkretnej sprawy.

W praktyce międzynarodowego arbitrażu obserwuje się tendencję do ograniczania zeznań świadków, zwłaszcza ich fazy ustnej. W wielu przypadkach wystarczają pisemne zeznania świadków. Zeznania świadków mogą też w ogóle okazać się zbędne. Ma to zwłaszcza miejsce w przypadku, gdy dowody pisemne wystarczają do ustalenia stanu faktycznego lub w sprawach, w których spór sprowadza się do oceny kwestii prawnych, przy spójnych stanowiskach stron co do faktów.

Większość regulaminów instytucji arbitrażowych przewiduje uprawnienie trybunału do poprzestania wyłącznie na pisemnych zeznaniach, ograniczenia ich zakresu lub całkowitej rezygnacji z zeznań świadków<sup>28</sup>. Dobrą praktyką w tym zakresie jest zatem poprzedzenie wszelkich ustaleń dotyczących praktycznych aspektów przeprowadzenia dowodów z zeznań świadków refleksją i dyskusją nad tym, czy zeznania te są w ogóle potrzebne.

W praktyce w większości postępowań korzysta się z pisemnych zeznań świadków. Wykorzystanie ich pełnego potencjału wymaga jednak wczesnego uzgodnienia rządzących nimi zasad w oparciu o np. *IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration*. Przykładowo celowe jest ustalenie, czy w pisemnych zeznaniach mają znaleźć się zadane świadkom pytania (co niekiedy jest wymagane przez trybunał),

---

<sup>28</sup> Art. 20.3 Regulaminu LCIA, §33 pkt 8 Regulaminu SAKIG.

czy mają one zawierać swobodne wypowiedzi świadków, a jeśli tak, to czy mają być one ograniczone do konkretnych zagadnień (a jeśli tak, to do jakich). Ważne jest też wskazanie, czy w pisemnych zeznaniach ma znaleźć się oświadczenie świadka o tym, że jego twierdzenia są prawdziwe, a jeśli tak, to jaka ma być jego treść<sup>29</sup>.

Z tych samych względów ważne jest ustalenie, najlepiej w postanowieniu organizacyjnym, jak przebiegać będzie ustne przesłuchanie świadków, szczególnie gdy strony i ich pełnomocnicy reprezentują różne jurysdykcje i mają odmienne doświadczenia. Pozwala to pełnomocnikom odpowiednio przygotować się do rozprawy oraz ułatwia planowanie harmonogramu posiedzenia, a także kontrolę nad przebiegiem i kosztami postępowania. Często czerpie się w tym zakresie z praktyki anglosaskiej.

Strony powinny ustalić, czy przesłuchanie świadka rozpocznie się od zadawania pytań przez pełnomocnika strony, która powołała danego świadka (ang. *direct examination*), czy też pełnomocnika strony przeciwnej (ang. *cross examination*). W przypadku uprzedniego złożenia pisemnych zeznań arbitrzy często rezygnują z tzw. *direct examination*<sup>30</sup>, co istotnie przyspiesza samą rozprawę arbitrażową. W tych przypadkach celowe może jednak oka-

---

<sup>29</sup> Art. 4.5 (c) IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration.

<sup>30</sup> D. J. A. Cairns, *The Premises of Witness Questioning in International Arbitration, International Arbitration and the Rule of Law: Contribution and Conformity* (A. Menaker ed.), ICCA Congress Series, Volume 19, ICCA & Kluwer Law International 2017, s. 303 – 304.

zać się umożliwienie pełnomocnikowi strony, która powołała danego świadka, zadanie świadkowi pytań po przeprowadzeniu tzw. cross examination przez pełnomocnika strony przeciwnej (tzw. *re-direct examination*). Często zakres *re-direct examination* może być ograniczony wyłącznie do kwestii, które pojawiły się w *cross examination*<sup>31</sup>. Co istotne – i budzące kontrowersje wśród niektórych praktyków wywodzących się z kontynentalnych kultur prawnych – w arbitrażu międzynarodowym zazwyczaj akceptowane jest przesłuchiwanie świadków strony przeciwnej z wykorzystaniem technik charakterystycznych dla anglosaskiego *cross examination*. Oznacza to m.in. przyzwolenie na zadawanie pytań sugerujących w celu doprecyzowania wcześniejszych zeznań świadka lub skonfrontowania go z nimi.

### **Nowy Protokół w sprawie cyberbezpieczeństwa w arbitrażu międzynarodowym**

W ostatnich latach szczególnie istotnym elementem branży prawniczej, w tym arbitrażu międzynarodowego, stało się cyberbezpieczeństwo. Cyfrowa wymiana informacji w postępowaniach arbitrażowych dotyczy m.in. wrażliwych danych uczestników postępowania, w tym stron, arbitrów oraz instytucji arbitrażowych<sup>32</sup>.

Brak ochrony wymiany informacji w cyberprzestrzeni może skutkować wyciekiem informacji wrażliwych oraz niepożądanym wykorzystaniem poufnych danych przez podmioty zewnętrzne. Konsekwencją mogą być straty ekonomiczne, narażenie reputacji uczestników postępowania, jak również zachwianie zasady rzetelności postępowania i niezależności arbitrów. W międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych o kwestii cyberbezpieczeństwa mówiło się już w toku takich spraw jak *Libananco przeciwko Republice Turcji*<sup>33</sup> oraz *Caratube International Oil Company i Devincci Saleh Hourani przeciwko Kazachstanowi*<sup>34</sup>, w których część dokumentów pozyskano w wyniku cyberataków. Również w 2015 r. doszło do cyberataku na stronę internetową Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze, którego celem było pozyskanie informacji dotyczących sporu o granicę morską między Chinami a Filipinami. A to tylko niektóre z cyberataków i prób włamań, które zostały odkryte lub o których słyszano w domenie publicznej. Niewątpliwie ataki tego rodzaju będą się nasilać.

W odpowiedzi na powyższe zagrożenia i ryzyka środowisko arbitrażowe w ostatnim czasie udostępniło Projekt protokołu w sprawie cyberbezpieczeństwa w arbitrażu międzynarodowym (*Draft cybersecurity protocol for international arbitration*). Został on opra-

<sup>31</sup> M. Kocur, *Witness statements in International Commercial Arbitration, The Challenges and the Future of Commercial and Investment Arbitration*. Liber Amicorum Professor Jerzy Rajski (Beata Gessel-Kalinowska vel Kalisz, red.), Warsaw 2015, s. 175-179.

<sup>32</sup> C. B. Lamm, E. R. Hellbeck, et al., *An Arbitrator's Duties: Due Process and Trust in Investor-State Arbitration*, BCDR International Arbitration Review,

Kluwer Law International 2015, Volume 2 Issue 2, s. 362 – 372.

<sup>33</sup> *Libananco v. Republic of Turkey*, ICSID Case No. ARB/06/8, Award, 2 September 2011.

<sup>34</sup> *Caratube International Oil Company and Mr Devincci Saleh Hourani v. Kazakhstan*, ICSID Case No. ARB/13/13, Award, 27 September 2017.

cowany przez grupę roboczą powołaną przez ICCA (International Council for Commercial Arbitration), New York City Bar Association oraz CPR (International Institute for Conflict Prevention & Resolution).

W grudniu 2018 r. zakończyły się konsultacje, w trakcie których projekt był analizowany podczas warsztatów arbitrażowych na całym świecie. Dokument zawiera rekomendacje w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, a jego ostateczna wersja ma zostać opublikowana w 2019 r. Protokół ma podnieść świadomość istnienia zagrożeń bezpieczeństwa cybernetycznego w międzynarodowym arbitrażu oraz wprowadzić środki mogące przeciwdziałać tym zagrożeniom.

Protokół zawiera rozwiązania, które mają wspierać proces ochrony wymiany informacji w arbitrażu, w tym wskazuje na:

- czynniki, które należy uwzględnić przy wyborze określonych środków bezpieczeństwa cybernetycznego, np. charakter i wartość przedmiot sporu, tożsamość stron i rodzaj branży, w której działają,
- środki zwiększające bezpieczeństwo wymiany informacji, np. ograniczenie wymiany informacji, szyfrowanie lub anonimizacja informacji, ograniczenie dostępu do informacji czy stosowanie bezpiecznych metod przesyłania danych,
- środki, które można przedsięwziąć w celu ograniczenia skutków wystąpienia naruszeń, np. identyfikacja źródła i rodzaju naruszenia, informowanie wszystkich zainteresowanych stron oraz odpowied-

nich instytucji i organów o naruszeniu, wzmocnienie systemu zabezpieczeń.

Protokół uwzględni autonomię stron oraz fakt, że środki bezpieczeństwa cybernetycznego będą różnić się w zależności od konkretnej sprawy<sup>35</sup>.

### **„Cyberbezpieczne” klauzule arbitrażowe**

Protokół rekomenduje umieszczanie w klauzulach arbitrażowych tzw. klauzul bezpieczeństwa. Na mocy klauzuli bezpieczeństwa strony zobowiązują się, że postępowanie arbitrażowe prowadzone będzie z uwzględnieniem środków bezpieczeństwa cybernetycznego, ustalonych przez trybunał arbitrażowy właściwy do rozpoznania sporu pomiędzy stronami. Zgodnie z protokołem „cyberbezpieczna” klauzula arbitrażowa mogłaby brzmieć następująco:

*Strony postanawiają, że arbitraż będzie prowadzony w sposób bezpieczny, zgodnie z ustaleniami trybunału arbitrażowego, biorąc pod uwagę stanowiska stron i Protokół w sprawie cyberbezpieczeństwa w arbitrażu międzynarodowym (ang. *The parties agree that the arbitration shall be conducted in a secure manner as determined by the arbitral tribunal, taking into consideration the views of the parties and the Cybersecurity Protocol for International Arbitration*).*

---

<sup>35</sup> J. Pastore, *Practical Approaches To Cybersecurity In Arbitration*, Fordham International Law Journal, Volume 40, Issue 3, 2017, s. 1023 – 1030.

## **Procedura stosowania środków bezpieczeństwa cybernetycznego**

Protokół wskazuje, że przed przyjęciem odpowiednich środków bezpieczeństwa cybernetycznego strony powinny najpierw uzgodnić, jakie środki chciałyby zastosować, konsultując te ustalenia z trybunałem arbitrażowym lub instytucją arbitrażową. W niektórych przypadkach potrzeba zastosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa nie ujawni się od razu, dlatego strony mogą zgłaszać konieczność ich zastosowania także na późniejszym etapie postępowania.

Trybunał arbitrażowy powinien niezwłocznie, nie później niż na pierwszym posiedzeniu odnieść się do kwestii cyberbezpieczeństwa oraz uzgodnień stron w tym zakresie. W uzasadnionych okolicznościach trybunał może odrzucić uzgodnienia stron, np. ze względu na konieczność ochrony interesów stron trzecich albo sprzeczność z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Wszyscy uczestnicy arbitrażu oraz świadkowie powinni być poinformowani o stosowanych środkach bezpieczeństwa i w miarę możliwości potwierdzić na piśmie, że będą się do nich stosować.

## **Naruszenia cyberbezpieczeństwa w postępowaniach arbitrażowych**

W protokole wymienione zostały również kroki, które powinni podjąć uczestnicy postępowania arbitrażowego, gdy dojdzie do naruszenia cyberbezpieczeństwa, a mianowicie:

- działania mające na celu zidentyfikowanie konkretnego źródła naruszenia oraz wyeliminowanie

wszelkich słabych punktów systemu bezpieczeństwa i zapobieżenie naruszeniom w przyszłości,

- poinformowanie zainteresowanych stron o naruszeniu, w odpowiednim czasie, przy jednoczesnym zachowaniu poufności,
- w razie potrzeby przełączenie systemu pracy w tryb offline, aby zapobiec dalszej utracie informacji,
- w razie potrzeby podjęcie działań mających na celu odzyskanie utraconych informacji,
- w razie potrzeby zaangażowanie odpowiednich organów ścigania.

## **Wnioski**

Dobre praktyki mogą zwiększyć przewidywalność postępowań arbitrażowych, a co za tym idzie również ich popularność wśród stron.

Po pierwsze, wprowadzenie dobrych praktyk skróci czas i ograniczy koszty postępowań arbitrażowych, co z kolei jest ściśle powiązane ze zwiększeniem zainteresowania arbitrażem.

Po drugie, aktualny sposób prowadzenia większości postępowań arbitrażowych nie zapewnia w dostatecznym stopniu skutecznej ochrony przed zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Większość regulaminów trybunałów arbitrażowych nie aktywizuje uczestników postępowania ani nie ułatwia zabezpieczania poufnych i wrażliwych informacji dotyczących stron postępowania. Dobre praktyki mogą przyczynić się do zwiększenia cyberbezpieczeństwa uczestników międzynarodowych postępowań arbitrażowych, w szczególności przy dużych sporach, w których wymieniane infor-

macje mogą stanowić główne aktywo podmiotów gospodarczych<sup>36</sup>.

Krokiem w kierunku wprowadzenia dobrych praktyk w polskim arbitrażu było przedstawienie przez Polskie Stowarzyszenie Sądownictwa Polubownego w czerwcu 2019 r. Deklaracji Arbitra. Deklaracja zawiera standardy dla arbitrów, których stosowanie ma na celu ujednoczenie sposobu prowadzenia sporów z zachowaniem interesów wszystkich jego uczestników.

Nadal brak jednolitej praktyki odnośnie do podejmowania przez trybunał arbitrażowy decyzji dotyczących prawa właściwego, roli arbitra w negocjacjach ugodowych pomiędzy stronami czy możliwości finansowania procesu przez podmioty trzecie (ang. *Third-party funding*), co powoduje niepewność procedury.

Przedmiotem dyskusji w ostatnich latach jest także rola sekretarzy administracyjnych w postępowaniach arbitrażowych<sup>37</sup>. Wskazuje się, że niekiedy pełnią oni rolę *de facto* „czwartego arbitra”. Przydatne byłoby wprowadzenie wytycznych (np. na wzór *IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration*) dotyczących roli i uprawnień sekretarzy administracyjnych. Pomogłoby to wypracować jednolity standard w praktyce różnych instytucji arbitrażowych. Pomogłoby też zapewnić, że sekre-

tarze nie przekroczą swoich uprawnień, i sprzyjałoby powszechnemu, pozytywnemu postrzeganiu arbitrażu w odbiorze społecznym.

Warto rozważyć również możliwość wprowadzenia powszechnie do arbitrażu procedur uproszczonych z możliwością oddalenia na jak najwcześniejszym etapie oczywiście bezpodstawnych roszczeń. Oznaczałoby to znaczące oszczędności kosztów ponoszonych przez strony, które w przeciwnym razie musiałyby poświęcać czas i środki, dążąc do obrony przed nieuczciwym i bezpodstawnym roszczeniem. Takie rozwiązania przewidują obecnie regulaminy ICSID<sup>38</sup>, SCC i oraz SIAC.

Podsumowując, wprowadzenie jednolitych dobrych praktyk, również w zakresie rozwiązań zwiększających cyberbezpieczeństwo postępowania arbitrażowego, powinno ograniczyć zbędne konflikty i usprawnić postępowanie. Może też zwiększyć efektywność, bezpieczeństwo i przewidywalność arbitrażu, a w konsekwencji zaufanie do arbitrażu międzynarodowego.

Pozwoli to wykorzystać pełen potencjał arbitrażu jako nowoczesnej, efektywnej i dopasowanej do potrzeb stron metody rozwiązywania sporów.

---

<sup>36</sup> C. M. de Westgaver, *Cybersecurity in International Arbitration: Don't be the Weakest Link*, Kluwer Arbitration Blog, 15 February 2019.

<sup>37</sup> *Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No AA 228, Award, 18 July 2014.

---

<sup>38</sup> Zasada 41 (5) Regulaminu ICSID.

## BIBLIOGRAFIA:

- Ashford P., *Document Production in International Arbitration: A Critique from 'Across the Pond'*, Loyola University of Chicago International Law Review, Volume 10, Issue 1 (Fall/Winter 2012).
- Cairns D. J. A., *The Premises of Witness Questioning in International Arbitration, International Arbitration and the Rule of Law: Contribution and Conformity* (A. Menaker ed.), ICCA Congress Series, Volume 19, ICCA & Kluwer Law International 2017.
- Fry J., Greenberg S., Mazza F., *The Secretariat's Guide to ICC Arbitration. A practical Commentary on the 2012 ICC Rules of Arbitration*, International Chamber of Commerce 2012.
- Jochemcak M., Wojciechowska A., [w:] Gessel-Kalinowska vel Kalisz B. (red.), *Postępowanie przed sądem polubownym. Komentarz do Regulaminu Sądu Arbitrażowego przy Konfederacji Lewiatan*, Warszawa 2016.
- Kocur M., *Witness statements in International Commercial Arbitration*, [w:] Gessel-Kalinowska vel Kalisz B. (red.), *The Challenges and the Future of Commercial and Investment Arbitration. Liber Amicorum Professor Jerzy Rajski*, Warsaw 2015.
- Kotuby Ch. T. Jr., Sobota L.A., *General Principles of Law and International Due Process*, Oxford University Press, 2017.
- Lamm C. B., Hellbeck E. R., et al., *An Arbitrator's Duties: Due Process and Trust in Investor-State Arbitration*, BCDR International Arbitration Review, Kluwer Law International 2015, Volume 2 Issue 2.
- Abu-Manneh R., O'Grady R., Castillo J., *Construction arbitration a winner under new ICC rules*, Construction Law (Journal), Issue 4, May 2018.
- Pastore J., *Practical Approaches To Cybersecurity In Arbitration*, Fordham International Law Journal, Volume 40, Issue 3, 2017. *The ICC Commission Report. Controlling Time and Costs in Arbitration*, International Chamber of Commerce 2014.





**Dr Marta KOZŁOWSKA**

[adwokat, Wardyński & Partners]

---

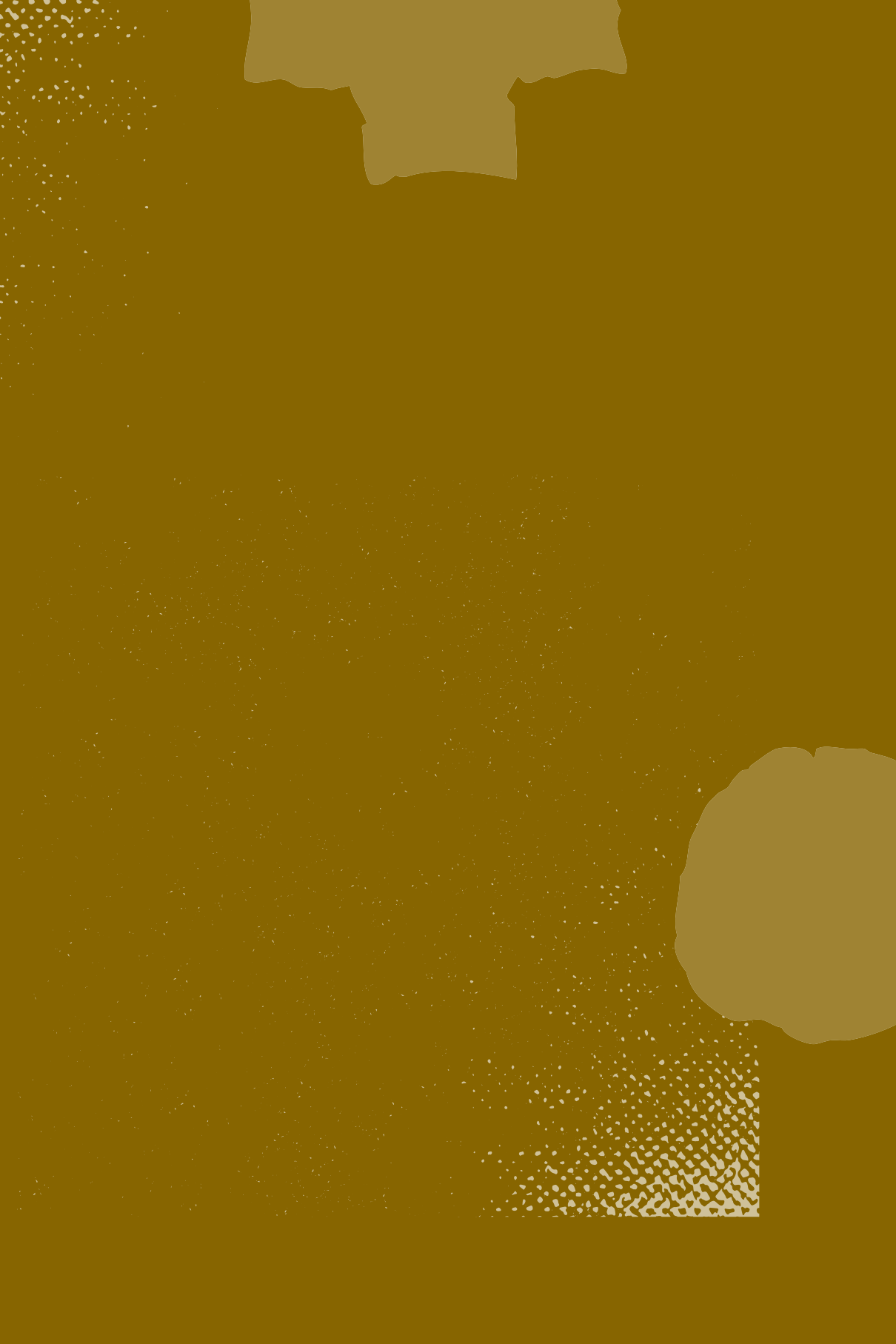
## **How the adoption of best practices can expedite arbitration proceedings, limit their costs, and protect against threats in cyberspace**

**T**here is more and more discussion of the need to adopt uniform best practices in international arbitration. The aim is to improve the efficiency and transparency of proceedings under the rules of various arbitration institutions around the world. Meanwhile, three international organisations — the International Council for Commercial Arbitration, the New York City Bar Association, and the International Institute for Conflict Prevention & Resolution — have adopted a new Cybersecurity Protocol for International Arbitration. Thus best practices in arbitration no longer address just the rules for conducting arbitration, but also protection of the parties against threats in cyberspace.

---

ARBITRATION BEST PRACTICES | CYBERSECURITY IN ARBITRATION PROCEEDINGS |  
ARBITRATION CLAUSE | ICC RULES | DOCUMENT PRODUCTION

---





**Paulina WOJTKOWSKA**

[kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

## Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi jako przejaw rozwoju społeczeństwa cyfrowego

Długo wyczekiwana nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> weszła w życie z końcem maja 2019 r. Od tej pory stosowanie środków elektronicznych w postępowaniach wszczynanych przed sądami administracyjnymi przynajmniej w założeniu dorównuje standardom gwarantowanym w postępowaniach administracyjnych i postępowaniach prowadzonych przed sądami powszechnymi. Wprowadzone nowelizacją zmiany dotyczą głównie informatyzacji procedur i w założeniu mają usprawnić funkcjonowanie sądów administracyjnych oraz przede wszystkim zrealizować wobec obywateli zasadę prawa do sądu w zupełnie nowym wymiarze.

ADMINISTRACJA | CYFRYZACJA | PRAWO ADMINISTRACYJNE | SĄDOWNICTWO | GOOD GOVERNANCE

### Wprowadzenie

Poziom e-usług świadczonych w Polsce na początku obecnego stulecia nie był zadowalający i znacząco odbiegał od standardów przyjętych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Zgodnie z badaniami prze-

prowadzonymi w 2004 r. możliwość załatwienia sprawy w całości on-line dotyczyła w tym czasie zaledwie 1,1% wszystkich spraw urzędowych<sup>3</sup>. Dla porównania wyniki badania *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2015 r.*<sup>4</sup> wskazują,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 t.j., dalej jako: ustawa, p.p.s.a.

<sup>2</sup> H. Krynicka, *Rozwój e-usług publicznych w Polsce*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Admini-

stracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2005, t. 1, s. 94.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Prezentacja wyników badania „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2015 r.”, Ministerstwo Cyfryzacji, s. 11;

że w ostatnich latach do skorzystania z usług administracji publicznej przez internet zachęca 87% urzędów.

Dynamika procesu informatyzacji w Polsce jest w dużej mierze związana ze wstąpieniem w struktury Unii Europejskiej. Już w 2000 r. przewidywano bowiem, że dostosowanie poziomu świadczonych usług teleinformatycznych może stanowić warunek akcesji, co wywodzono z treści projektu dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników<sup>5</sup>. Działania podjęte w tamtym czasie, a zwłaszcza przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów program rozwoju społeczeństwa informacyjnego, przyczyniły się do opracowania kierunków rozwoju informatycznego Polski, a tym samym do jej integracji z Unią Europejską<sup>6</sup>. Realizacja poczynionych założeń znalazła odzwierciedlenie chociażby w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>7</sup> (dalej: i.d.p.), która stymulowała rozwój nowoczesnego i sprawnego państwa.

---

<https://www.gov.pl/attachment/b5d8e3e4-a909-4999-bad4-d2d84d73c59> (dostęp: 21.08.2019).

<sup>5</sup> (Dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. U. UE. L. z 2002 r. nr 108, s. 51 ze zm.; zob. Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, s. 8; <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/Poland%20eGov7.pdf> (dostęp: 21.08.2019).

<sup>6</sup> Zob. W. Michalski, *Rozwój usług eGovernment w świetle inicjatyw programu eEuropa i ePolska*, „Telekomunikacja i Techniki Informatyczne” 2007, nr 3-4, s. 47 i n.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 700.

W 2016 r. z informatyzowano postępowania toczące się przez sądami powszechnymi. Wdrożono m.in. system teleinformatyczny, przy pomocy którego urzeczywistniono do pewnego stopnia ideę komunikacji elektronicznej stron z sądem, a także wprowadzono możliwość nagrywania rozpraw.

Z dniem 31 maja 2019 r. weszła w życie nowelizacja p.p.s.a., wprowadzona ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> oraz ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Jej celem jest dostosowanie rozwiązań prawnych umożliwiających informatyzację postępowania przed sądami administracyjnymi zamierzoną w nowelizacji i.d.p. Jest to kolejny etap podnoszenia jakości e-usług w Polsce, objęty wspomnianym programem informatyzacji państwa i mający się przysłużyć tworzeniu spójnego i efektywnego systemu informacyjnego funkcjonującego na terenie kraju.

Celem niniejszej pracy jest zreferowanie zmian odnoszących się do elektronizacji postępowania przed sądami administracyjnymi rozumianej jako jeden z elementów rozwoju społeczeństwa informacyjnego. To także próba przeanalizowania wpływu zaprojektowanych warunków formalnoprawnych na poprawę jakości usług świadczonych przez podmioty publiczne na rzecz obywateli – także w wymiarze praktycznym, ustalonym

---

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 183 ze zm., dalej jako: nowelizacja i.d.p.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 934, dalej jako: nowelizacja p.p.s.a.

w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych i badania przeprowadzone przez przedstawicieli doktryny.

### **1. Założenia informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi**

Nowe regulacje wprowadzone do p.p.s.a. nowelizacją i.d.p. – zgodnie z uzasadnieniem projektu do tej ustawy<sup>10</sup> – mają skoordynować mechanizmy elektronicznego zarządzania dokumentacją z dotychczasowym sposobem prowadzenia akt spraw, zapewnić stronom postępowania dostęp on-line do akt sprawy, umożliwić składanie pism procesowych w formie dokumentu elektronicznego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także znormalizować doręczanie e-pism przez sądy administracyjne. Jest to w zasadzie zupełnie *novum*, bowiem przedtem w ustawie nie było żadnych przepisów dotyczących informatyzacji postępowania sądowego. Istniały jedynie zdawkowe regulacje umożliwiające doręczanie pism za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej czy uznające za odpisy pism również uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej. Tak wskazany zakres czynności sądowych, które mogą zostać podjęte on-line, był zdecydowanie zbyt wąski i w żadnym stopniu nie mógł być utożsamiany z nowoczesnym wymiarem sprawiedliwości. Nowoczesność ta oznacza bowiem m.in. tworze-

nie nowych narzędzi informatycznych w celu szybszego i sprawniejszego rozstrzygnięcia spraw, a przede wszystkim służy – przynajmniej pośrednio – realizacji konstytucyjnej zasady prawa obywatela do sądu<sup>11</sup>. Zwłaszcza z tego powodu ustawodawca podjął kroki w celu z informatyzowania postępowania przed sądami administracyjnymi, co zostało zwerbalizowane w uzasadnieniu do projektu nowelizacji i.d.p. Autorzy projektu wyciągnęli jednak dalej idące wnioski, wskazując, że brak informatyzacji procedury sądowniczej w poprzednim stanie prawnym wpływał negatywnie również na działalność administracji publicznej, która zgodnie z art. 1 p.p.s.a. podlega kontroli sądów administracyjnych. Tak sformułowaną tezę umotywowano w ten sposób, że nawet jeśli organ administracji publicznej skorzystał z dostępnych mu środków komunikacji elektronicznej w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, to gdy zaistniała potrzeba wszczęcia postępowania sądowniczo-administracyjnego, organ ten był zmuszony przetworzyć dokumenty elektroniczne na nośniki papierowe<sup>12</sup>.

Z punktu widzenia efektywności organizacyjnej administracji, rozumianej jako jej zdolność do realizacji określonego priorytetu<sup>13</sup> – w tym przypadku maksymalnego uproszczenia proce-

---

<sup>10</sup> Uzasadnienie do nowelizacji i.d.p., druk nr 1637, s. 4; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/75C-C24299B1FE254C1257BD400425C32/%24File/1637.pdf> (dostęp: 21.08.2019).

---

<sup>11</sup> P. Kluz, *Wymiar sprawiedliwości – tradycyjny czy nowoczesny?*, „Journal of Modern Science” 2013, t. 19, nr 4, s. 379.

<sup>12</sup> Uzasadnienie do nowelizacji i.d.p., druk nr 1637, s. 22-23.

<sup>13</sup> A. Pierścieniak, *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 20, s. 340.

dury administracyjnej przy zachowaniu dostatecznej jakości świadczonych usług – podobna sytuacja jest niepożądana. Taki mechanizm niweczył bowiem korzyści płynące z informatyzacji postępowania administracyjnego, wprowadzonej do Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>14</sup> ponad 9 lat temu i godził w szeroko promowaną koncepcję *good governance*<sup>15</sup>.

### 1.1. Dostęp on-line do akt sprawy oraz koordynacja elektronicznego zarządzania dokumentacją

Nowelizacja i.d.p. wprowadziła do ustawy zmiany, które w założeniu eliminują zidentyfikowany powyżej problem. Dotyczy to zwłaszcza systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD), służącego do wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw czy gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci elektronicznej z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>16</sup>. Takie rozwiązanie umożliwia prowadzenie akt sprawy także w postaci elektronicznej i wyłącza konieczność przetwarzania

przez organy administracji publicznej dokumentów elektronicznych będących w ich posiadaniu. Ponadto dzięki systemowi EZD akta sprawy mogą być z powodzeniem udostępniane stronom on-line. Ustawodawca skorzystał z tej sposobności, stanowiąc w art. 12a § 5 p.p.s.a., że w odniesieniu do akt prowadzonych w postaci elektronicznej sąd udostępnia stronom akta sprawy w swoim systemie teleinformatycznym po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 i 2 i.d.p. Jeśli pełnomocnik strony chce uzyskać dostęp do akt w postaci elektronicznej, przed wspomnianym uwierzytelnieniem zobowiązany jest on podać sądowi swój numer PESEL, o ile go posiada.

Wprowadzone udogodnienie dotyczy także możliwości otrzymywania tą drogą odpisów, kopii lub wyciągów z akt elektronicznych. C. Martysz wskazuje za H. Knysiak-Molczyk, że ten zabieg legislacyjny należy traktować jako uzupełnienie spowodowane wprowadzeniem zasady jawności postępowania dla stron<sup>17</sup>, jednak w żaden sposób tego nie precyzuje. Przypuszcza się, że autor miał raczej na myśli rozszerzenie zakresu realizacji tej zasady na gruncie procedury sądownoadministracyjnej, bowiem samo jej obowiązywanie nie stanowi w p.p.s.a. żadnego *novum*, a wręcz jako norma o randze zasady konstytucyj-

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2018 r., Dz. U. poz. 2096 ze zm.), dalej jako: k.p.a.

<sup>15</sup> Zob. M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 76 i n.

<sup>16</sup> Tekst jednolity z 2019 r., Dz. U. poz. 553 ze zm.; J. Drachal, A. Wiktorowska, G. Rzęsa, *Komentarz do art. 12a, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, Nb 6 do art. 12a.

<sup>17</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, [w:] Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, Warszawa 2015, s. 424 i n.

nej znajduje zastosowanie do całego systemu prawa. Ponadto ustawa już od wejścia w życie w swej pierwotnej wersji reguluje wprost honorowanie wspomnianej zasady, stanowiąc w art. 10 p.p.s.a., że o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, rozpoznanie spraw odbywa się jawnie<sup>18</sup>.

W celu urzeczywistnienia powyższych założeń ustawodawca wprowadził delegację ustawową zobowiązującą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do określenia w drodze rozporządzenia – zwłaszcza w odniesieniu do warunków elektronicznego zarządzania dokumentacją – sposobu tworzenia i przetwarzania akt, warunków i trybu przechowywania i przekazywania akt wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz warunków i trybu niszczenia akt po upływie okresu ich przechowywania<sup>19</sup>.

Kierunek opisanych zmian zdaje się usprawniać czynności podejmowane w sądach administracyjnych. Taki wniosek można oprzeć chociażby o konkluzje powstałe w wyniku wdrożenia w wybranych sądach powszechnych koncepcji dobrej praktyki „Zarządzanie aktami sądowymi w postaci cyfrowej”. Przyznano wówczas, że w sądach istnieje wyraźna potrzeba wyeliminowania niedogodności zwią-

zanych z obsługą akt papierowych<sup>20</sup>. Co prawda wspomniana praktyka obejmowała także digitalizację akt przekazanych do sądu w postaci papierowej, czego nie przewiduje nowelizacja i.d.p., jednakże w systemie EZD będą zamieszczane co najmniej metadane pism w postaci papierowej oraz pisma, które sąd otrzymał w formie dokumentu elektronicznego<sup>21</sup>.

## 1.2. Możliwość składania pism w formie dokumentu elektronicznego i doręczanie e-pism przez sądy administracyjne

Stworzenie warunków prawnych do wykorzystywania systemu EZD w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże się także z innymi udogodnieniami dla stron oraz ich pełnomocników. Rozumie się przez to chociażby możliwość składania pism w formie dokumentu elektronicznego – przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu. Dokument w takiej sytuacji spełnia warunek zachowania formy pisemnej, o ile został wcześniej podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Biorąc pod uwagę, że ustawodawca przewiduje równoległe funkcjonowanie systemu elektronicznego i tradycyjnego, nie można wykluczyć sytuacji, w której w jednym postępowaniu wezmą udział uczestnicy korzystający i niekorzystający ze środków komunika-

---

<sup>18</sup> J. P. Tarno, *Zasada jawności postępowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 217.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. poz. 1004).

<sup>20</sup> J. Madej, *Koncepcja zarządzania aktami sądowymi w postaci cyfrowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2019, nr 1 (979), s. 108.

<sup>21</sup> Uzasadnienie do nowelizacji i.d.p., druk nr 1637, s. 25.

cji elektronicznej. Zrodziło to potrzebę stworzenia normy umożliwiającej sądom przekształcanie postaci otrzymanych od stron pism. Przyjęte w tym celu rozwiązania sprowadzają się do tego, że w przypadku, gdy sąd otrzyma pismo w formie dokumentu elektronicznego, może sporządzić jego uwierzytelniony wydruk – przy zachowaniu wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 i.d.p. – jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism. Analogicznie, jeśli sąd otrzyma pismo w formie papierowej, a strona stosuje środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism, wówczas sąd sporządza uwierzytelnioną kopię w formie dokumentu elektronicznego.

Samo doręczanie pism przez sąd drogą elektroniczną następuje w przypadku, gdy strona zachowa się w określony sposób, niemniej ustawodawca wyróżnia trzy niezależne od siebie sytuacje wywołujące taki skutek: złożenie przez stronę pisma w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo, wystąpienie przez stronę z żądaniem takiego doręczenia lub wyrażenie na nie zgody, przy czym w dwóch ostatnich przypadkach powinno to nastąpić z jednoczesnym wskazaniem sądowi właściwego adresu elektronicznego. Przesłanki te są tożsame z rozwiązaniami przyjętymi w k.p.a.<sup>22</sup>, co do których wskazuje się, że są one dla

organu wiążące i nie ma on możliwości odstąpienia od wskazanego przez stronę doręczenia drogą elektroniczną<sup>23</sup>, co znajduje odpowiednie zastosowanie także w przypadku postępowania sądownoadministracyjnego<sup>24</sup>.

Doręczenie drogą elektroniczną ma charakter dwuetapowy, również w zasadzie analogiczny do tego, który został przewidziany w k.p.a.<sup>25</sup> Sąd przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie obejmujące informację o możliwości odebrania pisma w systemie teleinformatycznym wraz ze wskazaniem adresu elektronicznego, przekierowującego do tego systemu teleinformatycznego, z którego można pobrać dokument, oraz pouczeniem dotyczącym realizacji tego kroku. Drugi etap wskazanej procedury polega na odbiorze pisma we wspomnianym systemie, po uprzednim uwierzytelnieniu adresata. Za datę doręczenia uważa się wówczas datę podpisania przez adresata poświadczenia odbioru kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Na odbiór pisma we wskazany sposób adresat ma 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, po czym sąd przesyła powtórne zawiadomienie, do którego stosuje się analogicznie przytoczone już zasady odbioru dokumentów. Po bezskutecznym upływie 14 dni, licząc od dnia

<sup>22</sup> Zob. B. Czerwińska, *Elektroniczne doręczenia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, red. L. Klat-Wertelecka, Wrocław 2017, s. 10-11.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 19 marca 2019 r., III SAB/Kr 20/19.

<sup>24</sup> Zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, *Komentarz do art. 74a, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, Nb 8 do art. 74a.

<sup>25</sup> B. Czerwińska, *Elektroniczne...*, s. 13.



przesłania pierwszego zawiadomienia, ustawodawca przewiduje zastosowanie instytucji tzw. fikcyjnego doręczenia. Niezależnie jednak od tego, czy pismo zostało uznane za doręczone w wyniku faktycznego działania adresata, czy też w wyniku przyjętej fikcji prawnej, dokument ten powinien być dostępny w systemie teleinformatycznym organu przez okres co najmniej trzech miesięcy od dnia uznania pisma za doręczone.

Niezależnie od powyżej wskazanego sposobu doręczania dokumentów elektronicznych przez sąd ustawodawca przewidział także drugi, odnoszący się do specyficznych uczestników postępowania – prokuratorów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz organów, których działania, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono. W tym przypadku sąd przesyła pismo bezpośrednio do elektronicznej skrzynki podawczej podmiotu publicznego w rozumieniu i.d.p. za urzędowym poświadczeniem odbioru, którego data jest równoznaczna z datą doręczenia danego pisma.

Abstrahując od kwestii dotyczących sposobu doręczenia czy samego adresata, warto zauważyć, że wszelkie pisma, odpisy pism, załączników i orzeczeń doręczane drogą elektroniczną opatrzone są kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Niemniej jednak strona może w każdym czasie zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej – w ustawie przewiduje się złożenie przez stronę stosownego oświadczenia w formie dokumentu elektronicznego, umożliwiającego realizację takiego zamiaru.

## 2. Oddziaływanie nowelizacji na praktykę sądów administracyjnych

Nowe rozwiązania w ciągu zaledwie kilku miesięcy od wejścia w życie nie stały się przedmiotem zbyt wielu rozstrzygnięć sądów administracyjnych, co może sugerować, że nowelizacja nie budzi większych wątpliwości i nie komplikuje nadmiernie procedury sądownoadministracyjnej. Także strony postępowań wszczętych przed wejściem w życie analizowanych zmian chętnie korzystają z możliwości, jakie daje informatyzacja przewidziana w p.p.s.a. Tytułem przykładu warto przytoczyć chociażby postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu<sup>26</sup>, który umorzył postępowanie na skutek oświadczenia o cofnięciu skargi złożonego przez skarżącego za pomocą środka komunikacji elektronicznej. Sąd wskazał, że choć sprawa została wszczęta przed 31 maja 2019 r., a więc przed wejściem w życie komentowanej nowelizacji, to oświadczenie złożone przez skarżącego w dniu 31 maja 2019 r. uznaje się za skuteczne. Sąd, motywując swoje rozstrzygnięcie, powołał się na art. 10 nowelizacji i.d.p., który stanowi, że choć w odniesieniu do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów p.p.s.a. stosuje się przepisy dotychczasowe, to strona może wybrać wnoszenie pism za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wykonywanego przez sąd do obsługi doręczeń oraz ich doręczania przez

<sup>26</sup> Postanowienie WSA w Poznaniu z 12 czerwca 2019 r., II SAB/Po 34/19.

sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Okazuje się jednak, że tak skonstruowany przepis przejściowy budzi pewne wątpliwości interpretacyjne w sądach administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku<sup>27</sup> orzekł bowiem, że braków formalnych skargi złożonej przed 31 maja 2019 r. polegających na braku własnoręcznego podpisu nie można uzupełnić poprzez złożenie kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Sąd ten również powołał się na treść przywołanego już art. 10 nowelizacji i.d.p., jednak zwrócił uwagę jedynie na fragment przepisu stanowiący, że do spraw wszczętych przez wejściem w życie nowelizacji stosuje się przepisy dotychczasowe i z tego powodu uznał działanie skarżącego za nieprawidłowe. Podobna sytuacja miała miejsce również przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku<sup>28</sup> z tą różnicą, że skarżący wniósł skargę opatrzoną podpisem elektronicznym, jednak miało to miejsce przed wejściem w życie nowelizacji i.d.p. W związku z tym sąd prawidłowo wezwał skarżącego do uzupełnienia braków formalnych pisma w ciągu 7 dni pod rygorem odrzucenia skargi. W międzyczasie – nim upłynął zakreślony termin – stan prawny uległ zmianie, a skarżący w przekonaniu, że złożone przez niego pismo czyni zadość aktualnemu prawodawstwu, nie podjął żadnego działania. W konsekwencji skarga została odrzucona,

co budzi niemałe wątpliwości w kontekście wielokrotnie przywoływanego art. 10 nowelizacji i.d.p.

Pewną wskazówką interpretacyjną okazuje się orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach<sup>29</sup>, wydane w zbliżonym stanie faktycznym. Różnica, którą mimo to warto wyeksponować, polegała na tym, że zarządzenie wzywające skarżącego do uzupełnienia braków formalnych, datowane na 28 maja 2019 r., doręczono stronie 7 czerwca 2019 r., a więc już w aktualnym stanie prawnym. Sąd nie zawarł w orzeczeniu informacji na temat reakcji skarżącego, wskazując jedynie, że nie złożył on odręcznego podpisu w przepisany termin, co zdaniem składu orzekającego przesądziło o odrzuceniu skargi. Intrigujące zdaje się jednak samo uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. Sąd wyjaśnił, że pismo złożone w ówczesnym stanie prawnym w formie elektronicznej, po jego wydrukowaniu, jest dotknięte brakiem formalnym, który mógł być uzupełniony wyłącznie przez złożenie podpisu własnoręcznego. Przyjęty przez sąd tok myślenia sugeruje zatem nieco inne spojrzenie na zaistniałe okoliczności faktyczne. Prawdą jest bowiem, że stan prawny sprzed 31 maja 2019 r. nie przewidywał w p.p.s.a. nie tylko możliwości składania pism w formie dokumentu elektronicznego, ale także samego prowadzenia akt sprawy w postaci elektronicznej. To z kolei rodziło potrzebę wydrukowania pisma, które przyjęło wówczas formę papierową –

---

<sup>27</sup> Postanowienie WSA w Białymstoku z 4 lipca 2019 r., II SAB/Bk 46/19.

<sup>28</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z 14 sierpnia 2019 r., III SA/Gd 383/19.

---

<sup>29</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z 25 lipca 2019 r., III SA/GI 510/19.

w takiej sytuacji dla zachowania wymogów formalnych niezmiennie niezbędne jest złożenie odręcznego podpisu<sup>30</sup>. Skłaniając się ku podobnemu rozumowaniu, spekuluje się, że być może prawidłową reakcją skarżącego w podobnej do przywołanych sytuacji byłoby ponowne przesłanie pisma w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Taki algorytm postępowania nie został jednak wyrażony *explicite* przez sądy.

Niezależnie od swej wagi powyższy problem ma charakter epizodyczny, bowiem dotyczy niedługiego okresu, kiedy to bezpośrednio przed zmianą stanu prawnego wzywano strony do złożenia własnoręcznego podpisu. Z początkiem czerwca br. podobne zarządzenia stały się w zasadzie bezprzedmiotowe, o ile wniesione pisma opatrzone były podpisem elektronicznym.

Okazuje się, że pewne problemy interpretacyjne pojawiają się nie tylko

---

<sup>30</sup> Tak też zresztą przyjmowano wcześniej w orzecznictwie, zgodnie z którym nie było możliwości zastosowania podpisu elektronicznego – *W aktualnym stanie prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym – z uwagi na treść art. 46 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) – nie jest dopuszczalne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r., poz. 262), w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej (też uchwały Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2014 r., I OPS 10/13, ONSAiWSA nr 5/2014, poz. 70, omawianej też przez M. Kielbowskiego, *Podpis elektroniczny nie zadziała w sądzie administracyjnym*, [codozasady.pl](http://codozasady.pl) (dostęp: 27.08.2019).*

w odniesieniu do stosowania przepisów przejściowych. Szczególnie warto zwrócić uwagę na stanowisko cytowanego już Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku<sup>31</sup> w innej sprawie – skład orzekający słusznie bowiem pouczył, że w aktualnym stanie prawnym pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być wnoszone w postaci papierowej lub też w formie dokumentu elektronicznego, przy czym dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu administracyjnego wyłącznie przez elektroniczną skrynkę podawczą sądu. Pismo wniesione za pośrednictwem skrzynki e-mail, tak jak w przedmiotowym stanie faktycznym, nie wywołuje więc skutków prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

## Podsumowanie

Jako że podmioty publiczne dążą do poprawienia jakości i sprawności świadczenia usług, wprowadzona nowelizacja zdaje się nie tyle prawidłowa, ile wręcz konieczna. Biorąc pod uwagę założenia projektowane w Polsce już bezpośrednio po wstąpieniu w struktury Unii Europejskiej, a także informatyzację sądów powszechnych podobne zmiany były wyczekiwane i z pewnością pokłada się w nich nadzieję na spełnienie projektowanych oczekiwań. Nie oznacza to oczywiście, że w trakcie wdrażania nowych algorytmów postępowania – co potrwa przez pewien czas z uwagi na doniosłość wprowadzonych zmian – nie powstaną różnego rodzaju wątpliwości i rozbieżności. W ostatecznym rozra-

---

<sup>31</sup> Postanowienie WSA w Białymstoku z 31 lipca 2019 r., II SA/Bk 776/17.

chunku przyniesie to jednak przede wszystkim korzyść dla obywateli i pracowników sądów administracyjnych.

Niewątpliwym ułatwieniem w procesie wdrażania informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi okazuje się praktyka i dorobek orzeczniczy wypracowane na gruncie tożsamych rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W niniejszej pracy kilkakrotnie wskazano na analogie – tak w redakcji samych przepisów, jak i w stanowisku judykatury i doktryny, co hipotetycznie pomoże uniknąć wątpliwości w zastosowaniu poszczególnych procedur.

Powyższe oczywiście nie oznacza, że odniesiono niekwestionowany sukces w obszarze informatyzacji postępowań sądowych. Samo wprowadzenie stosownych przepisów nie sprawia, że stworzony mechanizm rozwiąże wszelkie dotychczasowe niedogodności. Z pewnością potrzeba czasu i drobnych nowelizacji, w wyniku których przyjęty model informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi będzie modyfikowany tak, aby przyczynił się do maksymalnego uproszczenia wszczynanych postępowań – zarówno dla obywateli, jak i dla pracowników tych instytucji.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Czerwińska B., *Elektroniczne doręczenia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Klat-Wertelecka L. (red.), *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, Wrocław 2017.
- Drachal J., Wiktorowska A., Rząsa G., *Komentarz do art. 12a*, [w:] Hauser R., Wierzbowski M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kielbowski M., *Podpis elektroniczny nie zadziała w sądzie administracyjnym*, *codozasady.pl*.
- Kluz P., *Wymiar sprawiedliwości – tradycyjny czy nowoczesny?*, „*Journal of Modern Science*” 2013, t. 19, nr 4.
- Krynicka H., *Rozwój e-usług publicznych w Polsce*, „*Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie*” 2005, t. 1.
- Madej J., *Koncepcja zarządzania aktami sądowymi w postaci cyfrowej*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*” 2019, nr 1.
- Martysz C., *Komentarz do art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, [w:] Szpor G., Martysz C., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Michalski W., *Rozwój usług eGovernment w świetle inicjatywy programu eEuropa i ePolska*, „*Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*” 2007, nr 3-4.
- Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2011, nr 20.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
- Tarno J. P., *Zasada jawności postępowania*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10, Warszawa 2016.



**Paulina WOJTKOWSKA**

[Wardyński & Partners]

---

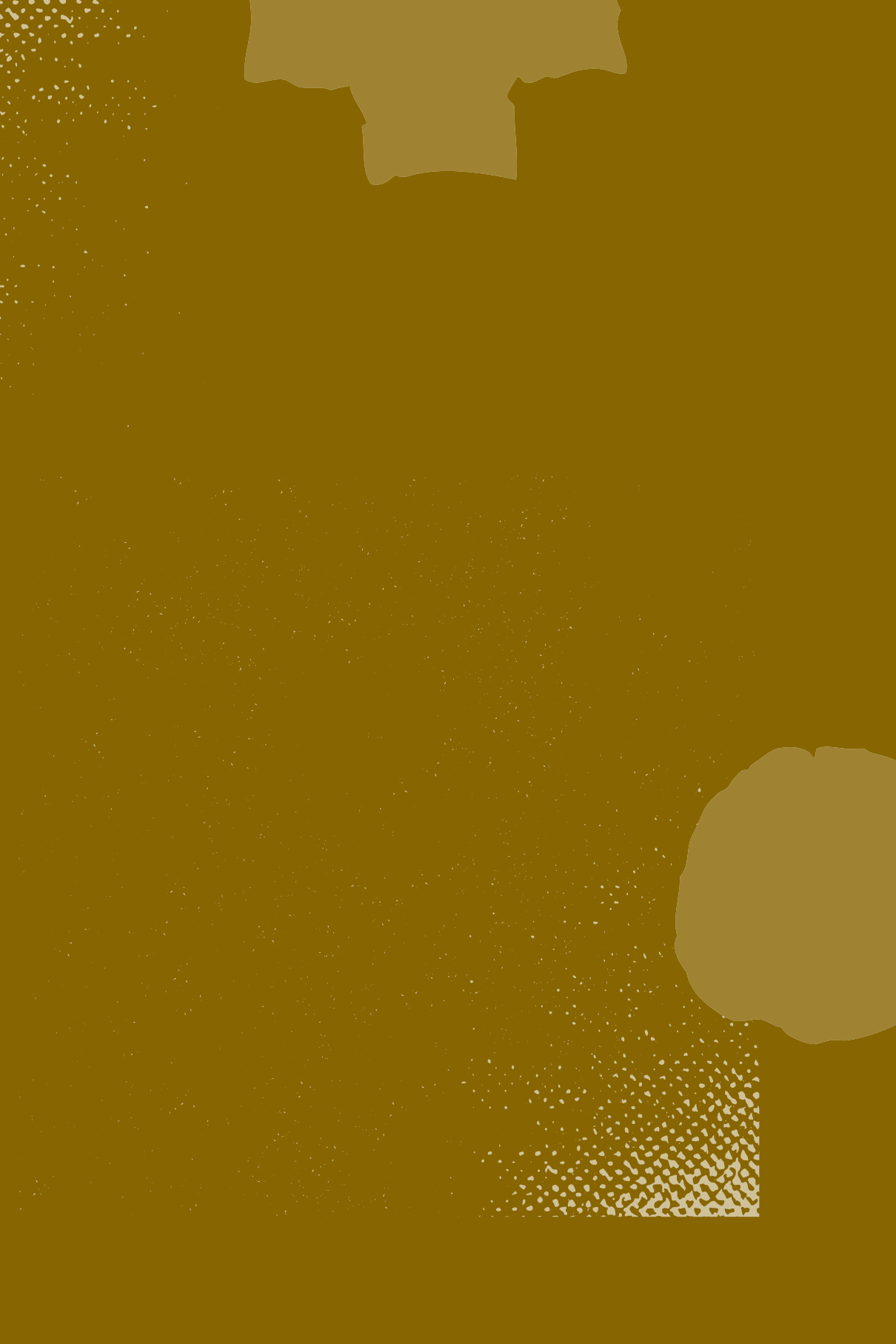
## **Digitalisation of proceedings before the administrative courts as a manifestation of growth of the digital society**

**T**he long-awaited amendment of the Administrative Court Procedure Law entered into force at the end of May 2019. Since then, the use of electronic measures in proceedings before the administrative courts should at least in theory match the standards guaranteed in administrative proceedings and proceedings before the common courts. The changes introduced by the amendment mainly involve digitalisation of procedures and are intended to streamline the functioning of the administrative courts, but first and foremost to open a new dimension in the exercise of citizens' right of access to the courts.

---

ADMINISTRATIVE AUTHORITIES | DIGITALISATION | ADMINISTRATIVE LAW | JUDICIARY |  
GOOD GOVERNANCE

---





**dr Dominik WAŁKOWSKI**

[advokat, kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

---

## **Czy zmiany klimatu są szkodą w środowisku? Przyczynek do dyskusji o odpowiedzialności prawnej**

Skutki współczesnego kryzysu klimatycznego dotyczą wszystkich. Fale upałów, długotrwałe susze, powodzie i inne katastrofalne zjawiska są coraz powszechniejsze. Mają wpływ na lokalne społeczności, w szczególności w biedniejszych rejonach świata, a także na rolnictwo i branżę turystyczną. Uszczerbku doznają naturalne ekosystemy oraz poszczególne gatunki fauny i flory. Przyczyny tych zjawisk są niezwykle złożone. Obecnie nie ulega jednak wątpliwości, że do negatywnych skutków zmian klimatu znacząco przyczynia się działalność człowieka. Podczas gdy skutki niszczących zjawisk atmosferycznych, podnoszenia się poziomu mórz i topnienia lodowców są powszechnie uznawane za szkodę, nadal nie podjęto pogłębionej analizy tego, czy już samo zintensyfikowanie tych katastrofalnych zjawisk, wzrost średnich temperatur powietrza jest szkodą, której doznaje środowisko, a jeżeli tak, to czy ktokolwiek jest bądź powinien być za nią odpowiedzialny.

---

SZKODA W ŚRODOWISKU | SZKODA EKOLOGICZNA | ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA | ZMIANY KLIMATU | ŚRODOWISKO

---

### **Wprowadzenie**

W bardzo szerokim i ogólnym ujęciu obowiązek zapobiegania szkodom w środowisku można wywodzić z zasad prawa międzynarodowego określonych w Karcie Narodów Zjedno-

zonych<sup>1</sup>. Jedną z naczelnych zasad zrównoważonego rozwoju wyrażoną

---

<sup>1</sup> Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości

w art. 2 Deklaracji z Rio<sup>2</sup> wskazuje, że państwa na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego mają suwerenne prawo do korzystania ze swoich zasobów naturalnych, zgodnie z własną polityką ochrony środowiska i rozwoju, oraz są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona zgodnie z ich prawem lub pod ich kontrolą nie spowoduje szkód w środowisku innych państw lub obszarów wykraczających poza granice ich jurysdykcji. Dosłowne powtórzenie tej fundamentalnej zasady znalazło się w preambule Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, choć sama konwencja nie zawiera norm wprost regulujących to zagadnienie<sup>3</sup>. Próżno szukać rozwinięcia tej zasady w innych dokumentach prawa międzynarodowego dotyczących problematyki zmian klimatu. To zaś

---

i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 3, poz. 6). Formalnie jednak Karta nie odnosi się do zagadnień ochrony środowiska ani zrównoważonego rozwoju. Dopiero Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (*United Nations Environment Programme*, UNEP), powołany rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2997 (XXVII) z 15 grudnia 1972 r. uczynił zagadnienia ochrony środowiska jednym z kluczowych elementów polityki organizacji. Sama zaś preambuła rezolucji 2997 z 1972 r. dostrzegła, że problemy środowiskowe o zasięgu międzynarodowym stanowią immanentny element systemu Narodów Zjednoczonych (zob. motyw 3 rezolucji nr 2997).

<sup>2</sup> Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju (*Rio Declaration on Environment and Development*), przyjęta w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r.

<sup>3</sup> Zob. preambuła do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r., nr 53, poz. 238).

wyduje się warunkiem niezbędnym, by podjąć próbę skonstruowania reżimu odpowiedzialności prawnie międzynarodowej lub cywilnej. Zanim to jednak nastąpi, konieczne jest ustalenie, czy zmiany klimatu i ich skutki mogą w ogóle być uznawane za szkodę w środowisku. Jedynie wówczas można będzie mówić o ewentualnej odpowiedzialności realizowanej w reżimie szkód ekologicznych.

### **Szkoda ekologiczna jako specyficzna kategoria szkody**

Problematyka odpowiedzialności za szkodę nieodłącznie wiąże się z zagadnieniami regulowanymi prawem cywilnym<sup>4</sup>. Odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi bowiem charakterystyczną emanację prawa prywatnego, a w szczególności prawa deliktów<sup>5</sup>. Jej istotą jest powstanie stosunku obligacyjnego między osobą, która doznała uszczerbku w swoich dobrach (szkoda), a podmiotem zobowiązaniem do jej naprawienia. Podstawowym elementem tego stosunku jest świadczenie, które przybiera postać obowiązku odszkodowawczego. Oso-

---

<sup>4</sup> O próbach stosowania reżimów odpowiedzialności cywilnej zob. ogólnie M. Słok-Wódkowska, *Podmioty indywidualne w sporach z zakresu ochrony środowiska*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013, s. 335.

<sup>5</sup> To zaś jednak nie wyklucza harmonizacji lub ujednolicenia zasad takiej odpowiedzialności normami prawa międzynarodowego publicznego. W literaturze wskazuje się niekiedy, że mamy do czynienia z tzw. międzynarodowym prawem deliktów (*international tort law*), tak: A. Boyle, *Reparation for Environmental Damage in International Law: Some Preliminary Problems*, [w:] M. Bowman, A. Boyle, *Environmental Damage in International and Comparative Law. Problems of Definition and Valuation*, Oxford 2002, s. 19.



bą zobowiązaną do świadczenia, a zatem naprawienia szkody jest z reguły sprawca szkody, który w zarysowanym stosunku prawnym staje się dłużnikiem. Poszkodowany staje się wierzycielem, a zatem podmiotem uprawnionym do określonego świadczenia – osobą, której przysługuje skorelowane z obowiązkiem dłużnika roszczenie odszkodowawcze. Warto jednak zwrócić uwagę, że niekiedy odpowiedzialność cywilna jest skutkiem nie tylko powstania szkody, lecz może powstać wcześniej, z chwilą bezpośredniego zagrożenia szkodą (odpowiedzialność prewencyjna)<sup>6</sup>. Odpowiedzialność ta może mieć charakter odpowiedzialności cywilnej i w takim przypadku powstaje z chwilą bezpośredniego zagrożenia szkodą. Skorelowana jest z obowiązkiem zapobieżenia szkodzie. W takim przypadku zaistnienie szkody nie jest konieczne do powstania odpowiedzialności<sup>7</sup>.

W przypadku szeroko rozumianych szkód ekologicznych problem odpowiedzialności zyskuje dodatkowy wymiar. Poszkodowanym jest bowiem *de facto* środowisko jako takie, co stwarza szczególny problem we wskazaniu podmiotu, który jest uprawniony do wystąpienia z żądaniem naprawienia

szkody<sup>8</sup>. W rezultacie, w tak klasycznie zakreślone reguły odpowiedzialności odszkodowawczej nie będą wpisywać się uszczerbki, którego doznało środowisko jako dobro wspólne, a zatem te jego elementy, które nie stanowią jednocześnie dóbr określonej osoby. Dlatego w literaturze odmawia się takim zdarzeniom klasyfikacji cywilnoprawnej w ramach pojęcia szkody. Główną przyczyną jest tutaj brak możliwości skonkretyzowania podmiotu, który doznał uszczerbku, a zatem poszkodowanego<sup>9</sup>. To ograniczenie bywa w praktyce eliminowane poprzez określenie, że w takich sytuacjach szkoda w środowisku obejmuje koszty zastosowanych środków mających na celu usunięcie jej skutków, przywrócenie stanu początkowego lub stanu sprzed powstania szkody itp. Z tego typu podejściem można spotkać się przykładowo w tzw. *Draft Common Frame of Reference* (DCFR)<sup>10</sup>. Zgodnie z DCFR koszty poniesione przez państwa lub właściwe organy w celu odtworzenia istotnie uszkodzonych naturalnych komponentów stanowiących środowisko, takich jak powietrze, woda, gleba, flora i fauna, stanowią prawnie relewantną szkodę poniesioną przez to państwo lub odpowiednie organy<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 65. W. Radecki na gruncie prawa polskiego zalicza do takich regulacji kodeksowe roszczenia negatywne (art. 222 § 2 k.c.), o ochronę zagrożonych dóbr osobistych (art. 24 k.c.) i o zapobieżenie szkodzie (art. 439 k.c.).

<sup>7</sup> W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 15. Autor powołuje w tym miejscu pogląd zawarty w A. Agopszowicz, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie (podstawa i zakres)*, Wrocław 1978, s. 215-216.

<sup>8</sup> J. Ciechanowicz-McLean, K.M. Klenowska, *Prawnomiędzynarodowe i cywilistyczne pojęcie szkody w środowisku*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, Toruń 2010, s. 27.

<sup>9</sup> M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 66.

<sup>10</sup> *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, prepared by the Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis Group), Monachium.

<sup>11</sup> Zob. VI-2:209 DCFR. Ang: *Burdens incurred by the State or designated competent authorities in*

Można zatem zauważyć, że nauka prawa cywilnego w pewien sposób próbuje sobie poradzić z tradycyjnymi ograniczeniami ram tej gałęzi prawa.

Pomimo rosnącego zainteresowania zagadnieniami cywilnoprawnej ochrony środowiska obejmującego dobra wspólne, regulacje prawne w tej dziedzinie zapewniają przede wszystkim ochronę interesów jednostkowych. Słusznie podkreśla się, że *mechanizm prawa cywilnego jest (...) napędzany inicjatywą własną jednostek*<sup>12</sup>, dodając jednocześnie, że jest to jedna z zasadniczych przyczyn zmniejszających skuteczność ochrony środowiska<sup>13</sup>. Problem ten dotyczy w szczególności szkód dotyczących dóbr wspólnych. Konstrukcje prawa cywilnego nie są bowiem nakierowane na ich ochronę, gdyż skupiają się na własności prywatnej (szerzej ujmując: zasobach przynależnych określonym jednostkom), podczas gdy istotą odpowiedzialności za szkodę w środowisku jest ochrona wartości wspólnych dla całej społeczności<sup>14</sup>. W takim przypadku nie ma skonkretyzowanego

podmiotu, w którego interesie byłoby domaganie się naprawienia szkody.

Słabością systemu odpowiedzialności cywilnej w przypadku szkód dotyczących klimatu jest ponadto niemożność oszacowania wysokości poniesionej szkody i zidentyfikowania podmiotu poszkodowanego. Mogą nim być całe społeczności, a niekiedy nawet przyszłe pokolenia<sup>15</sup>. Są również inne przeszkody: wielość podmiotów, które przyczyniają się do powstania niekorzystnych zjawisk klimatycznych oraz zróżnicowanie uszczerbku doznawanego przez różne osoby<sup>16</sup>. Nawet wówczas, gdy uda się to ustalić, problemem pozostaje częstokroć brak możliwości naprawienia szkody (szkody nieodwracalne). W literaturze zwrócono też uwagę na inną wadę odpowiedzialności cywilnej. Nawet jeżeli odszkodowanie zostanie wypłacone, to mechanizmy prawa cywilnego nie gwarantują tego, że zostanie ono przeznaczony na odtworzenie zniszczonych dóbr lub naprawienie uszczerbku w środowisku<sup>17</sup>. Najnowsza praktyka międzynarodowych konwencji odszkodowawczych poradziła sobie z omawianym problemem w ten sposób, że odszkodowanie przysługuje celem pokrycia kosztów rzeczywiście poniesionych lub tych, które mają zostać poniesione w celu usunięcia zanieczyszczeń<sup>18</sup>.

---

*restoring substantially impaired natural elements constituting the environment, such as air, water, soil, flora and fauna, are legally relevant damage to the State or the authorities concerned.*

<sup>12</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna...*, op.cit., s. 85.

<sup>13</sup> W tym kontekście przywołuje się sformułowanie S. Grzybowskiego, że *przegralibyśmy walkę o ochronę środowiska, gdybyśmy ją oddali w ręce osób, których interesy zostały naruszone lub zagrożone, oraz ograniczyli się do sytuacji, w których już doszło do owego naruszenia lub zagrożenia*, zob. S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1, s. 28.

<sup>14</sup> Tak np. M. L. Larsson, *Legal Definitions of the Environment and of Environmental Damage*, Sztokholm 1999, s. 155.

---

<sup>15</sup> J. Łopuski, *International Legal Problems of Marine Pollution*, [w:] J. Łopuski, *Maritime law in the second half of the 20<sup>th</sup> century. Selected articles*, Toruń 2008, s. 127.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 128.

<sup>17</sup> M. L. Larsson, *The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation*, Sztokholm 1999, s. 148.

<sup>18</sup> Zob. np. art. I ust. 6 lit (a) Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami

A zatem dopóki koszty te nie zostaną poniesione albo nie zostaną zabezpieczone, dopóty nie będzie podstaw do domagania się kompensacji.

### **Ewolucja w kierunku ekocentrycznego ujęcia szkody w środowisku**

Wobec zakreślonych wyżej wątpliwości nie sposób nie zadać pytania o to, jakie względy przemawiają za tym, aby pod względem prawnym uszczerbki w środowisku traktować inaczej niż szkody dotyczące podmiotów prawa prywatnego. Nie ulega wątpliwości, że ponoszenie odpowiedzialności stanowi emanację wzorca sprawiedliwości społecznej. Wzorzec ten pozostaje jednak pod bardzo silnym wpływem tradycyjnie antropocentrycznego pojmowania zagadnienia szkody: zarówno poszkodowanym, jak i odpowiedzialnym mogą być jedynie osoby fizyczne, jednostki organizacyjne, państwa lub organizacje międzynarodowe. Takie ujęcie odpowiedzialności jest z reguły przenoszone bez większej refleksji

na problematykę szkód w środowisku. W konsekwencji pojęcie szkody ekologicznej zredukowane jest do uszczerbku obejmującego interesy majątkowe i niemajątkowe określonego podmiotu prawa. Oznacza to, że uszczerbek doznany przez jednostkę w wyniku danego zdarzenia wypełnia semantycznie pojęcie szkody. Innymi słowy, te skutki szkodliwej działalności, które nie dotyczą dóbr kogokolwiek, nie stanowią szkody. Ponadto w sytuacjach, w których związek między działalnością szkodliwą a uszczerbkiem w dobrach określonej osoby jest trudny lub wręcz niemożliwy do uchwycenia (przykładem mogą być skutki emisji gazów cieplarnianych i zmiany klimatu), pojęcie szkody częstokroć w ogóle nie wystąpi, bądź zostanie ograniczone do udowodnionego zanieczyszczenia, utraty lub zniszczenia tych elementów środowiska naturalnego, które są niezbędne do funkcjonowania człowieka<sup>19</sup>. Prowadzi to do sytuacji, w której

---

z 29 listopada 1969 r., zmieniona Protokołem z 27 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 136, poz. 1527), art. 1 ust. 6 lit. (c) Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności i odszkodowaniu za szkodę związaną z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych z 3 maja 1996 r. zmieniona Protokołem z 30 kwietnia 2010 r., Zasada nr 2 (a) Zasad alokacji strat w przypadku szkody transgranicznej wynikającej z działalności niebezpiecznej (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 61/36 z 4 grudnia 2006 r., A/RES/61/36, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 65/28 z 6 grudnia 2010 r., A/RES/65/28), art. 8 ust. 2 (d) Konwencji o regulacji działalności związanej z zasobami mineralnymi Antarktyki, podpisana w Wellington 2 czerwca 1988 r., art. 1 ust. 9 lit. (a) Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi (Dz.U. z 2008 r., nr 148, poz. 939).

---

<sup>19</sup> W systemie ochrony praw człowieka widoczne są jednak tendencje do ukształtowania i rozwoju koncepcji prawa do środowiska. Zob. omówienie poglądów np. w A. L. Shinsato, *Increasing the Accountability of Transnational Corporations for Environmental Harms: The Petroleum Industry in Nigeria*, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 4, 1/2005, s. 197; J. K. Trzewik, *Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska*, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 40; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 4, s. 64, tenże, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986. J. J. Skoczylas rozważa, czy da się uzasadnić koncepcję jednolitego prawa podmiotowego do korzystania ze środowiska jako całości, czy też nie ma ku temu podstaw i jedynie można mówić o prawach podmiotowych względem poszczególnych elementów środowiska, sklasyfikowanych jako dobra osobiste i rzeczy. Spór ten

określone zdarzenia, które intuicyjnie uznaje się za szkodę, w istocie szkodą w sensie prawnym nie są.

Wydaje się, że dopiero współcześnie prawo i polityka ochrony środowiska zaczęły odważnie wykraczać poza wąskie, antropologiczno-uitylitarne stanowiska, obecne od czasów, w których prawna ochrona otaczającego nas środowiska dopiero zaczynała się rozwijać. Do rewizji poglądów i zdefiniowana na nowo roli, jaką odgrywa otaczające człowieka środowisko, przyczyniła się m.in. encyklika Jana Pawła II pt. „*Redemptor hominis*”, w której postawiono następującą diagnozę: *[c]złowiek zdaje się często nie dostrzegać innych znaczeń swego naturalnego środowiska, jak tylko te, które służą celom doraźnego użycia i zużycia*<sup>20</sup>. To zaś skutkuje szczególnie niebezpiecznym ryzykiem zatracenia różnorodności biologicznej. Dzięki upowszechnieniu idei zawartych w cytowanej encyklice dyskurs o ochronie środowiska zyskał szeroki walor humanistyczny, który poprzez społeczną naukę Kościoła utworował sobie drogę do ukształtowania poglądu, zgodnie z którym wartość pewnych zasobów przyrodniczych należy oceniać nie tylko w kontekście ich przydatności *hic et nunc*. Papież Franciszek, podejmując ten dyskurs w encyklice „*Laudato si'*”, podkreślił,

---

autor rozstrzyga na korzyść drugiej koncepcji, wskazując, że o takim samoistnym prawie do środowiska można byłoby mówić tylko wtedy, jeżeli środowisko byłoby jako całość traktowane jednolicie.

<sup>20</sup> łac.: *Huius ambitus naturalis saepe videtur homo non alias significationes percipere quam eas, quae proximo usui et rerum consumptioni inserviunt*, Jan Paweł II, Encyklika *Redemptor hominis*, 4 marca 1979 r., s. 15.

że środowisko nie jest li tylko zasobem przeznaczonym wyłącznie do eksploatacji, lecz ma wartość samą w sobie<sup>21</sup>. Stanowi ono zatem dobro publiczne, *mienie całej ludzkości i wszyscy są za nie odpowiedzialni*<sup>22</sup>. Odmiennie, skrajnie antropocentryczne postrzeganie środowiska prowadzi do zerwania więzi społecznych i zatracenia troski o dobro wspólne. Właśnie ta wartość środowiska „sama w sobie” stanowi determinantę oraz element konstytuujący koncepcję odpowiedzialności za szkody ekologiczne. Tylko bowiem w przypadku akceptacji zaprezentowanego poglądu można w ogóle mówić o odpowiedzialności za tego typu szkody, a szerzej: o aksjologicznych podstawach prawnej ochrony przyrody ze względu na ich wartość dla ludzkości<sup>23</sup>. Brak przyznania środowisku jako takiemu określonej wartości skutkuje uznaniem, że fizykalna zmiana w zasobach naturalnych w istocie nie jest szkodą ani uszczerbkiem, gdyż wartość danego zasobu nie zmieniała się i nie mogła ulec zmianie.

Wspomniane tendencje zmierzające do przyznania środowisku jako takiemu pewnej wartości nie są charakterystyczne jedynie dla postrzegania analizowanej problematyki z perspektywy katolickiej nauki społecznej. Podejście to jest znacznie powszechniejsze, czego wymiar *stricte* prawny dostrzec można w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Przykładowo Konwencja o różnorodności

---

<sup>21</sup> Franciszek, Encyklika *Laudato si'*, 18 czerwca 2015 r., s. 33.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>23</sup> Por. P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law & The Environment*, Oxford 2009, s. 7.

biologicznej posługuje się pojęciem wrodzonej wartości bioróżnorodności (*intrinsic value of biological diversity*), która przejawia się w wartościach zarówno ekologicznych, jak i genetycznych, społecznych, ekonomicznych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych, rekreacyjnych i estetycznych<sup>24</sup>. Trudno o bardziej wszechstronne podkreślenie wrodzonej wartości środowiska jako takiego. Co ciekawe, do tej pory z takiej perspektywy nie jest postrzegany klimat lub system klimatyczny w systemie międzynarodowego prawa środowiska.

Z opisaną ewolucją poglądów związane jest również odejście od partykularyzmu polegającego na indywidualnej ochronie poszczególnych elementów środowiska naturalnego. Partykularyzm ten został zastąpiony podejściem bardziej uniwersalnym i holistycznym, czyniącym przedmiotem instrumentów prawa międzynarodowego ochronę całych ekosystemów i różnorodności biologicznej (bioróżnorodności)<sup>25</sup>. Polega ono na wprowadzeniu zintegrowanej ochrony poszczególnych ekosystemów, a nie jedynie ich pojedynczych skład-

ników<sup>26</sup>. Przykładem takiej regulacji jest właśnie model przyjęty w Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu, wprowadzający pojęcie „systemu klimatycznego”, rozumianego jako całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie. Podobny charakter ma również pojęcie wspólnego dziedzictwa ludzkości (*common heritage of mankind*), zastosowane chociażby w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza<sup>27</sup>. Oznacza ono określone obszary poza jurysdykcją państw, które nie mogą być przez nie zawłaszczane i z których korzystanie służy całej ludzkości<sup>28</sup>. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu kontynuuje ten trend. W myśl konwencji zmiany klimatu Ziemi i ich negatywne skutki są „wspólnym problemem ludzkości”, mogą wpływać na naturalne ekosystemy i „całą ludzkość”. Podobną perspektywę semantyczną reprezentuje Porozumienie Paryskie<sup>29</sup> uznając, że „zmiany klimatu stanowią wspólny problem ludzkości” (*climate change is a common concern of humankind*).

Odejście od antropocentryzmu i zaakceptowanie poglądów ekologii integralnej jest jednak źródłem kolejnych

---

<sup>24</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 184, poz. 1532). Niestety opublikowane w Dzienniku Ustaw polskie tłumaczenie konwencji obarczone jest błędem właśnie w tym kluczowym fragmencie. Zamiast bowiem mówić o „wrodzonej wartości” (*intrinsic value*) posłużono się sformułowaniem „istotne znaczenie”.

<sup>25</sup> J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Aksjologia umów w międzynarodowym prawie środowiska*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009, s. 230.

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (Dz.U. z 2002 r. nr 59, poz. 543).

<sup>28</sup> M. Fitzmaurice, *Some reflections on legal and philosophical foundations of international environmental law*, XXXII Polish Yearbook of International Law 2012, Warszawa 2013, s. 89.

<sup>29</sup> Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36).

wyzwań. Prowadzi bowiem do uwypuklenia aspektu społecznego i międzypokoleniowego ochrony środowiska. Środowisko służy bowiem nie tyle pojedynczym jednostkom, ile przede wszystkim społeczności, ludzkości i przyszłym pokoleniom. W takim ujęciu zmiany klimatu, zanieczyszczenie środowiska lub jakiegokolwiek uszczerbek w nim nie są jedynie szkodą ponoszoną przez określoną jednostkę lub ich zbiorowość, lecz negatywnie oddziałują na całe społeczności. Tradycyjnie jednak odpowiedzialność odszkodowawcza ukształtowana jest wokół relacji między poszkodowaną jednostką a sprawcą szkody. Nawet w przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń mamy do czynienia z grupą poszkodowanych jednostek występujących z roszczeniami jednego rodzaju. W takich sytuacjach chodzi o wielość roszczeń (wynikającą z wielości szkód) kierowanych przez wiele osób (wielu poszkodowanych) i dotyczących ich indywidualnych sytuacji prawnych, które jednak oparte są na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Postępowanie grupowe służy zatem zwiększeniu efektywności proceduralnej i ma przede wszystkim aspekt procesowy. Nie sprawia, że poszkodowanym staje się grupa osób jako całość albo określona społeczność. Z kolei w kontekście aspektu międzypokoleniowego problemem staje się realizacja zasady sprawiedliwości, która nakierowana w takiej sytuacji byłaby na podmioty, które nie istnieją (np. przyszłe pokolenia)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, nr XXXV, s. 362.

## Czy klimat jest częścią środowiska

Aby mówić o odpowiedzialności za szkody w środowisku w kontekście zmian klimatycznych, należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy klimat bądź też „system klimatyczny” w istocie stanowią element środowiska. Tylko bowiem wówczas pewne negatywne zmiany dotyczące systemu klimatycznego mogą być uznane za szkodę w środowisku.

W prawie międzynarodowym publicznym nie ma powszechnie akceptowanej i stosowanej definicji środowiska<sup>31</sup>. Próżno doszukiwać się jej w głównych traktatach i dokumentach prawa międzynarodowego<sup>32</sup>. W ujęciu słownikowym środowisko bywa opisywane stosunkowo lapidarnie, jako „ogół elementów otoczenia”<sup>33</sup>. W innym ujęciu środowisko obejmuje wszelkie zasoby naturalne, zarówno te ożywione, jak i nieożywione<sup>34</sup>. W doktrynie prawnej rzadko podejmuje się próby jego zdefiniowania. Zamiast tego z regu-

<sup>31</sup> Tak np. M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 16; P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2012, s. 14; M. M. Kenig-Witkowska, *Prawno-międzynarodowa odpowiedzialność za szkody transgraniczne w środowisku. Uwagi na marginesie projektu zasad alokacji strat wynikających ze szkód transgranicznych spowodowanych działalnością niebezpieczną*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006, s. 313; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>32</sup> Tak P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, op.cit., s. 4.

<sup>33</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2001.

<sup>34</sup> K. J. Marciniak, *Morskie zasoby genetyczne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 58.



ły spotkać można odesłania do nauk przyrodniczych<sup>35</sup>, ze wskazaniem, że w istocie nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji środowiska<sup>36</sup>. Ten brak definicji może być istotną przeszkodą utrudniającą lub wręcz uniemożliwiającą opisanie konstrukcji zmian klimatu jako szkód w środowisku. Precyzyjne określenie prawnej definicji środowiska jest bowiem warunkiem ustalenia zasad odpowiedzialności za szkody w środowisku<sup>37</sup>.

Pojęcia „środowisko” nie definiują kluczowe dokumenty międzynarodowego prawa środowiska, takie jak Deklaracja Sztokholmska<sup>38</sup> czy też Deklaracja z Rio. Pośrednio można je odtworzyć na podstawie brzmienia zasady nr 2 Deklaracji Sztokholmskiej, która nakazuje zachowywać dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń, w zależności od potrzeby, drogą starannego planowania lub zarządzania *naturalne zasoby Ziemi, włącznie z powietrzem, wodą, lądem, florą i fauną, a zwłaszcza reprezentatywne rodzaje naturalnych ekosystemów*<sup>39</sup>. Preambuła

deklaracji wyróżnia środowisko naturalne (*natural environment*) oraz środowisko wytworzone przez człowieka (*man-made environment*)<sup>40</sup>. Deklaracja z Rio pojęcia środowiska nie definiuje nawet w taki pośredni sposób.

W prawie Unii Europejskiej pojęcie środowiska definiowane jest pośrednio. M. M. Kenig-Witkowska dokonuje syntezy pojęcia środowiska w prawie Unii Europejskiej, wskazując jego elementy: *człowiek, fauna, flora, gleba, woda, powietrze, klimat, krajobraz, jak też zasoby materialne i dziedzictwo kulturalne, naturalne otoczenie i zasoby naturalne, a także zasoby wodne. Pojęcie środowiska obejmuje również elementy otoczenia społecznego człowieka, dotyczące społecznych warunków życia jednostki i społeczeństwa*<sup>41</sup>. Przykładowo przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>42</sup> wskazują elementy, które powinny zostać określone, opisane i ocenione w związku z wywieranym na nie wpływem. Wspomniana dyrektywa w art. 3 ust. 1 wskazuje następujące elementy środowiska: a) ludność i zdrowie ludzkie; b) różnorodność biologiczna ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych; c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat; d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz;

<sup>35</sup> J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 45. Autorzy dostrzegają wielość pojęć, których zakresy semantyczne się pokrywają: „przyroda”, „zasoby naturalne przyrody”, „przyroda ożywiona i nieożywiona”, „środowisko przyrodnicze”, „środowisko biologiczne” itp.

<sup>36</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 19.

<sup>37</sup> Tak np. P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, op.cit., s. 14.

<sup>38</sup> Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*) z 16 czerwca 1972 r.

<sup>39</sup> Ang.: *The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning*

*or management, as appropriate.* Brzmienie w tłumaczeniu W. Kocot, K. Wolfke (oprac.), op.cit.

<sup>40</sup> Zob. pkt 1 preambuły Deklaracji Sztokholmskiej.

<sup>41</sup> Zob. M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>42</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L z 28 stycznia 2012, s. 1).

e) oddziaływanie między powyższymi elementami. Z kolei przepisy o dostępie do informacji dotyczących środowiska<sup>43</sup> definiują środowisko poprzez przedmiot, którego dotyczą informacje, których uzyskanie jest możliwe w trybie tej regulacji<sup>44</sup>.

Praktyka prawa międzynarodowego przyjęła koncepcję pośredniego definiowania środowiska dla potrzeb poszczególnych traktatów. Z reguły pojęcie środowiska przedstawiane jest w kontekście celu danej umowy międzynarodowej i w większości przypadków definicja ta ma charakter nieautonomiczny, tj. środowisko jest jedynie elementem dwu – lub kilku-wyrazowego sformułowania, które jest definiowane w danym traktacie. Taką technikę zastosowano na przykład w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus)<sup>45</sup>. Środowisko jest w niej definiowane w ramach pojęcia „informacja dotycząca środowiska”. Zgodnie z art. 2

ust. 3 konwencji oznacza ona każdą informację w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie, dotyczącą (a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami, (b) czynników takich jak substancje, energia, hałas i promieniowanie, a także działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska w zakresie określonym powyżej pod lit. (a), oraz informacje dotyczące rachunków zysków i strat i innych ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, (c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych, w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub, za pośrednictwem tych elementów, czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. (b).

Przytoczone przykłady umów międzynarodowych wprost uwzględniają zatem klimat w ramach szerszego pojęcia środowiska albo czynią to pośrednio, wprowadzając pojęcia otwarte i wymieniając jedynie przykładowe składniki środowiska. Do tej pierwszej kategorii należy Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Konwencja

<sup>43</sup> Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L z 14 lutego 2003 r., s. 26).

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a dotycząc one: *stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami.*

<sup>45</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, 25 czerwca 1998 r. (Konwencja z Aarhus; Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706).



z Espoo)<sup>46</sup>. Desygnaty pojęcia „środowisko” wskazano w użytej w art. 1 (vii) definicji „oddziaływania” (*impact*). Określając oddziaływanie w rozumieniu konwencji, należy to czynić z uwzględnieniem *zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimatu, krajobrazu i pomników historii lub innych budowli albo wzajemnych oddziaływań między tymi czynnikami; obejmuje ono również skutki dla dziedzictwa kultury lub dla warunków społeczno-gospodarczych spowodowane zmianami tych czynników*<sup>47</sup>.

Są jednak takie dokumenty prawa międzynarodowego, w których definicja środowiska się znalazła. Przykładowo jego bardzo szeroką definicję (aczkolwiek bez bezpośredniego odniesienia do klimatu) zawierają opracowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego *Zasady alokacji strat*. Zgodnie z zasadą 2(b) środowisko obejmuje zasoby naturalne, zarówno abiotyczne, jak i biotyczne, takie jak powietrze, wodę, glebę, faunę i florę oraz powiązania między nimi oraz charakterystyczne cechy krajobrazu<sup>48</sup>. Komisja Prawa Międzynarodowego optowała za przyjęciem szerokiej definicji śro-

dowiska, tak aby uwzględnione w niej były również elementy określane jako *non-service values*. W ten sposób w definicji zostały ujęte charakterystyczne cechy krajobrazu<sup>49</sup>. W komentarzu do *Zasad alokacji strat* nie sposób jednak doszukać się wyjaśnienia, za jakim sposobem postrzegania tych elementów Komisja się opowiada.

Definicje pokrewne pojęciu środowiska są zawarte w specjalistycznych konwencjach. I tak przykładowo Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu definiuje tzw. „system klimatyczny” (*climate system*)<sup>50</sup>. W myśl art. 1 ust. 3 tejże konwencji oznacza on *całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie*<sup>51</sup>.

W ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>52</sup> art. 3 pkt 39 zawiera ustawową definicję środowiska, zgodnie z którą pod pojęciem tym należy rozumieć *ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami*.

---

<sup>46</sup> Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 25 lutego 1991 r. (Konwencja z Espoo; Dz.U. z 1999 r. nr 96, poz. 1110).

<sup>47</sup> Ang.: *human health and safety, flora, fauna, soil, air, water, climate, landscape and historical monuments or other physical structures or the interaction among these factors; it also includes effects on cultural heritage or socio-economic conditions resulting from alterations to those factors*.

<sup>48</sup> Tłumaczenie własne; ang.: *natural resources, both abiotic and biotic, such as air, water, soil, fauna and flora and the interaction between the same factors; and the characteristic aspects of the landscape*.

---

<sup>49</sup> Teza 20 komentarza do art. 2 *Zasad*. Szerzej o definicji krajobrazu zob. B. Żarska, *Krajobraz – pojęcie i struktura*, [w:] B. Żarska (red.), *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 11 i n.

<sup>50</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r., (Dz.U. z 1996 r. nr 53, poz. 238).

<sup>51</sup> Ang.: *totality of the atmosphere, hydrosphere, biosphere and geosphere and their interactions*.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.

Podsumowując powyższe rozważania, można wskazać, że na środowisko składają się w istocie cztery kategorie. Po pierwsze są to zasoby żywe i abiotyczne (powietrze, woda, gleba, fauna, flora). Po drugie środowisko obejmuje również pewne składniki materialne, wytworzone przez człowieka (dziedzictwo kulturowe). Po trzecie, środowisko obejmuje również krajobraz i walory środowiskowe (*environmental amenities*). Wreszcie czwartą kategorią są relacje między tymi elementami<sup>53</sup>. Klimat należałoby przypisać do pierwszej z wymienionych kategorii. Jeszcze ogólniej ujmując, środowisko to wszystko, co nas otacza<sup>54</sup>. Niekiedy pojęcie środowiska rozszerzane jest nawet do tych elementów, które mają charakter komponentów społecznych, takich jak otoczenie i warunki życia jednostek i społeczeństwa<sup>55</sup>. Przykładem takiego podejścia jest opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności z prawem groźby lub użycia broni jądrowej (*Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*), w której uwzględniono również komponenty społeczne, w tym podmioty lub zbiorowości, które jeszcze nie istnieją (przyszłe pokolenia)<sup>56</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że definicja środowiska jest tak szeroka i kompleksowa, że obejmuje również klimat. Potwierdza to brzmie-

nie niektórych aktów prawnych i dokumentów prawa międzynarodowego, wprost wskazujących klimat jako składnik środowiska.

### Szkoda w środowisku

Pomijając w tym miejscu analizę aspektów socjologicznych, psychologicznych i ekonomicznych powstania uszczerbku, można założyć, że szkoda w środowisku w sensie prawnym stanowi pewną normatywnie zdefiniowaną negatywną zmianę w jednym lub kilku komponentach środowiska. Wpływ takiej szkody może być klasycznie prawny, w szczególności gdy szkody doznaje jednostka (w wyniku zdarzenia powodującego szkodę zasoby należące do danej jednostki tracą swoją przydatność, zostają zniszczone lub niezdatne do użytku).

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu stanowi o „negatywnych skutkach zmian klimatu”, które są definiowane w art. 1 ust. 1 jako *zmiany w środowisku fizycznym lub w biocie, spowodowane zmianami klimatu, które mają znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka*. Z kolei zmiany klimatu zgodnie z art. 1 ust. 2 ww. konwencji oznaczają *zmiany w klimacie spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach*. W ten sposób Konwencja niejako wprowadza kryteria pozwalające określić, które

<sup>53</sup> P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, op.cit., s. 700.

<sup>54</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka...*, op.cit., s. 38.

<sup>55</sup> Szerzej na ten temat zob. M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska...*, op.cit., s. 12.

<sup>56</sup> Por. pkt 29 opinii doradczej MTS w sprawie zgodności z prawem groźby lub użycia broni jądrowej (*Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*).

zmiany klimatu i ich skutki należy oceniać negatywnie. To szczególnie doniosłe osiągnięcie nauki prawa międzynarodowego, gdyż z tego typu podejściem nie można spotkać się w innych dziedzinach międzynarodowego prawa środowiska, które z reguły ogranicza się do zdefiniowania pojęcia „zanieczyszczenie” jako pewnego uniwersalnego pojęcia odnoszącego się do negatywnego wpływu na środowisko, pozostawiając praktyce określenie, jaki jego rodzaj lub intensywność przesądza o powstaniu negatywnych zmian w środowisku, czyli szkody.

Taki sposób percepcji zniszczenia elementów środowiska wynika z dostrzeżenia fizycznej zmiany w przyrodzie i dokonania jej negatywnej oceny. Ocena ta w większości przypadków nie jest uzależniona od tego, czy dobro, które doznało uszczerbku, jest przynależne określonej osobie i czy jego zniszczenie lub utrata skutkuje pogorszeniem sytuacji majątkowej tej osoby. Z tego właśnie względu właściwsze jest odwoływanie się do „negatywnej oceny” danej zmiany. Tylko w ten sposób możliwe będzie uniezależnienie pojęcia szkody w środowisku od uszczerbku doznawanego przez jakąkolwiek jednostkę.

Pojęcie „negatywnej oceny” ma jednak charakter subiektywny. Łatwo sobie wyobrazić, że różne osoby w rozmaity sposób będą pojmowały charakter lub zasięg tej negatywnej zmiany. Z reguły zobiektywizowanie tego kryterium polega na odesłaniu do pewnych kryteriów gospodarczych, takich jak wartość rynkowa. Zniszczenie danej rzeczy skutkuje powstaniem szkody, której wysokość odpowiada wartości

rynkowej danego przedmiotu. W przypadku szkód w środowisku kryterium to bywa bardzo zawodne<sup>57</sup>.

Zróżnicowane podejścia do nazywania i definiowania szkód ekologicznych jest charakterystyczne nie tylko dla doktryny, orzecznictwa i prawa międzynarodowego publicznego. Z podobnymi wyzwaniem spotykamy się w krajowych porządkach prawnych. Przykładowo w polskim prawie równolegle występują pojęcia takie jak: „negatywne oddziaływanie na środowisko”<sup>58</sup>, „pogorszenie stanu środowiska”<sup>59</sup>, „szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko”<sup>60</sup>, „naruszenie środowiska jako dobra wspólnego”<sup>61</sup>, „szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko”<sup>62</sup>. W przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska jedynie w art. 326 jest mowa o „szkodzie w środowisku”. Przepis ten wyposaża podmiot, który naprawił szkodę w środowisku, w roszczenie wobec sprawcy szkody o zwrot nakładów poczynionych na ten cel, przy czym wysokość

---

<sup>57</sup> Wystarczy przywołać przykład usunięcia cennego drzewostanu. Już samo intuicyjne podejście do zagadnienia wyrządzonej w tym przypadku szkody pozwala nam stwierdzić, że z reguły niewystarczające będzie odniesienie wyłącznie do wartości rynkowej drewna pozyskanego z usuniętych drzew.

<sup>58</sup> Art. 362 ust. 1 ustawy z 17 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.).

<sup>59</sup> Art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska.

<sup>60</sup> Art. 322 ustawy Prawo ochrony środowiska. Pojęcie to stosowane jest w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej.

<sup>61</sup> Art. 323 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten pozwala Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom ekologicznym występować z roszczeniami w przypadku zagrożenia lub naruszenia środowiska jako dobra wspólnego.

<sup>62</sup> Art. 325 ustawy Prawo ochrony środowiska.

roszczenia ogranicza się w tym przypadku do poniesionych uzasadnionych kosztów przywrócenia stanu poprzedniego. Przepis ten odnosi się m.in. do tzw. szkód w środowisku *per se*, gdyż zawarta w tej samej ustawie definicja środowiska obejmuje *ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami*<sup>63</sup>, a zatem również takie elementy, które nie są charakterystycznymi dobrami majątkowymi określonych osób<sup>64</sup>.

### Wewnętrzna wartość środowiska

We wcześniejszych rozważaniach wspomniano, że skoro szkoda ekologiczna nie jest związana z uszczerbkiem doznawanym przez jednostki, to aby mówić o takiej szkodzie, konieczne jest przyznanie środowisku jako takiemu określonej wartości. W przeciwnym bowiem wypadku szkoda ekologiczna pozostawałaby jedynie pewną zmianą w zasobach przyrodniczych, jednakże wobec braku jej wartości nie mogłaby podlegać ocenie jako pozytywna lub negatywna (obniżająca wartość środowiska lub dla niej irrelevantna).

Również i ten problem został dostrzeżony w doktrynie, a istotny wkład

w tym zakresie wniosły badania L. de la Fayette<sup>65</sup>. Autorka wskazuje, że pod pojęciem szkody w środowisku (*damage to the environment*) lub uszczerbku w nim (*impairment of the environment*) należy rozumieć *niekorzystną zmianę w komponentach ekosystemu, ich funkcjonowaniu lub interakcji między nimi, wywołane zewnętrznymi czynnikami pochodzenia antropogenicznego*<sup>66</sup>. Ten właśnie element definicji stał się później kluczowym elementem konwencji klimatycznych wyróżniających pewne zmiany jako negatywne wówczas, gdy ich spowodowanie należy przypisać człowiekowi. Jeżeli zatem szkoda oznacza utratę przez dany obiekt pewnej wartości, to w kontekście środowiska należałoby ocenić, o jaką utratę wartości może chodzić. W literaturze wskazuje się, że chodzi o wartości określane mianem „*intrinsic*”, a zatem pewne wrodzone, rzeczyste wartości, nierozzerwalnie związane z pojęciem i bytem środowiska. Pojęcie to pojawia się przykładowo we wstępnej części wspomnianej już preambuły do Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>67</sup>. Chodzi zatem o tę wartość, która wynika z samego istnienia danego komponentu środowiska, jego powiązań z innymi składnikami przyrody itp.

---

<sup>65</sup> L. de la Fayette, *The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes*, [w:] M. Bowman, A. Boyle (red.), *Environmental Damage in International and Comparative Law. Problems of Definition and Valuation*, Oxford 2002, s. 149 – 189.

<sup>66</sup> Ang.: *...an adverse change in the components of an ecosystem, their functioning, or their interaction, caused by an external factor of anthropogenic origin*, L. de la Fayette, *op.cit.*, s. 150.

<sup>67</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 184, poz. 1532).

---

<sup>63</sup> Art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska.

<sup>64</sup> Tak E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008, s. 119.

Uporządkowania pojęć dokonuje K. J. Marciniak, wskazując na dwie zasadnicze kategorie wartości, które można przypisywać naturze<sup>68</sup>. Są to wartości obiektywne, do których zalicza się przede wszystkim wartość autoteliczną, którą w języku angielskim określa się mianem *intrinsic value*. Tę K. J. Marciniak definiuje jako *wartość, która jej przysługuje jako takiej, ze względu na nią samą (wartość „sama w sobie”)*<sup>69</sup> i przede wszystkim niezależnie od przeznaczenia i wykorzystania przez człowieka. Druga z kategorii wyróżniana przez K. J. Marciniaka to wartości instrumentalne, uzależnione od celu i korzyści, które z nich wynikają dla człowieka<sup>70</sup>. Są również pewnego rodzaju wartości wewnętrzne lub wrodzone (*inherent values*), które wynikają z samej bioróżnorodności, wprawdzie instrumentalnie nieprzynoszące korzyści człowiekowi, lecz cenne ze względu na swoją np. atrakcyjność intelektualną<sup>71</sup>.

Podobny podział występuje w doktrynie obcej, w której wskazuje się trzy kategorie wartości: instrumentalne (*instrumental*), wewnętrzne (*inherent*) oraz wrodzone (*intrinsic*)<sup>72</sup>. Wartości instrumentalne wiążą się z możliwością wykorzystania danych dóbr natury przez człowieka, zarówno w celach zarobkowych, handlowych, komercyjnych, jak i konsumpcyjnych. W literaturze dzieli się wartości instrumentalne na bezpośrednie (*direct*) i pośrednie (*indirect*) oraz antropocen-

tryczne (*anthropocentric*) i nieantropocentryczne (*non-anthropocentric*)<sup>73</sup>.

M. Bowman, P. Davies i C. Redgwell definiują wartości wewnętrzne (*inherent*) jako te, które są posiadane nie względu na przydatność, lecz z uwagi na samo istnienie (*by virtue of not its utility, but of its mere existence*)<sup>74</sup>. Wartość wynika z aspektów estetycznych (podobnie jak dzieła sztuki), religijnych albo rekreacyjnych (*amenity value*). Autorzy dostrzegają tutaj pewną zbieżność z wartościami instrumentalnymi, gdyż te wartości mogą składać się na cele komercyjne, np. wartości estetyczne lub rekreacyjne środowiska związane są z tworzeniem ośrodków wypoczynkowych itp. Trzecia kategoria (*intrinsic value*) wynika z posiadania wartości z samej siebie przez siebie, bez względu na interesy lub przydatność dla innych<sup>75</sup>.

Istotą odpowiedzialności za szkody dotyczące systemu klimatycznego będącego częścią środowiska rozumianego jako dobro wspólne jest zatem założenie, że ma on sam w sobie pewną wartość. Sam klimat jest jednak pojęciem tak złożonym i w istocie będącym sumą tak wielu elementów i oddziaływań między nimi, że samo ustalenie, w jakim zakresie mamy do czynienia z antropologicznie uwarunkowanym uszczerbkiem, stanowi

<sup>68</sup> K. J. Marciniak, op.cit., s. 69.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 71.

<sup>72</sup> M. Bowman, P. Davies, C. Redgwell, op.cit., s. 62.

<sup>73</sup> Ibidem. Podobnie dostrzega to T. H. Reis: T. H. Reis, *Compensation for Environmental Damages under International Law. The Role of the International Judge*, Alphen an den Rijn, 2011, s. 22.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 63. Ang.: *Intrinsic value (...) is that which an entity possesses of itself, for itself, regardless of the interests or utility of others.*

szczególne wyzwanie. Nawet gdyby udało się to w sposób jednoznaczny i niewątpliwy ustalić, ukształtowanie reżimu odpowiedzialności wymaga określenia, w jaki sposób szkodę taką można naprawić (o ile w ogóle) i które działania podejmowane w celu odwrócenia lub zahamowania negatywnych zmian mogą być uznawane za podlegające naprawie.

## Podsumowanie

Niestety obecny dorobek nauki prawa nie pozwala na wypracowanie jednolitej i przekonującej koncepcji szkód klimatycznych rozumianych jako uszczerbek, który dotyczy klimatu jako takiego. Również z perspektywy nauk przyrodniczych ocena szkód w środowisku polegających na zmianach klimatycznych napotyka szczególne trudności w zakresie zrozumienia i oceny interakcji oraz kumulacji negatywnych oddziaływań, szacowania szkód, identyfikacji szkód pośrednich, interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska, wpływu emisji rozproszonych oraz skutków długofalowych lub ujawniających się w krótkim czasie<sup>76</sup>.

System klimatyczny stanowi jednakże element pojęcia „środowisko” w jego szerokim rozumieniu. Skoro zaś prawnie relewantne uszczerbki mogą dotyczyć innych komponentów środowiska, to trudno przyjmować, że klimat jest z pewnych względów z tych koncepcji wyłączony. Podstawową przeszkodą uniemożliwiającą

uznanie niekorzystnych zmian klimatycznych za szkodę w ujęciu prawnym jest brak zindywidualizowanego podmiotu poszkodowanego. Klimat jest bowiem swego rodzaju dobrem wspólnym, co do którego nikt nie może wysuwać jakichkolwiek roszczeń o charakterze własnościowym, wobec czego nikt nie doznaje prawnie relewantnego uszczerbku w dobrach. Przeszkoda ta jest jednak obecnie stosunkowo łatwa do wyeliminowania dzięki koncepcji szkód w środowisku *per se*, rozpowszechnionej w szczególności w zakresie uszczerbków dotyczących bioróżnorodności czy też poszczególnych gatunków i siedlisk. Wysokość uszczerbku w środowisku ujemnie się w kategoriach kosztowych, związanych z wydatkami, które należy ponieść, aby przywrócić stan poprzedni, a gdy jest to niemożliwe, dokonać introdukcji gatunków równorzędnych itp. W ten sposób potoczne rozumienie szkody w środowisku zyskuje walor prawny, zdolny do wyrażenia normatywnie, chociażby w ramach konstrukcji prawa deliktów. W analogiczny sposób można ująć uwarunkowane antropologicznie zmiany klimatu. Główne wyzwania pojawiają się wówczas w sferze realizowania tej koncepcji, w szczególności w zakresie wykazywania związku przyczynowego, przypisywania niekorzystnych zmian klimatycznych działalności konkretnych pomiotów itp. To zaś jest kolejnym wyzwaniem prawa indemnizacyjnego.

---

<sup>76</sup> Na niektóre wskazuje np. M.L. Larsson, *Legal...*, op.cit., s. 157.

## BIBLIOGRAFIA:

- Agopszowicz A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie (podstawa i zakres)*, Wrocław 1978.
- Birnie P., Boyle A., Redgwell C., *International Law & The Environment*, Oxford 2009.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.
- Boyle A., *Reparation for Environmental Damage in International Law: Some Preliminary Problems*, [w:] Bowman M., Boyle A., *Environmental Damage in International and Comparative Law. Problems of Definition and Valuation*, Oxford 2002.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Aksjologia umów w międzynarodowym prawie środowiska*, [w:] Galicki Z., Kamiński T., Myszone-Kostrzewa K. (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Klenowska K.M., *Prawnomiędzynarodowe i cywilistyczne pojęcie szkody w środowisku*, [w:] Rakoczy B. (red.), *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, Toruń 2010.
- Czech E.K., *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.
- de la Fayette L., *The Concept of Environmental Damage in International Liability Regimes*, [w:] Bowman M., Boyle A. (red.), *Environmental Damage in International and Comparative Law. Problems of Definition and Valuation*, Oxford 2002.
- Fitzmaurice M., *Some reflections on legal and philosophical foundations of international environmental law*, XXXII Polish Yearbook of International Law 2012, Warszawa 2013.
- Grzybowski S., *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014.
- Kenig-Witkowska M. M., *Prawnomiędzynarodowa odpowiedzialność za szkody transgraniczne w środowisku. Uwagi na marginesie projektu zasad alokacji strat wynikających ze szkód transgranicznych spowodowanych działalnością niebezpieczną*, [w:] Menkes J. (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
- Kenig-Witkowska M. M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kenig-Witkowska M. M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Larsson M. L., *Legal Definitions of the Environment and of Environmental Damage*, Sztokholm 1999.
- Larsson M. L., *The Law of Environmental Damage. Liability and Reparation*, Sztokholm 1999.
- Łopuski J., *International Legal Problems of Marine Pollution*, [w:] Łopuski J., *Maritime law in the second half of the 20<sup>th</sup> century. Selected articles*, Toruń 2008.
- Marciniak K. J., *Morskie zasoby genetyczne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.
- Nyka M., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, nr XXXV.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.

Sands P., Peel J., Fabra A., MacKenzie R., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2012.

Shinsato A. L., *Increasing the Accountability of Transnational Corporations for Environmental Harms: The Petroleum Industry in Nigeria*, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 4, 1/2005.

Skoczylas J. J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, „Przełąd Sądowy” 2003, nr 4.

Skoczylas J. J., *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986.

Słok-Wódkowska M., *Podmioty indywidualne w sporach z zakresu ochrony środowiska*, [w:] Mielnik B., Wnukiewicz-Kozłowska A. (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013.

Trzewik J. K., *Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska*, [w:] Rudnicki M., Haładyj A., Sobieraj K. (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011.





**Dr Dominik WAŁKOWSKI**

[adwokat, Wardyński & Partners]

---

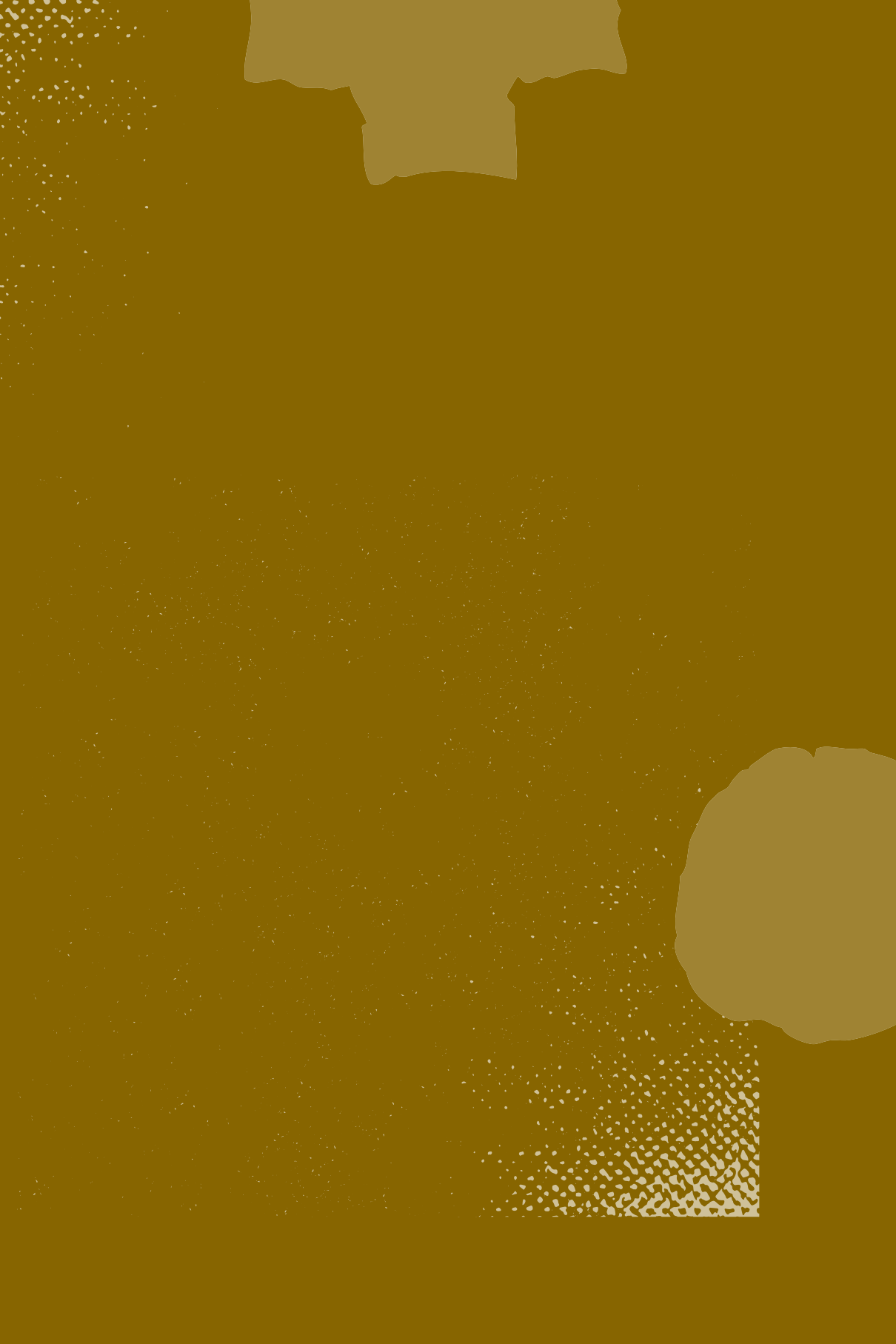
## **Does climate change constitute environmental harm? Grounds for a debate on liability**

**T**he contemporary climate crisis affects us all. Heat waves, persistent droughts, floods and other catastrophes are becoming increasingly common. They affect local communities, particularly in the poorest regions of the world, but also agriculture and tourism. Natural ecosystems and certain species of flora and fauna suffer. The causes of these phenomena are incredibly complex, but there is no longer any doubt that human activity significantly contributes to the negative impacts of climate change. While the consequences of destructive atmospheric phenomena, the rise in sea levels, and melting of icebergs are universally regarded as harmful, so far no deeper analysis has been conducted on whether the very intensification of such catastrophic phenomena, the rise in average air temperatures, and the increased levels of seas and oceans constitutes environmental harm, and if so, whether anyone is or should be liable for it.

---

ENVIRONMENTAL HARM | ECOLOGICAL HARM | LEGAL LIABILITY | CLIMATE CHANGE | ENVIRONMENT

---





## Andrzej MADAŁA

[kancelaria Wardyński i Wspólnicy, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie]

# 100 lat pojęcia „przedsiębiorcy” w prawie polskim – ewolucja i stan obecny. Część 1 – od niepodległości do niepodległości (1918 – 1991\*)

Pojęcie przedsiębiorcy przez ostatnie 100 lat awansowało na jeden z kluczowych terminów związanych z gospodarką. Artykuł kompleksowo omawia jego genezę i ewolucję, jaka dokonywała się z jego udziałem w prawie polskim od roku 1918 do dzisiaj. Część 1 obejmuje okres od momentu restytucji państwowości po I wojnie światowej do końca zniewolenia komunistycznego. Część 2 będzie dotyczyła dalszego rozwoju stosowania tego pojęcia w prawie polskim w latach 90. XX w. aż do dnia dzisiejszego, kiedy to „przedsiębiorca” stał się pojęciem zasadniczym dla wielu gałęzi prawa, w szczególności szeroko pojętego prawa gospodarczego. Autor stara się ukazać zarówno zalety, jak i wady regulacji mających wpływ na kształtowanie się pojęcia przedsiębiorcy oraz wprowadzających to pojęcie do systemu prawa polskiego. Odpowiada też na pytania: w jakim zakresie wprowadzane regulacje spełniły swoje zadania, czy obowiązujące<sup>1</sup> przepisy pozostają spójne w całym systemie prawnym, czy właściwie spełniają swoją rolę w zakresie stosowania prawa i czy odpowiadają aktualnym wymogom nowoczesnej gospodarki.

PRZEDSIĘBIORCA | KUPIEC | DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA | PRAWO GOSPODARCZE | ZASADA JEDNOŚCI PRAWA CYWILNEGO

\* Zdaniem autora, w odróżnieniu od deklaracji znanej aktorki z 1989 r., jako cezurę czasową odzyskania niepodległości po komunistycznym zniewoleniu można uznać datę pierwszych całkowicie wolnych wyborów do parlamentu z 27 października 1991 r. Były one dopełnieniem powszechnych i wolnych wyborów prezydenckich z listopada – grudnia 1990 r. Niektórzy za datę odzyskania pełnej wolności uznają wydarzenie o dwa lata późniejsze, tj. wyjście okupacyjnych wojsk sowieckich z Polski, które zakończyło się nomen omen 17 września 1993 r.

<sup>1</sup> Z uwzględnieniem (w części 2 artykułu) aktualnie obowiązującej regulacji, czyli tzw. Konstytucji Biznesu z wiodącą ustawą Prawo przedsiębiorców. W skład Konstytucji Biznesu weszło pięć aktów prawnych uchwalonych 6 marca 2018 r. Są to następujące ustawy: Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.), ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2018 r., poz. 647 z późn. zm.), ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 648

## I. Wstęp. Przedsiębiorca jako podmiot i niezbędny element obrotu gospodarczego

Życie gospodarcze to ważny element ładu publicznego i stosunków społeczno-gospodarczych. Jest ono przedmiotem zainteresowania bardzo wielu gałęzi prawa, które łącznie określane są jako prawo gospodarcze. Szczegółowy zakres, przedmiot, cechy szczególne oraz kryteria wyodrębnienia prawa gospodarczego z systemu prawnego są definiowane przez doktrynę różnorodnie<sup>2</sup>. Szeroko prawo gospodarcze można zdefiniować jako ogół norm prawnych regulujących stosunki społeczne, jakie powstają w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Najczęściej przyjmowaną metodologiczną koncepcją wyodrębnienia prawa gospodarczego (nie tylko zresztą tej dyscypliny praw-

nej<sup>4</sup>) jest koncepcja dualistyczna<sup>5</sup>. Zakłada ona, że z perspektywy profesjonalnego obrotu gospodarczego należy wyodrębnić publiczne prawo gospodarcze (administracyjne prawo gospodarcze, prawo finansowe, celne itp.) oraz prawo gospodarcze prywatne (prawo cywilne, prawo handlowe). Zarówno publiczne, jak i prywatne prawo gospodarcze reguluje stosunki związane z wykonywaniem profesjonalnej działalności gospodarczej (jednak każde z innej perspektywy<sup>6</sup>, zob.

---

<sup>4</sup> Jak słusznie zauważa W. Łączkowski, *System prawa, w tym także polski system prawa, składa się z wielu różnych dyscyplin szczegółowych. Wszystkie one dają się zakwalifikować do jednego z trzech obszarów: do prawa prywatnego, do prawa publicznego lub do dziedziny prawa, w której następuje wzajemne przenikanie się dwóch pierwszych rodzajów*. Zob. W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Studia z Prawa Publicznego, t. I, Lublin 1999, s. 14.

<sup>5</sup> Obok niej można wyodrębnić: (i) koncepcję monistyczną, która za jedyne i wystarczające kryterium wyodrębnienia prawa gospodarczego przyjmuje charakter i przedmiot regulacji, tj. wszelkie stosunki wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej, oraz (ii) koncepcję pluralistyczną, która zakłada wyodrębnienie w każdej tradycyjnej gałęzi prawa „wyspecjalizowanych tematycznie” zespołów norm prawnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej (w obrębie każdej gałęzi prawa tworzy się niejako węższą specjalizację prawno-gospodarczą). Szerzej J. Grabowski, *op. cit.*, s. 18 i nast.

<sup>6</sup> Przedmiotem publicznego prawa gospodarczego pozostają funkcje państwa w sferze gospodarczej (np. kompetencje interwencyjne w zakresie swobody obrotu gospodarczego) i wszystkie konsekwencje prawne ich sprawowania. Jest to sfera stosunków prawnych, która wypełnia przestrzeń pomiędzy organami państwa i samorządu (tj. władzy publicznej) a podmiotami zajmującymi się profesjonalnie działalnością gospodarczą (przedsiębiorcami) i jest regulowana w trybie administracyjnym. Normuje zakres władztwa gospodarczego państwa, określa jego formy i wskazuje na prawa i obowiązki przedsiębiorców. Zob. również, *ibidem*, s. 22 i nast. Z kolei prywatne prawo gospodarcze reguluje stosunki gospodarcze pomiędzy samymi przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a konsumentami na zasadach

---

z późn. zm.), ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 649 z późn. zm.) oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 650 z późn. zm.). Wszystkie wymienione akty prawne weszły w życie 30 kwietnia 2018 r.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018, s. 15 i nast.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 15.

również wyjaśnienia poniżej). Tak czy inaczej, normy prawne zawarte zarówno w regulacji publiczno-, jak i prywatnoprawnej odnoszą się wprost do uczestników obrotu gospodarczego. W odniesieniu do podmiotów w istocie tworzących obrót gospodarczy<sup>7</sup> oraz biorących w nim udział przyjęte zostało i jest obecnie powszechnie stosowane pojęcie przedsiębiorcy<sup>8</sup>.

Przedsiębiorca pozostaje przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych<sup>9</sup>. Samo pojęcie jest różnie rozumiane i definiowane w poszczególnych dziedzinach nauki, a często nawet w ramach jednej dyscypliny naukowej. Co naturalne, przedsiębiorca jest obiektem pogłębianych badań w naukach ekonomicznych<sup>10</sup>, gdzie kojarzony jest z osobą będącą

dysponentem kapitału przedsiębiorstwa oraz ponoszącą ryzyko związane z działalnością przedsiębiorstwa<sup>11</sup>. Również nauki prawne zajmują się omawianym pojęciem w istotnym zakresie. Przedsiębiorca jako termin języka prawniczego, a z czasem i pojęcie prawne, znany był już w Polsce na początku XX w. Jednak przez długi okres (zarówno w II RP, w PRL, jak i na początku lat 90 ubiegłego wieku), z zupełnie różnych powodów, było to pojęcie marginalnie wykorzystywane w prawodawstwie. Szybki wzrost znaczenia omawianego terminu w prawie polskim rozpoczął się w połowie lat 90. ubiegłego wieku i trwa do dziś. Pojęcie to w zasadzie wyrugowało z języka potocznego i prawnego inne, używane wcześniej określenia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Przedsiębiorca stał się ważnym podmiotem prawa, a samo pojęcie „przedsiębiorcy” stało się pojęciem prawnym<sup>12</sup> definiowanym w wielu aktach normatywnych.

Według definicji słownikowej języka polskiego przedsiębiorcą jest osoba, która kieruje własnym przedsiębiorstwem<sup>13</sup> lub nieco szerzej – to człowiek (czyli osoba fizyczna), któ-

---

wynikających z przepisów kodeksu cywilnego w szczególności na zasadzie ekwiwalentności świadczeń i równorzędności podmiotów. Zob. również np. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2004, s. 2.

<sup>7</sup> Rynek jest rdzeniem, wokół którego odbywa się wszelka aktywność gospodarcza. O rynku z kolei można powiedzieć, że tworzą go przedsiębiorcy. Tak F. Ballvé, *Elementarz ekonomii*, Wrocław 2017, s. 45.

<sup>8</sup> Omawiane pojęcie stanowi przedmiot opracowań monograficznych. Zob. np. M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012 czy w nieco węższym zakresie G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Oprócz nauk ekonomicznych czy prawnych można przykładowo wymienić socjologię, psychologię społeczną czy naukę o zarządzaniu. Zob. J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 2006, s. 105.

<sup>10</sup> Więcej na temat przedsiębiorcy w gospodarce rynkowej zob. np. M. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku*, t. 2, Warszawa 2007, s. 235 i nast. oraz F. Ballvé, op. cit., s. 45 i nast. Szerzej o ekonomicznym aspekcie pojęcia zob. również G. Materna, op. cit., Rozdział II, pkt 1.1 *Pojęcie przedsiębiorcy*, Lex 2009.

<sup>11</sup> Zob. T. Kocowski, *Prawne pojęcie przedsiębiorcy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, s. 183.

<sup>12</sup> Zob. J. Szwaja, op. cit., s. 105 oraz M. Etel, op. cit., *Rozdział II Pojęcia działalności gospodarczej i przedsiębiorcy w międzynarodowym prawie publicznym oraz *acquis communautaire* (*acquis de l'union*) i w prawie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Lex 2012 czy C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 15.

<sup>13</sup> P. Żmigrodzki (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, IJP PAN, <http://www.wsjp.pl/>.

ry podejmuje się wykonania całości jakiejś roboty, który prowadzi jakies przedsiębiorstwo na własny rachunek, właściciel przedsiębiorstwa; fabrykant, przemysłowiec<sup>14</sup>. Według encyklopedii ekonomicznej przez przedsiębiorcę należy rozumieć funkcję lub rolę pełnioną przez osoby lub grupy osób w życiu gospodarczym, a ściślej w procesie wytwarzania i dystrybucji dóbr lub usług, będących w danym społeczeństwie przedmiotem transakcji kupna – sprzedaży<sup>15</sup>. W definicjach pojęcia przedsiębiorcy (nie tylko słownikowych) podkreśla się przede wszystkim jego dwa aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. Ujęcie podmiotowe odnosi się do przedsiębiorcy jako osoby prowadzącej przedsiębiorstwo (czy szerzej działalność gospodarczą). Podejście przedmiotowe charakteryzuje przedsiębiorcę poprzez opis przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej), które prowadzi i którym zarządza<sup>16</sup>. Podsumowując powyższe rozważania, najkrócej rzecz ujmując można określić przedsiębiorcę w ujęciu podmiotowym jako profesjonalistę trudniącego się zarobkowo i stale (tj. nie tylko okazjonalnie) działalnością gospodarczą<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VII, Warszawa 1965, s. 198.

<sup>15</sup> Zob. A. Koźmiński, *Przedsiębiorca*, [w:] K. Secomski (red.), *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 658.

<sup>16</sup> Por. np. S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 55, pkt 1 i 2 czy A. Kraus, F. Zoll, *Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Poznań 1929, s. 29 oraz s. 53.

<sup>17</sup> Por. J. Szwaia, op. cit., s. 105 oraz Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 7. S. Gronowski wskazuje, że w świetle najbardziej typowej definicji przedsiębiorcą jest taki podmiot gospodarki rynkowej, który zatrudnia czynniki wytwórcze, produkuje i sprzedaje dobra lub usługi w celu uzyskania zysku. Por. S. Gronowski, op. cit., s. 55.

Gospodarka opiera się na działalności przedsiębiorców, dlatego pozostają oni jej niezbędnym składnikiem<sup>18</sup>. W związku z tym prawidłowe określenie pojęcia przedsiębiorcy przez przepisy prawa jest kwestią istotną, ponieważ oddziałuje na ochronę szeroko rozumianego obrotu gospodarczego, co z kolei ma wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki rynkowej<sup>19</sup>. Samo pojęcie przedsiębiorcy jest jednym z podstawowych pojęć z zakresu obrotu gospodarczego i co za tym idzie regulacji prawnych dotyczących stosunków gospodarczych. Doniosłość tego pojęcia widoczna jest w wielu gałęziach prawa. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy, występując wspólnie w ramach podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, pozostają stroną stosunków zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawnych, a sfery te coraz bardziej się przenikają<sup>20</sup>. Dlatego, ze względu na rolę, jaką przedsiębiorca odgrywa w systemie społeczno-gospodarczym, konieczne jest ustalenie znaczenia tego pojęcia

<sup>18</sup> Mówimy oczywiście o gospodarce rynkowej, a nie gospodarce centralnie planowanej. W tzw. „gospodarce socjalistycznej”, będącej zaprzeczeniem wolnego rynku i wprowadzanej w państwach o doktrynie komunistycznej, dążono do wyeliminowania przedsiębiorców z życia gospodarczego. Zob. poniżej pkt I.2 Okres powojenny – PRL.

<sup>19</sup> Zob. T. Szancillo, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3, s. 4.

<sup>20</sup> I odgrywają istotną rolę zarówno w sferze prawa publicznego, jak i w stosunkach cywilnoprawnych, w ramach prawa prywatnego. Zob. W. Popiołek, *Komentarz art. 43<sup>1</sup>*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz, Art. 1 – 449<sup>10</sup>, Warszawa 2018, Nb. 1, SIP Legalis. Pojęcie przedsiębiorcy stosowane jest w wielu polskich aktach prawnych systematycznie należących nie tylko do gałęzi prawa publicznego (jak u.o.k.i.k.), ale również do prawa prywatnego (np. k.c., u.z.n.k. czy k.s.h.). Zob. również W. Łączkowski, op. cit., s. 15.

na gruncie prawnym<sup>21</sup> i co za tym idzie uregulowanie uprawnień i obowiązków przedsiębiorcy zarówno względem państwa, jak i wobec innych przedsiębiorców, konsumentów, pracowników i pozostałych podmiotów<sup>22</sup>. Tak więc z jednej strony przedsiębiorca występuje jako podmiot podporządkowany organom władzy publicznej (władztwu państwowemu), a z drugiej strony jest podmiotem stosunków prawnych opartych na równości stron<sup>23</sup>. W dalszych rozważaniach analizowane będzie prawne pojęcie przedsiębiorcy, jego geneza, przeszły i aktualny status w prawie polskim oraz rola, jaką odgrywa w systemie prawno-gospodarczym.

## II. Prawne pojęcie przedsiębiorcy – ewolucja i stan obecny

Historycznie podmioty prowadzące działalność gospodarczą były określane w przepisach prawa polskiego za pomocą różnych terminów. Samo pojęcie przedsiębiorcy przez ostatnie sto lat przeszło daleko idącą ewolucję – od terminu pomocniczego w przepisach prawa do podstawowego określenia ustawowego podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym.

## 1. Okres II RP

U zarania odzyskania przez Polskę niepodległości po okresie zaborów pojęcie „przedsiębiorcy” funkcjonowało już bez wątplenia w języku prawniczym, a w okresie międzywojennym już od lat 20. XX w. występowało również w języku prawnym<sup>24</sup>. Warty odnotowania aktami prawnymi, które posługiwały się tym terminem, były: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 r.<sup>25</sup> (dalej „u.z.n.k.”) oraz rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym z 1927 r.<sup>26</sup> Ustawa z 1926 r. miała na celu ochronę praw podmiotowych przedsiębiorców<sup>27</sup> (jako osób prowadzących przedsiębiorstwo w szerokim rozumieniu tego słowa<sup>28</sup>) konkurujących na rynku *przez otoczenie ich silną ochroną prawną przeciw wszelkim nieuczciwym wysiłkom i czynom, w walce konkurencyjnej, a przez to zabezpieczenie rozwoju zdrowych etycznie i gospodarczo przedsiębiorstw*, jak wskazywali autorzy ustawy<sup>29</sup>. Z kolei w prawie przemysłowym z 1927 r. posługiwano się terminem „przedsiębiorca” zamiennie z termi-

<sup>21</sup> Por. T. Kocowski, op. cit., s. 184.

<sup>22</sup> Zob. M. Eteł, op. cit., Wprowadzenie, Lex 2012.

<sup>23</sup> Ibidem, Wprowadzenie, Lex 2012. Jak słusznie zauważa J. Katner, w dobie wolności umów i działalności rynkowej opartej na regulach ekonomicznych wzajemne wpływające na siebie poszczególnych gałęzi prawa i przenikanie przepisów, pojęć i zasad jest czymś oczywistym. Zob. J. Katner, *Pojęcie przedsiębiorcy – polemika*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 4, s. 41. Zob. również w aspekcie przenikania instrumentów prawa cywilnego i publicznego prawa gospodarczego P. Lissoń, *Instrumenty „zapożyczone”, „wzorowane” na instrumentach z innych gałęzi prawa, czy również „mieszane”?*, [w:] A. Powalowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, SIP Legalis.

<sup>24</sup> Por. A. Harla, *Pojęcie kupca i przedsiębiorcy w prawie polskim (1918-2005)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2006, nr 12, s. 46 oraz P. Łętowski, *Ewolucja terminu „przedsiębiorca” w prawie prywatnym oraz publicznym od II Rzeczypospolitej do czasów współczesnych*, PPP 2011, nr 4, s. 60.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz. U. z 1926 r., nr 96, poz. 559 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. (Dz. U. z 1926 r., nr 53, poz. 468 z późn. zm.).

<sup>27</sup> Por. A. Kraus, F. Zoll, op. cit., s. 47.

<sup>28</sup> Czyli każdą wyodrębnioną jednostkę gospodarczą (czy to przedsiębiorstwo kupieckie, fabryczne, rolnicze, górnicze, teatr, kino, zakład dentystyczny, lecznicę, szkołę, redakcję dziennika itd.) zorganizowaną w celu dokonywania na rzecz różnych osób świadczeń za zapłatą. Ibidem, s. 28 i 29.

<sup>29</sup> Ibidem, *Przedmowa*, s. VI.

nem „przemysłowiec” na określenie osób rozpoczynających i prowadzących (we własnym imieniu i na własny rachunek) działalność zarobkową określaną w rozporządzeniu mianem „przemysłu”<sup>30</sup> (dziś odpowiednikiem „przemysłu” byłaby zapewne „działalność gospodarcza”). Rozporządzenie statuowało w praktyce zasadę wolności gospodarczej<sup>31</sup> oraz szczególnie określało zasady rozpoczęcia i prowadzenia przemysłu, odgrywało więc istotną rolę w normowaniu działalności gospodarczej w okresie międzywojennym<sup>32</sup>. Pomimo szcze-

gółowych unormowań rozporządzenie to nie zawierało jednak definicji podmiotu „wykonującego przemysł”, ani nie zajmowało się bliżej tymi podmiotami. Wyrażenia „przemysłowiec” czy „przedsiębiorca” były wykorzystywane tam wyłącznie w ich potocznym znaczeniu oraz bez wskazywania na jakiś szczególny status omawianych podmiotów<sup>33</sup>. Z kolei w publicznym prawie ochronie konkurencji, które w II RP funkcjonowało jako prawo kartelowe, odpowiednie akty prawne posługiwały się ogólnymi i pojemnymi pojęciami „uczestnika umowy” lub „uczestnika porozumienia”<sup>34</sup>. Pojęcie „przedsiębiorcy” nie funkcjonowało w tamtych aktach prawnych, w odróż-

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 1 rozporządzenia o prawie przemysłowym za przemysł uważano wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe lub usługowe. Było więc to pojęcie bardzo szerokie, co powodowało konieczność sformułowania licznych zastrzeżeń i wyjątków, przewidzianych w art. 2 tego rozporządzenia.

<sup>31</sup> Słusznie podnosi się w literaturze, że rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym z 1927 r. miało podstawowe znaczenie we wprowadzeniu zasady wolności gospodarczej do systemu prawnego II RP. Art. 3 rozporządzenia o prawie przemysłowym wskazywał, że prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń. Konstytucyjną podstawą dla wolności gospodarczej były przepisy ustawy zasadniczej RP z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267), która w art. 101 wskazywała, że *Każdy obywatel ma wolność wybrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.* Zob. np. M. Zdyb, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 146, C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 62 czy E. Kosiński, *Aspekt prawny wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4, s. 21. Szerzej o pojęciu wolności gospodarczej zob. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001, s. 34-60.

<sup>32</sup> Rozporządzenie z 1927 r., choć podlegało wielu nowelizacjom, formalnie obowiązywało długo po II wojnie światowej, bo aż do końca 1972 r., kiedy to

zostało w całości uchylone ustawą z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (t. jedn. Dz. U. z 1983 r., nr 7, poz. 40 z późn. zm.). Zob. M. Etel, op. cit., Rozdział III, pkt 1, *Oznaczenie terminów „działalność gospodarcza” oraz „przedsiębiorca” w okresie międzywojennym*, Lex 2012.

<sup>33</sup> Ibidem, Rozdział III, pkt 1, *Oznaczenie terminów „działalność gospodarcza” oraz „przedsiębiorca” w okresie międzywojennym*, Lex 2012. Autor słusznie podkreśla charakterystyczną cechę rozporządzenia o prawie przemysłowym, które dostrzegało i koncentrowało się na przedmiotowym aspekcie przemysłu. Taki charakter rozporządzenia potwierdza również przywołane orzecznictwo SN, np. wyrok SN z 24 listopada 1938 r., II K 1043/38, OSNK 1939, nr 6, poz. 170, w którym SN stwierdził, że *tożsamość przedsiębiorstwa ocenia się nie według osoby przedsiębiorcy, lecz według warunków rzeczowych.*

<sup>34</sup> Chodzi o ustawę z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach (Dz. U. z 1933 r., nr 31, poz. 270 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 13 lipca 1939 r. (Dz. U. z 1939 r., nr 63, poz. 418). Ustawy te wprowadzały administracyjną i sądową nadzór nad umowami/porozumieniami zawieranymi w celu kontroli lub regulowania produkcji, zbytu, cen i warunków wymiany dóbr w dziedzinie przemysłu i handlu (zob. art. 1 każdej z wymienionych ustaw). Zakres podmiotowy ustaw kartelowych dotyczył odpowiednio: „uczestników umów” oraz „uczestników porozumienia”. Ustawa z 1939 r. w praktyce nie obowiązywała (miała wejść w życie 20 października 1939 r.). Zob. również Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu*, „Kwartalnik Historyczny” 1972, nr 1.



nieniu od terażniejszego prawa ochrony konkurencji<sup>35</sup>.

W systemie prawnym II RP podstawowym pojęciem opisującym osoby prowadzące działalność gospodarczą pozostawało, zdefiniowane prawnie, pojęcie „kupca”. Już w 1919 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości rozpoczęto prace kodyfikacyjne nad prawem handlowym<sup>36</sup>, a w 1920 r. w ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>37</sup>, która przedstawiła pierwszy projekt części kodeksu handlowego, prof. A. Górski<sup>38</sup> opracował propozycję przepisów o kupcu, wychodząc z założenia, że polski kodeks handlowy powinien opierać się wyłącznie na systemie podmiotowym<sup>39</sup> (inaczej subiektywnym), czyli takim, który będzie normował stosun-

ki prawne wynikające z działalności zawodowej wskazanych podmiotów (a nie stosunki prawne pewnych kategorii obrotu gospodarczego, czynności handlowych<sup>40</sup>). Po wielu latach prac<sup>41</sup> w 1934 r. ostatecznie zdecydowano o wprowadzeniu całościowej i odrębnej regulacji prawnej w postaci kodeksu handlowego (dalej „k.h.”)<sup>42</sup>. Decydując się na takie rozwiązanie, przyjęto dualistyczną koncepcję regulacji stosunków majątkowych, ponieważ skodyfikowane przepisy prawa handlowego funkcjonowały obok powszechnej cywilnoprawnej<sup>43</sup> regulacji ujętej w kodeksie zobowiązań<sup>44</sup>.

Jednym z podstawowych pojęć, na których opierała się konstrukcja kodeksu handlowego, było pojęcie kupca. Kodeks określał kupca jako tego, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe. W doktrynie oraz w orzecznictwie podkreślano również dodatkowe cechy kodeksowej działalności kupieckiej,

---

<sup>35</sup> Por. przepisy obowiązującej ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 798), w szczególności art. 4 pkt 1 tej ustawy zawierający definicję przedsiębiorcy sformułowaną na potrzeby prawa antymonopolowego. Więcej na temat przedsiębiorcy w prawie ochrony konkurencji powiedziane zostanie w części 2 niniejszego opracowania.

<sup>36</sup> Prace nad unifikacją prawa handlowego podjęto niezwłocznie po odzyskaniu niepodległości. W 1919 r. komisja powołana przez Ministra Sprawiedliwości przygotowała i przedstawiła projekt ustawy o spółkach akcyjnych. Zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa handlowego – wzloty, upadki oraz mozolna reaktywacja*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CI, Wrocław 2015, s. 44.

<sup>37</sup> Komisja Kodyfikacyjna została powołana do życia ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r. (Dz. P. P. z 1919 r., nr 44, poz. 315 oraz Dz. U. z 1921 r., nr 75, poz. 511).

<sup>38</sup> Antoni Górski (1862-1928), polski prawnik i ekonomista, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie. Autor pierwszego projektu kodeksu handlowego z 1928 r. Zob. L. Górnicki, *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 r.*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CI, Wrocław 2015, s. 65.

<sup>39</sup> Zob. M. Allerhand, *Kodeks handlowy. Komentarz*, Lwów 1935, Słowo wstępne, s. VII.

---

<sup>40</sup> Szerzej na temat systemu podmiotowego zob. T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks handlowy. Komentarz*, Kraków 1936, s. 1-3.

<sup>41</sup> Szerzej na temat prac Komisji Kodyfikacyjnej nad aktami prawa handlowego – zob. M. Allerhand, op. cit. s. VIII oraz L. Górnicki, op. cit., s. 63-66.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. – kodeks handlowy (Dz. U. z 1934 r., nr 57, poz. 502 z późn. zm.).

<sup>43</sup> Por. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców pod rządami zasady jedności prawa cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 11, s. 1. Kodeks handlowy traktowano jako swoiste *Lex specialis* w stosunku do kodeksu cywilnego. W art. 1 k.h. wskazano, że w stosunkach handlowych obowiązują w braku przepisów kodeksu handlowego i ustaw szczególnych lub powszechnego w państwie prawa zwyczajowe przepisy prawa cywilnego. Por. również L. Górnicki, op. cit., s. 74.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. – kodeks zobowiązań (Dz. U. z 1933 r., nr 82, poz. 598 z późn. zm.).

tj. jej zawodowy charakter oraz trwałość<sup>45</sup>. Zgodnie z definicją kupca (art. 2 § 1 k.h.) przez przedsiębiorstwo należało rozumieć zawodowe i trwałe zajmowanie się czynnościami handlowymi<sup>46</sup> („prowadzenie przedsiębiorstwa” stanowiło element przedmiotowy w definicji kupca). Do kategorii kupców zaliczono wszystkie spółki handlowe – w tym spółki osobowe (art. 5 k.h.<sup>47</sup>). Od tej ogólnej zasady wprowadzono nieliczne wyjątki. Z grona kupców wyłączono bowiem, co do zasady, osoby prowadzące gospodarstwo rolne oraz wykonujące wolne zawody<sup>48</sup>. Ustawodawca wprowadził też do kodeksu wiele instytucji zapewniających bezpieczeństwo obrotu gospodarczego z udziałem kupców (były to np. przepisy o firmie, prokurze i rejestrze handlowym). Aby jednak nie nakładać nadmiernych wymogów na kupców drobnych, wyodrębniono kategorię kupców rejestrowych, czyli podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo

zarobkowe w większym rozmiarze<sup>49</sup>, i poddano ich działalność zwiększonym rygorom prawnym<sup>50</sup>.

Pojęcie kupca było bardzo pojemne. Był nim bowiem każdy prowadzący przedsiębiorstwo we własnym imieniu oraz w celu osiągnięcia zysku. Całkowitym *novum*<sup>51</sup> w kodeksie handlowym było oparcie definicji kupca na konstrukcji przedsiębiorstwa zarob-

<sup>49</sup> Co należy rozumieć pod pojęciem przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze wskazano w rozporządzeniu Ministra Przemysłu i Handlu wydanym w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Sprawiedliwości oraz Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 2 lipca 1934 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw prowadzonych w większym zakresie (Dz. U. z 1934 r., nr 60, poz. 515). Kryterium uznania za takie przedsiębiorstwo oparte było na kategoriach przedsiębiorstw handlowych określonych w ustawie z dnia 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym (t. j. Dz. U. z 1932 r., nr 17, poz. 110).

<sup>50</sup> Zróżnicowanie statusu kupca rejestrowego w stosunku do kupca nierejestrowego na gruncie k.h. przejawiało się w następujących kwestiach: obowiązku rejestracji w rejestrze handlowym (art. 6 k.h.), obowiązku prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego pod firmą (art. 26 k.h.), obowiązku prowadzenia odpowiedniej do rodzaju i rozmiaru przedsiębiorstwa księgowości handlowej koniecznej do ujawnienia stanu majątku i interesów handlowych (art. 54 k.h.), obowiązku wpisania do rejestru zbycia przedsiębiorstwa kupca rejestrowego lub ustanowienia na nim ograniczonych praw rzeczowych (art. 39 § 2 k.h.). Kupcowi rejestrowemu przysługiwało wyłączne prawo do udzielania prokury (art. 60 k.h.). Por. T. Kocowski, op. cit., s. 187.

<sup>51</sup> Definiując pojęcie kupca, kodeks handlowy nie przyjął rozwiązań aktów prawnych obowiązujących w innych krajach, szczególnie francuskich czy austriackich (gdzie na przymiot kupca wskazywały wykonywane czynności handlowe). Por. L. Górnicki, op. cit., s. 81. Polski kodeks handlowy, podobnie jak rozwiązanie niemieckie (niemiecki kodeks handlowy z 1897 r.), opierał się wprawdzie na systemie podmiotowym, ale był aktem nowatorskim i odbiegającym również od wzorców niemieckich w sposobie określenia kupca i czynności handlowych. Ibidem, s. 81. Zob. również T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzaitko, op. cit., s. 2 oraz A. Szczygielski, op. cit., s. 675.

<sup>45</sup> Zob. np. A. Szczygielski, *Kupiec*, [w:] F. Zoll, J. Wasilkowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, t. II, Warszawa 1936, s. 678. Zob. np. wyrok SN z 28 stycznia 1936 r., I K 1113/35, OSNK 1936, nr 8, poz. 304.

<sup>46</sup> Por. A. Szczygielski, op. cit., s. 676.

<sup>47</sup> Stwierdzano tam, że spółka handlowa jest kupcem rejestrowym oraz wymieniano spółkę jawną, komandytową, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjną jako spółki handlowe.

<sup>48</sup> Art. 2 § 2 oraz 3 k.h. wskazywały, że gospodarstwa rolne (w tym również gospodarstwa leśnego, ogrodowego, hodowlanego, rybnego, łowieckiego lub pszczelarskiego) nie uważa się za przedsiębiorstwo zarobkowe. Jednak zgodnie z art. 7 § 1 k.h. gospodarstwo rolne prowadzone w większym rozmiarze mogło zostać wpisane jako kupiec rejestrowy do rejestru handlowego, a art. 8 k.h. stanowił, że kupcem rejestrowym jest również osoba prowadząca w większym rozmiarze przedsiębiorstwo uboczne związane z gospodarstwem rolnym. Z kolei art. 3 k.h. stwierdzał, że wykonywanie wolnego zawodu, samo przez się nie jest przedsiębiorstwem zarobkowym.

kowego<sup>52</sup>. W związku z tym przepisy kodeksu dotyczyły nie tylko kupców w wąskim rozumieniu tego pojęcia – tj. osób zajmujących się handlem, ale wszystkich prowadzących zawodowo jakiegokolwiek typu przedsiębiorstwo zarobkowe<sup>53</sup>.

Skodyfikowane polskie prawo handlowe z połowy lat 30. ubiegłego wieku było niewątpliwie nowatorskim i udanym dziełem rodzimej myśli prawniczej. Podstawowe założenia kodyfikacji polegające na oparciu relacji handlowych na systemie podmiotowym oraz wzajemne skorelowanie pojęć „kupiec”, „przedsiębiorstwo” i „działalność zarobkowa” sprawiły, że ten akt prawny stanowił bardzo dobrą podstawę i ramy prawne do prowadzenia działalności gospodarczej. Zawarte w nim precyzyjne, a zarazem elastyczne konstrukcje pojęciowe niewątpliwie dobrze służyły i funkcjonowały w gospodarce rynkowej<sup>54</sup>. A sam termin „kupiec” zbliżał się pojęciowo do terminu „przedsiębiorca”<sup>55</sup>. Niestety faktycznemu funkcjonowaniu kodeksu handlowego w jego kształcie z 1934 r., będącego przejawem wolności gospodarczej<sup>56</sup>, bardzo szybko kres położyła wojna.

---

<sup>52</sup> Współtwórca kodeksu handlowego (członek Sekcji Prawa Handlowego Komisji Kodyfikacyjnej) M. Honzatkó stwierdza, że *Uzależnienie pojęcia kupca od prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego, bez względu na jego rodzaj, nadaje polskiemu prawu handlowemu rys jednolity, którego brak było dotychczasowym kodeksom handlowym*. Zob. M. Honzatkó, *Polski kodeks handlowy, „Głos Prawa”* 1933, nr 11, s. 642. Por. również L. Górnicki, op. cit., s. 82.

<sup>53</sup> Por. A. Szczygielski, op. cit., s. 676.

<sup>54</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 51.

<sup>55</sup> Tak L. Górnicki, op. cit., s. 82.

<sup>56</sup> Samo pojęcie wolności gospodarczej nie pojawiało się w aktach konstytucyjnych uchwalonych w okresie II RP, tj. w ustawie Konstytucja RP z dnia 17 marca

W wyniku klęski w 1939 r. nastąpił czwarty rozbiór Polski. Terytorium państwa polskiego zostało zajęte przez zaborcze totalitaryzmy – niemiecki oraz sowiecki, które wprowadziły na zajętych terenach własne prawa okupacyjne<sup>57</sup>.

## 2. Okres powojenny – PRL

Po zakończeniu II wojny światowej Polska nie odzyskała niepodległości i znalazła się w całości pod okupacją ZSRR. W Warszawie zainstalowano rząd komunistyczny podlegający dyrektywom idącym bezpośrednio z Moskwy. Wprowadzono w istocie rządu bezprawia i terroru. W związku z tym dotychczasowy ustrój społeczno-gospodarczy, formalnie obowiązujący na terytorium państwa polskiego w jego nowych granicach<sup>58</sup> i oparty na wolnym rynku oraz

---

1921 r. (Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 z późn. zm.) ani w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227), jednak zasadę wolności gospodarczej można było wywieść z ogólnych przepisów tych ustaw konstytucyjnych. Por. np. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 35 czy E. Kosiński, op. cit., s. 21.

<sup>57</sup> Por. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 52.

<sup>58</sup> Po zakończeniu II wojny światowej władzę w Polsce, zajętej przez wojska sowieckie, przejęli komuniści: samorzwańczy Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (1944) przekształcony później w Tymczasowy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (1945) oraz Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (lata 1945-1947). Było to możliwe jedynie przy militarnym i finansowym wsparciu ich mocodawców (ZSRR) oraz dzięki stosowanemu powszechnie, wobec wyniszczzonego wojną społeczeństwa, terrorowi. W wyniku kształtowania się ładu powojennego prawowite władze RP przebywające w Londynie, tj. prezydent Władysław Raczkiewicz i rząd polski z premierem Tomaszem Arciszewskim, straciły powszechne uznanie międzynarodowe. Nowa władza, czując się niepewnie i chcąc zachować pozory legalizmu, ale również wykorzystując do własnych celów wypracowane przed wojną rozwiązania prawne, odwoływała się wybiórczo do polskiego porządku prawnego

swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (jak również wszystkie inne sfery działalności i dziedziny życia obywateli), poddany został stopniowej i coraz silniejszej ingerencji komunistycznego państwa totalitarnego. W dziedzinie gospodarczej rozpoczęto ustanawianie modelu opartego na sowieckich wzorcach państwa-właściciela całości gospodarki, zarządzanej centralnie przez instytucje polityczno-biurokratyczne, z rozbudowanym przemysłem (w szczególności przemysłem ciężkim i zbrojeniowym), przejmowanym i kontrolowanym przez państwo w coraz większym zakresie handlem i wytwórczością, a także kolektywizowanym rolnictwem<sup>59</sup>.

---

sprzed wojny, np. do konstytucji z 1921 r. (lecz nie do obowiązującej ustawy zasadniczej z 1935 r.). Tak więc z różnych powodów nie odrzucono całkowicie przedwojennego dorobku legislacyjnego. Jednak nowo powstałe państwo komunistyczne w zasadzie od samego początku zaczęło ingerować w zastany porządek prawny i w szybkim tempie zmieniało ustrój polityczny (por. ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 1947 r. – Dz. U. z 1947 r., nr 18, poz. 71 z późn. zm.) i społeczno-gospodarczy, wg wzorców sowieckich nacjonalizując gospodarkę i przejmując majątek obywateli (por. np. ustawę z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej – Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 17 z późn. zm.). Zob. również A. Roszkowski, *Historia Polski 1914-2015*, Warszawa 2017, s. 192-197.

<sup>59</sup> Przejście na komunistyczny (tzw. „uspołeczniony”) model gospodarczy pociągnęło za sobą zniszczenie wolnego rynku i prywatnej przedsiębiorczości, a co za tym idzie dalsze (po katastrofie wojennej) zubożenie społeczeństwa. Wprowadzanie sowieckich wzorców społeczno-gospodarczych dobrze obrazują zapisy zawarte w ustawie z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy państwa socjalizmu na lata 1950-1955 (Dz. U. z 1950 r., nr 37, poz. 344). Zob. rozdział 1, pkt 1 cyt. ustawy, gdzie m.in. wskazano, że: *„Dzięki zwycięstwu ZSRR, które wyrosło z pełnego triumfu wielkiej rewolucji socjalistycznej, polskie masy ludowe z klasą robotniczą na czele obaliły panowanie kapitalistów i obszarników i objęły w Polsce rządy, ustanawiając i utrwalając państwo demokracji*

W kolejnych latach funkcjonowania komunistycznego państwa następowo dalsze radykalne odejście od zasad wolnego rynku (wolności gospodarczej i swobody umów) na rzecz gospodarki centralnie planowanej i sterowania procesami gospodarczymi aktami o charakterze nakazowo-administracyjnym. Ukoronowaniem zmian społeczno-gospodarczych wprowadzanych w powojennej Polsce było przyjęcie przez komunistyczny sejm w 1952 r. konstytucji PRL<sup>60</sup>, która jako podstawę ustroju społeczno-gospodarczego państwa wskazywała na *„socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji”*<sup>61</sup>. Wprowadzono priorytet i w zasadzie monopol tzw. własności społecznej, w szczególności państwowej<sup>62</sup>. Nowa rzeczywistość gospodarcza, niszcząca wolny rynek, wymuszała odejście od instytucji prawa gospodarczego czy handlowego i pojęć takich jak kupiec czy przedsiębiorca na rzecz instytucji i pojęć odpowiadających dokonującej

---

*ludowej, spełniającej podstawowe funkcje dyktatury proletariatu.* Zob. również A. Roszkowski, op. cit., s. 216-219 oraz 240-244 oraz np. B. Dziewanowski-Stefańczyk, *Wymiany pieniądza w Polsce w latach 1944-1950, „Mówią Wieki”* 2015, nr 5.

<sup>60</sup> Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 z późn. zm.). Na szczęście w PRL nie zdołano do końca zrealizować sowieckich wzorców w zakresie pełnej kolektywizacji własności rolnej i likwidacji rzemieślniczej drobnej wytwórczości. Sektorom tym udało się zachować pewną niezależność, własność gospodarstw rolnych oraz warsztatów pracy.

<sup>61</sup> Tak art. 7 ust. 1 konstytucji PRL. Zob. również cały rozdział 2 tego aktu prawnego pt. Ustrój społeczno-gospodarczy. W art. 3 pkt 3 konstytucji wskazywano, że: *„Polska Rzeczpospolita Ludowa rozwija siły wytwórcze i gospodarkę kraju poprzez planowe wykorzystanie i wzbogacanie jego zasobów materialnych...”*

<sup>62</sup> Por. art. 3 pkt 4 konstytucji PRL.

się socjalistycznej rewolucji<sup>63</sup>. W tak dalece zmienionych warunkach ekonomicznych podstawową rolę zaczęły odgrywać jednostki organizacyjne związane z własnością społeczną<sup>64</sup> czyli przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze czy inne organizacje i zrzeszenia „ludu pracującego miast i wsi”<sup>65</sup>, nazwane jednostkami gospodarki uspołecznionej. To właśnie takie podmioty, które prowadziły działalność dysponując mieniem państwowym lub spółdzielczym, zajęły dominującą rolę w gospodarce narodowej i to do nich adresowane były przede wszystkim unormowania nowych regulacji prawno-gospodarczych. Jak wskazano wcześniej, takie podejście wynikało z przyjętych założeń ideologicznych. Wprowadzały one prymat mienia uspołecznionego nad prywatnym, co powodowało, że pozycja jednostek gospodarki uspołecznionej, w tym zwłaszcza jednostek państwowych, była wyraźnie lepsza od jednostek nieuspołecznionych, aczkolwiek działalność obu typów podmiotów poddana była ścisłej reglamentacji i nadzorowi administracji państwa<sup>66</sup>. Osoby i jed-

nostki organizacyjne, które prowadziły działalność w oparciu o tzw. własność indywidualną, stały się marginesem obrotu gospodarczego i mogły w nim uczestniczyć jedynie po uzyskaniu zezwolenia odpowiedniej władzy publicznej<sup>67</sup>.

W takiej sytuacji zakończenie również procesu formalnego odejścia od „prawa przedsiębiorstw kapitalistycznych”<sup>68</sup> było tylko kwestią czasu. W 1964 r. uchwalono kodeks cywilny (w dalszej części „k.c.”), a kodyfikacja ta została oparta na założeniu

---

lecznionej mogły podejmować i prowadzić działalność gospodarczą dopuszczoną przez system prawny PRL bez konieczności uzyskiwania pozwolenia. Jednak z uwagi na to, że jednostki te prowadziły działalność w ramach planu centralnego oraz że były jednostkami państwowymi, bądź poddanymi faktycznej kontroli ze strony państwa, ich swoboda w podejmowaniu decyzji gospodarczych była w istocie wyłączona. Natomiast działalność jednostek gospodarki nieuspołecznionej podlegała z definicji ścisłej kontroli i reglamentacji ze strony administracji państwowej.

<sup>67</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 52. Działo się tak, pomimo że obowiązywały ustawy przedwojenne z zakresu prawa handlowego czy gospodarczego, jednak ustawy te obowiązywały w zasadzie wyłącznie *pro forma*. Np. rozporządzenie Prezydenta RP o prawie przemysłowym z 1927 r. obowiązywało do końca 1972 r. (zob. przypis nr 26 powyżej), a k.h. został uchylony dopiero w 1964 r. przez przepisy wprowadzające k.c. Jednak część przepisów przydatnych w szczególności dla handlu zagranicznego pozostawiono, tak że w istocie akt ten w znacznie okrojonej wersji nadal obowiązywał (zob. przypis nr 71 in fine poniżej). Z kolei u.z.n.k. z 1926 r. obowiązywała do 1993 r., tj. do momentu przyjęcia nowej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r., Dz. U. z 1993 r., nr 47, poz. 211 z późn. zm.). W realiach PRL to plany gospodarcze stały się podstawowymi aktami określającymi całość kształt działalności państwa w sferze gospodarki i wytyczały główne cele rozwoju społeczno-gospodarczego. Pozostałości prywatnych podmiotów gospodarczych, określane jako jednostki gospodarki nieuspołecznionej, egzystowały na obrzeżach gospodarki uspołecznionej. Zob. T. Kocowski, op. cit., s. 188.

<sup>68</sup> Zob. np. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 14.

---

<sup>63</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 2. Autor słusznie zauważa, że w takiej sytuacji traciła zupełnie znaczenie definicja kupca z k.h. Istotne w ówczesnych warunkach stało się nie tyle uniwersalne określenie cech, jakie powinien spełniać podmiot uczestniczący w działalności gospodarczej, ile różnicowanie sytuacji takich podmiotów ze względu na rodzaj mienia, w oparciu o które prowadziły one swoją działalność. Podmioty te w k.c. zostały zdefiniowane jako tzw. jednostki gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej.

<sup>64</sup> Funkcjonujące w oparciu o uspołecznione środki produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu. Tak E. Kosiński, op. cit., s. 22.

<sup>65</sup> Zgodnie z nomenklaturą konstytucji PRL.

<sup>66</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 2. Za cytowanym autorem można wskazać, że co do zasady jednostki gospodarki uspo-

jedności prawa cywilnego<sup>69</sup>. Zgodnie z przyjętymi założeniami k.c. obejmował zakresem swej regulacji całość stosunków cywilnoprawnych, w tym również prywatnoprawne stosunki gospodarcze z udziałem wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w szczególności tych dominujących w rzeczywistości obrotu gospodarczego PRL, czyli pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej (włączając jednostki państwowe)<sup>70</sup>. Wprowadzona do systemu prawnego zasada odrzucała wcześniejszą dualistyczną koncepcję regulacji stosunków majątkowych przez przepisy prawa cywilnego i prawa handlowego, co przesądziło o losach k.h.<sup>71</sup> Z drugiej jednak strony, pomimo dążenia do podporządkowania stosunków gospodarczych centralnemu sterowaniu i chęci wyeliminowania przez państwo funkcjonujących wciąż pozosta-

łości gospodarki rynkowej, k.c. stał się ostoją niektórych instytucji i zasad tej gospodarki jak np. zasady swobody umów, na co słusznie zwraca się uwagę w piśmiennictwie<sup>72</sup>.

Przyjęcie zasady jedności prawa cywilnego istotnie zaważyło na dalszych losach rozwiązań prawnych w zakresie prawa przedsiębiorców przyjętych w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. w związku z upadkiem komunizmu, jak również w okresie późniejszym.

### 3. Okres transformacji ustrojowej

Coraz wyraźniejsze bankructwo systemu komunistycznego<sup>73</sup> rysujące się

---

<sup>69</sup> Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.) zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1965 r.

<sup>70</sup> Art. 1 k.c. wskazywał bowiem, że kodeks reguluje stosunki cywilnoprawne między jednostkami gospodarki uspołecznionej, między osobami fizycznymi oraz między jednostkami gospodarki uspołecznionej a osobami fizycznymi (§ 1), oraz jeżeli z przepisów kodeksu lub innych ustaw nie wynika nic innego, przepisy kodeksu dotyczące osób fizycznych stosuje się odpowiednio do osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej (§ 3). Por. również L. Górnicki, op. cit., s. 69. Zob. również J. Wasilkowski, *Metoda opracowania i założenia kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5-6, s. 738-739.

<sup>71</sup> Przyjęto założenie, że k.c. zniesie autonomię prawa handlowego jako wyodrębnionej formalnie gałęzi prawa. W związku z tym k.h. został uchylony wraz z przepisami wprowadzającymi. Pośród uchylonych przepisów były te fundamentalne dotyczące źródeł prawa (art. 1 k.h.) i pojęcia kupca (art. 2 k.h.). Pozostawiono jednak w mocy część kodyfikacji dotyczącej spółek handlowych wraz z przepisami posługującymi się pojęciem kupca i kupca rejestrowego. Zob. również przypis poniżej.

---

<sup>72</sup> W pewnym zakresie w obrębie powszechnego prawa cywilnego udało się ochronić dorobek przedwojennej polskiej myśli prawniczej, także dzięki temu, że w przygotowywaniu k.c. brali udział ci, którzy uczestniczyli w pracach nad kodeksem zobowiązań z 1933 r. Zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 55. Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 2, L. Górnicki, op. cit., s. 69-70 czy M. Spyra, S. Włodyka, *Uwagi wstępne. Obrót gospodarczy (handlowy)*, [w:] M. Stec (red.), *System prawa handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2017, s. 6. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że pomimo uchylenia k.h., pod pozorem wymogów związanych ze współpracą z zagranicą, utrzymano w mocy przepisy dotyczące spółki jawnej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej wraz z odnoszącymi się do tych spółek unormowaniami w zakresie firmy, prokury i rejestru handlowego. Ponadto w zakresie stosunków handlu zagranicznego pozostawiono w mocy przepisy art. 518-524 i 531 (dotyczące prawa zatrzymania na zabezpieczenie płatnej wierzytelności oraz odszkodowania umownego). Zob. art. VI Przepisów wprowadzających kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 94). Z kolei duża grupa przepisów k.h. dotycząca umów handlowych została w zmodyfikowanej postaci przejęta przez k.c. Zob. M. Spyra, S. Włodyka, op. cit., s. 7.

<sup>73</sup> To katastrofalny stan gospodarki państwa, przejawiający się dominacją nieefektywnej własności państwowej połączonej z zacofaniem technologicznym, brakiem płynności walutowej, niedoborami



wyraźnie w latach 80. ubiegłego wieku wymusiło na rządzących odejście od dotychczasowych rozwiązań ustrojowych i gospodarczych. Planowane zmiany musiały w dużej mierze znaleźć odzwierciedlenie w sferze prawnej, w szczególności musiały dotyczyć zagadnień społeczno-gospodarczych. Przełomem, i zapowiedzią dalszych przemian, było uchwalenie w grudniu 1988 r. pakietu ustaw gospodarczych, w szczególności ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>74</sup> (dalej „u.d.g.”). Był to akt

---

rynkowymi, wzrastającą inflacją, a co za tym idzie niewyfpalcanałość reżimu komunistycznego wobec zachodnich wierzycieli wymusiły na władzy rozpoczęcie procesu wprowadzania zasadniczych zmian w systemie ekonomiczno-politycznym (odnosiło się to nie tylko do PRL, ale do większości krajów tzw. „demokracji ludowej” na czele z ZSRR, gdzie z roku na rok pogłębiał się kryzys gospodarczy). Władza rozpoczęła rozmowy z wybraną częścią opozycji, które zakończyły się tzw. porozumieniem „okrągłego stołu” (obrady trwały od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r.), i stopniowym wprowadzaniem modelu państwa demokratycznego z gospodarką rynkową. Nastąpiło to jednak bez rozliczenia zbrodniczego systemu, a co więcej z zapewnioną gwarancją nietykalności dla nomenklatury komunistycznej oraz wieloma przywilejami ekonomicznymi. Zob. również przypis nr 76 *in fine*, poniżej. Więcej na temat przyczyn oraz przebiegu transformacji ustrojowej zob. np. W. Roszkowski, *op. cit.*, s. 453-469.

<sup>74</sup> Dz. U. z 1988 r., nr 41, poz. 324 z późn. zm. Oprócz u.d.g. w grudniu 1988 r. uchwalono jeszcze ustawę o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz. U., nr 41, poz. 325) – która dopuszczała i regulowała działalność gospodarczą podmiotów zagranicznych w Polsce, ustawę o zmianie Kodeksu handlowego (Dz. U., nr 41, poz. 326) – która dopuszczała tworzenie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością na gruncie utrzymanych przez k.c. i obowiązujących przepisów k.h. (zob. przypis nr 67 powyżej) oraz ustawę o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania (Dz. U., nr 41, poz. 327), który to urząd jako organ wyłącznie doradczo-konsultacyjny zastąpił dotychczasową Komisję Planowania, tj. organ zajmujący się do tej pory bieżącym zarządzaniem gospodarką. Wszystkie cztery ustawy zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 1989 r. Zob. S. Miętała, *Ustawa Wilczka a obecne regulacje dotyczące wolności gospodar-*

prawny<sup>75</sup>, który spowodował radykalną zmianę dotychczasowej, planowej i uspołecznionej, rzeczywistości. Ustawa była zwięzła, a przy tym przejrzyste skonstruowana (liczyła 25 artykułów podstawowych, nie licząc przepisów przejściowych oraz tych dotyczących zmian w obowiązujących przepisach). Wprowadzała proste zasady prowadzenia działalności gospodarczej dostępne w jednakowy sposób dla wszystkich zainteresowanych. Jednak jej wyjątkowość i główna zaleta polegała przede wszystkim na tym, że po 50 latach przywracała szeroko pojętą wolność gospodarczą<sup>76</sup>.

---

*czej – analiza prawno-historyczno porównawcza, „Societas et Ius” 2014, nr 3, s. 49-51.*

<sup>75</sup> Ustawa ta potocznie określana była jako „ustawa Wilczka” od nazwiska jej pomysłodawcy Mieczysława Wilczka. Zob. S. Miętała, *ibidem*, s. 49-51. Ogólnym wzorem dla ustawy z 1988 r. były unormowania zawarte w prawie przemysłowym z 1927 r. Por. art. 1 ustawy z art. 3 rozporządzenia o prawie przemysłowym, który stanowi, że *Prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń*. Zob. S. Lautsch-Bendkowski, *Nowe przepisy o podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej*, PUG 1989, nr 7, s. 198 oraz J. Lic, M. Łuc, *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 61 *in fine*.

<sup>76</sup> Zasada wolności gospodarczej wprowadzona w art. 1 u.d.g. była całkowitym odejściem od zasad gospodarki centralnie planowanej i nakazowej PRL. Bezużyteczne stały się również socjalistyczne konstrukcje prawne w zakresie podmiotów obrotu gospodarczego czyli jednostek gospodarki uspołecznionej i specjalny reżim stosunków prawnych między tymi jednostkami (zob. również przypisy nr 79 oraz 80 poniżej). Szerzej na temat historycznych uwarunkowań uchwalenia ustawy zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 53-57 oraz S. Miętała, *op. cit.*, s. 47-49. Oprócz wymienionych wcześniej ustaw z grudnia 1988 r. zmiany gospodarcze dopełniało przyjęcie ustawy z dnia 15 lutego 1989 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 1989 r., nr 6, poz. 33), która wprowadzała wewnętrzną wymienialność złotego i legalny obrót dewizami, oraz ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki (Dz. U. z 1989 r., nr 10, poz. 57),

Niewątpliwie najważniejsze były dwa pierwsze artykuły u.d.g. wprowadzające zasadę pełnej wolności w zakresie przedsiębiorczości, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Ustawa wskazywała, że *podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych w ustawie*<sup>77</sup>. Określała wyraźnie, że wszystkie działania, których prawo nie zabrania, są dozwolone<sup>78</sup>. Działalność gospodarczą mógł więc prowadzić każdy – również (a może przede wszystkim) podmioty prywatne<sup>79</sup>, które stały się pełnoprawnymi uczestnikami życia gospodarczego. W związku z tym dotychczasowy podział na podmioty uspołecznione i nieuspołecznione w gospodarce tracił znaczenie i wraz z dyskryminacją tych ostatnich odchodził w niebyt<sup>80</sup>.

---

kóra z jednej strony sankcjonowała decentralizację gospodarki, ze względu jednak na nieprecyzyjne przepisy otwierała również drogę do przesunięcia własnościowych i uwłaszczenia się nomenklatury partyjnej (komunistycznej) na państwowym majątku.  
<sup>77</sup> Potwierdzeniem i ugruntowaniem zasady wolności gospodarczej wprowadzonej ustawą z 1988 r. była o rok późniejsza zmiana konstytucji PRL. Art. 6 ustawy o zmianie konstytucji PRL z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. z 1989 r., nr 75, poz. 444) stwierdzał, że *Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie*.

<sup>78</sup> Art. 4 u.d.g. wskazywał, że *Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione*.  
<sup>79</sup> Art. 7 u.d.g. wyraźnie wskazywał, że *Podmioty gospodarcze, niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegają obciążeniu publicznoprawnym oraz korzystają z kredytów bankowych i zaopatrzenia w środki produkcji*.

<sup>80</sup> Formalne zniesienie podziału na podmioty gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej nastąpiło dopiero w październiku 1990 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi do k.c. (zob. ustawę

Konieczne stało się określenie, kto ma być podmiotem norm regulujących działalność gospodarczą. Można było wykorzystać znane już polskiemu prawu koncepcje (przede wszystkim związaną z k.h. koncepcję wyodrębnienia z powszechnej regulacji cywilnoprawnej stosunków handlowych z udziałem podmiotów profesjonalnych), przystosowując je do aktualnych warunków, lub stworzyć nowe rozwiązania. Nie zdecydowano się jednak na przywrócenie stanu sprzed wybuchu wojny (tj. reaktywację k.h. wraz z instytucją kupca<sup>81</sup>). Postanowiono wprowadzić do polskiego porządku prawnego zupełnie nowe określenie osób prowadzących działalność gospodarczą. Było to spowodowane presją czasu związaną z koniecznością wdrożenia nowych rozwiązań prawnych oraz przede wszystkim chęcią utrzymania obowiązujących zasad k.c., z zasadą jedności prawa cywilnego na czele<sup>82</sup>. Nie mniej istotna była również potrzeba realizacji celów doraźnych związanych z niezbędnym pobudzeniem gospodarki po latach kryzysu oraz z oczekiwaniami społecznymi w zakresie poprawy wa-

---

z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny – Dz. U. z 1990 r., nr 55, poz. 321).

<sup>81</sup> Chodziło o pełne przywrócenie przepisów k.h. wraz z definicją pojęcia kupca. Sam termin „kupiec” funkcjonował bowiem w obowiązujących cały czas przepisach k.h. dotyczących spółek handlowych (jednak bez określenia, co oznacza). Zob. także przypisy nr 71 oraz 72 powyżej.

<sup>82</sup> Zachowana zasada jedności prawa cywilnego została potwierdzona w zmienianym i przystosowanym do nowych realiów społeczno-gospodarczych k.c., którego art. 1 otrzymał brzmienie: *Kodeks niniejszy reguluje stosunki cywilno-prawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi*. Zob. ustawę o zmianie ustawy – kodeks cywilny z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. z 1990 r., nr 55, poz. 321).



runków bytowych i gospodarczych<sup>83</sup>. Podmiotem norm regulujących stosunki gospodarcze stał się podmiot gospodarczy (termin ten nawiązywał do stosowanej już wcześniej nomenklatury<sup>84</sup>) zdefiniowany szeroko jako osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmował prowadzenie działalności gospodarczej<sup>85</sup>. „Podmiot gospodarczy” został więc zdefiniowany w sposób funkcjonalny: był nim każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Z kolei działalnością gospodarczą wg ustawy była działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek<sup>86</sup>. Przepisy u.d.g. nie określały form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych i miały w tym zakresie charakter uniwersalny. Każdy z łatwością mógł rozpocząć

działalność i zostać uczestnikiem obrotu gospodarczego na jednakowych dla wszystkich warunkach<sup>87</sup>. Wejście w życie przepisów u.d.g. spowodowało błyskawiczny rozwój przedsiębiorczości i niewątpliwie przyczyniło się do szybkiego rozwoju gospodarki po latach przymusowego застоju<sup>88</sup>.

Uchwalenie u.d.g. w kształcie opisanym powyżej odegrało niewątpliwie pozytywną rolę w odrodzeniu gospodarczym, jednak rozwiązanie to nie było wolne od wad i przyniosło również długofalowe mankamenty natury systemowo-prawnej.

Przed wszystkim uregulowanie statusu podmiotów gospodarczych w odrębnej ustawie doprowadziło do swoistego paradoksu. Choć utrzyma-

---

<sup>83</sup> Więcej na temat przyczyn i celów wprowadzenia przepisów u.d.g. zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 55-56 oraz tegoż autora *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 3.

<sup>84</sup> Nawiązywał mianowicie do terminu „jednostka gospodarcza”, który zastosowano w ustawie o dwa lata wcześniejszej niż u.d.g., tj. w ustawie z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. z 1987 r., nr 3, poz. 18). Jednostki gospodarcze zostały tu zdefiniowane jako osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (art. 7 pkt 3 tej ustawy).

<sup>85</sup> W sensie podmiotowym nowe określenie zastąpiło pojęcia „kupca” (istniejące w szczątkowej formie – zob. przypis nr 81 powyżej) oraz „jednostki gospodarczej” (uspołecznionej i nieuspołecznionej) i miało wymiar uniwersalny, jednak nie chodziło tu o zwykłe zastępowanie pojęć, ale przede wszystkim o nadanie innego sensu wprowadzonemu określeniu. Zob. A. Kidyba, op. cit., s. 14.

<sup>86</sup> Zob. art. 1 i art. 2 u.d.g. W art. 2 ust. 1 i ust. 2 określono odpowiednio przedmiotowy i podmiotowy zakres wolności gospodarczej.

---

<sup>87</sup> Zgodnie z art. 8 u.d.g. rozpoczęcie działalności przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej wymagało jedynie dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Organem ewidencyjnym był początkowo terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach ewidencji działalności gospodarczej stopnia podstawowego (zob. art. 14 u.d.g.), a od maja 1990 r. gminy, jako reaktywowane jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 3 pkt 21 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

<sup>88</sup> Po wejściu w życie nowych przepisów bardzo szybko zaczęło przybywać osób otwierających i prowadzących działalność gospodarczą. Tak odradzała się polska przedsiębiorczość po latach przymusowego застоju. W ciągu kilku pierwszych lat liczba podmiotów gospodarczych wrosła do ok. 1,8 miliona (w 1993 r.), w kolejnych latach osiągnęła liczbę ponad 8 milionów (spośród których zdecydowanie przeważały jednak osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą), a mali oraz średni przedsiębiorcy zaczęli wytwarzać około 2/3 PKB Polski. Zob. S. Migala, op. cit., s. 54 oraz J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 3.

no zasadę jedności prawa cywilnego, podstawowe normy dotyczące podmiotów prowadzących działalność gospodarczą znalazły się poza k.c.<sup>89</sup> Skutkowało to tym, że określenie podmiotu gospodarczego nie było definicją systemową i w najistotniejszym obszarze, jakim była regulacja dotycząca podmiotów prowadzących w sposób zawodowy i trwały działalność gospodarczą, k.c. przestał być podstawowym aktem prawnym. Nie zawierał również przepisów ogólnych odnoszących się do działalności gospodarczej. Instytucje najważniejsze z punktu widzenia regulacji działalności gospodarczej zostały wprowadzone do ustawy szczególnej, jaką była u.d.g. Jednak szereg norm i rozwiązań legislacyjnych dotyczących działalności gospodarczej pojawiło się również w innych ustawach, które nierzadko nie były spójne z nową regulacją<sup>90</sup>. Najlepszym przykładem tego stanu rzeczy była kwestia istotnych instytucji prawa handlowego jak

firma, rejestr handlowy czy prokura. Obowiązujące przepisy dotyczące tych instytucji odnosiły się wyłącznie do spółek handlowych<sup>91</sup>, a inne podmioty gospodarcze nie mogły z nich korzystać w obrocie gospodarczym<sup>92</sup>.

W praktyce funkcjonowania nowej regulacji bardzo szybko okazało się, że same definicje legalne podmiotu gospodarczego i działalności gospodarczej są niejasne i mało precyzyjne. Skutkowało to powstawaniem istotnych rozbieżności interpretacyjnych i złożonych problemów prawnych,<sup>93</sup> i to pomimo prób określenia ram prawnych w tym zakresie przez orzecznictwo<sup>94</sup>. Część doktryny prawniczej poddała ostrej krytyce samo pojęcie „podmiotu gospodarczego”, uznając je za twór zupełnie nieudany i obcy polskiej tradycji prawnej<sup>95</sup>. Krytyka dotyczyła w szczególności użycia w definicji podmiotu gospodarczego niejasnego określenia „jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej”. Sformułowanie to stało

---

<sup>89</sup> To nie k.c., ale u.d.g. miała w założeniu jej twórców pełnić rolę ogólnej i podstawowej ustawy (*lex generalis*) określającej tryb podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Tak S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 14.

<sup>90</sup> W istocie nastąpiło rozbieżności regulacji odnoszącej się do stosunków z udziałem podmiotów gospodarczych pomiędzy trzy akty prawne: u.d.g., utrzymane w mocy przepisy k.h. oraz k.c., a każda z tych ustaw została pierwotnie pomyślana jako regulacja odnosząca się do wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. K.h. funkcjonował jednak w okrojonym kształcie (uchylono ogólne przepisy dotyczące kupców, por. przypisy nr 71 oraz 72 powyżej), a zmiany w k.c. ograniczały się w zasadzie do uchylenia przepisów dotyczących jednostek gospodarki społecznej, co pomimo unormowań u.d.g. nie stanowiło kompletnej regulacji. J. Frąckowiak słusznie zauważył, że pojawił się zlepek ustaw, dla których kodeks cywilny nie stanowił wyraźnego wsparcia. Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 3-4.

---

<sup>91</sup> W momencie wejścia w życie u.d.g. pozostawione w mocy przepisy k.h. dotyczyły tylko trzech spółek handlowych: jawnej, z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnej. W 1991 r. w wyniku nowelizacji k.h. przywrócono również pierwotne przepisy dotyczące spółki komandytowej. Zob. ustawa z dnia 31 lipca 1991 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP – Kodeks handlowy (Dz. U. z 1991 r., nr 94, poz. 418). Zob. również przypisy nr 71 powyżej.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>93</sup> Zob. np. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001, s. 32.

<sup>94</sup> Zob. przypisy nr 100 oraz 108 poniżej.

<sup>95</sup> Zdaniem np. J. Mojaka, instytucja „podmiotu gospodarczego” była „potworkiem prawnym” i „całkowicie nieudany tworem ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r.” – zob. J. Mojak, *Spółka cywilna. Spółka cicha*, [w:] R. Skubisz (red.), *Zarys prawa spółek*, Lublin 1994, s. 41. Por. również np. M. Zdyb, *ibidem*, s. 32 czy T. Kocowski, *op. cit.*, s. 192.

się źródłem znaczących rozbieżności co do zakresu podmiotowego ustawy<sup>96</sup>. Od dylematów interpretacyjnych nie było wolne również orzecznictwo sądowe<sup>97</sup>, czego najlepszym przykładem był problem podmiotowości prawnej spółek cywilnych<sup>98</sup> oraz zasad ich funkcjonowania w obiegu gospodarczym. W istocie niedoskonałość definicji podmiotu gospodarczego, nieodpowiednia praktyka orzecznicza sądów połączona z łatwością rozpo-

owocowała pojawieniem się w obrocie, na niespotykaną skalę, spółek cywilnych jako podmiotów gospodarczych<sup>100</sup>. Tymczasem ta forma organizacyjno-prawna była przewidziana w k.c. dla przedsięwzięć o charakterze gospodarczym, ale raczej drobnych czy jednorazowych, a nie dla prowadzenia przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej) w większym rozmiarze<sup>101</sup>. W praktyce spółki cywilnej

<sup>96</sup> Rozbieżności i pytania o zakres podmiotowy działalności gospodarczej dotyczyły w szczególności jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, gmin, umowy spółki cywilnej, stowarzyszeń czy fundacji. <sup>97</sup> Por. T. Kocowski, op. cit., s. 191. Zob. również bogate orzecznictwo sądowe w szczególności orzeczenia SN, NSA czy TK przytoczone np. w: *Działalność gospodarcza*. Orzecznictwo, oprac. P. Kierończyk, Sopot 1998 oraz J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996*, Warszawa 1998, s. 215 i nast., S. Biernat, A. Wasilewski, op. cit., s. 72 i nast. czy B. Myszką, Status prawny spółki cywilnej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, „Prawo Spółek” 1994, nr 6. <sup>98</sup> Podmiotowość prawna spółki cywilnej oprócz licznych orzeczeń sądowych (zob. przypisy powyżej) była również przedmiotem bogatej literatury. Zob. np. A. Jędrzejewska, *Istota spółki cywilnej jako podmiotu gospodarczego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 2, J. Mojak, op. cit., s. 40-45, S. Biernat, A. Wasilewski, op. cit., s. 70 i nast. czy K. Kruczałak, *Pojęcie przedsiębiorcy i jego znaczenie w obowiązującym prawie*, „Rejent” 1998, nr 3, s. 12-13. <sup>99</sup> Zob. przypis nr 87 powyżej. W doktrynie charakter prawny wpisu do ewidencji działalności gospodarczej był uznawany co do zasady za czynność materialno-techniczną organu rejestrowego prowadzącą się do zewidencjonowania wymaganych ustawą danych. Zob. np. T. Kocowski, *Organy wykonawcze gmin a podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2014, nr 98, s. 149 i przywołaną tam literaturę. Podobnie SN stwierdził, że wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie ma znaczenia konstytutywnego, gdyż nie tworzy prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, które wynika z art. 1 udg, lecz stwierdza jedynie (deklaruje) spełnienie podstawowego warunku wymaganego do podjęcia działalności gospodarczej. Wpis zgodny ze zgłoszeniem był uznany za równoznaczny z uzy-

skaniem uprawnień do prowadzenia działalności. Por. wyrok SN z 29 sierpnia 1989 r., V KZP 13/89, OSN 1989, nr 7-12, poz. 49.

<sup>100</sup> Spółki cywilne zostały jednoznacznie uznane przez SN za podmioty gospodarcze. Np. w uchwale siedmiu sędziów z 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89, OSNCP 1990, nr 6, poz. 74, stwierdzono ogólnie, że konstrukcja art. 2 ust. 2 ustawy o działalności gospodarczej wskazuje, że użyte w tym przepisie pojęcie „jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej” obejmuje wszelkie – poza osobami fizycznymi – legalnie istniejące podmioty, które nie mają osobowości prawnej. Z kolei w uzasadnieniu kolejnej uchwały siedmiu sędziów z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17, SN wskazał na spółkę cywilną jako na przykład podmiotu gospodarczego, który ma zdolność sądową przed sądami gospodarczymi. Zob. również późniejszą uchwałę SN z 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, OSNCP 1996, nr 5, poz. 63.

<sup>101</sup> Kwestia, co należy rozumieć przez przedsiębiorstwo większych rozmiarów, nie została doprecyzowana (nie licząc nieaktualnego już zupełnie w latach 90. ubiegłego wieku rozporządzenia Ministrów: Przemysłu, Aprowizacji i Handlu oraz Żeglugi i Handlu Zagranicznego z dnia 11 lipca 1946 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw, prowadzonych w większym rozmiarze – Dz. U. z 1946 r., nr 36, poz. 223) aż do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037 z późn. zm.). W art. 26 § 4 k.s.h. określono wtedy, że za przedsiębiorstwo większych rozmiarów uznaje się takie, które w każdym z dwóch kolejnych lat obrotowych osiągnęło przychody co najmniej o równowartości 400 tys. euro. Jeżeli warunek ten spełniła spółka cywilna, musiała ona zostać wpisana do rejestru handlowego i z chwilą wpisu stawała się z mocy prawa spółką jawną. Zob. również przypis nr 47 powyżej oraz np. K. Kruczałak, *Przedsiębiorstwo zarobkowe (gospodarstwo rolne) „w większym rozmiarze”*, PS 1998, nr 1, s. 2-5. Więcej na ten temat zob. P. Bielski, *Przedsiębiorstwo większych*

były powszechnie wykorzystywane do prowadzenia nie tylko małych przedsięwzięć gospodarczych, ale również tych o dużej, a nawet bardzo dużej skali działalności. Doprowadziło to do wyrugowania z obrotu gospodarczego podmiotów takich jak spółki jawne i komandytowe, które zgodnie z przepisami k.h. były osobowymi spółkami handlowymi przeznaczonymi wprost do prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego (działalności gospodarczej) w większym rozmiarze (art. 75 oraz art. 143 k.h.). Powstała swoista patologia z udziałem hybrydy, czyli spółki cywilnej – podmiotu gospodarczego<sup>102</sup>. Uznanie spółki cywilnej za podmiot gospodarczy przysparzało też wielu problemów w praktyce, m.in. w zakresie egzekwowania odpowiedzialności za długi, prawa upadłościowego czy procedury cywilnej<sup>103</sup>.

Dodatkowo można wskazać, że pojęcie podmiotu gospodarczego nie było związane z faktem rejestracji (ustawa nie łączyła momentu powstania podmiotu i rozpoczęcia działalności z wpisem do rejestru czy ewidencji). Oznaczało to, że momentem decydu-

jącym o uzyskaniu statusu prawnego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą był fakt podjęcia takiej działalności, a nie moment uzyskania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub odpowiedniego rejestru sądowego (rejestru handlowego, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych itp.)<sup>104</sup>. Rodziło to również szereg komplikacji faktycznych (jaki moment należało przyjąć za rozpoczęcie działalności gospodarczej?) i co za tym idzie prawnych<sup>105</sup>. Wielość funkcjonujących rejestrów utrudniała uzyskania rzetelnej, jednakowej i pełnej informacji o uczestnikach obrotu gospodarczego. Wiązał się z tym również brak jednolitych skutków prawnych wpisu do poszczególnych rejestrów, co miało ujemne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu<sup>106</sup>.

Ponadto sformułowania przepisów u.d.g. utrudniały ustalenie przedmiotowego charakteru działalności gospodarczej. Nie było np. jasne, czy jest nią działalność wyłącznie o charakterze stałym i zawodowym, czy również działalność podejmowana okazjonalnie i niezawodowo<sup>107</sup>. Istniejące wąt-

---

rozmiarów w kodeksie spółek handlowych, cz. I, „Rejent” 2004, nr 7, s. 78 i nast. oraz cz. II, „Rejent” 2004, nr 8, s. 99 i nast.

<sup>102</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 4, J. Mojak, op. cit., s. 41, M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, PS 2002, nr 7, s. 75 czy K. Kruczalak, op. cit., s. 4.

<sup>103</sup> Por. M. Szydło, op. cit., s. 74. W orzecznictwie sądowym przeważała opinia, że spółka cywilna jest przedsiębiorcą mającą zdolność sądową przed sądami gospodarczymi, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą – zob. uchwała SN z 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, OSN 1996, nr 5, poz. 63. Por. również E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 4, s. 17.

---

<sup>104</sup> Por. M. Etel, op. cit., Rozdział III, pkt 3, *Oznaczenie pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” w latach 1988–2004*, Lex 2012.

<sup>105</sup> Więcej na ten temat zob. np. C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 4, s. 17 czy S. Biernat, A. Wasilewski, op. cit., s. 262-264. Z kolei o charakterze prawnym wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, ibidem, s. 244 i nast. Por. również przypis nr 98 powyżej.

<sup>106</sup> Por. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 5.

<sup>107</sup> Art. 2 u.d.g. nie zawierał jakiegokolwiek wzmianki na temat profesjonalnego lub stałego charakteru działalności gospodarczej. Z kolei w art. 9 u.d.g. stwierdzono, że działalność gospodarczą stanowi również uboczne zajęcie zarobkowe osób fizycznych w określonym zakresie (które jednak nie podlega

pliwości interpretacyjne były przedmiotem licznych analiz i wyjaśnień w literaturze oraz w orzecznictwie. Za orzeczeniami SN przyjmowano, że do specyficznych cech działalności gospodarczej należały: jej zawodowy (profesjonalny, a więc stały, a nie okazjonalny czy amatorski) charakter, związana z nim powtarzalność podejmowanych działań, podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym<sup>108</sup>.

### III. Podsumowanie omawianego okresu

Lata 1918-1991 były dla państwa polskiego okresem, na przemian, odradzania się państwowości po długich okresach niewoli i jej utraty w wyniku zawirowań dziejowych. Miało to bezpośrednie przełożenie na sytuację społeczno-gospodarczą i stanowienie rodzimego prawa, w tym prawa przedsiębiorców (prawa gospodarczego). W całym omawianym okresie (zarówno w II RP, PRL, jak i na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku) pojęcie przedsiębiorcy wykorzystywane było w niewielkim zakresie w obowiązującym systemie prawnym, z zupełnie różnych powodów. Termin ten pojawił

---

zgłoszeniu do ewidencji). Więcej na temat tych kontrowersji i problemów interpretacyjnych w tym obszarze zob. S. Biernat, A. Wasilewski, op. cit., s. 53 oraz A. Kidyba, op. cit., s. 14.

<sup>108</sup> Por. uchwała SN z 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 65. W innym orzeczeniu SN wskazał na następujące cechy działalności gospodarczej: jej profesjonalny charakter, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku, seryjność produkcji, stypizowanie transakcji czy stałą współpracę. Por. uchwała SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17.

się w aktach prawnych okresu międzywojennego związanych z prawem gospodarczym i przetrwał okres realnego socjalizmu aż do czasu przełomu początku lat 90. XX w.

Okres II RP to czas odbudowy państwa i konieczność unifikacji prawa odziedziczonego po zaborcach. To również wspaniały okres rozwoju polskiej myśli prawniczej<sup>109</sup>. Polskie zunifikowane prawo handlowe stanowiło dobrą podstawę do prowadzenia działalności gospodarczej, a jego precyzyjne, a zarazem elastyczne konstrukcje (z pojęciami kupca i czynności handlowych) bardzo dobrze sprawdzały się w gospodarce rynkowej. Należy przy tym zauważyć, że prawo handlowe lat 30. XX w. to nie tylko k.h., ale również wiele ustaw szczególnych, które regulowały stosunki gospodarczo-handlowe<sup>110</sup> (duża część tych ustaw powstała przed wejściem w życie przepisów

---

<sup>109</sup> W okresie międzywojennym mogliśmy pochwalić się wybitnymi prawnikami, dzięki którym regulacje prawne uchwalane w odrodzonej Polsce stały na światowym poziomie, będąc przy tym nierzadko rozwiązaniami nowatorskimi i oryginalnymi, a jednocześnie świetnie sprawdzającymi się w praktyce stosowania prawa. Oprócz k.h. jako przykłady takich właśnie aktów prawnych, w zakresie różnych gałęzi prawa, można wymienić np. kodeks zobowiązań z 1933 r. (rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 r., Dz. U. z 1933 r., nr 82, poz. 598) i jego głównego twórcę prof. Romana Longchamps de Bérier (1883-1941) czy kodeks karny z 1932 r. (rozporządzenie Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r., Dz. U. z 1932 r., nr 60, poz. 571) i prof. Juliusza Makarewicza (1972-1955). Warto przy tym wskazać na szczególną rolę Uniwersytetu Lwowskiego Jana Kazimierza i tamtejszego wydziału prawa jako na miejsce, które w omawianym okresie skupiało najwybitniejszych polskich prawników. Zob. np. G. Jędrzejek, *Polski kodeks zobowiązań z 1933 roku. Powstanie, źródła, znaczenie dla europejskiego prawa obligacyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2001, t. XI, z. 1.

<sup>110</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Osiemdziesiąt lat...*, s. 51.

k.h.<sup>111</sup>). Pojęcie przedsiębiorcy zaczęło funkcjonować w tym czasie w systemie prawa, w tym również w szeroko pojętym prawie handlowym, jako pojęcie prawne, było jednak terminem wyłącznie pomocniczym.

Po II wojnie światowej rozpoczął się dla kraju i społeczeństwa, wycieńczonego olbrzymimi stratami ludzkimi i materialnymi, totalitarny eksperyment socjalistyczny z planową gospodarką i wszechwładzą ludowego państwa w każdej dziedzinie bytu społeczno-gospodarczego. W nowych warunkach ustrojowych bezużyteczne stały się wcześniejsze instytucje prawa handlowego bazujące na swobodzie umów w warunkach gospodarki rynkowej. Wprowadzono specjalne ustawodawstwo dotyczące obrotu gospodarczego, czyli prawo gospodarki uspołecznionej (adresowane przede wszystkim do jednostek gospodarki uspołecznionej). Pojęcia takie jak kupiec czy przedsiębiorca w praktyce odeszły do lamusa, pomimo formalnego obowiązywania, w większym lub mniejszym zakresie, aktów prawa przedwojennego<sup>112</sup>. Zwieńczeniem postępującego, faktycznego rugowania przepisów i dorobku

przedwojennego prawa handlowego było uchwalenie k.c. z 1964 r. i formalne uchylenie k.h. Nowy kodeks wprowadzał różnicowanie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (w warunkach surowej reglamentacji socjalistycznego państwa) ze względu na rodzaj posiadanego mienia: na tzw. jednostki gospodarki uspołecznionej (mienie państwowe) i nieuspołecznionej (mienie prywatne). Przyjęte założenia ideologiczne forsowały dominację mienia uspołecznionego wraz z uprzywilejowaną pozycją jednostek uspołecznionych w obrocie gospodarczym. Wejście w życie przepisów k.c. spowodowało, z jednej strony, radykalną zmianę w prywatnoprawnej regulacji stosunków gospodarczych, poddanych od tej pory reżimowi cywilnoprawnemu (zasada jedności prawa cywilnego) oraz, z drugiej strony, wzmocnienie i nasycenie sfery stosunków gospodarczych elementami publicznoprawnymi. Utrzymano ścisłą kontrolę i restrykcje dla działalności jednostek gospodarki nieuspołecznionej, które w warunkach gospodarki centralnie planowanej miały stanowić jedynie margines. Działalność jednostek uspołecznionych była co prawda uprzywilejowana, jednak również ściśle uzależniona od komunistycznego państwa i w pełni przez nie kontrolowana (zgodnie z zasadą ingerencji państwa w procesy gospodarcze)<sup>113</sup>. Należy jednak podkreślić, że pomimo ideologicznych obostrzeń twórcom k.c. udało się pozostawić w nowej kodyfikacji wiele instytucji klasycznego prawa cywilnego oraz w pewnym zakresie

---

<sup>111</sup> Jako przykład można wskazać tu następujące regulacje: rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1924 r. Prawo dotyczące giełd (Dz. U. z 1924 r., nr 114, poz. 1019), u.z.n.k. z 1926 r. czy rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 marca 1928 r. o prawie bankowym (Dz. U. z 1928 r., nr 34, poz. 321). A także szereg aktów prawnych przyjętych po uchwaleniu k.h., tj. przede wszystkim rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1934 r., nr 93, poz. 834) oraz rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz. U. z 1934 r., nr 93, poz. 836).

<sup>112</sup> Zob. przypis nr 67 powyżej. Przez cały okres PRL aż do 1993 r. obowiązywała np. u.z.n.k. z 1926 r. wraz z definicją przedsiębiorcy w niej zawartą.

<sup>113</sup> Zob. J. Frąckowiak, *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców...*, s. 2.

ochronić dorobek przedwojennej myśli prawniczej. Udało się to m.in. dzięki temu, że w przygotowywaniu k.c. brali udział prawnicy, którzy uczestniczyli w pracach nad kodeksem zobowiązań z 1933 r.<sup>114</sup> Również dzięki doświadczeniu i rozwadze osób zaangażowanych w redakcję k.c. pod pozorem wymogów związanych ze współpracą z zagranicą utrzymano w mocy okrojone przepisy k.h. o spółkach<sup>115</sup>, które wprawdzie odgrywały marginalną rolę w obrocie do lat 80. ubiegłego wieku, kiedy jednak rozpoczął się powrót do gospodarki rynkowej okazały się bardzo pomocne.

Przełom nastąpił w końcówce lat 80. ubiegłego wieku wraz z uchwaleniem przez komunistyczny parlament u.d.g., czyli tzw. ustawy Wilczka z 1988 r.<sup>116</sup> Ustawa ta, uchwalona w okresie transformacji i odchodzenia od systemu gospodarki rozdzielczo-nakazowej, miała podstawową zaletę: po kilkudziesięciu latach realnego socjalizmu wprowadzała wolność gospodarczą i otwierała dla wszystkich zainteresowanych możliwości podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej. Akt ten wprowadzał również zupełnie nowe określenie osób prowadzących działalność gospodarczą. Takie rozwiązanie wynikało m.in. z utrzymania obowiązujących zasad k.c., przede wszystkim zasady jedności prawa cywilnego (choć

paradoksalnie podstawowe normy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej znalazły się właśnie w odrębnej ustawie). Odtąd to podmioty gospodarcze prowadziły działalność biznesową i odbudowywały gospodarkę po latach kryzysu. Oprócz zalet, wprowadzona regulacja miała również istotne wady, które uwidoczniły się w okresie jej obowiązywania. U.d.g. przyczyniła się bowiem do pewnej deformacji funkcjonowania systemu prawnego i gospodarczego Polski na etapie szybko postępujących zmian ustrojowych i wprowadzania nowej, rynkowej regulacji gospodarczej. W praktyce poprzez niektóre kontrowersyjne zapisy ustawowe zastosowano rozwiązania doraźne i niejednokrotnie niespójne, co przeczyło idei kompleksowego i jednolitego systemowo określenia podmiotowego i przedmiotowego wymiaru wolności gospodarczej. Skutki przyjętych rozwiązań odcisnęły swoje piętno na systemie prawno-gospodarczym i były widoczne jeszcze długo w latach późniejszych<sup>117</sup>.

CDN.

---

<sup>114</sup> Np. wybitny cywilista prof. Kazimierz Przybyłowski. Zob. G. Jędrejek, op. cit., s. 49. Zob. również przypisy nr 72 powyżej. Inną przyczyną pozostawienia instytucji klasycznego prawa cywilnego było utrzymanie stosunkowo rozległego sektora własności indywidualnej, w szczególności w rolnictwie. Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1994, s. 33.

<sup>115</sup> Zob. przypisy nr 71 oraz 72 powyżej.

<sup>116</sup> Zob. przypisy nr 74 oraz 75 powyżej.

---

<sup>117</sup> Por. M. Etel, op. cit., Rozdział III, pkt 3, *Oznaczenie pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” w latach 1988–2004*, Lex 2012.



## BIBLIOGRAFIA:

- Allerhand M., *Kodeks handlowy. Komentarz*, Lwów 1935.
- Ballavé F., *Elementarz ekonomii*, Wrocław 2017.
- Bielski P., *Przedsiębiorstwo większych rozmiarów w kodeksie spółek handlowych*, cz. I, „Rejent” 2004, nr 7 oraz cz. II, „Rejent” 2004, nr 8.
- Bieniek-Koronkiewicz E., Sieńczyło-Chlabicz J., *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 4.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Cybuchowski Z. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa 1930.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VII, Warszawa 1965.
- Dziewanowski-Stefańczyk B., *Wymiany pieniądza w Polsce w latach 1944-1950*, „Mówią Wieki” 2015, nr 5.
- Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. I, Kraków 1936.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Frąckowiak J., *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa handlowego – wzloty, upadki oraz mozolna reaktywacja*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CI, Wrocław 2015.
- Frąckowiak J., *Ustawodawstwo dotyczące przedsiębiorców pod rządami zasady jedności prawa cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 11.
- Górnicki L., *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 r.*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CI, Wrocław 2015.
- Grabowski J., *Prawo a gospodarka* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2015.
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Harla A., *Pojęcie kupca i przedsiębiorcy w prawie polskim (1918-2005)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2006, nr 12.
- Honzatko M., *Polski Kodeks Handlowy*, „Głos Prawa” 1933, nr 11.
- Jędrejek G., *Polski Kodeks zobowiązań z 1933 roku. Powstanie, źródła, znaczenie dla europejskiego prawa obligacyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2001, t. XI, z. 1.
- Jędrzejewska A., *Istota spółki cywilnej jako podmiotu gospodarczego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 2.
- Katner W.J., *Pojęcie przedsiębiorcy – polemika*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 4.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2004.
- Kierończyk P. (oprac.), *Działalność gospodarcza. Orzecznictwo*, Sopot 1998.
- Knypl T., *Podmiotowy zakres ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Rejent” 1998, nr 3.
- Kocowski T., *Organy wykonawcze gmin a podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2014, nr 98.
- Kocowski T., *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018.
- Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, [w:] Kosikowski C. (red.), *Prawo handlowe*, t. 1, Warszawa 1996.
- Kosikowski C., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.



- Kosiński E., *Aspekt prawny wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 4.
- Koźmiński A., *Przedsiębiorca*, [w:] Secomski K. (red.), *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974.
- Kraus A., Zoll F., *Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Poznań 1929.
- Kruczalak K., *Pojęcie przedsiębiorcy i jego znaczenie w obowiązującym prawie*, „Rejent” 1998, nr 3.
- Kruczalak K., *Przedsiębiorstwo zarobkowe (gospodarstwo rolne) „w większym rozmiarze”*, „Prawo Spółek” 1998, nr 1.
- Landau Z., *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu*, „Kwartalnik Historyczny” 1972, z. 1.
- Lautsch-Bendkowski S., *Nowe przepisy o podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1989, nr 7.
- Lic J., Łuc M., *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10.
- Lissoń P., *Instrumenty „zapożyczone”, „wzorowane” na instrumentach z innych gałęzi prawa, czy również „mieszane”?*, [w:] Powołowski A. (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016.
- Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] Fundowicz S. (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z Prawa Publicznego*, t. I, Lublin 1999.
- Łętowski P., *Ewolucja terminu „przedsiębiorca” w prawie prywatnym oraz publicznym od II Rzeczypospolitej do czasów współczesnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4.
- Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.
- Migała Sz., *Ustawa Wilczka a obecne regulacje dotyczące wolności gospodarczej – analiza prawno-historyczno porównawcza*, „Societas et Ius” 2014, nr 3.
- Mojak J., *Spółka cywilna. Spółka cicha*, [w:] Skubisz R. (red.), *Zarys prawa spółek*, Lublin 1994.
- Myszka B., *Status prawny spółki cywilnej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 6.
- Oniszczyk J., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1996*, Warszawa 1998.
- Popiołek W., *Komentarz do art. 43<sup>1</sup>*, [w:] Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz Art. 1 – 449<sup>10</sup>, Warszawa 2018.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1994.
- Radwański Z., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003.
- Roszkowski A., *Historia Polski 1914-2015*, Warszawa 2017.
- Rothbard M., *Ekonomia wolnego rynku*, Warszawa 2007.
- Spyra M., Włodyka S., *Prawo umów handlowych, Uwagi wstępne*, [w:] Stec M. (red.), *System prawa handlowego*, t. 5, Warszawa 2017.
- Szancitłło T., *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3.
- Szczygielski A., *Kupiec*, [w:] Zoll F., Wasilkowski J. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, t. II, Warszawa 1936.
- Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Szydło M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7.
- Wasilkowski J., *Metoda opracowania i założenia kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5-6.
- Wolter A., *Prawo cywilne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2001.
- Zdyb M., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Żmigrodzki P. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, IJP PAN, Warszawa 2018.



## Andrzej MADAŁA

[Wardyński & Partners; doctoral student, Faculty of Law and Administration,  
Maria Curie-Skłodowska University, Lublin]

---

# A century of the concept of a business operator under Polish law: Evolution and current state. Part 1: From independence to independence (1918–1991)

The concept of a business operator (*przedsiębiorca*) has advanced over the past 100 years to one of the key terms related to the economy. This article comprehensively discusses the genesis and evolution of the term in Polish law from 1918 to the present. Part 1 covers the period from the restoration of Polish statehood after the First World War through the end of communist domination. Part 2 will cover the further development of this concept in Polish law in the 1990s and down to the present day, when the notion of a business operator has become fundamental across many fields of law, including commercial law more broadly. The author attempts to highlight the advantages and drawbacks of the regulations shaping this concept and introducing it into Polish law. He also answers the questions of the extent to which the adopted regulations have fulfilled their task, whether the current regulations remain coherent across the entire legal system, whether the regulations fulfil their role in application of the law, and whether they live up to the current demands of a modern economy.

---

BUSINESS OPERATOR | MERCHANT | ECONOMIC ACTIVITY | COMMERCIAL LAW |  
PRINCIPLE OF COHESION OF CIVIL LAW

---



## Harald MARSCHNER

[radca prawny, Rechtsanwalt, kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

---

# Opinia przyjaciela sądu („amicus curiae brief”) w różnych systemach prawnych, w tym w Polsce

W wielu jurysdykcjach osoby, których pogląd może wnieść istotną wartość do sprawy, mogą przedłożyć sądowi tak zwaną opinię przyjaciela sądu. Czasem muszą mieć na to zgodę sądu lub stron, albo powinny wykazać swój uzasadniony interes prawny. W niektórych państwach powyższa instytucja prawna dopuszczalna jest wyłącznie w wybranych sądach czy też w przypadku określonych rodzajów spraw. *Amicus curiae* nie musi być całkowicie niezależny od stron postępowania. Najważniejsze, aby nie był uwikłany w spór w sensie procesowym. Co ciekawe, instytucja przyjaciela sądu prawie nigdzie nie doczekała się wyraźnej kodyfikacji. Jako wyjątek na tym tle jawi się Brazylia.

---

AMICUS CURIAE BRIEF | OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA | ORGANIZACJE POZASĄDOWE |  
PRAWA OBYWATELSKIE | PRAWO KONSTYTUCYJNE

---

### Wprowadzenie

Instytucja *amicus curiae* (czyli „przyjaciela sądu”) wywodzi się z prawa rzymskiego, które pozwalało sądowi skierować pytania pomocne w rozstrzygnięciu sprawy do osoby trzeciej niebędącej stroną, lecz mającej specjalistyczną wiedzę prawną odnośnie do materii leżącej u podstaw sprawy. W sądach Imperium Rzymskiego nie

pracowali bowiem wyłącznie sędziowie zawodowi, ale często także osoby cieszące się autorytetem w społeczeństwie. Ze względu na dynamiczny rozwój prawa osoby te potrzebowały fachowej pomocy, by móc trafnie orzekać. Z tego też względu rzymski *iudex* mógł zasięgnąć opinii *consilium*, składającego się z prawników mających odpowiednią wiedzę fachową, zwanych *amici curiae*.

Przyjaciele sądu dostarczali sądowi informacji w odpowiednim zakresie, aby ułatwić trafne rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z obowiązującym prawem, niezależnie od wiedzy sędziów tworzących ciało orzekające. Zwrócenie się o wsparcie do *consilium* leżało w gestii sądu. Jeżeli sąd się na to zdecydował, członkowie *consilium* sporządzali opinię prawną na żądany temat. Obecnie w krajach *common law* taka opinia nazywana jest *amicus curiae brief*.

### Opinia przyjaciela sądu w jurysdykcjach prawa typu *common law*

W anglosaskim systemie prawnym (*common law*) instytucja *amicus curiae* została przejęta z prawa rzymskiego i jest nadal stosowana w praktyce. Przyjrzymy się, jak to wygląda w Anglii, Afryce Południowej, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych.

#### • Anglia

Pierwsze potwierdzone odwołania do instytucji przyjaciela sądu można znaleźć w orzeczeniach sądów angielskich z XIV i XV w. Udział *amici curiae* w rozprawach sądowych od samego początku uważano w prawie angielskim za dobrą i godną aprobaty praktykę, jednak nie jako prawo samych stron. To sąd decydował, czy chce zasięgnąć opinii przyjaciela sądu celem ułatwienia i usprawnienia swej pracy.

Do zmiany tej zasady doprowadziła sprawa *Coxe versus Phillips* z 1736 r. W jej efekcie *amicus curiae* przestał być instytucją pomocniczą stojącą po stronie sądu, a zaczął reprezentować stronę trzecią mającą interes prawny

bądź społeczny w toczącym się sporze i jego wyniku.

W sprawie *Coxe versus Phillips* pojawiła się bowiem kwestia umowy pomiędzy stronami sporu na szkodę osoby trzeciej, a mianowicie holenderskiego kupca Henryka Muilmana. Pozwana Teresa Constantia Phillips<sup>1</sup> w sprawie o zapłatę wytoczonej przez powoda o nazwisku Coxe broniła się argumentacją, jakoby przez cały czas była prawowitą małżonką Henryka Muilmana, w związku z czym zgodnie z prawem angielskim sama nie mogła skutecznie zaciągnąć zobowiązań, a za jej rzekome długi odpowiada jej małżonek. Jednak Phillips poślubiła Muilmana kilka miesięcy po tym, jak zawarła związek małżeński z bigamistą o nazwisku Devall, aby uniknąć więzienia za długi<sup>2</sup>. Gdy sprawa wyszła na jaw, mał-

---

<sup>1</sup> Teresa Constantia Phillips, urodzona w 1709 r. w Chester (Anglia) i zmarła w 1765 r. w Kingston (Jamajka), była kurtyzaną i seryjną bigamistką, która wyszła za co najmniej pięciu mężczyzn i była kochanką co najmniej siedmiu innych zamożnych i dobrze ustosunkowanych mężczyzn. Opublikowała trzy tomy wspomnień z zamiarem szantażowania swoich mężów i kochanków, bezskutecznie domagając się świadczeń pieniężnych w zamian za złagodzenie fragmentów odnoszących się do relacji z nimi. Phillips broniła swego życia seksualnego i kariery kurtyzany, utrzymując, że jej działania były wymuszone przez biedę i płęć. Podkreślała niesprawiedliwość podwójnych standardów stosowanych wobec mężczyzn i kobiet w Wielkiej Brytanii. Wspomnienia Phillips rzuciły światło na trudności poruszania się w systemie prawnym owych czasów, co pokazuje jej długotrwały proces sądowy z jednym z mężów, holenderskim kupcem Henrykiem Muilmanem, obnażający niewydolność prawa małżeńskiego.

<sup>2</sup> Tego rodzaju potajemne małżeństwa nie były wówczas rzadkością, gdyż Kościół Anglii wymagał jedynie, by ślubu udzielał duchowny anglikański. Historia Phillips zainspirowała reformę prawodawstwa w Anglii, w szczególności tak zwany *Marriage Act* (prawo matrymonialne) autorstwa Lorda Hardwicke'a z 1753 r. Prawo to zastrzyło wymagania związane z zawieraniem związku

żeństwo pomiędzy Phillips a Muilmanem unieważniono, a Muilman ożenił się ponownie z inną kobietą. Gdyby w omawianym sporze sąd angielski przyjął wersję Phillips, że nadal jest ona prawowitą małżonką Muilmana, wtedy drugie małżeństwo Muilmana zostałyby unieważnione przez sąd angielski. W tej sytuacji sąd pozwolił Muilmanowi na powołanie *amicus curiae*, broniącego go jako osoby trzeciej w toczącym się sporze i udowadniającego przed sądem, że jego małżeństwo z Phillips zostało skutecznie unieważnione, a jego obecne małżeństwo zostało zawarte prawidłowo.

Długotrwały spór Phillips z byłym mężem został zakończony dopiero w 1748 r. Przyjaciel sądu Muilmana był tak skuteczny, że sąd oddalił powództwo, a dodatkowo zastosował w stosunku do pozwanej Phillips środki dyscyplinarne za zniewagę sądu (tak zwany *contempt of court*). W sprawie *Coxe versus Phillips* po raz pierwszy w historii sądownictwa angielskiego *amicus curiae* chronił w sporze interes osoby trzeciej, której prawa inaczej nie mogłyby być dochodzone ani chronione przed sądem.

Z kolei jako niedawny przypadek skorzystania z tej instytucji przed angielskim sądem można wskazać sprawę *P. versus The Commissioner of Police for the Metropolis*. Sprawa, tocząca się

przed Sądem Najwyższym Zjednoczonego Królestwa (*Supreme Court of the United Kingdom*), dotyczyła dyscyplinarnego wypowiedzenia stosunku pracy czarnoskórej policjantce służącej w policji miasta stołecznego Londynu. Sąd 28 marca 2017 r. uwzględnił wniosek kilku organizacji (*The Society of Black Lawyers, Operation Black Vote, The Association of Muslim Lawyers, The NHS BME Network, BARAC, Blacksox, The Runnymede Charitable Trust* oraz *The National Black Police Association*), zezwalając im na przedłożenie opinii przyjaciela sądu, po czym 25 października 2017 r. wydał wyrok, uwzględniając złożoną w sprawie opinię. W sentencji orzeczenia sąd jednogłośnie stwierdził, że apelacja jest zasadna oraz że prawo Unii Europejskiej wymaga, aby funkcjonariusze policji (*police officers*) mogli zwracać się do sądu pracy (*employment tribunal*) w związku z wypowiedzeniem stosunku pracy po postępowaniu przeprowadzonym przed policyjnym komitetem dyscyplinarnym (*police misconduct panel*)<sup>3</sup>, ponieważ tego rodzaju roszczenia z dziedziny prawa pracy nie mogą być objęte immunitetem sądowym i tym samym odbierane kognicji sądów pracy. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, będąca źródłem prawa Unii Europejskiej, ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, tak więc wykluczenie drogi sądowej przez prawo krajowe w spra-

---

małżeńskiego: ceremonie ślubne miały odbywać się w kościele dopiero po otrzymaniu stosownego zezwolenia od władz, przy czym minimalny wiek wymagany do zawarcia legalnego małżeństwa został ustalony na 21 lat. W przypadku młodszych małżonków obligatoryjnie wymagana była zgoda ich rodziców na zawarcie ślubu.

---

<sup>3</sup> Tak zwane *Police Misconduct Panels* (policyjne komitety dyscyplinarne) zostały utworzone rozporządzeniem odpowiedniego ministra (*Secretary of State for Policing and the Fire Service*), zgodnie z *Police Act 1996* (prawo policyjne z 1996 r.).

wach dyscyplinarnych funkcjonariuszy policji jest niedozwolone, a odwołującej się policjantce przysługuje prawo skierowania sprawy do sądu pracy.

- **Afryka Południowa**

W Republice Południowej Afryki obowiązuje mieszany system prawny łączący tradycje systemu kontynentalnego (przede wszystkim prawa rzymsko-holenderskiego<sup>4</sup>), angielskiego *common law* oraz lokalnego afrykańskiego prawa zwyczajowego. W tym kraju osoby trzecie mogą złożyć *amicus curiae brief* w Sądzie Konstytucyjnym z siedzibą w Johannesburgu oraz w Najwyższym Sądzie Apelacyjnym z siedzibą w Bloemfontein. Istnieje też taka możliwość w postępowaniach przed Sędem Apelacyjnym do spraw pracowniczych, wszystkich *High Courts*, w *Land Claims Courts* oraz w *Labour Courts*.

Tutaj skoncentrujemy się na możliwości składania opinii przyjaciela sądu

---

<sup>4</sup> Prawo rzymsko-holenderskie jest systemem kazuistycznym bazującym na rzymskim prawie cywilnym (podobnie jak *Scots Law* w Szkocji) stosowanym w Niderlandach w XVII i XVIII w. i eksportowanym przez osadników holenderskich do ich pierwszej kolonii w Południowej Afryce, później nazwanej Krajem Przylądkowym. Oprócz Republiki Południowej Afryki prawo rzymsko-holenderskie jest wciąż stosowane w krajach sąsiadujących (Lesotho, Suazi, Namibia, Botswana oraz Zimbabwe). Tak samo obowiązuje nadal w systemach prawnych dawnych kolonii holenderskich, tj. w Surinamie (dawniej Gujana Holenderska), na Antylach Niderlandzkich (dawniej Holenderskie Indie Zachodnie), w Indonezji (dawniej Holenderskie Indie Wschodnie) oraz w Sri Lance (dawniej Cejlon). W samych Niderlandach prawo rzymsko-holenderskie padło ofiarą kodyfikacji jeszcze w 1809 r., kiedy wprowadzono na terytorium Niderlandów kodeks Napoleona. Od tego momentu do czasów obecnych obowiązuje w Królestwie Niderlandów prawo kodyfikowane.

w postępowaniach przed *High Courts* zgodnie z *Rule 16A of the Rules regulating the conduct of proceedings of the Several Provincial and Local Divisions of the High Court of South Africa*. Sądy o nazwie *High Court* tworzą wydziały (*divisions*) obejmujące swoją jurysdykcją teren prowincji lub jej części. Wydziały te (same często nazywane sądami wyższymi), posiadając nieograniczoną jurysdykcję, rozpatrują odwołania od sądów magistrackich (*Magistrates' Courts*) oraz w pierwszej instancji wszelkie sprawy, które swoim ciężarem gatunkowym przekraczają jurysdykcję tych sądów (100 tysięcy randów w sprawach cywilnych i najpoważniejsze przestępstwa).

Zgodnie z *Rule 16A* osoba trzecia wyrażająca chęć uczestnictwa w sprawie jako *amicus curiae* musi skierować pismo do sądu zwane *affidavit* bądź *pleading* oraz powiadomić o tym sekretarza sądu (*registrar*) pismem zwanym *notice*. Sekretarz sądu wywiesza *notice* na sądowej tablicy ogłoszeń, aby poinformować inne osoby zainteresowane daną sprawą sądową. W ciągu dwudziestu dni strony sporu muszą zareagować na pismo *amicus curiae*, wyrażając zgodę na jego udział albo odmawiając mu tej zgody. W tym ostatnim przypadku *amicus curiae* może zwrócić się do sądu z prośbą o udzielenie zgody na udział w sprawie, przy czym musi wyjaśnić swój uzasadniony interes prawny oraz uzasadnić relewantność i przydatność dla sądu wyrażonego w opinii poglądu i przedstawionych faktów. Taki wniosek do sądu musi obowiązkowo zostać doręczony wszystkim stronom postępowania. Każda strona ma prawo wyrazić odpowiednio uzasadniony sprze-

ciw w piśmie procesowym zwanym *affidavit*. Ostatecznie sąd orzekający decyduje o tym, czy wyraża zgodę na udział przyjaciela sądu w rozprawie i wzięcie pod uwagę jego opinii czy też nie (*Rule 16A (1) – (9)*).

W sprawie *Children’s Institute versus Presiding Officer of the Children’s Court District of Krugersdorp and others (Case CCT 69/12, ZACC 25)* z 2012 r. Sąd Konstytucyjny RPA jednogłośnie postanowił, że *High Court Rule 16A* jest wystarczającym gwarantem, aby przyznać *amici curiae* prawo do wzięcia udziału i wyrażenia opinii, gdyż *Rule 16A* was *pecially intended to facilitate the role of amici in promoting and protecting the public interest*, tj. *Rule 16A* ma właśnie za zadanie ułatwić rolę przyjaciół sądu w promowaniu i ochronie interesu publicznego. W praktyce sądów Republiki Południowej Afryki bardzo rzadko się zdarza, aby sąd nie udzielił zgody na udział przyjaciela sądu bądź nie uwzględnił złożonej opinii.

- **Kanada**

W Kanadzie stykają się wpływy francuskie, angielskie oraz rdzennej ludności północnoamerykańskiej. Na całym terytorium państwowym obowiązuje importowany z Anglii system *common law*, jednak we francuskojęzycznym Quebecu obowiązuje system mieszany, gdyż w prawie cywilnym stosuje się tam tak zwany *Code civil du Québec* z 1994 r.<sup>5</sup>, mający źródła w prawie francuskim.

W kanadyjskim systemie prawnym *amici curiae* są zwani po angielsku *intervenors* bądź po francusku *intervenants* i mogą występować w sprawach karnych oraz cywilnych, a ponadto w sprawach z dziedziny prawa konstytucyjnego. Jednak nieraz sądy wyrażają obawę, czy zezwolić na uczestnictwo przyjaciela sądu w sprawach karnych, jeżeli ma on zamiar przedstawić i uwypuklić argumentację przeciwko sprawcy. Takie działanie może być zakwalifikowane jako *unfair trial*, gdyż co do zasady jedynie organy ścigania mają prawo stawiać zarzuty karne.

Sąd Najwyższy Kanady (*Supreme Court of Canada*) stwierdził, że przyjaciel sądu ma interes prawny w udziale w postępowaniu sądowym, jeśli miał on w przeszłości powiązanie ze sprawą badaną przez sąd, w związku z czym może rzucić inne światło na sprawę lub dostarczyć nowych informacji związanych ze sprawą.

Przepisy proceduralne Sądu Najwyższego Kanady przewidują, że oprócz uzasadnienia swojego interesu prawnego przyjaciel sądu musi również uwiarygodnić, że strona postępowania poniosłaby uszczerbek, gdyby sąd nie pozwolił na jego uczestnictwo w sprawie. Trzeba zaznaczyć, że w praktyce Sąd Najwyższy Kanady wyraża zgodę na uczestnictwo przyjaciół sądu i złożenie opinii w 90% takich zgłoszeń.

---

<sup>5</sup> *Code civil du Québec* z 1994 r. zastąpił tak zwany *Code civil du Bas-Canada* (kodeks cywilny Dolnej Kanady) z 1866 r., który opierał się na kodeksie

---

Napoleona, ale równocześnie przejął w dużej części francuskie prawo zwyczajowe o nazwie *Coutume de Paris* obowiązujące w XVI w. w regionie *Île-de-France* oraz w Paryżu, a nawet niektóre *Ordonnances du Roi de France* (zarządzenia Króla Francuskiego), dotyczące prawa cywilnego.

- **Stany Zjednoczone**

Inaczej niż w Republice Południowej Afryki bądź w Kanadzie przepisy proceduralne Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych (*United States Supreme Court*) nie wymagają, aby *amicus curiae* uzasadniał swój interes prawny w danym postępowaniu.

Nie jest też wymagana zgoda ze strony sądu na złożenie opinii, natomiast zgodę muszą wyrazić strony. Przepis *Supreme Court Rule 37(2)(b)* przewiduje, że wniosek o dopuszczenie osoby trzeciej jako *amicus curiae* bez zgody stron nie jest „aprobowany”. W praktyce jednak strony wyrażają zazwyczaj zgodę na większość zgłoszeń, a nawet gdy jej nie wyrażą, sąd z reguły dopuszcza udział takich osób trzecich.

Zgodnie z *Supreme Court Rule 37(4)*<sup>6</sup> Stany Zjednoczone mają największy wachlarz podmiotów, którym przysługuje prawo złożenia *amicus curiae brief* przed Sądem Najwyższym Stanów Zjednoczonych. Należą do nich Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych (*US Solicitor General*), wszystkie agencje Stanów Zjednoczonych (*US Agency*) posiadające ustawowe uprawnienia do występowania

przed Sądem Najwyższym, wszystkie stany (*US State*), jednostki *US Commonwealth, Territory* bądź *Possession*<sup>7</sup> Stanów Zjednoczonych, miasta (*city*), hrabstwa (*county*), gminy (*town*) bądź podobne jednostki terytorialne.

Udział w postępowaniach przed *Federal Appeal Courts* jest również dozwolony, a zgodnie z *Rule 29 of the Federal Rules of Appellate Procedure* opinię przyjaciela sądu mogą złożyć także: Rząd Federalny (*Federal Government*), dowolny urzędnik lub agencja Stanów Zjednoczonych (*any officer or agency of the United States*) bądź stan (*US state*). Wszyscy inni przyjaciele sądu potrzebują albo zgody wszystkich stron, albo – w braku takiej zgody – zezwolenia sądu.

Przed *US Federal District Courts* udział przyjaciół sądu jest w praktyce dozwolony, chociaż nie jest to przewidziane prawem proceduralnym tych sądów.

Sądy Stanów Zjednoczonych odnoszą się przychylnie do instytucji *amicus curiae brief*, a w większości spraw są one uwzględniane przez sąd.

---

<sup>6</sup> Brzmienie Reguły 37 pkt 4 Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w oryginalnej wersji językowej jest następujące: *No motion for leave to file an amicus curiae brief is necessary if the brief is presented on behalf of the United States by the Solicitor General; on behalf of any agency of the United States allowed by law to appear before this Court when submitted by the agency's authorized legal representative; on behalf of a State, Commonwealth, Territory, or Possession when submitted by its Attorney General; or on behalf of a city, county, town, or similar entity when submitted by its authorized law officer.*

---

<sup>7</sup> Stany Zjednoczone posiadają tak zwane terytoria nieinkorporowane (*unincorporated territories*), które dzielą się na zorganizowane i niezorganizowane. Terytoria zorganizowane (*organized territories*) to terytoria, dla których Kongres Stanów Zjednoczonych przyjął *Organic Act*, będący podstawowym aktem prawnym określającym całościowy sposób rządów dla danego terytorium. Istnieją cztery takie terytoria: Guam (Oceania), Mariany Północne (Oceania), Portoryko (Karaiby) i Wyspy Dziewicze Stanów Zjednoczonych (Karaiby). Mariany Północne i Portoryko, ze względu na swój specyficzny status powodowany przynależnością do *US Commonwealth*, są terytoriami stowarzyszonymi ze Stanami Zjednoczonymi.



## Opinia przyjaciela sądu w jurysdykcjach prawa cywilnego

Zanim omówimy instytucję przyjaciela sądu w Polsce, przyjrzyjmy się innym porządkom prawnym typu *civil law*.

### • Francja

We Francji pojęcie *amicus curiae* pojawiło się po raz pierwszy w sporze przed *Cour d'Appel de Paris* (Sąd Apelacyjny w Paryżu) w 1988 r. Sąd ten miał rozstrzygnąć zażalenie adwokata na postanowienie Rady Adwokackiej okręgu Évreux (Île-de-France), którym zobowiązała ona swoich członków-adwokatów do ujawnienia, ilu pracowników liczy dana kancelaria i w jakim zakresie specjalizują się zatrudnieni w niej prawnicy.

Celem badania prawidłowości tego postanowienia Sąd Apelacyjny z własnej inicjatywy swoim postanowieniem z 21 czerwca 1988 r. zwrócił się do dziekana Rady Adwokackiej w Paryżu (*Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris*), aby wziął udział w posiedzeniu sądowym i przedstawił swoją ocenę sprawy w charakterze *amicus curiae*. Na to postanowienie zażalenie złożył pełnomocnik przeciwnika, tj. Rady Adwokackiej okręgu Évreux (Île-de-France), ponieważ dziekan Paryskiej Rady Adwokackiej, w ocenie przeciwnika, jest zarówno sędzią (w sprawach dyscyplinarnych Rady Adwokackiej), jak i stroną (jako jedna z Rad Adwokackich), a w związku z tą okolicznością nie miałyby ani prawa, ani kompetencji do wyrażenia stanowiska co do zgodności lub niezgodności postanowienia Rady Adwokackiej okręgu Évreux.

Sąd Apelacyjny w Paryżu w dniu 6 lipca 1988 r. oddalił zażalenie z uzasadnieniem, że sąd sam może swobodnie decydować, w jaki sposób zorganizuje sobie dostęp do odpowiednich informacji i wiedzy fachowej. W szczególności sąd ma prawo zwrócić się do osób trzecich niebędących stroną w przedmiotowym postępowaniu, aby osoby te zajęły stanowisko co do pytań zadanych im przez sąd. W uzasadnieniu postanowienia oddalającego zażalenie sąd wyjaśnił pojęcie *amicus curiae* i jego uwzględnienie we francuskim prawie procesowym w następujący sposób: *Amicus curiae nie jest ani świadkiem, ani biegłym ekspertem, nie podlega zasadom zgłaszania sprzeciwu zawartym w nowym Kodeksie postępowania cywilnego<sup>8</sup> obowiązującym we Francji. Jego stawiennictwo przed Sądem następuje na podstawie pisemnego wezwania Sądu, a zarówno stawiennictwo, jak i przesłuchanie podlegają jedynie zwykłemu zasadom związanym z prawem do obrony.*

Sąd apelacyjny w swoim postanowieniu ponownie wezwał dziekana do uczestnictwa w następnym posiedzeniu sądowym oraz zwrócił się do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (*Président en exercice de la Conférence des Bâtonniers*), aby ten wyznaczył

---

<sup>8</sup> Pierwszy francuski kodeks postępowania cywilnego pochodził jeszcze z czasów Napoleona, z 14 kwietnia 1806 r. W XX w. francuska ustawa procesowa przechodziła gruntowne zmiany. Poczynając od 1973 r., zaczęto wprowadzać, w formie kolejnych dekretów, „Nowy kodeks postępowania cywilnego”. Nazwa ta uzyskała sankcję dekretem z 5 grudnia 1975 r. Dopiero po 32 latach, gdy ostatnie przepisy poprzedniego kodeksu utraciły moc, oficjalnie zaprzestano stosowania przymiotnika „nowy” na podstawie ustawy z 20 grudnia 2007 r., choć w piśmiennictwie będzie on jeszcze zapewne długo spotykany.

dziękana już niepiastującego urzędu celem jego powołania. Sąd zwrócił się ponadto do Prezesa SAF-u (*Président du Syndicat des Avocats en France*)<sup>9</sup>, aby ten również wziął udział w posiedzeniu sądu i zajął swoje stanowisko w sprawie. Dalej sąd udzielił stronom możliwości, by one same wymieniły osobę, która każdorazowo będzie bronić stanowiska każdej ze stron. Inicjatywa Sądu Apelacyjnego w Paryżu w tej konkretnej sprawie wyszła od jego ówczesnego prezesa, znanego prawnika francuskiego Pierre'a Draï<sup>10</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że nie da się zidentyfikować przepisu w prawie francuskim, który wyraźnie pozwoliłby na powołanie przyjaciela sądu do uczestnictwa w procesie sądowym. Część doktryny widzi takie uprawnienie w art. 12 francuskiego kodeksu postępowania cywilnego, który utrwała zasadę *iura novit curia*, zobowiązującą sędziego do samodzielnego wskazania podstawy prawnej znajdującej zastosowanie w danej sprawie, bez wymogu

powoływania się samych stron na nią. W ramach tego postulatu sędziowie mogą również zasięgać opinii przyjaciela sądu, który posiada wymaganą wiedzę fachową. Utrwalił się w doktrynie pogląd, że *amicus curiae* jest instytucją procesualną *sui generis*. Instytucja *amicus curiae* została przyjęta w prawie francuskim i funkcjonuje bez żadnych zakłóceń w tym kraju mimo braku wyraźnej kodyfikacji.

#### • Niemcy

W Niemczech również spotykamy instytucję *amicus curiae* w sprawach przed sądami cywilnymi, karnymi oraz administracyjnymi. Podobnie jak we Francji nie ma w prawie niemieckim przepisu proceduralnego, który regulowałby przesłanki i sposób uczestnictwa osób trzecich w procesie poza formami występującymi w niemieckim kodeksie postępowania cywilnego, karnego bądź administracyjnego.

Najbardziej rozpowszechnione jest występowanie *amicus curiae* w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec (*Bundesverfassungsgericht*), na podstawie § 27a BVerfGG (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym RFN). Przepis ten został wprowadzony do tej ustawy dopiero w 1998 r. i określa prawo Trybunału Konstytucyjnego do zwrócenia się do osób trzecich posiadających odpowiednią wiedzę fachową celem złożenia przez nich opinii i uczestniczenia w toczącym się procesie. Takie osoby trzecie pozostają jednak bez uprawnień do podejmowania czynności procesowych przysługujących stronom. Stanowiska w formie *amicus curiae brief* zasięga się regu-

<sup>9</sup> SAF (*Syndicat des Avocats en France*) jest stowarzyszeniem prawników francuskich z liberalną orientacją, założonym w 1973 r. Stowarzyszenie SAF jest członkiem-założycielem stowarzyszenia EDL/AED (*European Democratic Lawyers/Avocats Européens Démocrates*), zrzeszającego prawników pochodzących z sześciu państw europejskich i założonego w 1987 r. w Strasburgu.

<sup>10</sup> Pierre Draï (1926-2013) był sędzią w Grenoble, zanim w 1965 r. został powołany do służby w sądach paryskich. W 1971 r. był wiceprezesem paryskiego sądu okręgowego (*vice-président du Tribunal de Grande Instance de Paris*). W 1973 był doradcą francuskiego Ministra Sprawiedliwości Jeana Taittingera. W latach 1985-1988 był pierwszym prezesem Sądu Apelacyjnego w Paryżu (*premier président de la Cour d'Appel de Paris*), a w lipcu 1988 r. awansował na stanowisko pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Francji pod nazwą Sąd Kasacyjny (*Cour de Cassation*), co można nazwać najwyższym stanowiskiem w karierze sędziego francuskiego.

larnie w postępowaniach w sprawach skarg konstytucyjnych, jednak jest to również spotykane w sprawach cywilnych, karnych oraz administracyjnych.

Na przykład w sprawie 7 A 10532/12 przed Administracyjnym Sądem Apelacyjnym kraju związkowego Nadrenia-Palatynat (*OVG Rheinland-Pfalz*) Niemiecki Instytut Praw Człowieka (*Deutsches Institut für Menschenrechte*) z siedzibą w Berlinie przedstawił sądowi ośmiostronicową opinię, krytykując orzeczenie Sądu Administracyjnego w Koblenz (*VG Koblenz*) z 28 lutego 2012 r. o sygnaturze 5 K 1026/11.KO, gdyż wymieniony Sąd Administracyjny nie rozpoznał w sposób prawidłowy istoty sporu. Niemiecki czarnoskóry student został wylegitymowany przez policję federalną w pociągu na trasie pomiędzy Kassel a Frankfurt nad Menem, mimo że nie dał do tego powodu swoim zachowaniem, a policjanci sugerowali się jedynie jego kolorem skóry. Sąd pierwszej instancji przyznał policji prawo do takich kontroli, jednak w ocenie *amicus curiae* zachowanie policji było przejawem tak zwanego „profilowania z powodów etnicznych/rasowych”, którego w świetle orzecznictwa niemieckiego Sądu Najwyższego nie da się pogodzić z konstytucją Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz*). Administracyjny Sąd Apelacyjny kraju związkowego Nadrenia-Palatynat w pełni poparł pogląd wyrażony przez *amicus curiae*, uwzględniając skargę bezprawnie wylegitymowanego czarnoskórego studenta.

W doktrynie toczy się dyskusja o wprowadzeniu ustawowego unormowania instytucji *amicus curiae*

również do kodeksu postępowania cywilnego, karnego oraz administracyjnego. Przejrzystość zasad uczestnictwa przyjaciół sądu zwiększa bowiem zaufanie do niezawisłości sądów. Dopuszczalność składania *amicus curiae brief* w postępowaniu przed sądami niemieckimi wywodzi się z art. 103 Konstytucji RFN (*Grundgesetz*) (prawo do bycia wysłuchanym przez sędziego) oraz z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do rzetelnego procesu sądowego).

Trzeba zaznaczyć, że w Niemczech instytucja *amicus curiae* przed sądami cywilnymi, karnymi oraz administracyjnymi funkcjonuje od dość dawna bez wyraźnych unormowań w ustawach o postępowaniu przed tymi sądami. Najczęściej przyjaciele sądu zgłaszają się w postępowaniach przed wyższymi instancjami, a regularnie w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec na podstawie przepisu § 27a BVerfGG (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym RFN).

#### • Brazylia

Prawo brazylijskie jest zaliczane do systemu prawa cywilnego, gdyż ma swoje źródło w prawie portugalskim ze względu na przynależność Brazylii do Portugalii jako dawnej kolonii<sup>11</sup>. Ważnym momentem dla rozwoju prawa w Brazylii był koniec dyktatury wojskowej w 1985 r. oraz przyjęcie nowej Konstytucji z 1988 r. wprowadza-

---

<sup>11</sup> Dlatego też mówi się o prawie luzo-brazylijskim („*direito luso-brasileiro*”).

dzającej zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W przeszłości instytucja *amicus curiae* była uwzględniona w niektórych specjalnych ustawach brazylijskich dotyczących na przykład spraw antykartelowych oraz nadzoru bankowego, jednak dopiero w tak zwanym „Nowym kodeksie postępowania procesowego” z 16 marca 2015 r.<sup>12</sup> została oficjalnie wprowadzona i uregulowana w części ogólnej, księdze III (podmioty w procesie), tytule III (interwencja osób trzecich), rozdziale V (*amicus curiae*).

Art. 138 nowego kodeksu postępowania cywilnego ma następujące brzmienie: *Biorąc pod uwagę znaczenie sprawy, wyjątkowość tematyki objętej sporem jak również jej skutki społeczne, sędzia albo sprawozdawca może, drogą decyzji, od której nie posługuje środkiem odwoławczy, z urzędu albo na wniosek stron bądź osoby trzeciej wyrażającej zamiar wypowiedzenia się, zarządzić bądź wyrazić zgodę na uczestnictwo w danej sprawie osoby fizycznej lub prawnej, organu bądź jednostki specjalnej z odpowiednim charakterem reprezentacyjnym, w terminie 15 (piętnastu) dni od dnia zgłoszenia uczestnictwa*<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ustawa numer 13.105/2015 (*Lei n° 13.105/2015*) z 16 marca 2015 r. o nazwie Nowy kodeks postępowania cywilnego (*Novo Código de Processo Civil*) weszła w życie 18 marca 2016 r.

<sup>13</sup> Tekst oryginalny brzmi: *O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.*

§1° *Interwencja, o której mowa w głównym akapicie przepisu, nie oznacza ani zmiany kompetencji „amicus curiae”, ani możliwości składania przez niego środków odwoławczych, jednak z zastrzeżeniem możliwości zgłoszenia sprzeciwu dotyczącego wniosku o sprostowanie bądź wyjaśnienie orzeczenia („embargos de declaração”)*<sup>14</sup> oraz możliwości przewidzianej w § 3<sup>15</sup>.

§2° *Zdefiniowanie uprawnienia „amicus curiae” w decyzji, która zarządzi albo zezwoli na uczestnictwo „amicus curiae”, należy do kompetencji sędziego albo sprawozdawcy*<sup>16</sup>.

§3° *„Amicus curiae” może odwołać się od decyzji dotyczącej powództwa zbiorowego*<sup>17</sup>.

Jak widać, ustawodawca brazylijski precyzyjnie i jednoznacznie uregulował uczestnictwo przyjaciela sądu w postępowaniu, dając sędziemu prawo do zdefiniowania jego uprawnień.

Chodzi tu o interwencję osoby trzeciej, która może być albo dobrowolna (z własnej inicjatywy), albo na wnio-

<sup>14</sup> „Embargos de declaração” jest środkiem odwoławczym do tego samego sądu zawierającym prośbę o korektę bądź dalsze wyjaśnienie sentencji orzeczenia, przewidziane w art. 1022 Nowego kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>15</sup> Tekst oryginalny § 1 brzmi: *A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do §3°.*

<sup>16</sup> Tekst oryginalny § 2 brzmi: *Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.*

<sup>17</sup> Tekst oryginalny § 3 brzmi: *O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.*

sek stron postępowania, albo wymagana odpowiednim wezwaniem sądu.

Również w sprawach karnych udział *amicus curiae* jest dozwolony na podstawie art. 3 brazylijskiego kodeksu postępowania karnego<sup>18</sup> w związku z art. 138 nowego kodeksu postępowania cywilnego. Jednak trzeba koniecznie przeanalizować przydatność przyjaciela sądu w sprawach karnych pod kątem gwarancji równości broni stron, aby nie pogarszać sytuacji oskarżonego. Sąd Najwyższy Brazylii (*Superior Tribunal de Justiça*) w swojej decyzji z 30 września 2016 r. oddalił wniosek prokuratur federalnych aż ośmiu stanów Federacyjnej Republiki Brazylii o uczestnictwo jako przyjaciela sądu (*recurso especial n° 1.563.962*). Inaczej było w sprawie karnej o uwięzienie sprawcy w łagodniejszym reżimie penitencjarnym z powodu przepełnienia więzień. Sąd Najwyższy Brazylii w swojej decyzji z 11 maja 2016 r. pozwolił na uczestnictwo instytucji o nazwie *Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)*<sup>19</sup> jako przyjaciela sądu (*recurso extraordinário n° 641.320*).

Dla prawnika europejskiego jest frapujące, że instytucja *amicus curiae* znalazła kodyfikację w ustawodawstwie brazylijskim, choć nie ma jej na kontynencie europejskim.

---

<sup>18</sup> Art. 3 kodeksu postępowania karnego brzmi: *A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.* – „Prawo postępowania karnego zezwala na szeroką wykładnię oraz odpowiednie zastosowanie, jak również na uzupełnienie ogólnych zasad prawa”.

<sup>19</sup> „Instytut Obrony Prawa do Obrony”.

## • Rosja

System prawny Rosji nie zna instytucji przyjaciela sądu. Pierwsza w historii Federacji Rosyjskiej opinia przyjaciela sądu została złożona do Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej 2 sierpnia 2016 r. przez organizację „Arbitrażna Assocjacja”<sup>20</sup> w sprawie rosyjskiego banku narodowego „Trust” przeciwko spółce prawa cypryjskiego PhosInt Ltd.<sup>21</sup> Bank rosyjski nabył od spółki prawa cypryjskiego papiery wartościowe na podstawie umowy z 29 listopada 2013 r. Strony umówiły się w niej na własność Międzynarodowego Gospodarczego Arbitrażu przy Krajowej Izbie Gospodarczej Federacji Rosyjskiej. Bank domagał się przed powszechnymi sądami rosyjskimi ustalenia, że zapis na sąd polubowny zgodnie z rosyjskim prawem upadłościowym jest nieważny, gdyż umowa dotyczyła sanacji banku. Natomiast pozwana spółka PhosInt Ltd. podkreśliła, że rosyjska ustawa o upadłości nie przewiduje wyłącznej własności powszechnych sądów gospodarczych w tego rodzaju sprawach. Spór toczył się przed sądami trzech instancji, zanim został skierowany do Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej. Dopiero na tym etapie Arbitrażna Assocjacja złożyła swoją opinię.

Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej nie włączył opinii do akt sądowych, jednak obiecał opublikować nadesłany dokument na swojej stronie interne-

---

<sup>20</sup> Vide [www.arbitrations.ru](http://www.arbitrations.ru).

<sup>21</sup> Sprawa o sygnaturze akt A 40-117039/2015 wytoczona w pierwszej instancji przed Sąd Gospodarczy miasta Moskwy.

towej jako „pozaproceduralne zwrócenie się do sądu”. Sporządzona w tej sprawie opinia porównywała obowiązujące w różnych państwach regulacje dotyczące możliwości rozstrzygnięcia przez sądy polubowne sporów z udziałem dłużnika, wobec którego się toczy postępowanie upadłościowe. Opinia przedstawiała rozwiązania stosowane w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Hongkongu, Polsce, Singapurze, Stanach Zjednoczonych, Francji, Szwajcarii oraz w Szwecji. Nie można jej interpretować jako korzystnej tylko dla jednej ze stron sporu, gdyż znajdują się w niej zarówno przykłady nieważności zapisu na sąd polubowny, jak i przykłady ważności takiego zapisu mimo ogłoszenia upadłości dłużnika.

Na rozprawie przed Sądem Najwyższym Federacji Rosyjskiej bank motywował swoje żądanie ustalenia nieważności zapisu na sąd polubowny tym, że przechodził sanację zgodnie z planem sanacyjnym zatwierdzonym przez Agencję do spraw ubezpieczenia wkładów<sup>22</sup>, a ponadto tym, że zapisu na sąd polubowny nie można pogodzić z przepisami rosyjskiej ustawy o upadłości, gdyż taki zapis oznacza niedozwoloną zmovę na szkodę wierzycieli (art. 61.2 ustawy o upadłości). Pozwana PhosInt Ltd. replikowała, że wyłączna właściwość sądów powszechnych jest przewidziana zgodnie z art. 33 ust. 3 w związku z art. 61.9 rosyjskiej ustawy o upadłości tylko w razie zakwestionowania ważności

transakcji przeprowadzonych przez dłużnika. W przypadku tymczasowego nadzoru nad bankiem, jak w przedmiotowej sprawie, może być wytoczone powództwo zarówno przed sądem powszechnym, wydziałem gospodarczym, jak i przed sądem polubownym, o ile strony skutecznie zawarły zapis na sąd polubowny, jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie.

Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej 16 sierpnia 2016 r. wydał orzeczenie, w którym kasuje wyrok Sądu Gospodarczego miasta Moskwy z 17 sierpnia 2015 r., postanowienie Dziewiątego Gospodarczego Sądu Apelacyjnego z 24 listopada 2015 r. oraz postanowienie Sądu Gospodarczego Obwodu Moskiewskiego z 20 stycznia 2016 r. i przekazuje sprawę Sądowi Gospodarczemu miasta Moskwy do ponownego rozstrzygnięcia.

Oznacza to, że sędziowie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej uważają, że w danej sprawie właściwe są sądy powszechne, a zapis na sąd polubowny jest nieważny. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nawet w przypadku ustalenia ważności zapisu na sąd polubowny i wydania późniejszego wyroku przez taki sąd strony mogą zakwestionować orzeczenie sądu polubownego przed sądem gospodarczym, zgodnie z rosyjskimi przepisami procesowymi.

Jak widać, w Rosji instytucja *amicus curiae* nie ma tradycji ani nie jest uregulowana w ustawach. Zdarza się, że osoby trzecie składają opinie do sądu, jednak jest to rzadkość i sądy odnoszą się do takich opinii raczej powściągliwie.

---

<sup>22</sup> Deposit Insurance Company of Russia, *vide* [www.asv.org.ru](http://www.asv.org.ru).

## Opinia przyjaciela sądu w prawie polskim

Institucja opinii przyjaciela sądu jest także znana w praktyce sądów polskich i stanowi formę wyrażenia przez osoby trzecie, przeważnie organizacje pozarządowe, swojej opinii co do prawa i faktów w danym postępowaniu sądowym. Celem takiej opinii jest pomoc w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie zostały podniesione przez strony w postępowaniu. Art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego przewiduje prawo dla organizacji pozarządowych, które nie uczestniczą w sprawie, do przedstawienia sądowi istotnych dla sprawy poglądów wyrażonych na piśmie. Nie wynika to z przepisów Kodeksu postępowania karnego ani Kodeksu postępowania administracyjnego. Najogólniej mówiąc można stwierdzić, że uprawnienie do wyrażenia poglądu osoby trzeciej w toczącej się sprawie o istotnym społecznym znaczeniu wywodzi się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W polskiej praktyce opinię przyjaciela sądu można przedstawić zarówno sądom powszechnym, jak i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Sądowi Najwyższemu oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu. Brak wyraźnej kodyfikacji tej instytucji prawnej w Polsce odpowiada mniej więcej sytuacji w Niemczech i we Francji.

Jako przykład uczestnictwa *amicus curiae* w sprawie karnej może służyć sprawa przed Sądem Najwyższym dotycząca opublikowania w lokalnej gazecie „Nowa Gazeta Trzebnicka” zdjęcia policjantki jeżdżącej do pra-

cy samochodem mimo braku prawa jazdy (V CSK 51/17). Policjantka domagała się przed Sądem Okręgowym w Trzebnicy usunięcia ze strony internetowej wymienionej gazety lokalnej artykułu o niej wraz z jej zdjęciem. Sąd Okręgowy w Trzebnicy zwrócił uwagę na art. 1, art. 6 i art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe. W konsekwencji trzeba było stwierdzić, że sporne publikacje i reportaż nie zawierały nieprawdziwych informacji dotyczących powódki, związanych z naruszeniem przez nią prawa przez prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień. Powództwo policjantki zostało oddalone jako bezzasadne. Powódka zaskarżyła wyrok do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który stanął na stanowisku, że apelacja była uzasadniona jedynie w nieznacznym zakresie, a mianowicie dotyczącym prawa powódki do ochrony wizerunku. W pozostałym zakresie sąd apelację oddalił. Pozwani dziennikarze złożyli skargę kasacyjną, a w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym pogląd wyraziła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, zwracając uwagę na prawnomiędzynarodowe standardy wolności wypowiedzi w sprawach publicznych na tle art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Wizerunek policjantki jako funkcjonariusza publicznego prezentowany w związku z pełnioną przez nią funkcją nie powinien być objęty tak silną ochroną jak na przykład wizerunki osób prywatnych.

Sąd Najwyższy zważył, że na tle art. 81 Prawa autorskiego w związku z art. 1, art. 6 i art. 14 Prawa prasowego w nie-



których sytuacjach uzasadniona i dopuszczalna z punktu widzenia debaty publicznej może być wypowiedź słowna konkretnej osoby, jednak nie rozpowszechnianie jej wizerunku. W konsekwencji policjantce przysługuje prawo do zaprzestania rozpowszechniania jej wizerunku w konkretnej sprawie.

*Amici curiae* uczestniczą też w postępowaniach przed sądami pierwszej instancji, na przykład w sprawie przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, XI Wydziałem Karnym, przeciwko aktywistom partii Zieloni, uczestniczącym w demonstracji „Marsz Godności” poświęconej obronie praw kobiet (XI W 1413/17). Komendant Rejonowej Policji Warszawa I skierował przeciwko nim wniosek o ukaranie, zarzucając im znieważenie Znaku Polski Walczącej (wykroczenie z art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie Znaku Polski Walczącej). W postępowaniu przed sądem karnym wzięła udział Helsińska Fundacja Praw Człowieka i wyraziła swój pogląd. W konsekwencji aktywistki zostały uniewinnione.

## Podsumowanie

Wywodząca się z prawa rzymskiego instytucja *amicus curiae* jest ważną dla państwa prawą instytucją chroniącą prawa obywatelskie. Najpierw została ona przyjęta i rozwinięta w systemie *common law*, po czym powróciła do Europy kontynentalnej. Spotykana jest w wielu państwach, jednak często

bez wyraźnej kodyfikacji tej instytucji w prawie krajowym.

Rolą instytucji *amicus curiae*, mającej na celu przedstawienie stanowiska specjalisty w danej dziedzinie, jest uwypuklenie istotnych aspektów toczącego się sporu sądowego wraz z przedstawieniem możliwości rozwiązania takiego sporu. *Amicus curiae* nie musi być zupełnie niezależny od stron. Ważne jednak jest, żeby nie był on stroną sporu w sensie procesowym.

Przyjacielowi sądu nie przysługują specjalne prawa proceduralne, nie może on być interwenientem ubocznym bądź przypozywany. Inaczej niż biegły sądowy, ustanowiony przez sąd *amicus curiae* nie jest ograniczony do tezy dowodowej podanej przez sąd, lecz może się odnieść do dalszych pytań prawnych.

Dopuszczalne jest również skupienie się przez *amicus curiae* na wybranych zagadnieniach bronionego interesu bądź wybranym aspekcie toczącego się sporu.

Godny uwagi jest fakt, że jedynie Brazylia wyraźnie skodyfikowała instytucję *amicus curiae* w swoim nowym kodeksie postępowania cywilnego z 2015 r. Niemniej jednak instytucja ta występuje również w pozostałych omawianych systemach prawnych, dając podstawę do ugruntowania i dalszego rozwoju tego rozwiązania ważnego dla państwa prawa.

## BIBLIOGRAFIA:

- Blanquett W., Casser C., *Amicus Curiae in Deutschland – Drittbeteiligung von Verbänden durch Amicus-Curiae-Stellungnahmen in Gerichtsverfahren der unteren Instanzen*, Baden-Baden 2016.
- Costa Ferreira M. E., Labanca Corrêa de Araújo M., *O Amicus Curiae no novo Código de Processo Civil: No caminho da democratização do poder judiciário por meio de uma sociedade aberta dos intérpretes da legislação*, [w:] XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPED), Florianópolis (Santa Catarina) 2016.
- Donizetti E., *O Amicus Curiae no novo Código de Processo Civil*, Portal Instituto Elpidio Donizetti (IED) – Belo Horizonte (Minas Gerais) 2016.
- Encinas de Munagorri R., *L'ouverture de la Court de cassation aux amici curiae*, „Revue trimestrielle de droit civil”, Paryž 2005.
- Hirte, H., *Der Amicus-Curiae-Brief – das amerikanische Modell und die deutschen Parallelen*, „Zeitschrift für Zivilprozess”, Kolonia 1991.
- Krislov S., *The Amicus Curiae Brief: From Friendship to Advocacy*, „Yale Law Journal” vol. 72, Yale 1963.
- Kühne U., *Amicus Curiae – Richterliche Informationsbeschaffung durch Beteiligung Dritter*, „Veröffentlichungen zum Verfahrensrecht” 110, Tybinga 2015.
- Mazeaud D., *L'expertise de droit à travers l'amicus curiae*, Paryž 1995.



## Harald MARSCHNER

[attorney-at-law, Rechtsanwalt, Wardyński & Partners]

---

# The amicus curiae brief in various legal systems and in Poland

In many jurisdictions, persons whose views could significantly contribute to a case can file an *amicus curiae* ("friend of the court") brief. Sometimes they must obtain leave of the court or the parties, or demonstrate a legitimate interest in the matter. In some countries this legal institution is permissible only in certain courts or in certain types of cases. An *amicus curiae* need not be entirely independent of the parties, but most importantly must not be involved in the dispute in a procedural sense. Interestingly, hardly anywhere has the institution of *amicus curiae* been expressly codified. Brazil stands out as an exception in this respect.

---

AMICUS CURIAE BRIEF | HUMAN RIGHTS PROTECTION | NON-JUDICIAL ORGANISATIONS | CIVIL RIGHTS | CONSTITUTIONAL LAW

---



### dr Paweł SELERA\*

[doradca podatkowy, LL.M., ekspert w Zespole Analiz Prawnoporównawczych w Ministerstwie Finansów]



### Jan SARNOWSKI\*

[LL.M., pełnomocnik Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju do spraw współpracy międzynarodowej w zakresie VAT, zastępca dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych w Ministerstwie Finansów]



### Anna BARTOSIAK\*

[absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, pracownik Zespołu Analiz Prawnoporównawczych w Ministerstwie Finansów]

---

## VAT w obrocie międzynarodowym 2020 – zmiany prawa unijnego i ich implementacja na gruncie prawa krajowego

W opracowaniu poddano analizie planowaną nowelizację ustawy o podatku od towarów i usług implementującą do polskiego porządku prawnego zmiany w dyrektywie 2006/112/WE, w rozporządzeniu wykonawczym nr 282/2011 oraz w rozporządzeniu nr 904/2010, w ramach tzw. pakietu czterech szybkich poprawek („four quick fixes”). Zmiany doprecyzowują kryteria przyporządkowania tzw. dostawy ruchomej, ujednolicają stosowanie uproszczenia dla magazynów typu *call-off stock*, podnoszą rangę numeru identyfikacyjnego VAT-UE oraz ustalają wspólne kryteria dotyczące dowodów dokonania dostawy wewnątrzspółnotowej. Choć zmiany nie rozwiążą wszystkich wątpliwości identyfikowanych w bardziej złożonych stanach faktycznych, ich wprowadzenie należy ocenić pozytywnie. Poprzez standaryzację procedur zostanie zapewniona większa pewność prawa, zwłaszcza w przypadku WDT i magazynów *call-off stock*.

---

TRANSAKCJE ŁAŃCUCHOWE | MAGAZYNY KONSYGNACYJNE | MAGAZYNY CALL-OFF STOCK | WEWNĄTRZSPÓLNOTOWA DOSTAWA TOWARÓW | CZTERY SZYBKE POPRAWKI

---

\* Powyższy tekst stanowi **prywatną opinię autorów** i nie jest jednoznaczny z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Finansów

Kolejna w tym roku planowana nowelizacja ustawy o VAT<sup>1</sup> zakłada wprowadzenie zmian w opodatkowaniu obrotu wewnątrzspółnotowego. Zmiany wynikają z konieczności implementacji znowelizowanych przepisów dyrektywy 2006/112/WE<sup>2</sup> (dalej: dyrektywa 2006/112) oraz rozporządzenia wykonawczego nr 282/2011<sup>3</sup>, jak i rozporządzenia nr 904/2010<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zakresu zmian prawa unijnego i prawa krajowego w obszarze opodatkowania VAT obrotu wewnątrzspółnotowego.

## 1. „Cztery szybkie poprawki” – geneza i istota zmian

W 2016 r. Komisja Europejska przyjęła plan działania w sprawie VAT: „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”<sup>5</sup> (dalej: plan działania Komisji). Jak zauważa Komisja, obecny sposób opodatkowania transakcji transgranicznych przyczy-

nia się do powstawania luki VAT, ponieważ *Przypomina on system celny, ale nie przewidziano w nim równoważnych kontroli, w związku z czym jest źródłem oszustw transgranicznych*<sup>6</sup>.

Z uwagi na opór państw członkowskich w zakresie preferowanego przez KE modelu docelowego VAT<sup>7</sup> zaproponowano tzw. pakiet czterech szybkich poprawek („four quick fixes”), których celem ma być uproszczenie i zapewnienie większej pewności w zakresie opodatkowania VAT obrotu wewnątrzspółnotowego. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wdrożenia zmian do 31 grudnia 2019 r.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Komunikat Komisji... op. cit., COM(2016) 148 final z dnia 7 kwietnia 2016.

<sup>7</sup> Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie wprowadzenia szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT dotyczącego opodatkowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi, Bruksela, 25 maja 2018 r., COM(2018) 329 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0329&from=EN> (dostęp: 27.09.2019).

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2018/1910 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej dotyczących opodatkowania handlu między państwami członkowskimi (Dz. Urz. UE L 311/3, z dnia 7 grudnia 2018 r.). Dokonano również zmian w rozporządzeniu 904/2010 (Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1909 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do wymiany informacji w celu monitorowania prawidłowego stosowania procedury magazynu typu call-off stock (Dz. Urz. UE L 311/1 z dnia 7 grudnia 2018 r.) oraz rozporządzeniu 282/2011 (Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2018/1912 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzspółnotowymi (Dz. Urz. UE L 311/10 z dnia 7 grudnia 2018 r.).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 t.j.).

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347/1 z dnia 11 grudnia 2006 r.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 77/1 z dnia 23 marca 2011 r.).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz. U. L 268/1 z dnia 12 października 2010 r.).

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”. COM(2016) 148 final z dnia 7 kwietnia 2016.

Pakiet *quick fixes* zmienia następujące obszary:

- **Transakcje łańcuchowe.** Doprecyzowanie kryteriów ustalania tzw. dostawy ruchomej.
- **Magazyn call-off stock.** Harmonizacja zasad opodatkowania z wykorzystaniem tego typu magazynów.
- **Znaczenie numeru identyfikacyjnego VAT.** Zaproponowano wprowadzenie wymogu posiadania ważnego numeru VAT-UE przez nabywcę towarów w celu zastosowania zwolnienia w odniesieniu do wewnątrzspółnotowej dostawy towarów jako wymogu materialnego. Rada UE zwróciła uwagę, że wymóg ten znacząco podniesie jakość i wiarygodność danych w systemie VIES.
- **Dowód dostawy wewnątrzspółnotowej.** Rada zauważyła, że wspólne kryteria dotyczące dowodów w postaci dokumentów wymaganych, aby ubiegać się o zwolnienie z tytułu dostaw wewnątrzspółnotowych, znacząco ułatwiłyby działalność przedsiębiorców oraz poprawiłyby pewność prawa.

## 2. Wewnątrzspółnotowe transakcje łańcuchowe

### 2.1. Transakcje łańcuchowe w prawie unijnym a praktyka wybranych państw członkowskich UE

Na gruncie podatku VAT za transakcje łańcuchowe uznaje się sytuację, gdy dochodzi do szeregu następujących po sobie dostaw towarów w rozumieniu prawnym, ale tylko jednego

fizycznego wydania towarów przez pierwszy podmiot w łańcuchu bezpośrednio ostatniemu w kolejności nabywcy<sup>9</sup>. W ramach tego schematu dostaw, w przypadku gdy towar jest transportowany pomiędzy różnymi państwami UE, tylko jedna dostawa jest traktowana jako zwolniona z VAT wewnątrzspółnotowa dostawa towarów (dalej: **WDT**). Stąd kluczowe jest ustalenie kryteriów, od których zależy identyfikacja dostawy stanowiącej WDT – tzw. „dostawy ruchomej”. Pozostałe dostawy są bowiem traktowane jako dostawy krajowe – tzw. „dostawy nieruchome”.

Dotychczas dyrektywa 2006/112 nie regulowała problematyki transakcji łańcuchowych. Natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: **TSUE**) w swym orzecznictwie parokrotnie odnosił się do transakcji łańcuchowych i ustalania miejsca dostawy ruchomej, choć w tym zakresie stanowisko TSUE nie daje jednoznacznych odpowiedzi<sup>10</sup>. TSUE potwierdza jednak założenie ogólne, że tylko jednej z dostaw w łańcuchu można przypisać walor dostawy ruchomej.

Z uwagi na brak regulacji na poziomie dyrektywy 2006/112 i skromne orzecznictwo TSUE w obszarze transakcji łańcuchowych niektóre państwa UE zaczęły samodzielnie określać

<sup>9</sup> I. Olchowicz (red.), *VAT w działalności gospodarczej*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 124-125.

<sup>10</sup> Zwłaszcza wyrok TSUE z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-245/04 EMAG Handel Eder OHG, EU:C:2006:232; czy też wyrok z 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-430/09 Euro Tyre Holding BV., EU:C:2010:786.

konsekwencje VAT dla tego typu dostaw.

W Niemczech transakcje łańcuchowe regulowane są w § 3 ust 6 *Umsatzsteuergesetz*<sup>11</sup> (niemiecka ustawa o podatku od towarów i usług). W myśl dotychczas obowiązującej regulacji przyporządkowanie dostawy ruchomej zależy od tego, który podmiot organizuje transport lub wysyłkę towarów. Gdy jest to pierwszy podmiot w łańcuchu, dostawę ruchomą przypisuje się jego dostawie, czyli pierwszej dostawie. Natomiast gdy jest to ostatni podmiot w łańcuchu, dostawę ruchomą przypisuje się dostawie na jego rzecz, czyli ostatniej dostawie<sup>12</sup>.

W przypadku, gdy środkowy podmiot organizuje transport lub wysyłkę, co do zasady dostawę ruchomą przyporządkowuje się dostawie na jego rzecz. W drodze wyjątku dostawa ruchoma może być przyporządkowana jego dostawie, jeśli przedstawi on dowody, że dokonał dostawy lub wysyłki tego towaru. Zgodnie z wytycznymi niemieckiej administracji skarbowej wymóg uznaje się za spełniony, jeśli pośrednik posłuży się numerem VAT-UE nadanym przez państwo rozpoczęcia trans-

portu lub wysyłki<sup>13</sup>. Problem transakcji łańcuchowych jest również szerzej komentowany w Austrii<sup>14</sup> i Wielkiej Brytanii<sup>15</sup>, jednak sposób interpretacji w tych krajach nie odbiega znacząco od wykładni na gruncie niemieckim.

## 2.2. Transakcje łańcuchowe na gruncie prawa krajowego

Warunki przyporządkowania pojedynczej wysyłki do konkretnej dostawy w łańcuchu reguluje art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o VAT. W łańcuchu dostaw możemy wyróżnić tzw. transakcję ruchomą (dostawa z przyporządkowaną wysyłką) oraz transakcje nieruchome (pozostałe dostawy)<sup>16</sup>. W praktyce kryterium pozwalającym określić, która z dostaw jest transakcją ruchomą, jest wskazanie, który z podmiotów organizuje bądź zleca transport towarów, choć TSUE odnosi się do mniej precyzyjnych przesłanek<sup>17</sup>.

W przypadku dostawy ruchomej miejscem świadczenia jest miejsce, w którym towary znajdują się w momencie rozpoczęcia wysyłki (początek łańcucha). Miejsce świadczenia w transakcji nieruchomej określa się biorąc pod

<sup>11</sup> Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2338) geändert worden ist.

<sup>12</sup> Umsatzsteuer-Anwendungserlass vom 1. Oktober 2010, BSrBl I S. 846 – aktuelle Version (Stand 17. Juli 2019), 3.14 ust. 7, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF\\_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/Umsatzsteuer-Anwendungserlass-aktuell-Stand-2019-07-17.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=53](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/Umsatzsteuer-Anwendungserlass-aktuell-Stand-2019-07-17.pdf?__blob=publicationFile&v=53) (dostęp: 27.09.2019).

<sup>13</sup> Umsatzsteuer-Anwendungserlass, 3.14 ust. 10 zd. 2.

<sup>14</sup> BMF, *Umsatzsteuerrichtlinien 2000, 3.8.2. Reihengeschäfte*, <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e2s1> (dostęp: 27.09.2019).

<sup>15</sup> HMRC, *VAT Place of Supply (Goods)*, <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-place-of-supply-goods/vatposg3820> (dostęp: 27.09.2019).

<sup>16</sup> Ministerstwo Finansów, *Transakcje łańcuchowe oraz transakcje trójstronne*, <https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/1402295/TRANS-AKCJE+LANCUCHOWE.pdf> (dostęp: 27.09.2019).

<sup>17</sup> P. Selera, *Transakcje łańcuchowe na gruncie podatku od towarów i usług – kontrowersje wokół wykładni pojęcia „organizacji/zlecania” transportu*, „Przegląd podatkowy” 2016, nr 5, s. 27-34.



uwagę, czy dostawa nieruchoma następuje przed czy po transakcji ruchomej. Dostawy nieruchome dokonane przed dostawą ruchomą uznaje się za dokonane w miejscu rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów. Natomiast dostawy nieruchome dokonane po dostawie ruchomej uznaje się za dokonane w miejscu zakończenia wysyłki lub transportu towarów (art. 22 ust. 3 ustawy o VAT).

W przypadku transakcji międzynarodowych ustalenie transakcji nieruchomości i faktu, czy dana dostawa nastąpiła przed czy po niej, pozwala rozstrzygnąć, czy dostawa będzie opodatkowana w państwie rozpoczęcia, czy też w państwie zakończenia transportu. Sama dostawa ruchoma będzie miała charakter dostawy wewnątrzspółnotowej, co oznacza, że w jej przypadku może zostać zastosowana w Polsce stawka 0%.

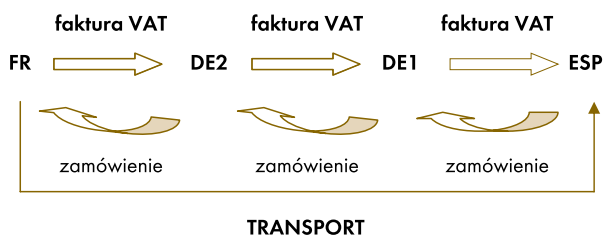
Co do zasady ustawa o VAT zakłada, że jeżeli towar jest wysyłany lub transportowany przez nabywcę, który dokonuje również jego dostawy, wysyłka lub transport są przyporządkowane dostawie dokonanej **dla tego nabywcy**, chyba że z warunków dostawy wynika, że wysyłkę lub transport towaru należy przyporządkować **jego dostawie** (art. 22 ust. 2 ustawy o VAT). Niestety dotychczas ustawa o VAT nie wskazywała, o jakie warunki dostawy chodzi, co jest przecież kluczowe dla „przeniesienia” do przodu w łańcuchu miejsca dostawy ruchomej.

Poniższe przykłady obrazują sposób opodatkowania transakcji łańcuchowych<sup>18</sup>.

### Pierwszy przedsiębiorca w łańcuchu organizuje transport

Przedsiębiorca ESP z Hiszpanii zamawia maszynę u przedsiębiorcy DE1 w Kassel w Niemczech. DE1, nie posiadając tej maszyny na składzie, zamawia ją u swego kooperanta przedsiębiorcy DE2 z Hamburga. DE2 zamawia maszynę bezpośrednio u producenta z Francji, firmy FR. FR wynajmuje firmę spedytorską i organizuje wysyłkę towaru bezpośrednio z Francji do Hiszpanii. Obrazuje to następujący schemat:

Rysunek nr 1: Opodatkowanie transakcji łańcuchowej  
Źródło: opracowanie własne



W ramach tej transakcji łańcuchowej dojdzie kolejno do trzech dostaw towarów (pomiędzy FR-DE2, DE2-DE1 oraz DE1-ESP). Transport należy przyporządkować pierwszej dostawie (FR na rzecz DE2), ponieważ to FR jako pierwszy przedsiębiorca w łańcuchu organizuje transport. Miejsce tej dostawy znajduje się na terytorium Fran-

<sup>18</sup> Na podstawie: P. Selera, *Transakcje wewnątrzspółnotowe w VAT. Analiza praktyczna*, Warszawa 2012 r., s. 218 i n.

cji, gdyż tam rozpoczyna się transport (miejsce rozpoczęcia transportu lub wysyłki). Jest to dostawa ruchoma. Pozostałe dostawy towarów w ramach transakcji łańcuchowej (DE2 na rzecz DE1 oraz DE1 na rzecz ESP) są dostawami nieruchomymi. Miejscem opodatkowania tych dostaw jest terytorium Hiszpanii (miejsce zakończenia transportu), gdyż następują one po dostawie ruchomej. DE2 i DE1 muszą zatem co do zasady zarejestrować się dla celów podatku VAT w Hiszpanii.

### Ostatni przedsiębiorca odbiera maszynę (organizuje transport)

Przedsiębiorca ESP z Hiszpanii zamawia maszynę u przedsiębiorcy DE1 w Kassel w Niemczech. DE1, nie posiadając tej maszyny na składzie, zamawia ją u swego kooperanta przedsiębiorcy DE2 z Hamburga. DE2 zamawia maszynę bezpośrednio u producenta z Francji firmy FR. W tym stanie faktycznym ESP samodzielnie, własnym środkiem transportu, odbiera maszynę od FR i transportuje ją bezpośrednio do Hiszpanii.

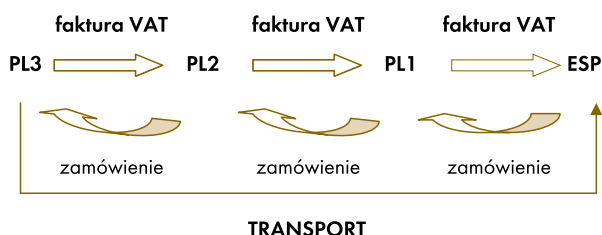
W ramach tej transakcji łańcuchowej dojdzie kolejno do trzech dostaw towarów (pomiędzy FR-DE2, DE2-DE1 oraz DE1-ESP). Transport należy przyporządkować w tym przypadku trzeciej dostawie (DE1-ESP), ponieważ ESP jako ostatni w łańcuchu organizuje transport (odbiera maszynę od FR i transportuje bezpośrednio do Hiszpanii). Miejsce opodatkowania

tej dostawy znajduje się we Francji (miejsce rozpoczęcia dostawy). Pierwsza dostawa (FR na rzecz DE2) oraz druga dostawa (DE2 na rzecz DE1) są dostawami nieruchomymi. Miejscem opodatkowania tych dostaw będzie zatem także terytorium Francji (kraju rozpoczęcia transportu), ponieważ poprzedzają one w łańcuchu dostawę ruchomą. DE2 i DE1 muszą zatem co do zasady zarejestrować się dla celów VAT we Francji.

### „Środkowy” przedsiębiorca organizuje transport

Przedsiębiorca ESP z Hiszpanii zamawia maszynę u przedsiębiorcy PL1 w Katowicach. PL1 z kolei zamawia tę maszynę u przedsiębiorcy PL2 we Wrocławiu. PL2 zamawia maszynę u producenta PL3 w Warszawie. PL2 zleca wynajętej firmie spedytorskiej odbiór towaru od podmiotu PL3 i przetransportowanie jej bezpośrednio z Warszawy do Hiszpanii. Na terytorium Hiszpanii firma transportowa przekazuje towar na rzecz ESP. Każdy z przedsiębiorców w łańcuchu posługuje się numerem VAT-UE dla celów transakcji wewnątrzspółnotowych przyznanym mu przez jego kraj macierzysty. Transakcje obrazuje następujący schemat:

Rysunek nr 2: Opodatkowanie transakcji łańcuchowej  
Źródło: opracowanie własne



### **Wariant 1: Nie uzgodniono żadnych szczególnych klauzul dostawy**

W ramach tej transakcji łańcuchowej dochodzi do trzech następujących po sobie dostaw towarów (PL3-PL2, PL2-PL1 oraz PL1-ESP). Transport należy przyporządkować pierwszej dostawie (PL3 na rzecz PL2), ponieważ PL2 jako środkowy przedsiębiorca w łańcuchu z uwagi na brak szczególnych porozumień odnośnie do warunków dostawy organizuje transport, występując jako odbiorca towarów od PL3. Miejscem dostawy ruchomej (PL3 na rzecz PL2) jest terytorium Polski jako miejsce rozpoczęcia transportu. Druga i trzecia dostawa (PL2 na rzecz PL1 i PL1 na rzecz ESP) są dostawami nieruchomości następującymi po dostawie ruchomej. Miejscem opodatkowania dostaw nieruchomości jest Hiszpania (kraj zakończenia transportu).

### **Wariant 2: Szczególne warunki dostawy**

W ramach tego samego schematu uwzględniono następujące warunki: PL2 uzgadnia z PL1 klauzulę DDP Hiszpania, a z PL3 klauzulę EXW Warszawa.

Transport w tym przypadku może być przyporządkowany drugiej dostawie PL2 na rzecz PL1, ponieważ PL2 jako drugi podmiot w łańcuchu dostarcza maszynę do Hiszpanii jako dostawca (występuje na zewnątrz jako dostawca). Z uwagi na klauzule dostaw DDP ze swoim klientem (PL1) oraz EXW ze swoim dostawcą (PL3) przejął koszty i ryzyko związane z transportem. W tym sensie PL2 może udowodnić, że

transport powinien być przyporządkowany jego własnej dostawie w łańcuchu, a nie dostawie dokonywanej na jego rzecz (dostawie PL3 na rzecz PL2). Miejscem dostawy ruchomej (PL2 na rzecz PL1) jest terytorium Polski jako miejsce rozpoczęcia transportu. Miejscem pierwszej dostawy nieruchomości (PL3 na rzecz PL2) jest także terytorium Polski, jako dostawy poprzedzającej transport (dostawę ruchomą). Miejscem drugiej dostawy nieruchomości (PL1-ESP), jako dostawy następującej po dostawie ruchomej, jest kraj zakończenia transportu (Hiszpania).

### **2.3. Zakres zmian od 1 stycznia 2020 r. i ich znaczenie dla polskich podatników VAT**

Określanie, która z dostaw ma charakter ruchomy, a która nieruchomy, powodowało dodatkowe obciążenie dla podatników. Zwłaszcza w kontekście transgranicznym, w przypadku odmiennych podejść interpretacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich mogło dochodzić do podwójnego opodatkowania lub nieopodatkowania transakcji. Wprowadzenie jednolitych zasad dla transakcji wewnątrzspółnotowych ułatwi podatnikom określenie miejsca opodatkowania i zminimalizuje wątpliwości interpretacyjne.

Nowy artykuł 36a dyrektywy VAT zakłada, że wysyłkę lub transport w transakcji łańcuchowej należy przypisać do dostawy dokonanej **do podmiotu pośredniczącego**. Przez podmiot pośredniczący rozumie się dostawcę w łańcuchu innego niż pierwszy dostawca w łańcuchu, który wysyła lub transportuje towar samo-

dzielnie albo za pośrednictwem osoby trzeciej działającej na jego rzecz.

Na aprobatę zasługuje dookreślenie, w jakiej sytuacji dostawa ruchoma może być przyporządkowana nie na rzecz podmiotu pośredniczącego, lecz dostawie tego podmiotu. W sytuacji, w której podmiot pośredniczący przekazał swojemu dostawcy nr VAT-UE nadany przez państwo, z którego towar jest wysyłany, wysyłkę przypisuje się do dostawy dokonanej **przez podmiot pośredniczący**. Wydaje się, że to rozwiązanie zaczerpnięto z prawa niemieckiego, gdzie takie domniemanie funkcjonuje od dawna.

Nowe zasady znacznie upraszczają ustalenie miejsca świadczenia w przypadku transakcji, w której uczestniczą trzy podmioty, tj. mamy do czynienia tylko z jednym pośrednikiem. Jeśli w transakcji występuje więcej niż jeden pośrednik, „podmiotem pośredniczącym” w myśl tak prawa unijnego, jak i projektowanej ustawy może być każdy z nich. Definicja podmiotu pośredniczącego nie odnosi się bowiem jedynie do transakcji A-B-C<sup>19</sup>. Te zresztą często będą rozliczane w oparciu o uproszczenia dla transakcji trójstronnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że decydujące są „treści umów pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w łańcuchu transakcji”<sup>20</sup>, co nie przecina sporów

w zakresie ustalania miejsca dostawy ruchomej, w której uczestniczy więcej niż trzech podatników. Niestety nowe regulacje dyrektywy 2006/112 nie odnoszą się także do transakcji łańcuchowych, w których występuje eksport i import, co oznacza, że w tym obszarze nie zapewniono chociażby minimum pewności, jaką zagwarantowano unijnymi transakcjom łańcuchowym (przynajmniej w transakcjach A-B-C)<sup>21</sup>.

### 3. Magazyn call-off stock

#### 3.1. Magazyn konsygnacyjny a magazyn call-off stock

Magazyn konsygnacyjny jest rozwiązaniem wykorzystywanym w logistyce. Konsygnacja polega na przemieszczeniu przez sprzedawcę towaru do magazynu, z którego nabywca towarów może je swobodnie pobierać w miarę swojego zapotrzebowania. Towary pozostające w magazynie są własnością sprzedawcy do momentu pobrania ich przez odbiorcę, kiedy to przechodzą na własność tego ostatniego. Magazyny konsygnacyjne odgrywają szczególnie istotną rolę w obrocie międzynarodowym, zapewniając nabywcom większą płynność dostaw<sup>22</sup>. Tego typu magazyny są najczęściej wykorzystywane przez przedsiębiorstwa handlowe i branżę automotive.

<sup>19</sup> M. Horsthuis, F. Nellen, *European Union – A Critical Analysis of the Quick Fixes for the EU Intra-Community B2B VAT System*, „International VAT Monitor” 2019, Volume 30, No. 3.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do projektu z 7 października 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Kodeks kar-

ny skarbowy. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322050/katalog/12601964#12601964> (dostęp: 27.09.2019).

<sup>21</sup> A. Bal, *European Union – The Changing Landscape of the EU VAT: Digital VAT Package and Definitive VAT System*, „European Taxation” 2019, Volume 59, No. 2/3.

<sup>22</sup> M. Antonowicz, K. Przybyłowicz, *Magazyn konsygnacyjny jako rozwiązanie logistyczne – aspekty podatkowe*, „Logistyka” 2015, nr 5, s. 30-32.

W transgranicznym obrocie towarami wyróżnia się dwa główne typy magazynów konsygnacyjnych. Pierwszy z nich to magazyn typu *consignment stock*, a więc magazyn konsygnacyjny w ogólnym znaczeniu. Charakteryzuje się on tym, że finalny nabywca towarów pozostaje nieznanym w momencie przemieszczenia towarów do tego magazynu przez sprzedawcę. Agent prowadzący skład konsygnacyjny wydaje towary finalnym nabywcom na rachunek sprzedawcy. Główną zaletą tego rozwiązania jest skrócenie czasu i kosztów transportu w momencie nabycia towaru przez zagranicznego odbiorcę<sup>23</sup>.

Drugi rodzaj magazynu to magazyn typu *call-off stock*. W tym przypadku nabywca jest z góry znany w momencie przemieszczenia towarów do magazynu. Magazyn może być prowadzony przez nabywcę, który pobiera z niego towary w miarę zapotrzebowania, do użytku we własnej działalności produkcyjnej lub usługowej<sup>24</sup>.

W polskiej ustawie o VAT terminem magazyn konsygnacyjny (art. 2 pkt 27c) został określony typowy magazyn typu *call-off stock*.<sup>25</sup>

### **3.2. Magazyny konsygnacyjne w prawie unijnym i w praktyce wybranych państw członkowskich UE**

Dotychczas dyrektywa 2006/112 nie zawierała przepisów regulujących odmiennie traktowanie transakcji z wy-

korzystaniem magazynów konsygnacyjnych lub magazynów *call-off stock* w dostawach transgranicznych. Na gruncie dyrektywy 2006/112 przedsiębiorca dokonujący przesunięcia własnych towarów do magazynu konsygnacyjnego znajdującego się w innym państwie członkowskim dokonywał tzw. przemieszczenia nietransakcyjnego zrównanego w skutkach prawnych z WDT. W konsekwencji już w momencie dokonywania samego przemieszczenia podatnik musiał zadeklarować WDT w kraju pochodzenia oraz WNT w innym państwie członkowskim, uprzednio rejestrując się tam do celów VAT (art. 17 i 21 dyrektywy VAT). Następnie w momencie pobrania towarów z magazynu dochodziło do krajowej dostawy towarów na rzecz zagranicznego nabywcy.

Rozdzielenie tego procesu logistycznego, będącego ekonomicznie jedną transakcją, na dwie części, w których występują dwa momenty powstania obowiązku podatkowego, wiązało się nie tylko z dodatkowymi formalnościami dla dostarczającego towary przedsiębiorcy, ale przede wszystkim z koniecznością rejestracji dla celów VAT oraz rozliczania VAT w innym państwie członkowskim. Dlatego niektóre państwa członkowskie wprowadziły dla magazynów odpowiadających koncepcji *call-off stock/consignment stock* uproszczoną procedurę, której istotą jest deklarowanie tylko jednej transakcji opodatkowanej (w miejsce dwóch), co skutkuje brakiem konieczności rejestracji dla celów VAT w innym państwie członkowskim.

Uproszczenie związane z magazynem konsygnacyjnym/*call-off stock* stosuje

<sup>23</sup> B. Terra, J. Kajus, *Commentary on European VAT*, Amsterdam 2019, s. 760.

<sup>24</sup> B. Terra, J. Kajus, *Commentary...* op. cit., s. 760.

<sup>25</sup> T. Michalik, *VAT. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2019, komentarz do art. 2, pkt 254 (Legalis).

obecnie 21 państw Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy), przy czym uproszczenie wyłącznie dla samych magazynów typu *call-off stock* stosują Cypr i Polska<sup>26</sup>. Część państw jak Bułgaria<sup>27</sup> czy Niemcy<sup>28</sup> stosują te uproszczenia wyłącznie na podstawie orzecznictwa lub wykładni administracyjnej.

### Przykład

Polska firma przemieszcza towary z Polski do Grecji celem magazynowania tych towarów z zamiarem ich późniejszej dostawy na rzecz greckiego klienta. Grecki klient pobiera towary według swego zapotrzebowania produkcyjnego, ale chce mieć komfort i gwarancję ich stałej dostępności.

### Wariant 1: Brak uproszczenia dla call-off stock

Polska firma przed przemieszczeniem własnych towarów musi zarejestrować się dla celów VAT i VAT-UE w Grecji,

by móc rozliczyć tam WNT z tytułu przesunięcia wewnątrzspółnotowego własnych towarów. Dopiero pobór tych towarów z magazynu uważany jest za dostawę towarów dla celów VAT, a polska firma, dokonując lokalnej dostawy na terytorium Grecji, zobligowana jest do wystawienia faktury z greckim VAT (chyba że dochodzi do odwrotnego obciążenia w Grecji). W wyniku tego polska firma ponosi koszty administracyjne i podatkowe.

### Wariant 2: Uproszczenie dla call-off stock

Polska firma przemieszcza towary z Polski do Czech celem magazynowania tych towarów z zamiarem późniejszej dostawy z tych towarów na rzecz czeskiego klienta.

Samo przemieszczenie własnych towarów nie powoduje obowiązku rejestracji na terytorium Czech oraz zgłaszania WNT. Samo WNT rozliczy czeska firma w momencie poboru towarów ze składu, wówczas też polska firma zadeklaruje w Polsce WDT. Efekt: eliminacja obowiązków administracyjnych i podatkowych w Czechach dla polskiego dostawcy.

### 3.3. Magazyn konsygnacyjny w prawie polskim – założenia

Konstrukcja magazynu konsygnacyjnego została wprowadzona do ustawy o VAT nowelizacją z 7 listopada 2008 r. (wejście w życie 1 grudnia 2008 r.)<sup>29</sup>. Stosując magazyn konsygnacyjny,

<sup>26</sup> F. Annacondia, *VAT Options Exercised by the Member States, Commentaries on European VAT Directives*, Amsterdam 2018, s. 17 i 18.

<sup>27</sup> S. Krastanov, *Call-Off Stock Simplification in Bulgaria – Possible or Not*, "International VAT Monitor" 2019, Volume 30, No. 5.

<sup>28</sup> J. Bunjes (red.), *Umsatzsteuergesetz, Kommentar*, Monachium 2019, UStG § 1a Innergemeinschaftlicher Erwerb, Rn. 46, Federalne Ministerstwo Finansów (Bundesfinanzministerium, BMF): *Umsatzsteuer; Grenzüberschreitende Warenlieferungen in ein inländisches sog. Konsignationslager; BFH-Urteile vom 20. Oktober 2016, V R 31/15, und vom 16. November 2016, V R 1/16, III C 3 – S 7103 a/15/10001*.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz nie-

podatnicy mogą rozliczyć podatek od wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów zgodnie z procedurą uproszczoną.

Artykuł 12a ustawy o VAT wprowadził znaczące uproszczenie dla zagranicznych przedsiębiorców. Przemieszczenie towarów z zagranicy do magazynu konsygnacyjnego na terenie Polski, a następnie ich dostawę na terytorium kraju, traktuje się nie jako dwie, lecz jako jedną czynność opodatkowaną<sup>30</sup>. Konsekwencją tej procedury jest brak konieczności rejestracji dla celów VAT na terytorium kraju oraz rozliczania polskiego VAT.

Jednym z warunków skorzystania z uproszczenia jest to, by zagraniczny przedsiębiorca nie posiadał siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju. Prowadzący magazyn konsygnacyjny jest jednocześnie jedynym nabywcą towarów, a przechowywane towary mogą być przeznaczone tylko do jego działalności produkcyjnej lub usługowej (wyłączona jest możliwość przeznaczenia towarów do działalności handlowej, co niepotrzebnie ogranicza zakres zastosowania polskiego uproszczenia). Jednocześnie organy podatkowe podkreślają, że *magazyn nie może być prowadzony przez podmiot trzeci, lecz wyłącznie przez ostatecznego nabywcę towarów. Podmiot prowadzący magazyn konsygnacyjny to jednocześnie nabywca towarów przechowywanych*

*w magazynie. Jest to podatnik, który przechowuje w magazynie konsygnacyjnym towary i pobiera je z tego magazynu*<sup>31</sup>. Dodatkowo przepisy nakładają obowiązek zgłoszenia zamiaru prowadzenia magazynu konsygnacyjnego oraz obowiązki ewidencyjne.

Polska ustawa o VAT przewiduje również regulację lustrzaną, czyli uproszczenie w sytuacji przemieszczania towarów przez polskich przedsiębiorców, podatników VAT, do miejsca odpowiadającego polskiej konstrukcji magazynów konsygnacyjnych (a więc zagranicznych magazynów typu *call-off stock*). Na mocy art. 20a ustawy o VAT polski podatnik może zadeklarować WDT dopiero w momencie pobrania towarów z magazynu konsygnacyjnego przez zagranicznego nabywcę, nie później jednak niż z chwilą wystawienia faktury, o ile w państwie przeznaczenia istnieje podobne uproszczenie, tj. zagraniczne prawo podatkowe za moment powstania obowiązku podatkowego u nabywcy uznaje moment pobrania towarów z magazynu konsygnacyjnego.

### **3.4. Zakres zmian od 1 stycznia 2020 r. i ich znaczenie dla polskich podatników VAT**

Polska koncepcja magazynów konsygnacyjnych odpowiada generalnym założeniom magazynów *call-off stock* określonych od 2020 r. w dyrektywie 2006/112, stąd zakres zmian w prawie polskim ma charakter głównie dostosowawczy.

---

których innych ustaw (Dz. U. z 2008 r., nr 209, poz. 1320).

<sup>30</sup> T. Michalik, *VAT. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2019, komentarz do art. 2, pkt 254 (Legalis).

---

<sup>31</sup> Pismo z 29 czerwca 2010 r., Izba Skarbowa w Katowicach, IBPP3/443-467/10/BWo.



Projekt ustawy uchyla art. 2 pkt 27c i 27d oraz art. 12a, art. 20a i 20b ustawy o VAT i wprowadza do niej rozdziały 3a oraz 3b, niejako redefiniując i porządkując instytucję magazynów konsygnacyjnych.

Pierwszą kwestią jest uporządkowanie nomenklatury, czyli zastąpienie, z logistycznego i obecnie prawnego punktu widzenia, błędnie stosowanego sformułowania „magazyn konsygnacyjny” sformułowaniem „magazyn call-off stock”, które wierniej ma oddawać istotę tej instytucji.

Po drugie dobrą wiadomością dla podatników jest fakt, że od 1 stycznia 2020 r. przepisy będą stosowane jednolicie w całej Unii Europejskiej, co pozwoli na identyczne rozliczanie transakcji realizowanych przez magazyn *call-off stock* bez względu na kraj przeznaczenia czy też pochodzenia przemieszczanych towarów w obrębie UE.

Kolejną modyfikacją jest zniesienie zbyt restrykcyjnego ograniczenia związanego z przeznaczeniem towarów tylko na potrzeby działalności produkcyjnej lub usługowej. Od tej pory nie będzie przeciwwskazań dla użycia konsygnowanych towarów w działalności handlowej.

Następnym ułatwieniem jest możliwość zmiany nabywcy po przemieszczeniu towarów do magazynu *call-off stock*. Po spełnieniu odpowiednich warunków ewidencyjnych nabywcą może zostać inny podatnik.

Warto zauważyć, że maksymalny okres przechowywania towarów w magazynie *call-off stock* (limit składowania)

ulegnie skróceniu z 24 do 12 miesięcy, co jest z kolei zmianą niekorzystną. Jeśli w tym terminie towary nie zostaną pobrane przez nabywcę, dostawca będzie musiał zadeklarować WDT/WNT lub przemieścić towar z powrotem na terytorium kraju. Nowelizacja wprowadza także nowy zakres obowiązków ewidencyjnych, odsyłając do rozporządzenia 282/2011 (nowy art. 54a obowiązujący od 1 stycznia 2010 r.).

#### **4. Wewnątrzspółnotowa dostawa towarów**

##### **4.1 Numer VAT-UE nabywcy warunkiem materialnym**

Warunki zastosowania stawki 0% przy dokonywaniu WDT reguluje art. 42 ustawy o VAT. Jednym z warunków formalnych jest to, aby dostawca dokonał dostawy na rzecz nabywcy posiadającego właściwy i ważny numer identyfikacyjny dla transakcji wewnątrzspółnotowych, nadany przez państwo członkowskie właściwe dla nabywcy, zawierający dwuliterowy kod stosowany dla podatku od wartości dodanej, popularnie określany jako VAT-UE. Dotychczasowy wymóg posługiwania się przez nabywcę ważnym numerem VAT-UE stanowił na gruncie orzecznictwa TSUE<sup>32</sup> jedynie przesłankę formalną, choć odmien-

---

<sup>32</sup> Zwłaszcza wyrok TSUE z 6 września 2012 r. w sprawie C-273/11 *Mecsek-Gabona*, ECLI:EU:C:2012:547; wyrok z 27 września 2012 r. w sprawie C-587/10 *VSTR*, ECLI:EU:C:2012/592; wyrok TSUE z 20 października 2016 r. w sprawie C-24/15 *Plöckl*, ECLI:EU:C:2016:791; wyrok TSUE z 9 lutego 2017 r. w sprawie C-21/16 *Euro-Tyre*, ECLI:EU:c:2017:106.



ne poglądy wyrażały niekiedy polskie sądy administracyjne także po wyrokach TSUE<sup>33</sup>.

Nowe przepisy wprowadzają przesłanki materialne zastosowania stawki 0% w zakresie podania dostawcy ważnego numeru VAT-UE oraz składania przez dostawcę informacji podsumowującej. Można odnieść wrażenie, że tą zmianą unijny legislator zamierza „skorygować” orzecznictwo TSUE wskazujące jedynie na formalny aspekt numeru VAT-UE<sup>34</sup>.

Zmiany podnoszą więc rangę numeru VAT-UE i pozwalają odmówić zastosowania zwolnienia z VAT albo stawki 0% w przypadku podania niepoprawnego numeru VAT-UE. Dotychczas sankcją było jedynie nałożenie grzywny lub kary administracyjnej. Zmiana jest związana z wnioskami państw członkowskich<sup>35</sup> i ma na celu efektywniejsze przeciwdziałanie oszustwom w zakresie VAT, w szczególności tzw. karuzelom podatkowym.

Analogiczna zmiana dotyczy obowiązku składania informacji podsumowującej. Istniejący już w Polsce obowiązek w tym zakresie będzie według nowej regulacji przesłanką materialną (a nie jak do tej pory przesłanką formalną) zastosowania stawki 0% przy WDT.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy: *Przykładami przypadków, w których organy podatkowe uznałyby, że dostawca należy uzasadnić swoje uchybienie, chyba że organy podatkowe udowodnią, że uchybienia te stanowią element oszustwa podatkowego, są: dostawca wykazał wewnątrzspółnotową dostawę towarów w informacji podsumowującej w błędnym okresie; dostawca popełnił niezamierzony błąd w odniesieniu do wartości danej dostawy; dostawca przez pomyłkę podał stary numer identyfikacji podatkowej nabywcy, który uległ zmianie w wyniku – przykładowo – restrukturyzacji*<sup>36</sup>.

## 4.2. Aspekty dokumentacyjne przy WDT

Podatnik dokonujący WDT musi udowodnić fakt wywozu i dostarczenia towaru do nabywcy z innego państwa UE. Państwa członkowskie kierują się zróżnicowanymi kryteriami przy określaniu, jakie dowody świadczą o przemieszczeniu towarów na terytorium innego kraju.

---

<sup>33</sup> Przykładowo w 2017 r. WSA w Gliwicach (wyrok z 21 czerwca 2017 r., III SA/GI 334/17) stwierdził: *Dla możliwości opodatkowania wewnątrzspółnotowej dostawy zerową stawką podatku VAT niezbędne jest, aby podatnik dokonał dostawy na rzecz konkretnego nabywcy posiadającego własnościowy i ważny numer identyfikacyjny dla transakcji wewnątrzspółnotowych.*

<sup>34</sup> M. Horsthuis, F. Nellen, *European Union – A Critical Analysis of the Quick Fixes for the EU Intra-Community B2B VAT System*, "International VAT Monitor" 2019, Volume 30, No. 3.

<sup>35</sup> Por. Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/122/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej oraz wprowadzenia docelowego systemu opodatkowania handlu między państwami członkowskimi, COM(2017) 569 final, 2017/0251 (CNS) z dnia 4 października 2017 r.

---

<sup>36</sup> Uzasadnienie do projektu z dnia 7 października 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322050/katalog/12601964#12601964> (dostęp: 27.09.2019).

Obowiązki dokumentacyjne przy WDT zawarte są w art. 42 ust. 3-5 oraz 11 ustawy o VAT. Katalog dowodów pozwalających na zastosowanie stawki 0% przy WDT, jak i ich charakter był przedmiotem licznych sporów podatkowych z organami podatkowymi. Spory przecięta dopiero uchwała NSA z 2010 r.<sup>37</sup>, nawiązująca do orzecznictwa TSUE<sup>38</sup>. NSA orzekł, że dla zastosowania stawki 0% przy WDT wystarczy, aby podatnik posiadał niektóre dowody wymienione w art. 42 ust. 3 ustawy o VAT, poparte dowodami, o których mowa w art. 42 ust. 11 ustawy o VAT, oraz innymi dowodami w rozumieniu art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>39</sup>. Doprowadziło to w Polsce do większej elastyczności w zakresie katalogu dowodów potwierdzających WDT.

Zmiany dotyczące wymogów dokumentacyjnych zawarte są w rozporządzeniu 282/2011, a więc są stosowane bezpośrednio i tym samym nie wymagają implementacji do krajowej ustawy o VAT. W uzasadnieniu do projektu ustawy odniesiono się jednak do tej zmiany, podkreślając:

*Rozporządzenie do celów zastosowania zwolnienia (stawki 0%) wprowadza instytucję domniemania pozwalającą uznać, że towary będące przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów zostały wywiezione z terytorium*

*jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego.*

*Domniemanie to będzie miało zastosowanie w następujących przypadkach:*

*a) w przypadku wywozu towarów będących przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy przez osobę trzecią działającą na rzecz dostawcy, sprzedawca musi posiadać co najmniej dwa niesprzeczne ze sobą dokumenty (np. CMR i faktura od przewoźnika towaru), które zostały wydane przez dwa niezależne od siebie podmioty, a także niezależne od sprzedawcy i od nabywcy, albo posiadać jakikolwiek pojedynczy dowód, o którym mowa w ust. 3 lit. a (przykładowo CMR), wraz z jakimikolwiek pojedynczymi niebędącymi ze sobą w sprzeczności dowodami, o których mowa w ust. 3 lit. b (przykładowo polisa ubezpieczeniowa), potwierdzającymi wysyłkę lub transport, które zostały wydane przez dwie różne strony, które są niezależne od siebie nawzajem, a także niezależne od sprzedawcy i od nabywcy;*

*b) w przypadku posiadania przez sprzedawcę pisemnego oświadczenia nabywcy potwierdzającego, że towary zostały wywiezione do innego państwa członkowskiego (wskazanie tego państwa również jest obowiązkowe) przez tego nabywcę lub osobę trzecią działającą w jego imieniu; elementy konieczne takiego oświadczenia zawiera art. 45a ust. 1 lit. b ppkt (i) rozporządzenia wykonawczego 2018/1912;*

*c) w przypadku wywozu towaru przez osobę trzecią, sprzedawca musi posiadać co najmniej dwa niesprzeczne ze sobą dokumenty (np. CMR i faktura od przewoźnika towaru), które zostały*

<sup>37</sup> Uchwała NSA z 11 października 2010 r., I FPS 1/10.

<sup>38</sup> Wyrok TSUE z 27 września 2017 r. w sprawie C-409/04 *The Queen*, na wniosek *Teleosplc i inni* przeciwko *Commissioners of Customs&Excise*, EU:C:2007:548.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019, poz. 900 t.j.).

wydane przez dwa niezależne od siebie podmioty, a także niezależne od sprzedawcy i od nabywcy, lub posiadać jakikolwiek pojedynczy dowód, o którym mowa w ust. 3 lit. a (przykładowo CMR), wraz z jakimkolwiek pojedynczymi niebędącymi ze sobą w sprzeczności dowodami, o których mowa w ust. 3 lit. b (przykładowo polisa ubezpieczeniowa), potwierdzającymi wysyłkę lub transport, które zostały wydane przez dwie różne strony, które są niezależne od siebie nawzajem, a także niezależne od sprzedawcy i od nabywcy.

Zarazem podkreślono: *Organ podatkowy może obalić przyjęte domniemanie, poprzez przedstawienie dowodów świadczących o tym, że towary w rzeczywistości nie zostały wysłane lub przetransportowane z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy podczas kontroli organy podatkowe stwierdzą, że towary nadal znajdują się w magazynie dostawcy. Przepis skonstruowany w taki sposób przenosi ciężar dowodowy na organ podatkowy. Konsekwencją obalenia tego domniemania jest niemożliwość zastosowania stawki 0%. Nie jest możliwe stosowanie domniemania w odwrotny sposób. Niespełnienie warunków domniemania nie oznacza automatycznie, że stawka 0% nie będzie miała zastosowania. W takiej sytuacji na dostawcy ciąży obowiązek udowodnienia w inny sposób, zgodnie z przepisami ustawy o VAT, że warunki zastosowania stawki 0% zostały spełnione.*

Zmiana ta ujednotolica kryteria dokumentacyjne na obszarze całej Unii Europejskiej.

## 5. Wnioski

Generalnie przyjęcie na poziomie unijnym tzw. „czterech szybkich poprawek” należy ocenić pozytywnie. Można odnieść wrażenie, że są to zmiany wprowadzane z uwagi na wydłużające się prace nad systemem docelowym, którego przyszłość jest niepewna. Oczywiście można by wymagać więcej od unijnego prawodawcy, ale opór niektórych państw UE przeszkodził w rozszerzeniu pakietu zmian.

Niewątpliwie warto byłoby doprecyzować kryteria pozwalające na ustalenie dostawy ruchomej w ramach transakcji łańcuchowych, co zrobiono tylko w ograniczonym zakresie. Szkoda, że niezależnie od unijnego prawodawcy polski projektodawca nie zdecydował się doprecyzować kryteriów w art. 22 ust. 2 ustawy o VAT. Niestety poza przypadkami prostych łańcuchów z udziałem trzech podmiotów, gdzie i tak najczęściej znajdzie zastosowanie uproszczenie dla transakcji trójstronnych, brak jest na gruncie polskiej praktyki podatkowej pełnej jasności w zakresie tego, co w istocie decyduje o miejscu dostawy ruchomej w łańcuchu. Z kolei „błędna interpretacja” może podatnika sporo kosztować.

Pozytywnie należy odnieść się do „kodyfikacji” procedury magazynu *call-off stock*, która przy okazji wyeliminowała istniejące w Polsce ograniczenia w tych uproszczeniach.

Kwestia podniesienia rangi numeru VAT-UE nabywcy formalnie nie wpłynie na zmianę sytuacji polskiego podatnika, gdyż i tak w praktyce,

zwłaszcza organów podatkowych, nie zezwalano na zastosowanie stawki 0% w przypadku braku lub niewłaściwego/nieważnego numeru VAT-UE nabywcy.

Z kolei standaryzacja katalogu dowodów pozwalających na zastosowanie stawki 0% przy WDT wprowadzi pe-

wien porządek w kontaktach biznesowych, gdyż niekiedy kontrahenci polskich firm ze zdumieniem realizowali prośby o przesłanie określonych dokumentów. Niemniej jednak katalog ten może w pewnych wariantach dostaw usztywniać procedurę dowodzenia.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Annacondia F., *VAT Options Exercised by the Member States, Commentaries on European VAT Directives*, Amsterdam 2019.
- Antonowicz M., Przybyłowicz K., *Magazyn konsygnacyjny jako rozwiązanie logistyczne – aspekty podatkowe*, „Logistyka” 2015, nr 5.
- Bal A., *European Union – The Changing Landscape of the EU VAT: Digital VAT Package and Definitive VAT System*, „European Taxation” 2019, Volume 59, No. 2/3.
- Bunjes J. (red.), *Umsatzsteuergesetz, Kommentar*, Monachium 2019.
- Głodowska A., Modrzejewska A., *Konsygnacja towarów w transakcjach handlu zagranicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, nr 869.
- Horsthuis M., Nellen F., *European Union – A Critical Analysis of the Quick Fixes for the EU Intra-Community B2B VAT System*, „International VAT Monitor” 2019, Volume 30, No. 3.
- Krastanov S., *Call-Off Stock Simplification in Bulgaria – Possible or Not*, „International VAT Monitor” 2019, Volume 30, No. 5.
- Michalik T., *VAT. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2019.
- Olchowicz I. (red.), *VAT w działalności gospodarczej*, Warszawa 2015.
- Selera P., *Transakcje wewnątrzspółnotowe w VAT. Analiza praktyczna*, Warszawa 2012.
- Selera P., *Transakcje łańcuchowe na gruncie podatku od towarów i usług – kontrowersje wokół wykładni pojęcia „organizacji/zlecenia” transportu*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 5.
- Terra B., Kajus J., *Commentary on European VAT*, Amsterdam 2019.



### Dr Paweł SELERA\*

[legal adviser, LL.M.; expert, Comparative Law Analysis Group, Ministry of Finance]



### Jan SARNOWSKI\*

[LL.M.; plenipotentiary of the Minister of Finance, Investment and Development for international VAT cooperation; deputy director, Income Tax Department, Ministry of Finance]



### Anna BARTOSIAK\*

[graduate of the Warsaw School of Economics and Viadrina European University in Frankfurt (Oder); staff member, Comparative Law Analysis Group, Ministry of Finance]

---

## VAT in international trade 2020: Changes in EU law and implementation under national law

The study carries out an analysis of analyses the planned amendment of the VAT Act implementing into Polish law the changes in Directive 2006/112/EC, Implementing Regulation (EU) 282/2011, and Regulation (EU) 904/2010, in the package known as “four quick fixes.” The changes clarify the criteria governing chain transactions, unify the application of the simplification for call-off stock warehouses, increase the importance of the VAT-EU identification number, and establish common criteria for proof of intra-Community supplies. Although these changes do not resolve all doubts identified in more complex factual situations, their introduction should be assessed positively. Standardisation of procedures will provide greater legal certainty, particularly in the case of intra-Community supplies and call-off stock.

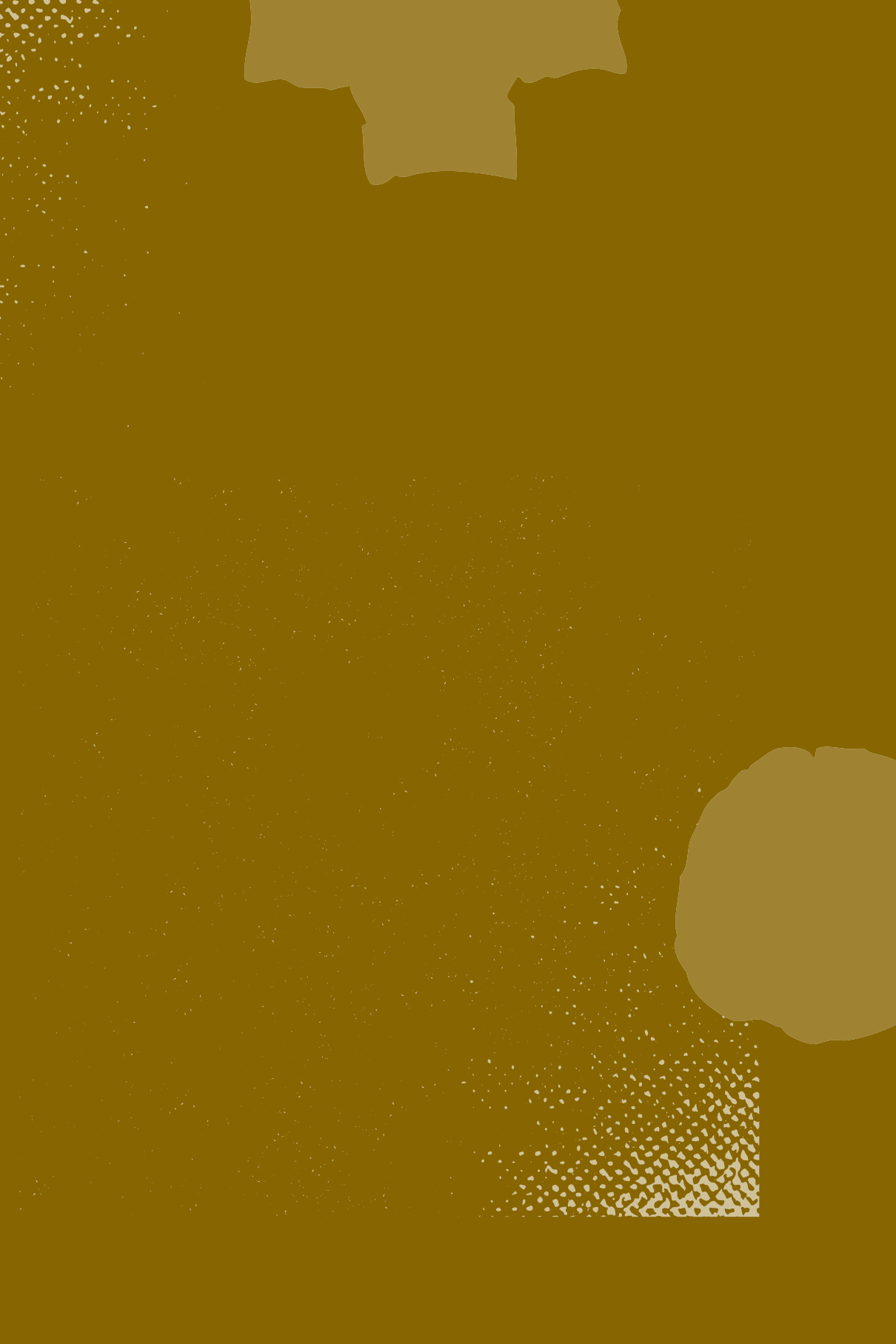
---

CHAIN TRANSACTIONS | CONSIGNMENT WAREHOUSES | CALL-OFF STOCK WAREHOUSES  
| INTRA-COMMUNITY SUPPLY OF GOODS | FOUR QUICK FIXES

---

---

\* This text constitutes the **private opinion of the authors** and is not an official position of the Ministry of Finance.





## Marek WATRAKIEWICZ

[notariusz, wykładowca na aplikacji notarialnej w Warszawie]

# Zbieg praw pierwokupu nieruchomości. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19

Glosa odnosi się do uchwały Sądu Najwyższego dotyczącej zbiegu ustawowych praw pierwokupu: z ustawy o ochronie przyrody i z ustawy o lasach. Przedstawiony został skrótowo stan faktyczny i stanowisko sądów. Autor, akceptując tezę sądu, analizuje prawo pierwszeństwa kupna wynikające z ustawy o ochronie przyrody. Wskazuje, kiedy i komu ono przysługuje. Ponadto przedstawiony jest sposób zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa przez park narodowy, a także regulacja zbiegu ustawowych praw pierwokupu z ustawy o ochronie przyrody i z ustawy o lasach. Na końcu poruszone zostaje zagadnienie zawarcia umowy sprzedaży pod warunkiem niewykonania ustawowego prawa pierwokupu w sytuacji, gdy prawo to w rzeczywiście nie przysługuje.

USTAWOWE PRAWO PIERWOKUPU SKARBU PAŃSTWA | ZBIEG PRAW PIERWOKUPU |  
PARK NARODOWY | SKARB PAŃSTWA | WARUNKOWA UMOWA SPRZEDAŻY

*Umowę zobowiązującą sprzedaży na rzecz parku narodowego prawa własności nieruchomości, znajdującej się w granicach tego parku, sporządza się pod warunkami, że żaden z kolejno uprawnionych do pierwokupu, w tym na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm.) i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm.), nie wykona swego prawa<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Uchwała SN z 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19, Lex nr 2681194.

Od kilku lat przybywa w naszym systemie prawnym ustawowych praw pierwokupu<sup>2</sup>. Prawodawca uznał widocznie, że należy zwiększyć rolę czynnika

<sup>2</sup> Np. art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r., poz. 2129 z późn. zm.) (dalej jako „ustawa o lasach”), który wszedł w życie 30 kwietnia 2016 r.; art. 217 ust. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 z późn. zm.), który wszedł w życie 1 stycznia 2018 r.; art. 30a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r., poz. 2363 z późn. zm.), który wszedł w życie 7 września 2018 r. oraz art. 65a tej samej ustawy, który wszedł w życie 15 sierpnia 2019 r.



państwowego<sup>3</sup> w obrocie gospodarczym, a ustawowe prawo pierwszeństwa kupna jest instrumentem, który do tego nadzwyczaj się nadaje. Te okoliczności powodują, że problematyka ustawowego prawa pierwokupu staje się coraz bardziej istotna, a każda dotycząca jej wypowiedź Sądu Najwyższego ma duże znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Komentowana uchwała dotyczy kilku powiązanych ze sobą zagadnień. Po pierwsze relacji między podmiotem działającym we własnym imieniu, ale na rzecz Skarbu Państwa, a samym Skarbem Państwa. Po drugie zbiegu ustawowych praw pierwokupu. Po trzecie konsekwencji zawarcia umowy sprzedaży pod warunkiem niewykonania ustawowego prawa pierwokupu, które w istocie nie przysługuje. Jednak przed przedstawieniem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego trzeba w kilku słowach opisać stan faktyczny sprawy, na tle której została podjęta głosowana uchwała.

Park narodowy zamierzał kupić od osoby fizycznej nieruchomość leśną położoną na terenie tego parku. Notariusz odmówił dokonania czynności notarialnej, polegającej na sporządzeniu umowy sprzedaży tej nieruchomości pomiędzy tymi podmiotami, pod warunkami, że Skarb Państwa nie wykonana prawa pierwokupu przysługującego mu na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>4</sup> oraz art. 37a ust. 1 ustawy

z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Zdaniem rejenta strony powinny zawrzeć bezwarunkową umowę sprzedaży. Przemawiać za tym miały następujące argumenty:

- Skarb Państwa miał być jednocześnie nabywcą nieruchomości i uprawnionym z obu ww. ustaw do wykonania prawa pierwokupu, zatem warunkowa sprzedaż dotyczyłaby w istocie dwóch podmiotów – Skarbu Państwa i zbywcy, a art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody *dotyczy pierwokupu osób trzecich*<sup>5</sup>,
- dualizm ról dyrektora Parku Narodowego jako reprezentanta kupującego i jako dysponenta prawa pierwokupu, wykonującego je w imieniu Skarbu Państwa, jest niezrozumiałą, zatem złożenie przez niego oświadczenia o nabyciu nieruchomości należy uznać za równoznaczne z niewykonaniem prawa pierwokupu,
- cel, dla którego wprowadzono prawo pierwokupu w ustawie o ochronie przyrody, będzie zrealizowany wprost przez takiego nabywcę, jakim jest park narodowy,
- zastrzeżenie w umowie sprzedaży kolejnego prawa pierwokupu wynikającego z art. 37a ust. 1 ustawy o lasach jest niedopuszczalne, gdyż art. 10 ust. 5i ustawy o ochronie przyrody przewiduje pierwszeństwo realizacji prawa pierwokupu przez park narodowy, ponadto oświadczenie dwukrotnie składałby ten sam podmiot, tj. Skarb Państwa,

<sup>3</sup> W postaci Skarbu Państwa albo państwowych osób prawnych.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 z późn. zm., dalej jako „ustawa o ochronie przyrody”.

<sup>5</sup> Uchwała SN z 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19, Lex nr 2681194, pierwszy akapit uzasadnienia.

- umowa sprzedaży zawarta pod takimi warunkami byłaby nieważna.

Na odmowę dokonania czynności notarialnej zostało złożone zażalenie. Rozpatrując je sąd okręgowy stwierdził, że park narodowy jest państwową osobą prawną uprawnioną do zarządzania mieniem państwowym, w tym do nabywania we własnym imieniu prawa własności nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży. Natomiast prawo pierwokupu, przewidziane w ustawie o ochronie przyrody, ma zapewnić uzyskanie własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Jednak nabycie takiej nieruchomości bezpośrednio przez park narodowy nie zagraża interesom Skarbu Państwa. Rezygnacja z wykonania zastrzeżonego prawa pierwokupu potwierdzałaby, że nieruchomość nie jest parkowi narodowemu potrzebna i pozostawałaby w jaskrawej sprzeczności z wcześniejszymi działaniami, dotyczącymi jej pozyskania w drodze umowy. Konieczność wystąpienia dyrektora parku narodowego w podwójnej roli byłaby zbędnym formalizmem, gdyż jego działania zmierzałyby do tego samego celu. Dalej sąd okręgowy stwierdził, że ustawa o ochronie przyrody, zapewniając ustawowe pierwszeństwo prawa pierwokupu Skarbu Państwa realizowane przez dyrektora parku narodowego, zawsze eliminuje prawo pierwokupu przewidziane w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach. Umowa sprzedaży nieruchomości położonej na terenie parku narodowego powinna być zatem bezwarunkowa, gdy kupującym jest ten park, a prawo pierwokupu z ustawy o ochronie przyrody zastrzegane tylko wtedy, gdy nabywcą jest inny podmiot. Jednak sąd okręgowy uznał, że w sprawie powstało

zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości i przedstawił sprawę do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie tej występują dwa istotne problemy. Po pierwsze, czy umowa sprzedaży nieruchomości położonej na terenie parku narodowego, oznaczonej w ewidencji gruntów jako las, w której kupującym („osobą trzecią” w rozumieniu przepisów o pierwokupie) jest park narodowy, może być zawarta tylko pod warunkiem, że Skarb Państwa uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona. Po drugie, jaka jest relacja pomiędzy prawami pierwokupu przewidzianymi na rzecz Skarbu Państwa w art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody oraz w art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Analizując pierwszą kwestię, sąd stwierdził, że w obecnym stanie prawnym własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym stanowią wprowadzie mienie państwowe, ale odwołanie się w art. 44<sup>1</sup> k.c. do alternatywy rozłącznej nakazuje przyjąć, że pojęcie to należy rozumieć jako samodzielną kategorię prawną, dotyczącą stosunków ekonomicznych, a nie własnościowych. Państwowa osoba prawna nabywa własność w imieniu własnym i na własną rzecz. Dotyczy to również parków narodowych, które z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic nabywają z mocy prawa użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów, oraz własność położonych na tych nieruchomościach

budynków, innych urządzeń i lokali (art. 8a ust. 1 i art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody). Mienie państwowe nie należące do państwowych osób prawnych stanowi własność Skarbu Państwa, przy czym może być oddawane jednostkom organizacyjnym, działającym w jego imieniu, w zarząd w celu wykonywania powierzonych zadań. Do takich jednostek zalicza się Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, ustawowo umocowane do zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 ustawy o lasach) oraz do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach).

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że nieruchomości znajdujące się na obszarze parku narodowego mogą być własnością parku narodowego, Skarbu Państwa, innych osób fizycznych lub prawnych. Z kolei lasy będące własnością Skarbu Państwa, w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wyłączone są spod przepisów o zarządzie wykonywanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 2 ustawy o lasach).

Następnie sąd przedstawił rozważania na temat prawa pierwokupu zastrzeżonego w ustawie. Prawo to, które *przysługuje parkowi narodowemu na rzecz Skarbu Państwa*, jest wykonywane przez dyrektora parku narodowego, który działa jako ustawowy przedstawiciel Skarbu Państwa. Uprawnienie to nie zostało zatem zastrzeżone bezpośrednio na rzecz parku narodowego.

Wskazane okoliczności zdaniem sądu nakazują przyjąć, że czynność, którą

miał sporządzić notariusz, dotyczyła trzech samodzielnych podmiotów. Wykładnia językowa ma prowadzić do wniosku, że przedmiotowa umowa sprzedaży na rzecz parku narodowego musiała być zawarta pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu Skarb Państwa nie wykona swego prawa.

Rozpatrując drugie istotne zagadnienie, Sąd Najwyższy stwierdził, że treść normatywna art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody nie pokrywa się z treścią art. 37a ust. 1 ustawy o lasach, gdyż drugi z tych przepisów wprowadza dodatkowe ograniczenia przedmiotowe, związane z charakterem nieruchomości, oraz w ust. 4 wyłączenia podmiotowe odnoszące się do m.in. do niektórych kategorii nabywców. Z uwagi na to problem równoległego wykonywania prawa pierwokupu na podstawie tych przepisów wystąpi tylko w oznaczonych wypadkach. Ustawa o ochronie przyrody jednak wprost rozstrzyga ewentualną kolizję tych praw pierwokupu. Zarówno z jej art. 10 ust. 5i, jak i art. 37a ust. 5 ustawy o lasach wynika, że w przypadku zbiegu takich praw, pierwszeństwo ma prawo pierwokupu wynikające z art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. Pojęcie pierwszeństwa nie oznacza w tym wypadku wyłączności, ale kolejność uprawnionych. Konsekwentnie przyjęć należy, że zawiadomień uprawnionych o warunkowej umowie sprzedaży należy dokonywać kolejno, gdy uprawniony wyższej kategorii nie wykona swego prawa.

Stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ustawowego prawa pierwokupu w ustawie o ochronie przyrody daleka jest od ideału. Stąd

nic dziwnego, że zarówno notariusz, jak i sąd okręgowy powzięli poważne wątpliwości przy wykładni tych przepisów w danym stanie faktycznym.

W pierwszej kolejności warto zastanowić się chwilę nad tym, z jakim uprawnieniem mamy do czynienia w art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. Na pierwszy rzut oka sprawa wydaje się jasna. Przepis mówi wyraźnie, że uprawnionemu przysługuje prawo pierwokupu. Jeśli tak jest, to mamy do czynienia z instytucją, której podstawowa regulacja zawarta jest w art. 596-602 Kodeksu cywilnego<sup>6</sup>. Przepisy te stosuje się do każdego ustawowego prawa pierwokupu w braku przepisów szczególnych<sup>7</sup>. Prawo pierwokupu unormowane w k.c. dotyczy pierwszeństwa kupna i może być wykonane jedynie w przypadku sprzedaży rzeczy albo prawa, którego to prawo dotyczy<sup>8</sup>. Jeśli zatem na grun-

cie ustawy o ochronie przyrody mowa jest o prawie pierwokupu, to wykładnia językowa i systemowa wskazuje na to, że uprawniony może wykonać to prawo jedynie w przypadku sprzedaży przedmiotu obciążonego tym prawem. Tymczasem w doktrynie pojawiły się głosy zupełnie odmienne. W pierwszym stwierdzono, że *prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 10 ust. 5 u.o.p., dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, nie tylko umowy sprzedaży*<sup>9</sup>. Druga wypowiedź zawiera łagodniejsze stanowisko, bowiem zdaniem jej autora *należy uznać, że będzie ono [prawo pierwokupu – przyp. M.W.] mogło być stosowane wyłącznie w tych przypadkach, w których nieruchomości będą stanowiły przedmiot umów o charakterze odpłatnym*<sup>10</sup>. Jeśli by uznać te poglądy za trafne, to analizowane prawo w istocie nie byłoby prawem pierwokupu, ale szczególnym prawem pierwszeństwa<sup>11</sup>. Nie można *a priori* tego wykluczyć, ponieważ ustawodawca, posługując się terminem „prawo pierwokupu”, może wprowadzić inną instytucję niż znana z k.c. Jednak szczególna regulacja tego prawa na gruncie ustawy o ochronie przyrody nie pozostawia wątpliwości, że związane jest ono ze sprzedażą nieruchomości. Wynika to wprost z art. 10 ust. 5a, ust. 5b, ust. 5e, ust. 5f ustawy o ochronie przyrody, które jednoznacznie mówią

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm.), dalej jako „k.c.”.

<sup>7</sup> Art. 596 k.c. Kwestia ta nie budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze. Zob. np. D. Bierecki, Art. 596, pkt 1, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski i P. Nazaruk, Warszawa 2019; M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny, Tom II*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 297. Zob. też postanowienie SN z 9 września 2009 r., V CSK 43/09, Lex nr 523688; postanowienie SN z 10 listopada 2010 r., II CSK 197/10, Lex nr 737257. Zob. jednak J. Górecki, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 89, który nie wyklucza możliwości wykonania prawa pierwokupu w przypadku przewłaszczenia rzeczy na zabezpieczenie albo *datio in solutum*.

<sup>8</sup> Np. D. Bierecki, Art. 596, pkt 1, [w:] *Kodeks cywilny...*; R. Trzaskowski, C. Żuławska, Art. 596, pkt 3, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, wyd. II, red. J. Gudowski, Warszawa 2017; Z. Gawlik, Art. 596, pkt 14, *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2014; M. Safjan [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 306. Zob. też uchwała SN z 16 lutego 1996 r.,

III CZP 10/96, OSNC z 1996 r., z. 4, poz. 59; wyrok SN z 14 lutego 2003 r., IV CKN 1720/00, Lex nr 385607; uchwała SN z 19 marca 2010 r., III CZP 5/10, OSNC z 2010 r., z. 9, poz. 119.

<sup>9</sup> Tak B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego, „Państwo i Prawo”*, 2012, nr 9, s. 72.

<sup>10</sup> K. Gruszecki, Art. 10, pkt 11, [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex 2017.

<sup>11</sup> Por. art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 1933 z późn. zm.).

o umowie sprzedaży. Zatem wykładnia językowa i systemowa wskazuje na to, że prawo pierwokupu z ustawy o ochronie przyrody dotyczy jedynie sprzedaży nieruchomości, a zaprezentowane wyżej poglądy są błędne<sup>12</sup>.

Kolejną kwestią jest ustalenie, komu w istocie przysługuje prawo pierwokupu zastrzeżone w ustawie o ochronie przyrody. Jeśliby przysługiwało ono parkowi narodowemu, to rację miałyby notariusz, odmawiając sporządzenia aktu notarialnego. Wszak w przypadku, gdy kupującym jest podmiot uprawniony z tytułu prawa pierwokupu, zastrzeżenie w umowie sprzedaży warunku niewykonania przez niego prawa pierwokupu jest nonsensem.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody uprawnienie przysługuje parkowi narodowemu, ale na rzecz Skarbu Państwa<sup>13</sup>. Rację ma zatem Sąd Najwyższy, że w tym wypadku prawo pierwokupu zostało zastrzeżone w istocie na rzecz Skarbu Państwa, a nie na rzecz parku narodowego<sup>14</sup>. Świadczy o tym również treść kolejnych ustępów art. 10 (ust. 5j, ust.

5l). W wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości staje się własnością Skarbu Państwa, a park narodowy może stać się jej wieczystym użytkownikiem (art. 10 ust. 5j).

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje też określony sposób zarządzania przez park narodowy nieruchomościami Skarbu Państwa, Po pierwsze zgodnie z jej art. 10 ust. 3 z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic park narodowy nabywa ex lege prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach. Po drugie w przypadku wykonania prawa pierwokupu park narodowy ma prawo żądać oddania mu w użytkowanie wieczyste nabytej nieruchomości (art. 10 ust. 5j). Po trzecie położone w granicach parku narodowego nieruchomości Skarbu Państwa zbędne jednostce organizacyjnej sprawującej trwały zarząd, w przypadku jego wygaśnięcia, oddaje się parkowi w użytkowanie wieczyste (art. 10 ust. 5k). I wreszcie stosownie do art. 10 ust. 1b prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały wyłączone z granic parku narodowego w wyniku jego likwidacji lub zmiany jego granic, wygasa z dniem wejścia w życie ustawy o likwidacji parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic. Z powyższego wyraźnie wynika, że celem ustawodawcy było utrzymanie własności nieruchomości położonych na terenie parku w ręku Skarbu Państwa, a nie parku narodowego. Prawo-

<sup>12</sup> Tak trafnie K. Maj, *Zbieg ustawowego prawa pierwokupu, Rozprawy z prawa prywatnego oraz notarialnego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Maksymilianowi Pazdanowi*, Warszawa 2014, s. 208. Takie stanowisko zajął też SN w wyroku z 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, Lex nr 385585.

<sup>13</sup> Por. art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Taki pogląd panuje w doktrynie. Zob. np. B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami...*, s. 72; W. Böldok, *Kilka uwag dotyczących obrotu nieruchomościami położonymi w rejonie parku narodowego*, Nowy Przegląd Notarialny 2004, nr 3, s. 81; W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Lex 2017, pkt 2.4.2; R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 343. Zob. też K. Maj, *Zbieg ustawowego...*,

s. 207. Podobne stanowisko zajął SN w wyroku z 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, Lex nr 385585.

dawca nie powierzył parkowi narodowemu wykonywania prawa własności, lecz wyposażył go w inne, okresowe, prawo rzeczowe do nieruchomości<sup>15</sup>.

Faktem jest oczywiście, że decyzja co do wykonania prawa pierwokupu leży w gestii parku narodowego. Wykładnia funkcjonalna może zatem wskazywać na zasadność wątpliwości zarówno notariusza, jak i sądu okręgowego. Jednak argumenty natury językowej i systemowej przeważają za przyjęciem za trafny poglądu Sądu Najwyższego. Park narodowy jest zatem osobą trzecią w rozumieniu art. 596 k.c.

Kolejną kwestią, która została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy, jest zbieg ustawowych praw pierwokupu: z ustawy o ochronie przyrody i z ustawy o lasach. Jest to zagadnienie bardzo kontrowersyjne i sprawiające poważne problemy w praktyce obrotu nieruchomościami. Może bowiem się zdarzyć, że przy sprzedaży nieruchomości różnym podmiotom będą przysługiwać prawa jej pierwokupu z różnych tytułów<sup>16</sup>. Ramy glosy nie pozwalają na rozwinięcie tego tematu.

W tym konkretnym wypadku prawa pierwokupu w istocie przysługują temu samemu podmiotowi – Skarbowi Państwa. Jednak ich cel jest różny i odmienne podmioty mogą je na rzecz

Skarbu Państwa wykonać. Ustawodawca wyraźnie dopuścił możliwość zbiegu tych uprawnień i wprost uregulował ich kolizję. Zgodnie z art. 10 ust. 5i ustawy o ochronie przyrody w przypadku gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu. Czy przepis ten dotyczy rzeczywiście analizowanego stanu faktycznego? Po pierwsze treść art. 10 ust. 5i sugeruje, że jego hipoteza nie obejmuje sytuacji, w której z mocy innych przepisów prawo pierwokupu przysługuje jednemu innemu podmiotowi. Po drugie omawiane prawa pierwokupu przysługują temu samemu podmiotowi. Przepis ten rzeczywiście jest niefortunnie sformułowany, ale należy go rozumieć jako generalną regułę pierwszeństwa prawa pierwokupu z ustawy o ochronie przyrody, niezależnie od tego, ile jest ustawowych praw pierwokupu z nim konkurujących. Przemawiają za tym względy celowościowe. Funkcją tego przepisu jest zapewnienie uprzywilejowanej pozycji uprawnieniu z art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody<sup>17</sup>. Trudno byłoby zrozumieć sens rozwiązania polegającego na pozbawieniu tego przywileju w przypadku istnienia tylko jednego konkurencyjnego prawa. Z kolei fakt, że w obu wypadkach uprawnionym jest Skarb Państwa, nie wyklucza istnienia zbiegu praw. Różna jest funkcja tych uprawnień, odmienne podmioty je wykonują i rozbieżnie mogą oceniać zasadność wykonania prawa pierwokupu. Ustawodawca

<sup>15</sup> Jest to konstrukcja zasadniczo odmienna od przyjętej np. w art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 817 z późn. zm.). Zob. R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 108 i n.; K. Maj, *Zbieg ustawowego...*, s. 207-208.

<sup>16</sup> Zob. W. Gonet, *Prawo pierwokupu...*, pkt 4; K. Maj, *Zbieg ustawowego prawa pierwokupu...*, s. 194 i n.

<sup>17</sup> K. Maj, *Zbieg ustawowego...*, s. 209.

w art. 37 ust. 5 i ust. 6 ustawy o lasach wprost przewidział możliwość istnienia zbiegu tych praw i kolizję tę rozstrzygnął na korzyść pierwokupu z ustawy o ochronie przyrody<sup>18</sup>.

Żałować jedynie należy, że Sąd Najwyższy nie odniósł się do jednego z argumentów podniesionych przez notariusza w odmowie dokonania czynności notarialnej. Otóż zaprezentował on pogląd, zgodnie z którym zastrzeżenie w umowie sprzedaży warunku w postaci niewykonania prawa pierwokupu w sytuacji, gdy prawo to nie istnieje, powodować miałyby nieważność tej umowy. Można się domyślać, że podstawą takiego rozumowania jest art. 94 k.c., zgodnie z którym warunek niemożliwy albo przeciwny ustawie pociąga za sobą nieważność czynności prawnej, gdy jest zawieszający. W praktyce wielokrotnie trudno ustalić, czy w danym wypadku uprawionemu przysługuje prawo pierwokupu czy nie<sup>19</sup>. Wówczas strony często decydują się zawrzeć umowę pod warunkiem niewykonania tego prawa. Zgodnie z zaprezentowanym wyżej stanowiskiem umowa taka byłaby nieważna, jeśli prawo pierwokupu w istocie nie przysługiwałoby. Z taką kwestią nie sposób się zgodzić. Kwestia ta jest różnie rozstrzygana w doktrynie, ale dominuje pogląd, że zastrzeżenie takie

nie czyni umowy sprzedaży nieważną<sup>20</sup>. Ramy glosy nie pozwalają na rozwinięcie tego tematu, który zasługuje na oddzielne opracowanie.

---

<sup>20</sup> Zdaniem B. Swaczyny chodzi w tym wypadku o zastrzeżenie tzw. warunku koniecznego, do którego należy stosować w drodze analogii przepisy o terminie (zob. B. Swaczyna, *Warunkowe czynności prawne*, Warszawa 2012, s. 87-89). W nieco innym kierunku wypowiedział się Sąd Najwyższy stwierdzając, że *ustalenie nieważności wykonania prawa pierwokupu ze względu na nieprzysługiwanie tego prawa jest w swych konsekwencjach jednoznaczne z ustaleniem niedojścia do skutku umowy sprzedaży między sprzedawcą a rzekomo uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu i dojdźcia do skutku bezwarunkowej umowy sprzedaży między sprzedawcą a jego pierwotnym kontrahentem. Tę ostatnią umowę należy uważać za bezwarunkową, ponieważ zastrzeżenie warunku wymaganego przez ustawę, mimo nieziszczenia się ustawowych przesłanek jego zamieszczenia, jest nieważne (art. 58 § 3 k.c.). Jeżeli więc strony wprowadzają do umowy taki warunek, nie może mieć zastosowania art. 94 k.c., przewidujący nieważność całej czynności prawnej, w razie zastrzeżenia warunku przeciwnego ustawie, który ma charakter zawieszający (wyrok z 19 września 2002 r., II CKN 329/01, OSNC z 2003 r., z. 12, poz. 165). Sąd Najwyższy uznał jednak również, że mimo takiego zastrzeżenia umowa sprzedaży jest ważna, a art. 94 k.c. nie znajduje tu zastosowania. Odmienne stanowisko zajął S. Rudnicki, który stwierdził, że hipoteza art. 94 obejmuje sytuacje, w których skuteczność czynności prawnej została uzależniona od określonego w tym przepisie warunku w rozumieniu art. 89. Warunkiem takim nie jest zamieszczenie w umowie zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości zastrzeżenia uzależniającego skuteczność umowy od niewykonania przez gminę ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości w sytuacji, gdy prawo takie gminie nie przysługiwało (...). Skoro więc wykonanie przez gminę nieprzysługującego jej prawa już a priori nie mogło nastąpić, to postanowienie takie należy uznać za bezskuteczne i niebyłe (zob. S. Rudnicki, Art. 94, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga Pierwsza. Część ogólna*, LexisNexis 2011).*

---

<sup>18</sup> W. Gonet, *Prawo pierwokupu...*, pkt 4.

<sup>19</sup> Np. na tle pojęcia zabudowanej nieruchomości – art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.). Zob. np. wyrok SN z 17 września 2010 r., II CSK 163/10, Lex nr 970069; postanowienie SN z 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06, Lex nr 369195; wyrok SN z 20 grudnia 2006 r., IV CSK 229/06, Lex nr 369187.





**Marek WATRAKIEWICZ**

[notary; lecturer, notarial training programme, Warsaw]

---

## **Overlapping rights of pre-emption to real estate: Note on Supreme Court of Poland resolution of 14 June 2019, case no. III CZP 6/19**

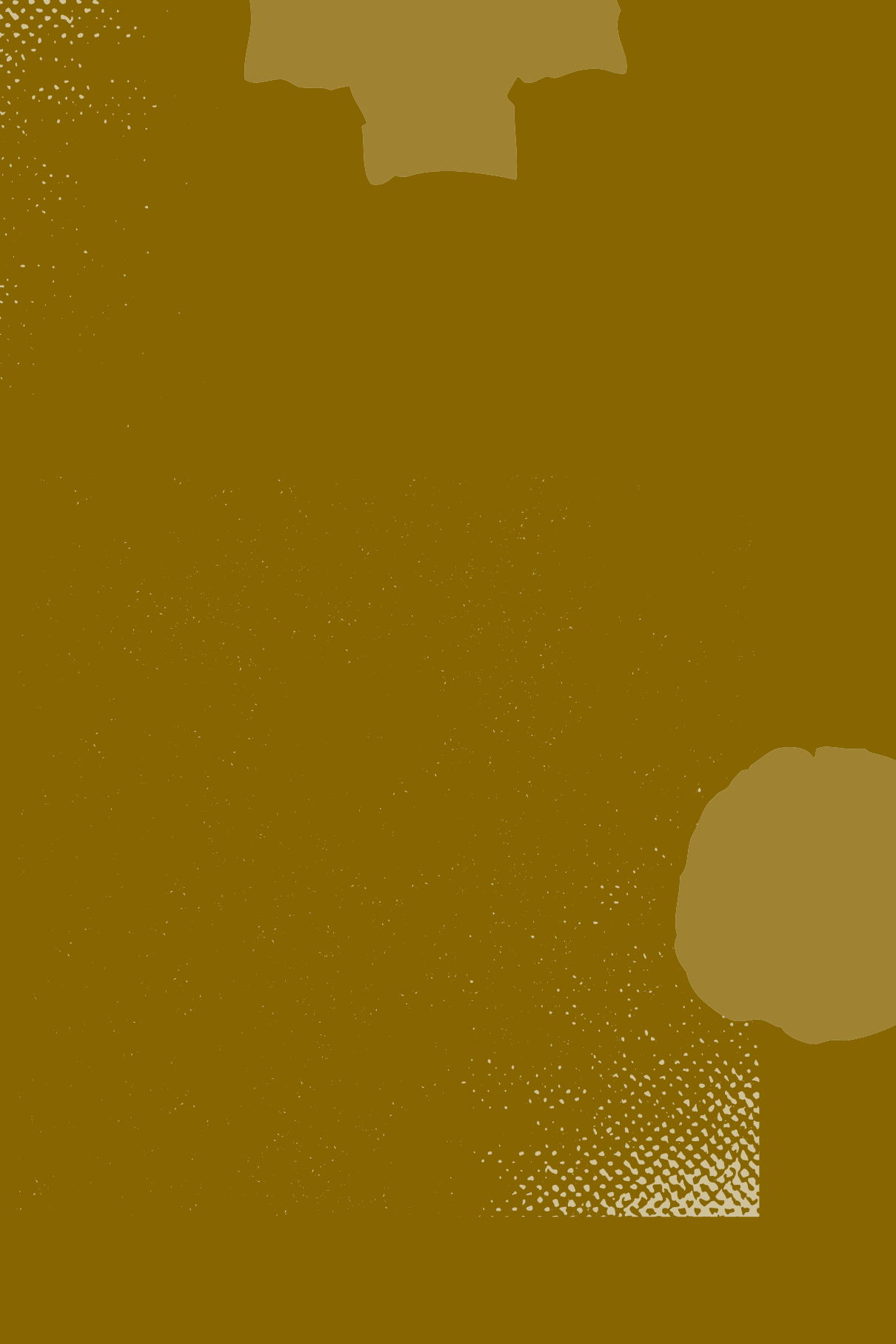
**T**his note covers a resolution by the Supreme Court of Poland concerning overlapping statutory rights of pre-emption under the Nature Protection Act and the Forests Act. A summary of the facts and the positions of the courts is presented. While accepting the holding of the Supreme Court, the author analyses the pre-emptive right arising under the Nature Protection Act. He indicates when this right arises and who it is vested in. The method of administration of Treasury-owned property by a national park is also presented, and the regulation of overlapping statutory rights of pre-emption under the Nature Protection Act and the Forests Act. Finally the article raises the issue of conclusion of a sale contract under the condition that the statutory right of pre-emption is not exercised, in a situation where in reality there is no right of pre-emption.

---

STATE TREASURY'S STATUTORY RIGHT OF PRE-EMPTION | OVERLAPPING RIGHTS OF PRE-EMPTION | NATIONAL PARK | STATE TREASURY | CONDITIONAL SALES CONTRACT

---







dr Maciej KIEŁBOWSKI

[adwokat, kancelaria Wardyński i Wspólnicy]

---

## Naruszenie zasad ogólnych k.p.a. jako samodzielny zarzut skargi kasacyjnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2019 r., II OSK 259/17

Glosa odnosi się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego traktującego o możliwości postawienia samodzielnego zarzutu skargi kasacyjnej w zakresie naruszenia jednego z przepisów statuujących zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Autor aprobuje tezę sądu, wspierając ją dalszymi rozważaniami o normatywnym charakterze zasad ogólnych k.p.a. oraz analizując dorobek orzecznictwa w zakresie innych przepisów mogących stanowić samodzielne podstawy kasacyjne, jak i rozważając zasady rozpatrywania zarzutów kasacyjnych zgodnie z uchwałą pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09. W końcowej części glosy autor wskazuje także na ważkość wypowiedzianego w glosowanym wyroku poglądu z uwagi na właściwy sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

---

ZASADY OGÓLNE K.P.A. | SKARGA KASACYJNA | PODSTAWY KASACYJNE | SAMODZIELNY ZARZUT KASACYJNY | NSA

---

*1. Naruszenie zasad ogólnych może stanowić samodzielny zarzut skargi kasacyjnej, jeżeli strona skarżąca kasacyjnie wykaże, że dana zasada została naruszona przez organy administracyjne, a Sąd pierwszej instancji tego naruszenia nie dostrzegł. Chodzi więc o takie sytuacje, w których organy orze-*

*kały bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego lub też w ogóle nie ustalały stanu faktycznego sprawy czym naruszyły art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego bądź prowadząc postępowanie w sposób całkowicie nieproporcjonalny, stronniczy i z naruszeniem*

zasady równego traktowania zignorowały zasadę budowania zaufania do organów administracji (art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego).

2. Nie jest naruszeniem zasady dwuinstancyjności sytuacja, w której organ odwoławczy rozpoznając odwołanie w uzasadnieniu ostatecznej decyzji nie ustosunkowuje się tylko do niektórych zarzutów zawartych w odwołaniu. Zasada dwuinstancyjności wówczas byłaby naruszona, gdyby organ odwoławczy pominął rozpoznanie sprawy na skutek wniesienia odwołania lub nie przeprowadził ponownego rozpatrzenia sprawy.

#### I.

Komentowany wyrok<sup>1</sup> wymaga omówienia ze względu na istotność jego tezy, wskazującej na możliwość stawiania samodzielnych zarzutów kasacyjnych w zakresie naruszenia zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zagadnienie to jest istotne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, wypowiedziany pogląd ma zatem znaczenie także dla samego procesu stosowania prawa. Przedmiotowy wyrok podkreśla też istotność przepisów konstytuujących zasady ogólne postępowania administracyjnego, przewidziane w art. 6-16 k.p.a.<sup>2</sup>, a w szczególności znaczenie zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.), zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasady zaufania do państwa i jego organów (art. 8 k.p.a.).

<sup>1</sup> Wyrok NSA z 8 stycznia 2019 r., II OSK 259/17, niepubl., Legalis nr 1882235, tezy za Legalis.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 t.j.).

Rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie uważam za zasługujące na aprobatę (o czym dalej), także z uwagi na jego praktyczny wydzźwięk, dający stronom wskazówki co do sposobu formułowania zarzutów kasacyjnych w przypadku naruszenia zasad ogólnych k.p.a., a jednocześnie uczulający wojewódzkie sądy administracyjne na potrzebę analizy zarzutów stawianych w tym zakresie. Wydaje się to tym bardziej istotne, gdy wziąć pod uwagę, że poglądy te zostały wypowiedziane obok zasadniczych rozważań sądu dotyczących naruszeń skomplikowanych przepisów prawa materialnego (sprawa dotyczyła bowiem bezpieczeństwa żywności).

#### II.

Komentując wyrok, wpierw należałoby chociaż ogólnie scharakteryzować zasady ogólne postępowania administracyjnego, o których stosowaniu wypowiedział się sąd. Rozważane były bowiem przede wszystkim wspomniane art. 6, art. 7 i art. 8 k.p.a.<sup>3</sup>

Zgodnie z art. 6 k.p.a. *organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*. Zasada ta stanowi swoiste powtórzenie konstytucyjnej zasady praworządności, inaczej nazywanej zasadą legalizmu, wskazanej w art. 7 Konstytucji<sup>4</sup>. Jak wskazuje W. Sawczyn, oznajmujące sformułowanie przepisu wyraża bez-

<sup>3</sup> Przy czym ten ostatni przepis jest obecnie podzielony na dwa paragrafy, natomiast w sprawie omawianej miał jeszcze poprzednią redakcję.

<sup>4</sup> Zgodnie z którym *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

względny obowiązek jego stosowania przez organy administracji<sup>5</sup>. Oznacza to działanie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, przy czym przez katalog ten rozumie się przepisy przewidziane w art. 87 Konstytucji. Prawidłowe stosowanie tej zasady jest opisywane przez B. Adamiak: *Działanie na podstawie prawa oznacza: 1) działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej; 2) prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej; 3) niewadliwie dokonaną subsumcję; 4) prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego*<sup>6</sup>. Jednocześnie R. Kędziora wskazuje na wieloaspektowość stosowania tej zasady, uwzględniając zarówno wielość źródeł prawa administracyjnego, jak i wielość organów je stosujących. Podaje przy tym, że *ustanowienie w Konstytucji RP zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego uporządkowało system źródeł prawa administracyjnego i rozwiązało wiele wątpliwości pojawiających się wcześniej w judykaturze*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Por. W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2018, Legalis, Nb 9 do art. 6 k.p.a.: *Ustawa nakłada na organy administracji publicznej **kategoryczny obowiązek** działania na podstawie przepisów prawa, a więc organy nie mają innego wyboru jak tak właśnie czynić. Obowiązek ten wynika ze sformułowania komentowanego przepisu – użyciu zdania oznajmującego, który na gruncie prawa wyraża obligatoryjność.*

<sup>6</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XVI, Warszawa 2019, Legalis, w Nb 7 do art. 6 k.p.a.

<sup>7</sup> Zob. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2017, Legalis, w Nb 14 do art. 6 k.p.a.

Artykuł 7 k.p.a. konstytuuje z kolei przede wszystkim tzw. zasadę prawdy obiektywnej, bowiem zgodnie z tym przepisem *W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli*. Zasada ta jest naczelną dla postępowania administracyjnego jako takiego, biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach (a zapewne w znacznej ich większości) strony w postępowaniu administracyjnym występują bez udziału profesjonalnych pełnomocników. To z kolei powoduje, że z uwagi na brak obowiązku znajomości prawa w danej dziedzinie<sup>8</sup> strony samodzielnie mogłyby nie być w stanie przedstawić wszystkich dowodów potrzebnych do wyjaśnienia sprawy. Dlatego też zadaniem organu administracji jest ustalenie stanu faktycznego sprawy w taki sposób, aby odpowiadał w pełni rzeczywistości<sup>9</sup>. Tak też zasada ta jest interpretowana przez sądy administracyjne: *Jest to jedna z naczelných zasad postępowania – zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, nakładająca na organy prowadzące postępowanie obowiązek wszechstronnego*

---

<sup>8</sup> Czego pośrednim efektem jest obowiązek udzielania stronom pouczeń w świetle art. 9 k.p.a.

<sup>9</sup> Prawda materialna – którą zgodnie z art. 7 k.p.a. obowiązany jest ustalić organ administracji w ramach postępowania administracyjnego – jest bowiem przeciwieństwem prawdy formalnej, która charakteryzowała niektóre postępowania sądowe. Wyróżnikiem prawdy formalnej było ograniczenie ustalania stanu faktycznego sprawy wyłącznie do dowodów zaofiarowanych przez strony.

zbadania sprawy pod względem faktycznym i prawnym<sup>10</sup>.

Jednocześnie art. 8 k.p.a. jest regulacją zawierającą obecnie<sup>11</sup> dwa paragrafy, konstytuujące w istocie dwie odrębne zasady ogólne postępowania administracyjnego – zasadę zaufania do władzy publicznej (§ 1. *Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania*) oraz zasadę trwałości utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw (§ 2. *Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym*). Komentowany wyrok odnosi się do brzmienia przepisu sprzed nowelizacji, którego treść odpowiadała zasadniczo obecnemu art. 8 § 1 k.p.a., dlatego w tym miejscu skupię się na zasadzie zaufania do państwa i prawa. Jest to zasada bardzo pojemna i różnie ujmowana w doktrynie: *Do komponentów zasady budowy zaufania zaliczono dotychczas w doktrynie: zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, zasadę spójności działań publicznych, zasadę dobrej wiary, zasadę ponoszenia przez organ konsekwencji działań, do których nakłonił on stronę, zasadę bezstronności, zasadę poszanowania praw fundamentalnych i zasadę poszanowania praw słusznie*

*nabytych* (zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 70–71). Według innego ujęcia składają się na nią: *zasada bezstronności, jawności postępowania, równego traktowania, zasada „słusznych i uzasadnionych” oczekiwań, respektowanie instytucji res iudicata, zakazu reformationis in peius oraz postulat humanizacji postępowania* (zob. A. Skóra, *Pojęcie...*, s. 335; J. Wegner-Kowalska, *Zasady ogólne...*, s. 295)<sup>12</sup>. Z art. 8 § 1 k.p.a. wynika zatem szereg obowiązków organów administracji, które nie są wyrażone wprost w przepisie, ale są jego immanentną częścią. W istocie rzeczy zasada zaufania stanowi także pewnego rodzaju procesowe wprowadzenie do k.p.a. zasad *stricte* konstytucyjnych – jak wspomniane przez doktrynę zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) czy zasada ochrony praw słusznie nabytych (interpretowana z art. 2 Konstytucji). Bez wątpienia jest to zatem zasada istotna nie tylko dla samego procesu stosowania prawa, ale także dla ochrony interesów stron postępowania.

Warto dodać w tym miejscu, że stosowanie tych zasad jest istotne dla strony postępowania także z punktu widzenia zasady trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) i ochrony praw nabytych na ich pod-

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 16 listopada 2018 r., II FSK 3198/16, niepubl., Legalis nr 1890750.

<sup>11</sup> Tj. od dnia 1 czerwca 2017 r., kiedy w życie weszła ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

<sup>12</sup> J. Wegner, [w:] W. Chrościelewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex, w tezie 2 do art. 8 k.p.a.

stawie<sup>13</sup> oraz uzasadnionych oczekiwań<sup>14</sup>.

### III.

Zgodnie z poglądami doktryny zasady ogólne postępowania administracyjnego winny być stosowane przez organy administracji tak samo jak wszystkie inne przepisy kodeksowe – nie stanowią one niewiążących wskazówek ani postulatów<sup>15</sup>. Nie sposób też przyjmować, że stanowią *leges imperfectae*, których niezastosowanie nie byłoby sankcjonowane.

---

<sup>13</sup> Co ma znaczenie głównie przy decyzjach, na podstawie których strona nabywa określone prawo, które np. jest jej później przez organy administracji odbierane. Przyjąć bowiem można, że już od dnia wydania danej decyzji administracyjnej powstaje dla strony określona ekspektywa, która podlega dalszej ochronie – vide wyrok WSA w Poznaniu z 23 kwietnia 2015 r., II SA/Po 998/14, *Gazeta Prawna* nr 102/2015, Lex nr 1710146: *od momentu doręczenia decyzji stronie organ nie może co do zasady zmienić jej w sposób dla strony niekorzystny, a jej ewentualne wzruszenie wbrew woli strony możliwe będzie jedynie w przypadku gdy jest ona obarczona wadami kwalifikowanymi uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności, bądź wznowienie postępowania. (...) Ekspektywa maksymalnie ukształtowana to takie prawo, które istnieje, jeżeli zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy (...)*.

<sup>14</sup> Zob. A. Ostrowska, *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wolters Kluwer 2015, s. 222-246.

<sup>15</sup> Por. chociażby A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2013, s. 119 w Nb 3 tamże: *W piśmiennictwie przyjęty jest pogląd, że zasady ogólne to „normy obowiązujące”* [E. Iserzon [w:] *Komentarz*, 1970, s. 9] i „nie chodzi tu o deklaracje polityczne czy jakieś inne wskazówki, lecz o normy prawne” (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, 1983, s. 96).

Praktycznie od początku współczesnego sądownictwa administracyjnego przyjmowano bowiem, że *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* wyrażone m.in. w art. 7-11 KPA, są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym treść art. 7 jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organy „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą<sup>16</sup>. Nie było – i wciąż nie jest, o czym za chwilę – natomiast jasne, na ile zarzut w zakresie naruszenia tych przepisów może stanowić zarzut samodzielny, a tym bardziej samodzielny zarzut kascacyjny.

Orzecznictwo w tym zakresie, także najnowsze, pozostaje bowiem w dalszym ciągu rozbieżne. Przykładowo w wyroku NSA z 8 listopada 2018 r. właśnie w kontekście samodzielnie postawionego zarzutu naruszenia art. 8 k.p.a. sąd przyjął, że wskazany przez skarżącego przepis Kodeksu postępowania administracyjnego formułuje zasadę ogólną postępowania prowadzonego przed organem administracji publicznej. Ustanawia on wymaganie, iż podejmowane przez organ administracji działania powinny zawsze budzić zaufanie tychże obywateli do władzy publicznej. Wymagania te stanowią wyraz obowiązywania zasady rzetelnej procedury, która musi być respektowana w pań-

---

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982 nr 1, poz. 54, teza tamże.

stwie prawa. Nie może budzić wątpliwości normatywny charakter kodeksowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, co oznacza, że kreują one konkretne obowiązki prawne, których dochowanie przez organ jest wyznacznikiem prawidłowości decyzji załatwiającej sprawę co do istoty. Powyższa okoliczność nie zmienia jednakże tego, że zasady ogólne, w tym ta zasada, którą wymienia art. 8 KPA, znajdują swoje rozwinięcie i uszczegółowienie w dalszych przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Ich zasadnicze znaczenie wyraża się przede wszystkim w oddziaływaniu na proces wykładni tychże przepisów KPA. Stąd też zarzut naruszenia określonej zasady postępowania administracyjnego powinien być co do zasady powiązany ze wskazaniem jako naruszonych tych przepisów procesowych, które stanowią rozwinięcie i dopełnienie tejże zasady. Zaakcentowanie powyższego jest tym istotniejsze, gdy zarzutem skargi kasacyjnej jest objęte naruszenie zasady ogólnej, która swoim przedmiotem odnosi się do kwestii procesowych, które ze względu na swoją doniosłość, jak i zarazem złożoność zostały szczegółowo unormowane przez ustawodawcę w rozbudowanej regulacji prawnej<sup>17</sup>. Pogląd ten wydaje się jednocześnie jednak w pewien sposób różnicować podstawy kasacyjne na przepisy, które mogą stanowić samodzielną podstawę zarzutu skargi kasacyjnej oraz takie, które muszą być powiązane z innym przepisem dla swojej kasacyjnej skuteczności. Warto nadmienić, że tego typu rozróżnienia

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 8 listopada 2018 r., II OSK 2707/16, niepubl., Legalis nr 1851311.

nie odnajdziemy w art. 174 p.p.s.a.<sup>18</sup> W doktrynie zauważa się co prawda, że prawidłowe podanie podstawy kasacyjnej oznacza dokładne określenie przepisu, którego naruszenie się zarzuca, z doprecyzowaniem konkretnej jednostki redakcyjnej, jeśli dany przepis zawiera ich kilka<sup>19</sup>, ale nie wnioskuje się z tego o niemożliwość samodzielnego naruszenia przez wojewódzki sąd administracyjny jakiegoś przepisu, w tym konstytuującego zasadę ogólną postępowania.

W świetle powyższego tym bardziej wartościowy wydaje się zatem pogląd wyrażony w komentowanym wyroku. Pogląd ten jest w istocie rzeczy szerszy i bardziej uniwersalny, a tym samym może znaleźć analogiczne zastosowanie w większej ilości spraw. Można sobie bowiem wyobrazić – wbrew wskazaniom z wyroku NSA z 8 listopada 2018 r. – naruszenie przez organy administracji zasad ogólnych k.p.a., którego nie da się jasno powiązać z innym przepisem kodeksowym, ale da się je powiązać np. z przepisem konstytucyjnym. Wreszcie warto tu zwrócić uwagę na ryzyko, które wiąże się ze stawianiem zarzutów naruszenia dwóch lub więcej przepisów „w związku” albo „w powiązaniu” ze sobą. Z uwagi na zasadę rozpoznania skargi kasacyjnej w granicach tejże i w ramach podstaw kasacyjnych wskaza-

<sup>18</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity z 2018 r., Dz.U. poz. 1302 ze zm.

<sup>19</sup> Zob. J. Drachal, A. Wiktorska, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2019, Legalis, w Nb 6 do art. 174 p.p.s.a.



nych przez wnoszącego<sup>20</sup> (art. 183 § 1 p.p.s.a.), jeżeli powiązanie to okaże się nietrafne, strona skarżąca musi liczyć się z oddaleniem takiego zarzutu.

#### IV.

Reasumując wszystko już powiedziane, pogląd przyjęty w omawianym wyroku zakłada trafnie, że możliwe jest postawienie samodzielnego zarzutu w skardze kasacyjnej co do naruszenia zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Tym samym przedmiotem zarzutu może być samodzielnie np. art. 8 § 1 k.p.a., który został wadliwie zastosowany przez organy administracji, a sąd I instancji tej wadliwości nie dostrzegł bądź nie ocenił albo ocenił niewłaściwie. Pogląd NSA w komentowanym wyroku podzielam, a to przynajmniej z trzech przyczyn.

Po pierwsze, ustawa sądownoadministracyjna w żaden sposób nie różnicuje przepisów, które mogą stanowić samodzielny zarzut kasacyjny, i takich, które nie mogłyby stanowić takiego zarzutu (*argumentum ad lege non distinguente*). Także w doktrynie i w judykaturze powszechnie przyjmuje się w pełni normatywny cha-

rakter przepisów regulujących zasady ogólne k.p.a. Wydaje się tym samym, że na etapie sądowego stosowania prawa, i to przed sądem ostatniej instancji, jakim jest NSA, nie powinno dochodzić do konstruowania dodatkowych ograniczeń w formułowaniu zarzutów kasacyjnych, uwzględniając także brzmienie art. 174 p.p.s.a. oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. Gdyby tak istotne przepisy jak zasady ogólne postępowania administracyjnego nie mogły stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, byłoby to ograniczenie nieuzasadnione i jednocześnie zasadniczo nieznanne innym procedurom.

Po drugie, za powołanym w komentowanym orzeczeniu kierunkiem wykładni przemawiają także inne, wcześniejsze orzeczenia NSA, które wskazywały na możliwość stawiania zarzutów co do samodzielnego naruszenia określonych przepisów, nawet tych, które wcześniej nie były tak traktowane. Za przykład niech posłuży art. 141 § 4 p.p.s.a., regulujący wymagania dotyczące wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego i jego uzasadnienia. Wcześniej był on uznawany za przepis, który nie może stanowić samodzielnej podstawy zarzutu kasacyjnego<sup>21</sup>, po czym uchwałą składu siedmiu sędziów NSA<sup>22</sup> zostało

---

<sup>20</sup> Co, jak wskazuje B. Dauter, polega na tym, że jeśli strona skarżąca wskaże konkretny przepis prawa materialnego lub prawa procesowego, który – jej zdaniem – został naruszony, to Naczelny Sąd Administracyjny nie jest władny badać, czy w sprawie nie naruszono innego przepisu. Nawet jeżeli ustalone fakty i twierdzenia strony skarżącej wskazują, że w istocie naruszono inny przepis prawa, niewskazany wyraźnie w *petitum* ani w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nie wolno brać tej okoliczności pod uwagę [B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2018, Lex, w Nb 2 do art. 183 p.p.s.a.

---

<sup>21</sup> Podobnie zresztą jak praktycznie analogiczny przepis procedury cywilnej – art. 328 § 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 7 listopada 2019 r.).

<sup>22</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, opubl. ONSAiWSA nr 3/2010, poz. 39. Zgodnie z jej tezą: *Przepis art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego*



przesądzone, że taką podstawę może jednak stanowić<sup>23</sup>. Tendencja taka w orzecznictwie jest uzasadniona, gdyż nierzadko konieczność powiązania danego przepisu – uznawanego za niesamodzielną podstawę zaskarżenia – z innymi zupełnie niepotrzebnie prowadziła do stawiania niektórych zarzutów w sposób nadmiernie skomplikowany. Było tak choćby we wspomnianym już przypadku naruszenia standardu rozstrzygania podobnych spraw w podobny sposób, co przy poprzednim brzmieniu art. 8 k.p.a. wymagało najczęściej powiązania z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie zarzut naruszenia samodzielnie art. 8 § 2 k.p.a. z uwagi na takie właśnie uzasadnienie jawi się jako zarzut jasny i klarowny.

Wreszcie po trzecie, wskazać należy, że pogląd wyrażony w komentowanym wyroku wpisuje się w podejście zaprezentowane w jedynej obecnie uchwale pełnego składu NSA<sup>24</sup>, która przewidziała obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów kasacyjnych, także w przypadku, gdy sąd uważa je za wadliwie sformułowane<sup>25</sup>. Za-

sadniczym problemem analizowanym w tamtej uchwale było wprowadzenie rozpatrywanie zarzutów naruszenia przepisów k.p.a. wprost przez sąd administracyjny (podczas gdy z natury rzeczy sąd administracyjny nie stosuje ich samodzielnie, tylko ocenia zastosowanie przez organy administracji, sąd potrzebne było powiązanie określonego zarzutu naruszenia przepisu k.p.a. najczęściej z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) lub c) p.p.s.a.). Wydaje się jednak, że możliwość stawiania zarzutu naruszenia np. art. 8 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) lub c) p.p.s.a., lecz bez już dalszego wiązania z innymi przepisami k.p.a., jest krokiem w tym samym kierunku.

Uwzględniając wszystko powyższe, a także i to, że do sądu administracyjnego należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a sądowe stosowanie prawa nie może być nigdy procesem automatycznym, lecz wymaga szczególnie w dziedzinie prawa publicznego każdorazowo szczegółowej oceny sprawy, ograniczanych lub odejmowanych obywatelowi praw tudzież nakładanych obowiązków<sup>26</sup>, podzielam omówiony pogląd z komentowanego wyroku.

---

sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

<sup>23</sup> Co omawiałem w innym miejscu – zob. M. Kiełbowski, *Glosa do uchwały 7 sędziów NSA z 15.02.2010 r. II FPS 8/09. [Dot. zarzutów wobec uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego]*, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 11, s. 51-55.

<sup>24</sup> Uchwała Pełnego Składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiWSA nr 1/2010, poz. 1.

<sup>25</sup> Zob. tezę uchwały: Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia

---

30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych.

<sup>26</sup> W tym zakresie zob. także M. Kiełbowski, *Związanie sądu administracyjnego wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 216-219.



**Dr Maciej KIEŁBOWSKI**

[adwokat, Wardyński & Partners]

---

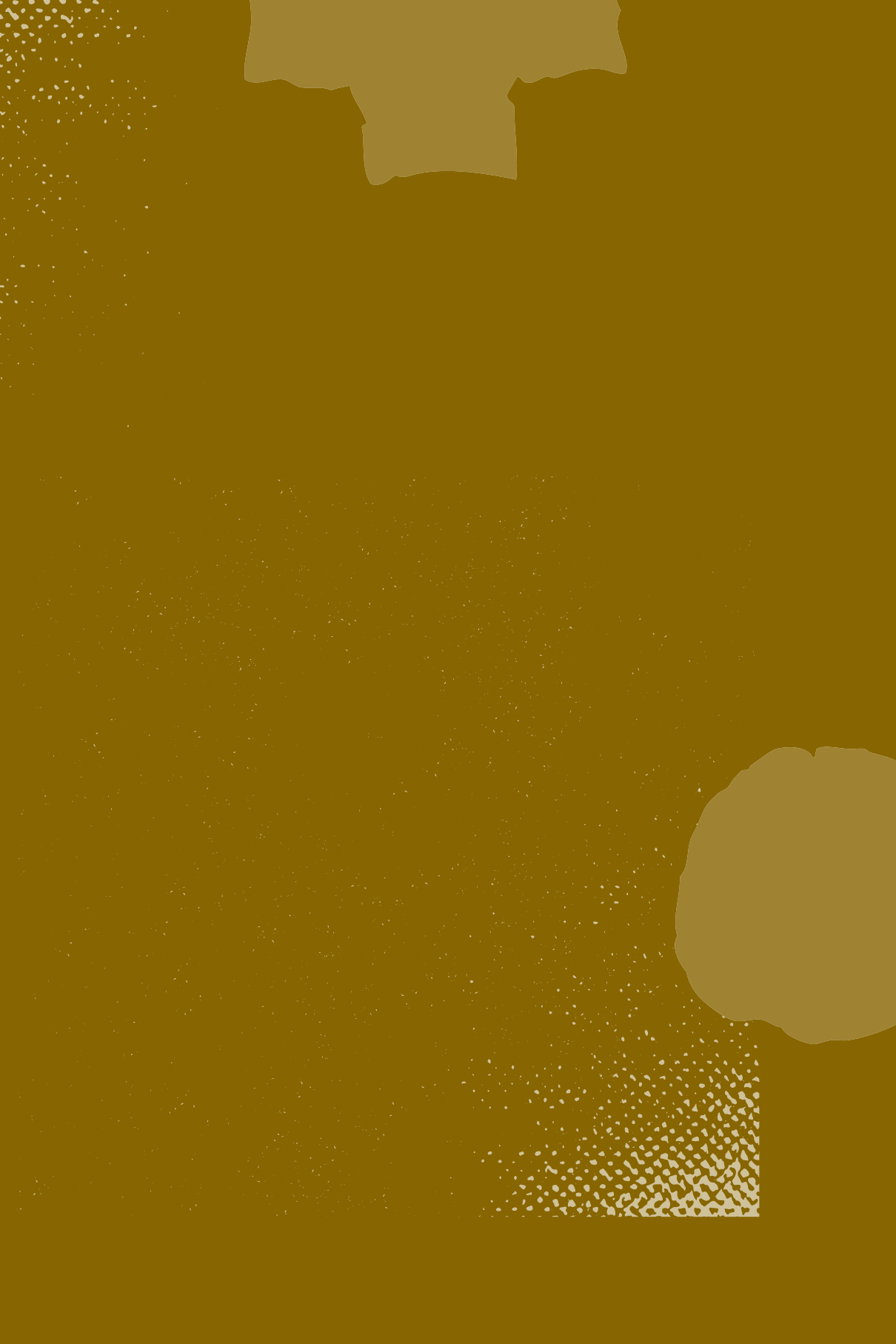
## **Violation of general rules of the Administrative Procedure Code as independent grounds for a cassation appeal: Note on the Supreme Administrative Court judgment of 8 January 2019, case no. II OSK 259/17**

**T**his note covers a judgment of the Supreme Administrative Court on the possibility of raising an independent basis for a cassation appeal involving violation of a regulation establishing general rules of the Administrative Procedure Code. The author approves of the court's holding, while supporting it with further considerations on the normative nature of the general rules of the Administrative Procedure Code, analysing the case law on other regulations providing independent grounds for a cassation appeal, and considering the rules for adjudication of grounds for cassation under the en banc resolution of the Supreme Administrative Court of 26 October 2009, case no. I OPS 10/09. The note concludes with an indication of the significance of the view expressed in the judgment for the proper functioning of the justice system.

---

GENERAL RULES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE | CASSATION APPEAL |  
GROUNDS FOR CASSATION | INDEPENDENT GROUNDS FOR CASSATION | SUPREME  
ADMINISTRATIVE COURT

---





## Rozmowa z Tomaszem WARDYŃSKIM

[adwokat, współnik założyciel kancelarii Wardyński i Wspólnicy]

### **Dlaczego „Co do zasady. Studia i analizy prawne”?**

#### **Redakcja: Skąd pomysł na czasopismo naukowe?**

**Tomasz Wardyński:** W ciągu 30 lat istnienia kancelarii zebraliśmy pokaźne doświadczenie i postanowiliśmy zacząć je utrwalac w taki sposób, żeby mogło służyć innym. W związku z naszą działalnością procesową chcemy też czynnie uczestniczyć w procesie powstawania orzecznictwa, a publikacja naukowa jest jedyną cywilizowaną formą polemiki z orzeczeniami sądowymi. W związku z tym mam nadzieję, że nasze czasopismo stanie się swoistym forum, za którego pośrednictwem prawnicy-praktycy będą w sposób pozytywny przyczyniali się do harmonijnego funkcjonowania państwa prawa w Polsce.

#### **Czy jest rolą prawnika-praktyka dbałość o rozwój doktryny prawniczej?**

Rolą prawnika-praktyka jest przede wszystkim dbałość o harmonijne funkcjonowanie systemu, ponieważ oprócz misji, jaką jest ochrona praw podmiotowych klienta, mamy jeszcze inną misję, jaką jest ochrona państwa prawa, ale również społeczności obywatelskiej. Więc każdy prawnik, zależnie od swoich talentów, umiejętności i ambicji, powinien uczestniczyć w rozwoju i orzecznictwa, i doktryny na tle swoich doświadczeń powstałych w praktyce.

#### **W kancelarii jest bardzo duża reprezentacja doktorów nauk prawnych. Czy kancelaria jako wspiera te dążenia, czy przyciąga takich ludzi?**

Faktycznie, wielu naszych prawników ma za sobą – albo buduje równoległą – karierę akademicką. Jak najbardziej wspieramy takie dążenia, choćby dzięki naszej intensywnej aktywności publikacyjnej, która pozwala prawnikom budować pozycję ekspercką. Niewykluczone też, że przyciągamy ludzi o naukowym temperamentem. Ale oczywiście nie bez znaczenia były zmiany ustaw o adwokaturze i radcach prawnych dotyczące sposobu uzyskiwania kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z nimi uzyskanie doktoratu pod pewnymi warunkami uprawnia do wpisu na listę adwo-

katów lub radców prawnych. Pozwala to na wejście do zawodu drogą inną niż za pomocą aplikacji.

Tak czy inaczej, bardzo doceniamy akademickie i naukowe uporządkowanie wiedzy u naszych prawników. Zawsze lepiej jest być lepiej wykształconym niż gorzej wykształconym.

### **Czy umiejętność łączenia wiedzy uniwersyteckiej z praktyką jest ważna w zawodzie prawnika?**

Nie wiem, czy to jest dobrze postawione pytanie. Wiedza uniwersytecka jest przydatna, ale praktyka jest stosowaniem prawa w społeczności. Wiedza uniwersytecka jest niczym innym jak tylko nauką o podstawowej konstrukcji systemu, która owszem, daje podstawy, ale w oderwaniu od realiów życia i wartości istotnych dla danej społeczności oraz w braku empatii związanej z tymi wartościami jest bezużyteczna.

Prawo jest nauką stosowaną, która funkcjonuje przede wszystkim w płaszczyźnie psychologii, zarówno człowieka indywidualnie, jak i psychologii społecznej. Większość moich kolegów adwokatów zgadza się z tym, że dopiero po pięciu latach praktyki byli w stanie zrozumieć esencję tego zawodu, który nie jest sztuką dla sztuki, ale ma służyć ludzkości. Znajomość przepisów jest tylko narzędziem, takim jak pióro dla pisarza. Uniwersytet buduje wiedzę i pobudza intelektualnie, ale praktyka prawa jest wywieraniem wpływu, a w tym sensie pozostaje umiejętnością wyłącznie praktyczną.

Prawo to zespół norm, które umożliwiają funkcjonowanie społeczeństwu. Działa w synergii z kulturą i mentalnością społeczną, a także z uwarunkowaniami psychologiczno-społecznymi ludzi. Dopiero ugruntowana, usystematyzowana wiedza uniwersytecka, w połączeniu z wnikliwą obserwacją, jak prawo funkcjonuje w społeczności, pozwala zrozumieć, jak skomplikowany jest to system.

### **Dodatkowo komplikuje go jak rozumiem inflacja prawa. Jak wpływa ona na wykonywanie zawodu prawnika?**

Inflacja prawa jest zjawiskiem społeczno-politycznym. Instrumentalne traktowanie prawa powoduje, że urzędnicy, sędziowie i prokuratorzy przywiązują się do literalnej, gramatycznej wykładni przepisu. Uważają oni, że semantyczna treść przepisu stanowi sama w sobie wartość społeczną.

Jednak system prawny chroni przede wszystkim wartości istotne dla danej społeczności w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przepis prawa powinien być interpretowany właśnie z punktu widzenia ochrony tych wartości. A gramatyczna wykładnia często na to nie pozwala. Nie pozwala zastosować przepisu do konkretnego stanu faktycznego bez odpowiednich zabiegów interpretacyjnych

odwołujących się również do wykładni funkcjonalnej i celowościowej, a więc takiej, która wskazuje wartości, jakie przepis ma chronić. Instrumentalizacja prawa, której wykładnia gramatyczna jest naczelną cechą, powoduje presję społeczną wymuszającą mnożenie się przepisów, tak jak receptur farmaceutycznych czy przepisów kucharskich. Jest to bardzo groźne zjawisko, ponieważ społeczność przestaje rozumieć, czym jest kultura prawna. Pozwala to politykom na zarządzanie społecznością mnożącymi się aktami prawnymi, które w gruncie rzeczy mają być precyzyjnymi procedurami, „liturgią” odnoszącą się wyłącznie do konkretnych stanów faktycznych. Ma to uniemożliwić stosowanie wykładni prawa, która przedstawiana jest jako zjawisko społecznie szkodliwe i określana jest mianem „stosowania kruczków prawnych”. W efekcie taka działalność prawotwórcza zabija poczucie odpowiedzialności i w konsekwencji niszczy społeczeństwo obywatelskie.

Dlatego właśnie rolą prawnika-praktyka jest ochrona społeczności przed tą, jak to nazywasz, inflacją prawa i przywrócenie umiejętności stosowania wykładni koniecznej z punktu widzenia tych wartości, które system prawa ma chronić. A naczelną taką wartością w naszym systemie jest godność człowieka. Z niej wypływają inne. Kradzież jest nie tylko przestępstwem przeciwko mieniu, ale też upokarza godność właściciela, który został okradziony.

### **I na koniec: jakie kwestie prawne wydają się obecnie najbardziej naglące i wymagające interwencji ustawodawcy?**

Powstrzymanie żywiołowego i systemowego zawłaszczania danych osobowych obywateli przez firmy technologiczne. To jest kwestia, która musi być uregulowana, bo istnieje gigantyczna dysproporcja sił między tymi firmami a obywatelami, a w związku z tym ryzyko nadużywania przewagi przez te firmy.

Zgadzam się tu z prof. Shoshaną Zuboff, autorką pojęcia kapitalizm nadzoru. Pisze ona, że świat cyfrowy, który uformował się wokół nas, został zawłaszczony przez wypaczoną logikę ekonomiczną, którą nazwała właśnie kapitalizmem nadzoru (*surveillance capitalism*). Przekonuje się nas, że to jedyna możliwa droga, że to naturalny efekt cyfryzacji. Jeśli chcemy udogodnień gospodarki cyfrowej, musimy się godzić na ciągły nadzór i jego konsekwencje. Ten wzorzec wykształcił się 20 lat temu w gospodarce cyfrowej, ale rozprzestrzenił się na całą gospodarkę – ubezpieczenia, edukację, handel, opiekę zdrowotną, obrót nieruchomościami. Podmioty gospodarcze próbują poznać nasze najgłębsze myśli, dowiedzieć się, co nas napędza, żeby przewidzieć nasze działania.

Firmy technologiczne jednogłośnie przy tym utrzymują, że nasze prywatne doświadczenia są surowcem niezbędnym im do funkcjonowania i do tworzenia korzystnych dla nas rozwiązań. A nam się wydaje, że dobrowolnie się godzimy udostępnić im część danych o nas w zamian za określone usługi. Ale prawda jest taka, że nie wiemy nawet, jakie dane one zbierają. W efekcie one wiedzą o nas wszystko,

a my o nich nie wiemy nic. I musimy się na to godzić, bo jeśli chcemy uczestniczyć w życiu społecznym, nie mamy właściwie żadnej alternatywy.

Pomóc mogłyby jedynie regulacje prawne, ale właściwie nigdzie nie ma woli ich uchwalenia, bo technologiczne narzędzia nadzoru są użyteczne nie tylko handlowo, ale też politycznie. Ślady, które zostawiamy w przestrzeni cyfrowej, pozwalają nie tylko opracować reklamę, na którą będziemy niemal stuprocentowo podatni, ale też pozwalają osiągnąć niemal stuprocentowy efekt polityczny. A im większa ich pewność, tym mniejsze pole naszej wolności. Jest to więc nie tylko walka o władzę i pieniądze, ale też walka ze społeczeństwem obywatelskim, zabieranie mu przestrzeni.

Wywiera to oczywiście negatywny wpływ na demokrację i coraz wyraźniej pokazuje, że system wymyślony w XIX wieku w nowej rzeczywistości staje się dysfunkcyjny. Obecny system polityczny rodził się w czasach, gdy jedynym medium były gazety i książki, a głosowały elity, bo naród pozostawał w stanie niewolnictwa i nie miał żadnych praw. Dzisiaj, kiedy mechanizmy manipulacji tak się udoskonaliły, że prostymi zabiegami można z milionem ludzi zrobić co się chce – za pomocą big data, które są tym ludziom wykradane – trzeba to wszystko na nowo poukładać. Ale pierwszym krokiem musi być uregulowanie działalności gigantów technologicznych. Bo rzecz w tym, żeby chronić jednostkę w świecie, w którym można łatwo zmobilizować większość, żeby działała na rzecz ludzi złej wiary.

*Rozmawiała Justyna Zandberg-Malec*









